

---

# LOS APORTES DE EDUARDO WIESNER AL PENSAMIENTO ECONÓMICO COLOMBIANO

---

*Jorge Iván González\**

Eduardo Wiesner ha tenido gran influencia en la política económica colombiana y en el análisis de los problemas fiscales. El manejo del gasto y las transferencias de recursos entre los gobiernos nacional y local han sido algunos de sus temas preferidos. Ha plasmado las teorías fiscales y de hacienda pública en proyectos de ley. Conoce la literatura internacional, la reinterpreta, la aplica a la realidad nacional y formula propuestas específicas. Es, en el mejor de los sentidos, un gran traductor. Ha participado en las discusiones sobre la eficiencia del gasto y en las reformas a la descentralización durante los últimos 25 años. No siempre se han aceptado sus propuestas, pero su punto de vista ha sido una referencia obligatoria. La lectura de los grandes teóricos y su conocimiento de la situación de América Latina le permiten entender mejor los alcances y las limitaciones de la descentralización en Colombia<sup>1</sup>. Combina el realismo político con una dosis de escepticismo que lo lleva a formular soluciones subóptimas pero posibles. Por ejemplo, no sueña con reducir el gasto público pues sabe que las presiones políticas impiden en la práctica que el gasto disminuya (Wiesner, 1980a y 1982): lo razonable es crear incentivos que ayuden a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

\* Profesor de las universidades Externado de Colombia y Nacional de Colombia, jivangonzalez@cable.net.co Agradezco la colaboración de María Angélica Lozano en la selección y organización de la bibliografía. Al comentar una versión anterior, Eduardo Wiesner me confirmó su espíritu académico y su mente abierta; sigo aprendiendo de él. También agradezco las sugerencias y el estímulo permanente de Mauricio Pérez. Fecha de recepción: 27 de marzo de 2006, fecha de aceptación: 15 de abril de 2006.

<sup>1</sup> Desde muy joven, mostró preocupación por la falta de comunicación entre los estudiosos de los problemas sociales de América Latina (Hunter y Wiesner, 1959).

Wiesner es un analista de la política económica. Fue director de Planeación Nacional y ministro de Hacienda<sup>2</sup>. En sus aproximaciones a la inflación, la tasa de cambio, el balance fiscal, etc., siempre ha puesto en primer plano la dimensión política. Las relaciones macro no se pueden entender por fuera de la esfera política. Esta lectura ha sido una constante en su pensamiento y en los últimos quince años la ha expresado desde una óptica institucionalista. Este enfoque amplio lo lleva a desconfiar de soluciones simplistas que no sean integrales<sup>3</sup>.

Sobre el carácter político de la inflación, plantea tres hipótesis: la inflación tiene “origen político”, “la inflación subsiste y se perpetúa porque también continúa vigente una causa o razón política”, sólo es posible controlar la inflación si existe “viabilidad política para hacerlo” (Wiesner, 1980b, 19). La dimensión política condiciona las opciones monetarias y fiscales. No cree en una tecnocracia fría y calculadora. Los conflictos de intereses se hacen evidentes cuando la inflación se acentúa<sup>4</sup>. La política lo permea todo. No sólo afecta el manejo de la inflación. También incide en el monto del déficit fiscal (Wiesner, 1982 y 2004a).

Wiesner trata de entender los aportes de las distintas corrientes de pensamiento sin ser un ecléctico. Sus opciones a favor del mercado siempre han sido claras. El funcionamiento del mercado requiere incentivos adecuados. Entre el intervencionismo y el mercado, prefiere la dinámica del mercado, pero reconoce que no es intrínsecamente bueno sino que requiere un orden institucional que permita conju-

<sup>2</sup> Para las memorias respectivas, ver Wiesner (1981, 1984). En Planeación Nacional elaboró el *Plan de Integración Nacional* que buscaba consolidar la infraestructura del país.

<sup>3</sup> Después de discutir los distintos enfoques de la balanza de pagos concluye que “no parecen excluyentes, y cuanto más se avanza en el examen de la etiología de un disturbio, bien sea real o monetario, interno o externo, más claro se ve que la política correctiva tiene que ser *integral*, es decir, tiene que incluir medidas tanto puramente cambiarias como estrictamente monetarias y fiscales” (Wiesner, 1980c, 14, énfasis mío). Ver, además, Wiesner (1978). En este último artículo compara las bondades del “mecanismo de ajuste dirigido” frente al ajuste “autéonomo”. La elección entre uno u otro camino depende de las condiciones de cada país. En concreto, “del juicio que se tenga sobre la disciplina monetaria del país en cuestión” (Wiesner, 1978, 127).

<sup>4</sup> “[...] una rápida mirada a lo que ha ocurrido en países como Francia, Estados Unidos, Italia y desde luego en América Latina revela que cuando se pasa de un proceso moderado de inflación a uno de intensa presión inflacionaria, y el gobierno busca controlar esta presión, los distintos estamentos –el sector financiero, el sindical, el industrial, el comercial y los llamados “grupos marginados”–, todos, buscarán transferirse entre sí, y particularmente al gobierno, el costo de la aplicación de una política de estabilización” (Wiesner, 1980b, 22).

gar el bienestar de los individuos con el bienestar colectivo. En su opinión, las transferencias y los subsidios que están acompañados de incentivos son mejores que las transferencias incondicionales y que los subsidios a la oferta. Los recursos del Estado se manejan de manera eficiente si se distribuyen de acuerdo con los logros de las entidades (empresa, universidad, hospital, escuela, municipio, departamento, etc.) que los solicitan<sup>5</sup>. Acepta que los incentivos no son idénticos en cada sociedad. Las condiciones cambian en función del ambiente político e institucional. La lucha contra la pobreza y el mayor desarrollo son factibles si las medidas que se toman están acompañadas de incentivos apropiados (Wiesner, 2001). Los estímulos deben ser diseñados de tal manera que afecten las políticas macro desde lo micro-institucional (Wiesner, 2003a). La justicia distributiva<sup>6</sup>, necesaria para eliminar la pobreza, se consigue “mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional del gasto público social” (ibíd., 1).

Las instituciones son reglas, y las reglas deben crear los incentivos apropiados. Esta visión es claramente deontológica y no consecuencialista. La definición de lo *correcto* es más importante que la determinación de lo *bueno*. Por ello afirma que “los resultados de las políticas públicas dependen más de los incentivos reales que ellos contengan que de sus objetivos de diseño” (Wiesner, 2002c, 8). Las políticas tienen éxito si respetan las “condiciones internas”, es decir, si tienen en cuenta el ordenamiento institucional. Si las reglas se formulan de manera *correcta* el resultado es *bueno*. Por tanto, la discusión relevante gira alrededor de las reglas.

Los cargos públicos que ha ejercido y su experiencia como consultor internacional le han ayudado a desarrollar el sentido de lo posible. Conoce las posibilidades fácticas del discurso teórico. No es ingenuo y propone alternativas dentro de los límites de lo razonable.

<sup>5</sup> El espíritu de la Ley 100 de 1993 se acerca más a los criterios de Wiesner que la Ley 60 de 1993. La primera distribuye los recursos de la salud por capitación, y pone el énfasis en la demanda. En la segunda priman los criterios de oferta en la distribución de las transferencias a los municipios y a los departamentos. Poco a poco la asignación de los recursos para educación ha ido contagándose de los principios que guían la distribución en la salud.

<sup>6</sup> En uno de sus primeros trabajos, Wiesner (1960) expresa su preocupación por la alta concentración de la riqueza que existe en el país. La distribución del ingreso no ha sido un eje central del análisis de Wiesner. Tal vez porque supone que si los incentivos micro están bien diseñados, de allí se derivan condiciones propicias para una mejor repartición del ingreso y de las oportunidades.

## INTERVENCIÓN Y LIBRE MERCADO. LOS INCENTIVOS

Wiesner es un convencido de las bondades de los incentivos de mercado. La intervención del Estado debe ser compatible con la lógica de los precios. El regulador último debe ser el mercado<sup>7</sup>. Y este principio es válido para todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local). Los distanciamientos del mercado no son adecuados porque generan ineficiencias.

La repartición de funciones entre los niveles nacional y local debe tener como punto de referencia al mercado. Wiesner retoma la distinción de Musgrave y Musgrave (1989) entre *estabilización, asignación y distribución*. Para estos, la primera y la última función corresponden al gobierno central. La segunda a los gobiernos locales. Wiesner muestra que esta especialización de funciones no es tajante<sup>8</sup>. Las ciudades grandes tienen gran impacto en la estabilización y en la distribución. En los últimos seis años el déficit de la nación ha sido parcialmente compensado con los superávit de los municipios y los departamentos<sup>9</sup>. Desde esta perspectiva, la tarea de estabilización ha sido compartida. La función distributiva tampoco le compete exclusivamente al gobierno central, porque las ciudades grandes pueden afectar considerablemente la equidad.

Wiesner no objeta la clasificación de Musgrave y Musgrave, pero muestra que hay variantes importantes dependiendo de las condiciones de cada país. Analiza lo sucedido en Argentina y Brasil (Wiesner, 1994a, 6) y observa que allí los estados juegan un papel clave en la estabilización macro. Los desequilibrios de las finanzas federales han estado determinados por los balances fiscales de los estados. El poder de emisión de las provincias argentinas perjudicó la estabilidad macro. Fue un error que los estados hubieran emitido su propia moneda.

<sup>7</sup> “La planeación que interviene directamente, que regula directamente, que trata de planear muchas cosas, no parece ser la planeación del presente ni la del futuro. La mejor planeación es la que reconoce que su aporte fundamental está en crear las condiciones propicias para que el sector público sea más eficiente y para que el sector privado encuentre en el mercado su mejor aliado y, al tiempo, su regulador” (Wiesner, 1991, 26).

<sup>8</sup> “En principio los únicos servicios del gobierno que deberían ser suministrados a nivel nacional o centralmente serían aquellos donde: i) no hay diferencias en cuanto a su demanda por regiones, por ejemplo, la defensa nacional; ii) hay *spillovers* o externalidades interjurisdiccionales de especial importancia; iii) el costo de la administración local es muy superior a la ventaja de hacerlo en forma descentralizada” (Wiesner 1995, 39).

<sup>9</sup> Esta idea se desarrolla en González (2004a), y González y Fresnedo (2004).

Este comportamiento va en contra de la disciplina monetaria que debe estar en cabeza del banco central.

Así como Musgrave y Musgrave, Wiesner piensa que la función distributiva le corresponde ante todo al gobierno central. Pero reconoce que el “gobierno local puede favorecer considerablemente la eficiencia de los programas nacionales [de naturaleza distributiva]” (*ibid.*, 7)<sup>10</sup>. Reitera esta idea años más tarde (Wiesner, 2003a, 6). Insiste en que la función distributiva se ha convertido en una responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno. De todas maneras, el mercado es el criterio último para decidir cómo repartir las funciones entre el gobierno central y las localidades.

Desde comienzos de los noventa, ha subrayado la necesidad de conjugar los ajustes macro y fiscales con los cambios institucionales. Los procesos de ajuste fallan porque transfieren habilidades sin preocuparse por construir una organización institucional adecuada. La *capacidad de evaluación* es una pieza central. Para que la evaluación tenga éxito debe tener cuatro pilares: i) un modelo macroeconómico y una estrategia de desarrollo orientados al mercado; un sistema político abierto con libre flujo de información y rendición de cuentas; una ciudadanía que exija que las prioridades del gasto público sean resultado del diálogo político, y un uso eficiente de los fondos públicos (Wiesner, 1993, 10)<sup>11</sup>.

Estos cuatro puntos reflejan su visión de la relación entre libertad económica y libertad política. La primera se expresa en la elección que tiene lugar en el mercado y la segunda en la elección a través del voto. Para Wiesner hay continuidad entre ambas. La elección política favorece la eficiencia si está guiada por los principios de la elección económica. La continuidad entre las esferas económica y política es aceptada por Buchanan y Tullock (1962), y negada por Arrow (1951), Coase (1937), Sen (1970a), Williamson (1993). En varias ocasiones, Wiesner se refiere a estos autores y los presenta como si tuvieran diferencias cualitativas. Piensa que tienen como referencia al mercado y que aceptan una línea de continuidad entre elección económica y política. Pero se equivoca. La visión de Buchanan y Tullock es cua-

<sup>10</sup> Wiesner reconoce que la eficiencia debe ser compatible con la equidad. “El lector debe tener presente, todo el tiempo, que cuando se habla de eficiencia no se excluye de este concepto su alcance y aplicabilidad a objetivos de redistribución o de equidad” (1992b, 27). Desgraciadamente, no examina esta relación con detenimiento. No le presta atención al conflicto que necesariamente se presenta entre eficiencia y equidad.

<sup>11</sup> Ver, además, Wiesner (1978 y 2004b).

litativamente distinta de las de Arrow<sup>12</sup> y Sen. Mientras que estos últimos muestran la imposibilidad de pasar de la elección económica a la elección política<sup>13</sup>, Buchanan y Tullock buscan que la lógica del mercado sea el criterio básico para analizar las decisiones políticas<sup>14</sup>. Para Coase y Williamson hay una ruptura entre el mercado y la firma. No existe la secuencia armónica que Wiesner supone<sup>15</sup>.

La pertinencia de los incentivos –continúa Wiesner– debe ser evaluada permanentemente. En América Latina la evaluación aún no se ha consolidado como un proceso institucional regular (2002a)<sup>16</sup>. Las transferencias atadas, muy importantes en los países con amplia tradición centralista, no favorecen la evaluación porque siguen siendo *transferencias atadas con destinación específica*. Este tipo de transferencia es inflexible y no favorece el manejo eficiente del gasto. La evaluación de resultados ayuda a frenar la dinámica del gasto y contribuye a darle mayor calidad y sostenibilidad (ibíd., 136). Si el gasto público crece muy rápido y la evaluación no va a la par, es muy factible que el uso de los recursos no sea eficiente. Hay que evaluar los resultados más que los procesos. Y se debe dar más énfasis a la demanda más que a la oferta, pues al dar importancia a la demanda, es posible amarrar la evaluación a la asignación de recursos.

Igual que en otras áreas, el mercado económico tiene límites intrínsecos y es necesario dejar espacio para que operen los mercados

<sup>12</sup> Sobre su diferencia con Buchanan y Tullock, ver Arrow (1963a).

<sup>13</sup> Sen (1970b, 1971 y 1973) muestra que el óptimo de Pareto que supone la presencia del otro es incompatible con el liberalismo. No puede haber liberales paretianos.

<sup>14</sup> Cuevas (1998) explica el significado de esta continuidad.

<sup>15</sup> Esta secuencia armónica tampoco existe en el pensamiento de Mises. Wiesner (1997a, 19) lee la *catalaxia* de Mises como una noción cercana al mercado. En realidad, para Mises la *catalaxia* es una perspectiva más amplia que la relación mercantil. Proviene del verbo griego *kataallattein* (o *kataallassein*) y tiene tres significados: el intercambio; ser admitido en la comunidad, y cambiar, pasando de ser enemigo a ser amigo. El vínculo estrecho con el mercado sólo correspondería a la primera acepción. Wiesner no advierte estas precisiones y supone que Mises le da prioridad al mercado.

<sup>16</sup> Sobre el significado de la evaluación, ver, además, Piccioto y Wiesner (1998), Wiesner (1992a, 1993, 1997b, 1998b, 1998c, 1999, 2000a, 2000b, 2001 y 2004b). Un ejemplo de cómo concibe la práctica de la evaluación es su estudio sobre los logros y las limitaciones de la *Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología* del Banco de la República (Wiesner, 2002b). El desarrollo de organizaciones como la Fundación depende, en último término, del avance de las universidades y otros centros de investigación. Los esfuerzos aislados de una entidad no son suficientes; “la fortaleza última de cualquier sistema general de apoyo a la investigación descansa en el nivel académico y técnico de las universidades, de los centros de investigación y de algunas instituciones públicas de especial importancia estratégica” (Wiesner, 2002b, 3).

políticos (*ibíd.*, 140). Los incentivos políticos deben ser complementarios de los incentivos económicos. La evaluación ayuda a reducir el margen de acción de los *rent-seekers* públicos y privados.

Wiesner sabe que la extensión de los incentivos del mercado no es una tarea sencilla. Las limitaciones institucionales son de muy diversa índole. Si el proceso fuera fácil y automático las privatizaciones habrían sido exitosas. En realidad no fue así. Observa con preocupación que las privatizaciones no han estado acompañadas de las regulaciones que en su momento se consideraban indispensables (*ibíd.*, 144). Se pregunta si las privatizaciones efectivamente han aumentado la competencia y favorecido al consumidor. El resultado no es claro y es urgente evaluar lo que ha sucedido. El mercado no aparece de la noche a la mañana. Necesita reglas. Las privatizaciones son exitosas si están acompañadas de un orden institucional adecuado. Si éste falla, no cumplen el objetivo para el que fueron diseñadas. Wiesner no cree ciegamente en el mercado. La dinámica del mercado necesita regulaciones adecuadas, es una institución social<sup>17</sup>. “La práctica general parece haber sido que el mercado indica la dirección del proceso de ajuste, pero la política económica dirige los pasos y las etapas del mismo” (Wiesner, 1980c, 15).

## ESTABILIZACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA

Es positivo que en su explicación de la inflación, Wiesner haga explícita la dimensión política. La lucha contra la inflación –dice– es exitosa si se tiene en cuenta su carácter político. Reconociendo las bondades de este enfoque, es necesario destacar otras formas de abordar el problema. Menciono tres. La primera desconoce el carácter político de la inflación. La segunda, intermedia, corresponde a la visión de Wiesner. Y la tercera, más radical, lleva el planteamiento hasta sus últimas consecuencias.

La primera categoría corresponde al enfoque estrictamente cuantitativo de la moneda, en el que la única razón para demandar moneda es el *motivo transacciones*<sup>18</sup>, que al decir de Keynes es una demanda *involuntaria* de dinero. La moneda no tiene valor en sí misma. Se

<sup>17</sup> Sobre este tema, ver Enguita (1998), Loy (1997), Sen (1997) y Solow (1989).

<sup>18</sup> Keynes (1930 y 1936) distingue tres motivos para demandar dinero (transacciones, especulación y atesoramiento). La relación entre las funciones de la moneda (medida de valor, medio de cambio y medio de atesoramiento) y los motivos para demandar dinero es analizada por Hicks (1966).

recurre al dinero porque es la única manera adquirir el bien que se desea. El *motivo especulación* da primacía a la demanda *voluntaria* de dinero. La moneda es demandada por ella misma. La teoría cuantitativa da total prioridad al motivo transacciones y atribuye un lugar muy marginal al especulativo. Así, los análisis cuantitativos de la inflación dejan de lado la demanda voluntaria de dinero y ponen todo el énfasis en la demanda para transacciones. Si incluyeran la demanda voluntaria tendrían que introducir la dimensión institucional y, con ella, las tensiones propias del juego político.

Para Wiesner, la dimensión política no necesariamente tiene que ver con los aspectos subjetivos de la demanda de dinero. No discute el significado de la demanda voluntaria de dinero. Las consideraciones políticas tienen que ver con la interacción entre el nivel de precios absolutos y la estructura de precios relativos. Wiesner reconoce que la lucha política, expresada por ejemplo en la repartición del presupuesto y en el afán de popularidad de los gobernantes, se refleja en la inflación. El sistema de precios relativos no es estable y, además, el nivel de precios absolutos cambia en función de las características del conflicto. El alza y la baja de los precios están marcados por las circunstancias políticas.

Al dejar de lado las reflexiones sobre la demanda voluntaria de dinero, el análisis de Wiesner no sigue la línea Keynes (1930)-Hicks (1935). Hicks relaciona la naturaleza institucional del dinero con la demanda voluntaria y con la confianza que la hace posible<sup>19</sup>. Sin que Wiesner haga referencias explícitas a la teoría de las expectativas racionales, sus argumentos sobre el carácter político de la inflación se inscribirían más en la línea de Barro<sup>20</sup>. Los intereses políticos inciden en la gestión del dinero. Y si el gobierno logra actuar de modo que los agentes privados no puedan anticipar su comportamiento, más fácilmente consigue sus objetivos.

Wiesner no va tan lejos como Aglietta y Orléan (1982), para quienes “la cuestión monetaria es plenamente un asunto político”. La moneda es una “relación social”<sup>21</sup>, es mediadora, gracias a ella los individuos establecen vínculos con “lo social en tanto institución”. Wiesner tampoco enmarca su visión de la inflación en un contexto

<sup>19</sup> “[...] el dinero no es un mecanismo; es una institución humana, y, por cierto, una de las más sobresalientes” (Hicks, 1966, 79).

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, Barro (1977, 1978, 1979 y 1984).

<sup>21</sup> “La moneda es una relación social. Es decir, un tipo particular de relación entre los hombres” (Aglietta y Orléan, 1982, 53).

como el que propone la teoría de la regulación. Para Aglietta y Orléan la moneda es el vehículo del conflicto social.

Wiesner da atención especial a la tasa de cambio en sus análisis macro. En sus comentarios sobre el estatuto cambiario diferencia los aspectos estrictamente relacionados con la tasa de cambio y los que tienen que ver con la política interna (Wiesner, 1987)<sup>22</sup>. El manejo de la tasa de cambio –dice– sólo resuelve los problemas fundamentales si las variables que determinan la política económica interna son estables<sup>23</sup>. Las variables que más inciden en la estabilidad son la fiscal, la monetaria y la salarial (*ibíd.*, 6). El déficit de balanza de pagos no se soluciona con una simple devaluación (Wiesner 1980c, 15). La estabilidad fiscal y el sano manejo de la moneda son la garantía última de la solidez de la política cambiaria. Es equivocado pretender que el régimen de cambios por sí mismo consigue la estabilidad<sup>24</sup>. Y aunque su juicio sobre el decreto 444 de 1967 es positivo<sup>25</sup>, no cree en su bondad intrínseca. Su éxito se debe a los arreglos institucionales. El decreto suaviza las fluctuaciones erráticas de la tasa de cambio. Entre 1948 y 1967 el peso se devaluó seis veces y el dólar pasó de \$1,75 a \$16,50. Desde una perspectiva general, Wiesner (1987, 12) propone un manejo pragmático de la tasa de cambio, la “paridad dinámica”, como la llama, debe cumplir dos propósitos: crear condiciones para que el país se aleje de la incertidumbre ocasionada por los choques externos y favorecer las exportaciones.

El desequilibrio del mercado externo no se resuelve de manera espontánea. Las políticas de ajuste dejan enseñanzas, pero cada país

<sup>22</sup> Ver, también, Wiesner (1978).

<sup>23</sup> “[...] habrá inestabilidad o estabilidad cambiaria no sólo por la modalidad del régimen cambiario que se adopte sino en función también del equilibrio que se perciba que existe entre los factores ‘fundamentales’ de una moneda (como activo) frente a otras monedas o frente a otros activos financieros y aun reales” (*ibíd.*, 6).

<sup>24</sup> La inestabilidad macro no facilita el mejoramiento de la productividad ni la competitividad internacional. La liberación de las economías es positiva pero debe estar precedida de la estabilidad macro (Wiesner, 2003b y 2003c).

<sup>25</sup> “Este sistema [se refiere al 444] ha funcionado bien” (Wiesner, 1987, 9).

“La modalidad de intervención en el mercado cambiario que se hace en Colombia por medio del decreto 444 de 1967 le ha servido bien al país. Le ha permitido manejar con flexibilidad y pragmatismo difíciles situaciones. En particular, le ha permitido hacer correcciones a desequilibrios de origen interno o externo, sin que ello haya significado agudos conflictos políticos” (*ibíd.*, 13).

“Ahora bien, por muchas razones, el decreto 444 es la pieza central del desarrollo cambiario del país durante los últimos treinta años. En él se capitalizó la experiencia de veinte años, a partir de la posguerra, y se establecieron las pautas para lo que básicamente ha sido el manejo cambiario desde su adopción en 1967” (Wiesner, 1980c, 35).

tiene características propias y no es conveniente generalizar. No es posible “ofrecer una tesis de validez general inequívoca y absoluta para todos los procesos de ajuste” (Wiesner, 1980c, 14)<sup>26</sup>.

Wiesner observa la política económica desde diferentes ángulos. Su posición frente al gasto es reiterativa. Considera que el volumen de gasto es inflexible, y que debería ser más discrecional. Piensa que el monto de gasto es suficiente, pero su manejo no es eficiente; esta tendencia se puede modificar si el gasto se destina a inversión y no a funcionamiento<sup>27</sup>. Y reconoce que toda modificación del gasto responde a un proceso político complejo.

Además de la inflación y de la tasa de cambio, el manejo fiscal también cumple un papel muy importante en la estabilización. Wiesner siempre ha mantenido que el presupuesto tiene un carácter político<sup>28</sup>. Esta idea, que era clara en los ochenta, es formalizada en los noventa mediante el enfoque neoinstitucional<sup>29</sup>. La política determina el presupuesto y la presión de los distintos grupos puede amenazar la sostenibilidad fiscal (1982, 139). Wiesner no cree que la elaboración del presupuesto responda a una lógica técnica pura. La dimensión política siempre está presente. Puesto que reconoce la complejidad de las decisiones políticas, destaca la importancia de los incentivos. Si son claros, es posible reducir las ineficiencias de la política. En los últimos años, Wiesner (2004a) retoma la hipótesis del origen político del desequilibrio fiscal. Pero ahora considera que la principal causa es la Constitución de 1991, que elevó el gasto

<sup>26</sup> Ver, además, Wiesner (1981 y 1984).

<sup>27</sup> “[...] es claro que lo que importa no es tanto el volumen o monto del gasto público sino su composición interna. En la medida en que el gasto público resulta casi imposible de reducir, entonces siempre será preferible gastar más en inversión que en funcionamiento” (Wiesner, 1980a, 9).

“[...] el problema del subdesarrollo tiene más que ver con la calidad de los diagnósticos y con la consistencia de las políticas que con la escasez de los recursos” (Wiesner, 1991, 29).

<sup>28</sup> Desde otro punto de vista, la idea ha sido desarrollada por Alesina y Perotti (1995). Ver, además, Giraldo (2000) y Wiesner (1994b).

<sup>29</sup> En los ochenta aún no emplea el lenguaje institucional. Examina la dimensión política del presupuesto desde una óptica más estrecha, como ilustra este párrafo: “Se trata, también, de la amenaza de huelga que hace una determinada entidad del sector público, en un momento crítico, cuando al gobierno nacional le es políticamente imposible rechazar una pretensión por mayores sueldos o bonificaciones que no tienen base legal o justificación económica. Se trata del hospital que amenaza cerrarse. Se trata de la universidad que aparentemente envía a sus profesores y a sus estudiantes a que organicen una asonada y un bloqueo de vías públicas para presionar por el pago de unos gastos que nadie controló y que no constituyen legalmente una carga contra la Nación” (Wiesner, 1982, 138).

público a niveles insostenibles. La independencia del Banco de la República es positiva porque reduce el impacto de los factores políticos. Y tiene sentido siempre y cuando haya coordinación de las políticas fiscal y monetaria.

La literatura marxista insiste en leer el desbalance fiscal como expresión del conflicto político<sup>30</sup>. El monto del déficit refleja la distribución del presupuesto entre los distintos grupos de presión. El déficit es el resultado de la lucha política por la apropiación de los recursos del Estado. Wiesner reconoce la incidencia de la política en la distribución del presupuesto y del gasto pero la da un alcance más restringido que la literatura marxista.

Al explicar los alcances de la inversión del *Plan de Integración Nacional*, Wiesner (1980a) destaca la tensión entre inversión pública y estabilización. El Plan reconoce la importancia del mercado interno y la necesidad de fortalecer la integración nacional. Wiesner no es keynesiano, pero el Plan tiene un aire keynesiano que se manifiesta en la relevancia de la demanda y en la importancia que le atribuye a los encadenamientos asociados a la inversión pública. En la visión del Plan, la competitividad internacional pasa por la consolidación del mercado interno<sup>31</sup>. El keynesianismo de Wiesner es muy débil cuando se refiere a los gastos de funcionamiento. Para un keynesiano consecuente, la distinción entre inversión y funcionamiento no sería muy relevante. Si los salarios de los empleados públicos se gastan en demanda interna, este multiplicador podría ser tan eficiente como el de la inversión. Pero para Wiesner, que mira con timidez a Keynes, sí es relevante la distinción entre ambos tipos de gasto. La inversión contribuye más a la estabilización que el gasto en funcionamiento. En la literatura fiscal colombiana este principio se formula como una verdad incontrovertible. Esta división taxativa tiene varios problemas. Primero, la división del presupuesto entre gasto e inversión es muy arbitraria. Segundo, al considerar que la inversión es intrínsecamente mejor que el funcionamiento, se desconocen los efectos multiplicadores del gasto en la economía doméstica. Tercero, hay gastos de gastos; no es lo mismo pagar maestros que los tiquetes aéreos de un *tour* de parlamentarios. Wiesner no ahonda ninguno de estos tres aspectos. En parte, porque no está muy convencido del potencial reactivador

<sup>30</sup> Por ejemplo, O'Connor (1973).

<sup>31</sup> Estos días que todos los ojos están puestos en el TLC, bien valdría la pena volver a leer algunas de las recomendaciones del PIN. Es ingenuo pretender mejorar la competitividad internacional sin avanzar en el proceso de integración nacional.

del gasto de funcionamiento. Y en parte, porque estas dimensiones quedan subsumidas en la reflexión institucional.

## DESCENTRALIZACIÓN Y GASTO PÚBLICO

Wiesner fue autor o coautor de los principales estudios sobre la descentralización y el gasto público que se realizaron en el país en los ochenta y noventa: Bird y Wiesner (1982), Comisión del Gasto Público (1987) y Wiesner (1992b). Los dos primeros se proponían mejorar la eficiencia del Estado, aunque con énfasis diferentes (González, 1987). Ambos reiteraban que el gasto era suficiente para atender las necesidades del sector público pero que su manejo era deficiente<sup>32</sup>. Los puntos más relevantes eran: la administración del gasto puede ser más eficiente; la eficiencia se consigue con incentivos adecuados; el equilibrio fiscal es preferible al desbalance de las finanzas públicas; los recursos atados no son convenientes para el manejo adecuado de las finanzas públicas, la flexibilización del gasto favorece la buena administración; las transferencias deben ser condicionales para mantener el esfuerzo fiscal<sup>33</sup>; la rendición de cuentas debe pasar de la lógica “agente/principal” al enfoque del federalismo fiscal<sup>34</sup>.

La Comisión de Gasto, más claramente que el informe de Bird y Wiesner, asoció la eficiencia del sector público a la del sector privado. Comparó la rentabilidad media de las empresas públicas y privadas, y mostró que la segunda era mayor que la primera. Aunque la comparación era burda, se explica porque la Comisión trató de concretar la idea de crear incentivos tan cercanos al mercado como fuera posible para que las empresas públicas tuvieran un mejor desempeño. Esa comparación caricaturizó el argumento de Wiesner. Era demasiado simplista<sup>35</sup>. No es extraño que la Comisión llevara tan lejos las intuiciones de Wiesner, porque a veces el autor parece caer en la tentación de pensar que los incentivos privados se pueden trasladar sin mayor dificultad a la administración del sector público.

Los dos primeros estudios eran muy fiscalistas. El tercero tenía una visión más compleja. Enriquecía el análisis con reflexiones de índole

<sup>32</sup> “[...] el problema es más de asignación que de disponibilidad de recursos” (Wiesner, 1994a, 126).

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo, Wiesner (1995, 14).

<sup>34</sup> En sus análisis sobre el federalismo fiscal, Wiesner sigue a Oates (1972 y 1990). El federalismo fiscal actúa como un *market surrogate* (Wiesner, 1995, 36).

<sup>35</sup> A pesar de sus limitaciones, este criterio burdo fue incorporado en el decreto 489 de 1998.

institucional. Y aunque Wiesner (1992b) superó la lectura estrecha de los dos trabajos anteriores, reiteró el principio que debe regir la política fiscal: la eficiencia local mejora si se crean incentivos adecuados. E insistía en que “las transferencias nacionales están desestimulando el esfuerzo fiscal propio” (ibíd., 285). Las transferencias sin condiciones —decía— se adhieren al presupuesto local, causando el *flypaper effect*<sup>36</sup>. La descentralización sólo tiene sentido si los ingresos locales crecen a un ritmo similar al de los ingresos nacionales. Por ello, “la verdadera medida de la descentralización es si los ingresos tributarios locales están creciendo como proporción del total de ingresos tributarios del país que se trate” (Wiesner, 2002c, 6). En los ochenta, el proceso de descentralización estuvo muy amarrado al saneamiento fiscal (González, 1994). El motor de la descentralización fue la estabilidad de las finanzas públicas.

La perspectiva de Wiesner cambió en los noventa y su lectura de la descentralización se tornó más institucional, como refleja el Informe de la Misión de Descentralización. La “descentralización como reparto” debe dar paso a la “descentralización para el desarrollo”. El ordenamiento institucional debe poner en primer plano la eficiencia del sector público subnacional, porque allí tiene lugar de manera privilegiada la interacción entre el agente (alcalde y poder ejecutivo municipal) y el principal (electores locales). Se supone que la cercanía entre el elector y el elegido es condición para la eficiencia (Wiesner, 1994a, 16). El espíritu de Wiesner se refleja claramente en esta frase: “el diseño de una organización fiscal territorial y política no debería ir en contra de las fuerzas del mercado” (1992b, 54). Hasta donde sea posible, los ingresos del Estado deben obedecer al *principio del beneficio*, porque se acerca más al mecanismo de precios y los individuos interpretan las tasas como un “precio” (1994a, 12). El *principio de la capacidad de pago* oscurece la relación entre el costo de prestar el servicio y el beneficio. En cada localidad se debe estimular el esfuerzo propio para reducir al máximo el *desbalance vertical*. El ideal sería que los gobiernos locales financien sus propios gastos (ibíd., 16).

<sup>36</sup> “Cuando una fuente externa de financiamiento provee recursos en forma automática, en cantidades crecientes, año por año, y virtualmente sin ninguna condicionalidad significativa, ¿cómo esperar que el esfuerzo fiscal propio sea una prioridad local real?” (Wiesner, 1992b, 284). El gasto local se vuelve endógeno porque depende cada vez más de las transferencias de la nación. “Se entiende por endogenidad del gasto territorial su excesiva dependencia de las transferencias del nivel nacional” (Wiesner, 2002c, 1). En Colombia, “las transferencias nacionales están desestimulando el esfuerzo fiscal propio” (Wiesner, 1992b, 285).

Mientras que el gobierno nacional responde por las transferencias que realiza, el gobierno local es responsable de las transferencias que recibe (*ibid.*, 14).

Desde el punto de vista del gasto público, la descentralización no ha sido un juego de suma cero (el mayor gasto local contrarresta el menor gasto del gobierno central). El gasto público como porcentaje del PIB sigue creciendo. “El agregado total del gasto público como porcentaje del PIB ha venido creciendo desde comienzos de la pasada década” (Wiesner, 2002c, 11). La “ley de Wagner” se sigue cumpliendo<sup>37</sup>. En la segunda mitad de los ochenta y la primera de los noventa el mayor gasto público local tuvo efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica. “El aumento de las transferencias generó un exceso de gasto y de endeudamiento a nivel subnacional. Ello contribuyó a las crisis macroeconómicas y cambiarias de México, Brasil, Argentina, Colombia y otros” (Wiesner, 2003a, 23)<sup>38</sup>. En Colombia, la situación ha cambiado de manera sustantiva desde finales de los noventa porque los gobiernos locales tienen superávit cada vez mayores mientras que aumenta el déficit de la nación.

El tercer estudio superó la visión fiscalista de los anteriores y planteó que “el concepto de ‘mayor esfuerzo fiscal propio’ podría ser ampliado para incluir aspectos tan importantes como la planeación municipal y la inclusión de técnicas de evaluación” (p. 61).

Como mecanismo de asignación de recursos, los subsidios a la demanda son mejores que los subsidios a la oferta. A diferencia de Sarmiento, Wiesner considera que la distribución de subsidios a través de la demanda es preferible a la lógica de la oferta<sup>39</sup>. La opción de Wiesner es compatible con su perspectiva institucional. Una vez se da énfasis a la elección y a los incentivos del mercado, los subsidios a la demanda son mejores que los subsidios a la oferta<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Wagner (1883) dice que el gasto público como porcentaje del PIB tiende a crecer con el tiempo.

<sup>38</sup> Ver, además, Wiesner (1988).

<sup>39</sup> El interesante debate publicado por *Edu.co* en 1998 refleja muy bien los argumentos de Wiesner a favor de los subsidios a la demanda. Su contradictor, Eduardo Sarmiento, desfiende los subsidios a la oferta (Wiesner, 1998a y Sarmiento, 1998). Ver además, Wiesner (1994b). Aunque el debate se refiere a la manera de distribuir el gasto en educación, también se refiere a consideraciones generales aplicables a otros campos, como el de la salud.

<sup>40</sup> “Esta ruta de reforma [subsidios a la demanda] no terminaría con la capitalización sino que tendría que seguir hacia esquemas donde el ‘escogimiento’ por parte de los actores económicos y políticos del proceso tenga un creciente papel. Se entiende por ‘escogimiento’ el entorno que regula al nivel territorial, al plantel, al estudiante y al profesor. La premisa analítica es que entre mayor descentralización

Y aunque a primera vista este tipo de argumentación parece impecable, la realidad no es tan simple. En la educación y la salud la escogencia puede no ser posible. Arrow muestra que la teoría de la elección racional no se puede aplicar en el caso de la salud, porque la naturaleza del bien no lo permite, y ni siquiera se atreve a examinar “la salud” porque el asunto le parece muy complejo. Limita su reflexión a los “servicios médicos”, más aprehensibles (1963b, 1965). Pero ni aún para ellos son pertinentes los principios de la elección racional. Wiesner desconoce esta literatura sobre situaciones de imposibilidad. Supone que siempre es factible extender la lógica de la elección de mercado a cualquier campo de la política pública. Cuando menciona a Arrow y a Sen no da importancia a las imposibilidades que plantean<sup>41</sup>.

Sarmiento argumenta en contra de los subsidios a la demanda y a favor de los subsidios a la oferta. Considera que estos son más eficientes, y no entra en las consideraciones de la teoría de la elección social. Tampoco menciona los problemas de imposibilidad planteados. Su crítica a los subsidios a la demanda se inspira en principios keynesianos. El Estado debe garantizar los recursos para financiar los servicios sociales. Y muestra que la asignación del gasto en educación con criterios de oferta ha sido eficiente.

Wiesner ha pasado de una visión fiscal hacia una institucional, sin dar mayor importancia a la descentralización regional. Krugman (1991) muestra el alcance de los procesos endógenos que se desprenden de la dinámica espacial. En la descentralización colombiana se ha hecho énfasis en lo fiscal dejando de lado el desarrollo regional (González, 2004a). Wiesner trata de superar las limitaciones de la descentralización fiscal con el enfoque institucional, pero no tiene en cuenta la dimensión espacial. Menciona el tema, pero no lo desarrolla. La autonomía regional y la construcción de un nuevo federalismo fiscal deben pasar por un rediseño de las transferencias (1992b, 285). Da énfasis a las transferencias. Y el desarrollo regional ocupa un lugar secundario.

y autonomía exista más alta será la probabilidad de obtener mejores resultados. Esto no quiere decir que ‘school choice’ o un sistema de ‘vouchers’ se consideren como panaceas sino que esa es la dirección en que se debe mover el proceso de reforma. En breve, el énfasis hay que buscarlo más del lado de la demanda que de la oferta” (Wiesner, 1998a, 15).

<sup>41</sup> Los textos de Sen (1970b, 1971, 1973 y 1977) ponen en evidencia las imposibilidades que se derivan del paso de la elección individual a la colectiva. Y en la educación y la salud estas imposibilidades se expresan de manera contundente.

## FEDERALISMO FISCAL, ELECCIÓN PÚBLICA Y ELECCIÓN SOCIAL

Wiesner percibe el tránsito de la elección individual a la elección colectiva a la manera del federalismo fiscal y de la *elección pública*, inspirado en Buchanan y Tullock (1962)<sup>42</sup>. Opción muy distinta a la de la *elección social*, desarrollada por Arrow (1951) y Sen (1970a). Para los teóricos de la elección pública, el mercado es un punto de referencia adecuado para pensar la elección colectiva, y el balance costo/beneficio y los incentivos privados favorecen el bienestar y la eficiencia. Mientras que para Arrow y Sen el mercado no es un punto de referencia. Los criterios que guían la elección individual y colectiva no son compatibles. Y es *imposible* tender un puente lógicamente congruente entre ambas formas de elección.

Para ubicar mejor el pensamiento de Wiesner, la gráfica 1 presenta un mapa de los autores más representativos de las escuelas que han orientado la discusión sobre la descentralización en el último medio siglo. La columna del lado izquierdo corresponde al federalismo fiscal y a la elección pública<sup>43</sup>, la del centro a la elección social, y la de la derecha a la acción colectiva. La raya horizontal doble de la mitad marca la distinción entre elección individual y elección colectiva.

Los autores de la parte superior de la línea horizontal doble ponen énfasis en la elección individual. Entre la elección pública y la elección social hay dos diferencias. La primera es el conflicto entre las versiones de lo posible y de lo imposible. Mientras que la teoría de la elección social se mueve en el espacio de las imposibilidades, la teoría de la elección pública trata de minimizar los conflictos relacionados con la revelación de preferencias y la elección colectiva. La segunda, relacionada con la primera, se refiere a la extensión del sistema de precios. La teoría de la elección pública busca que las organizaciones públicas y los bienes públicos sigan lo más de cerca posible la lógica del mercado, mientras que la elección social reconoce que la esfera del mercado es limitada y no pretende que las decisiones en la esfera política respondan a la lógica costo-beneficio. La distinción entre las dos escuelas se representa mediante el paso de la elección individual

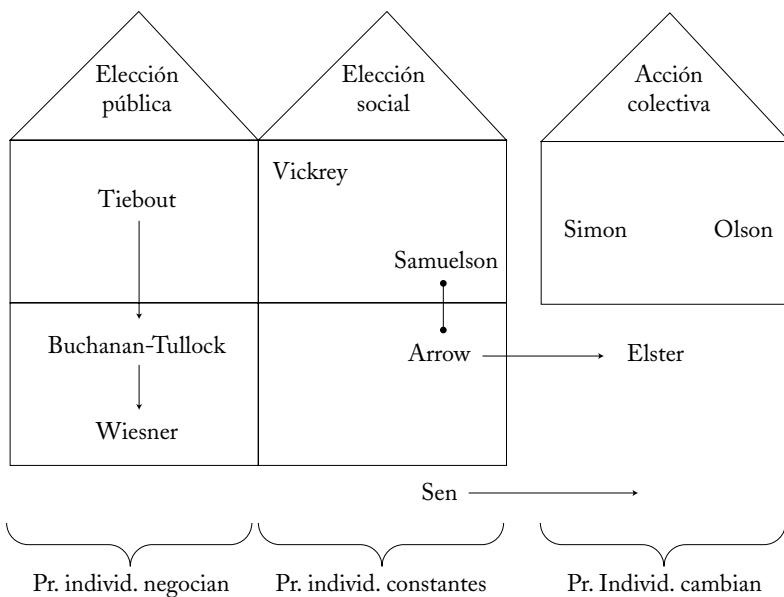
<sup>42</sup> Ver, Wiesner (1992a, 1992b, 1994a y 1997a). Y, además, Buchanan y Musgrave (1999), Cuevas (1998), Muller (1976, 1979, 1989 y 1997) y North y Weingast (1989).

<sup>43</sup> En el estudio de Forero et al. (1997) se hace un recuento cuidadoso de los autores más representativos de esta corriente.

a la colectiva. La línea horizontal doble se aborda de dos maneras. En la columna del lado izquierdo está traspasada por una flecha que indica que es posible pasar de la elección individual a la colectiva. En la columna del medio, la línea vertical con dos esferas refleja la imposibilidad del paso lógico de la elección individual a la colectiva.

Gráfica 1

Autores representativos de la elección pública, la elección social y la acción colectiva



Los teóricos de la elección pública buscan que la cooperación, el orden constitucional, la función de bienestar social o cualquiera que sea la manera de expresar el paso de la elección individual a la colectiva se formule de modo que se pueda negociar la escogencia individual. La elección colectiva insiste en los teoremas de imposibilidad. El punto de partida de la acción colectiva es diferente: el bienestar colectivo es, de por sí, diferente del bienestar individual.

Samuelson (1954) y Tiebout (1956) divergen en el terreno de la elección individual. Mientras que Samuelson considera que frente al bien público no hay forma de conocer las preferencias del individuo, Tiebout piensa que existen mecanismos para revelar esas preferencias. Para Tiebout (1956) no hay imposibilidades porque hay mecanismos para que las personas revelen sus preferencias frente a los bienes públi-

cos. Los ciudadanos las expresan “votando” con los pies<sup>44</sup>. Se van del municipio si los beneficios que le proporcionan los bienes y servicios públicos son inferiores a los costos. Las pretensiones de Tiebout son modestas. No busca elaborar una teoría general de las finanzas públicas y de los bienes públicos. Tampoco le interesa plantear de manera explícita el conflicto entre elección individual y elección colectiva. Su propósito es mostrar en qué circunstancias se podría superar el obstáculo de la no revelación de preferencias.

La literatura posterior ha extendido el modelo de Tiebout, mostrando que puede conjugar eficiencia, descentralización y control ciudadano. También se ha querido mostrar que no sólo resuelve las dificultades inherentes a la revelación de preferencias, sino que soluciona los problemas de la elección colectiva. La decisión de migrar, que es individual, se traduce en una voluntad colectiva, pues el aumento o la disminución del número de personas de una localidad es señal de aceptación o de rechazo de las políticas municipales. La localidad es un lugar privilegiado de encuentro entre los funcionarios y los ciudadanos, que pueden expresar directamente sus inquietudes a los gobernantes. La cercanía entre el elector y el elegido es garantía de eficiencia. Igual que el cliente, el ciudadano-elector procura que su voz sea escuchada. Si su voluntad no es respetada tiene dos alternativas: se va de la localidad –“emigra con los pies”, como dice Tiebout– o no vuelve a votar por el candidato o el partido que lo defraudó. En el esquema de Tiebout la equidad no es un asunto intrínsecamente relevante. La libre movilidad de las personas entre localidades las coloca en igualdad de condiciones.

El nivel inferior de la columna de la izquierda incluye a Buchanan y Tullock (1962) que, como Tiebout, no creen que haya imposibilidad<sup>45</sup>. Para ellos existe una línea de continuidad entre la elección individual y la elección colectiva. A través de una decisión unánime, o casi unánime, el interés individual no entra en conflicto con el interés colectivo. Es más fácil alcanzar la unanimidad cuanto más precisa y detallada sea la regla. Buchanan y Tullock le critican a Arrow (1951 y 1963a) su afán de buscar una función de bienestar social, porque consideran que este objetivo ambicioso imposibilita el acuerdo entre las personas. Los compromisos deben ser sobre reglas básicas, y cuanto

<sup>44</sup> Wiesner (1995, 40) presenta su visión del modelo de Tiebout. Sobre la propuesta de Tiebout, ver González (1994).

<sup>45</sup> Pero Buchanan critica el simplismo de Tiebout, ver Buchanan y Goetz (1972).

más elementales mejor. La búsqueda de reglas básicas, simples y claras pone en segundo plano las preguntas, de naturaleza consecuencialista, sobre el tipo de sociedad que se quiere. Por ello, los análisis distributivos tienen más cabida en la definición de la función de bienestar social que en la fijación de la regla mínima.

En aras del acuerdo –dicen Buchanan y Tullock– la preferencia individual puede ser negociada. Es legítimo y necesario extender la noción de eficiencia del mercado a la esfera política. Proponen un modelo general para mostrar que mediante la acción colectiva un grupo de personas responde a los *costos externos* que les causan las acciones privadas de otros individuos. Frente al costo externo, la persona afectada recurre a la asociación, a la acción colectiva. El costo externo es mínimo si las modalidades de la acción colectiva se determinan por unanimidad. Pero la acción colectiva también tiene costos. No siempre es fácil llegar a un acuerdo para realizar una actividad conjunta. Y los costos son mucho más altos cuando se busca que el acuerdo sea unánime. El esfuerzo para estimular la acción colectiva corresponde a los *costos de decisión*. La suma de los costos externos y de los costos de decisión conforma los *costos de la interdependencia social*. Cada persona tratará de reducir el costo de interdependencia social.

Buchanan y Tullock proponen tres alternativas de organización. En la opción a, el individuo considera que lo mejor es no hacer acuerdos; en la opción b, recurre a una asociación privada; y en la opción c, acepta la acción estatal. La decisión final se inclinará hacia la solución que minimice los costos de la interdependencia social. En este esquema la preferencia individual se plasma en la acción colectiva. No hay ruptura entre las elecciones individual y colectiva porque si hay unanimidad, o casi unanimidad, la elección colectiva expresa adecuadamente las preferencias individuales.

Wiesner se sitúa en la columna de la izquierda porque tampoco percibe la imposibilidad de conciliar las elecciones individual y colectiva. Su análisis de las políticas públicas toma como referencia la elección del consumidor en el mercado<sup>46</sup>. Esta visión ha tenido tanta acogida en las discusiones sobre la descentralización que se han dejado de lado las otras perspectivas analíticas. Se han desconocido los aportes de Arrow y Sen. La tecnocracia colombiana ha recogido con enorme simplismo el vínculo entre la elección de mercado y la elec-

<sup>46</sup> “[...] la mayor cercanía de los consumidores a la oferta de bienes públicos y la competencia interjurisdiccional facilitan una mejor revelación de preferencias por los bienes públicos” (Wiesner, 1995, 54).

ción política que se desprende del análisis de Wiesner, y ha llegado a creer ingenuamente que el sistema de precios se puede extender, sin más, a todas las esferas de la actividad pública.

Comienzo el análisis de la segunda columna con Samuelson, quien no es tan optimista como Tiebout. Insiste en que frente al bien público, que no admite exclusión ni rivalidad, es imposible revelar preferencias. Para definir el bien público no es necesario involucrar a los “n” individuos de la sociedad. Basta –dice Samuelson (1969, 108)– que “en la función de utilidad entren dos o más personas”. Si definimos la función de utilidad de las personas i, j como:

$$u^i = u^i(x_1^i, \dots, x_n^i; x_{n+1}, \dots, x_{n+m})$$

$$u^j = u^j(x_1^j, \dots, x_n^j; x_{n+1}, \dots, x_{n+m})$$

donde  $u$  es la función de utilidad y  $x$  son los bienes. Los bienes 1 a  $n$  son privados y los bienes  $n + 1$  a  $n + m$  son públicos porque entran, simultáneamente, en la función de utilidad de las personas i, j, sin tener en cuenta sus preferencias. La cantidad de bienes privados  $x_1, \dots, x_n$  depende de las preferencias de cada persona. Pero la demanda de bienes públicos  $x_{n+1}, \dots, x_{n+m}$  no es función de las preferencias. Son los mismos para ambas personas, que no los pueden escoger en virtud de la no exclusión y la no rivalidad. Para Samuelson la imposibilidad se presenta cuando el sistema de precios comienza a tener obstáculos. Los precios no operan bien en el caso de la salud, la justicia, la sostenibilidad ambiental, la educación, etc. Ve un conflicto entre “bienes privados puros en los cuales los mecanismos de mercado operan de manera óptima [...] versus el amplio campo de los bienes públicos, que es el de las externalidades del consumo” (1969, 109). El precio del bien público no depende del mercado sino del tipo de impuesto y de las particularidades del régimen tributario. Es imposible que el consumidor revele sus preferencias frente a los bienes públicos. Por consiguiente, es vano pretender ampliar el sistema de precios para encontrar “señales” de mercado que informen sobre la satisfacción que estos bienes brindan a los consumidores.

Al preguntarse cómo definir los impuestos, Samuelson se ve obligado a tratar el tema de la justicia, que asocia a la equidad. La pregunta por la “justicia o la equidad” es inevitable porque sin hacer explícitos los criterios redistributivos es imposible saber cómo se forman los precios de los bienes públicos. Acepta que detrás de toda

tasa impositiva hay un criterio implícito de justicia redistributiva. Y es consciente de que al introducir el tema de la normatividad subyacente al tributo debe establecer cómo se pasa de la elección individual a la elección colectiva. Al fin y al cabo, en una sociedad liberal no hay impuesto sin representación. Samuelson se encuentra en un callejón sin salida. Ya ha demostrado la imposibilidad de revelar preferencias en el terreno de la elección individual. Pero para avanzar en la construcción de un modelo de equilibrio general tiene que asignar “precios” a los bienes públicos. Y aunque la función de demanda resultante sea una “seudofunción” debe explicar, así sea torpemente, cómo se define el “precio” de los bienes públicos. Y aquí no puede evadir los aspectos relacionados con la justicia y la elección colectiva. Ante ese reto, se declara vencido. Deja los asuntos relacionados con la elección colectiva en manos de un “planeador omnisciente” (Samuelson, 1969, 102), que pueda definir la función de bienestar social óptima. Y frente a la justicia opta por aplazar la discusión.

El tema de la “justicia o la equidad” abruma a Samuelson. Sospecha, con razón, que allí las imposibilidades pueden ser mayores que las que observa en el campo de las preferencias reveladas. En el ensayo de 1969 enuncia las que para él son las dos nociones de justicia, o equidad. A la primera, que se nutre de la tradición benthamiana, la define así:

una sociedad justa o equitativa es aquella en la cual los ingresos están asignados de tal manera que produzcan la más grande bienaventuranza a todo el universo –aun si ello implica sacrificar algo del bien-estar (*well-being*) de una persona, con el loable propósito de incrementar el bien-estar del resto de la humanidad (1969, 100-101).

A la otra, liberal, la enuncia así:

cada hombre, en virtud de su naturaleza humana, tiene un núcleo inviolable de derechos que no pueden ser afectados aun en el caso de que ello contribuyese a un mejoramiento del bien social [...] Si por alguna razón su derecho fuese violado, lo menos que se puede pedir es que a los otros se les trate de la misma manera (¡las comparaciones se deben establecer de alguna forma!) (1969, 101).

Samuelson describe correctamente el *quid* de la filosofía política contemporánea: el conflicto entre igualdad e incentivos. La solución de la tensión entre el respeto a la libertad y las diversas formas de intervenirla en aras del bien común –dice– es una tarea que “dejo a doctorantes perseverantes”. Por el momento,

me concentraré en el caso usual de una función de bienestar (*welfare*) social –arguyendo como posible justificación [para no ahondar en el tema de la justicia] [...] que si nos concentramos en el problema de definir las finanzas públicas óptimas para una sociedad futura lejana, tendremos todo el tiempo necesario para hacer los cambios requeridos sin que frustremos las expectativas de las personas y sin que maltratemos sus derechos legales (humanos y de propiedad). Además, como parte de la posible teoría óptima, si lo deseamos, podemos incorporar algunas nociones de la segunda definición de justicia, como restricciones colaterales al problema de la maximización del bienestar (*welfare*) social (1969, 101-102).

Esta frase hace explícita cierta preferencia por la noción de justicia liberal. El punto relevante para nuestros propósitos no es la posición que adopta finalmente, sino la identificación de los términos del problema. Samuelson y Vickrey (1945) ponen de manifiesto la compleja interacción entre “igualdad e incentivos”: restringir la libertad para conseguir la igualdad o no restringir la libertad para lograr la eficiencia. Las normas sobre descentralización enfatizan ambos principios sin aclarar a cuál dar prioridad.

Vickrey hace una contribución significativa. En un ambiente de riesgo, es posible derivar una función de utilidad que sea “una guía razonable hacia la distribución óptima del ingreso” (1945, 27, énfasis nuestro)<sup>47</sup>. Muestra que el tema distributivo está en la raíz de la función de utilidad, siempre y cuando la elección sea riesgosa. Una vez se abre el campo a la probabilidad, es posible encontrar una función de utilidad compatible con una alternativa distributiva óptima. Uno de los aciertos de Vickrey es el de haber derivado, de la propia función de utilidad, los aspectos normativos de la distribución. Y para Arrow (1994) el éxito del procedimiento es haber modificado el enfoque habitual de la función de utilidad.

Antes del artículo de Vickrey, los estudios de la función de utilidad daban gran importancia a la independencia de las utilidades marginales derivadas del consumo de las diferentes mercancías. Vickrey cambió el eje del análisis y propuso acercarse a la medición de la utilidad marginal a través de la elección bajo riesgo. Arrow destacó que Vickrey antecedió a Harsanyi (1953) en la formulación de este principio. Gracias a la elección bajo riesgo, el individuo puede plantearse, de manera razonable, diversos escenarios, con la condición de que tenga la misma probabilidad que cualquier otro de estar en la posición que ha escogido. La equiprobabilidad resuelve, de entrada, el conflicto entre elección individual y elección

<sup>47</sup> Sobre el significado de lo razonable en Vickrey, ver González (2004b).

colectiva. Pero como en el mundo real la equiprobabilidad nunca se puede alcanzar, no queda más remedio que aceptar diversos grados de imposibilidad.

La imposibilidad de construir una función de bienestar social que refleje las preferencias individuales pone de relieve las restricciones de la regla de la mayoría en las sociedades democráticas. La gran debilidad de la regla de la mayoría –dice Arrow– es que puede llevar a situaciones muy injustas. En virtud de los teoremas de imposibilidad, la teoría de la elección social no admite una secuencia lineal entre la elección individual y la elección colectiva, entran en conflicto permanente porque los intereses del individuo no se reflejan en la decisión colectiva.

La última columna del lado derecho incluye a los pensadores que, como Olson (1965) y Elster (1983 y 1989), destacan las complejidades inherentes a la acción colectiva. Para ellos el problema no radica en el paso lógico de la elección individual a la colectiva, sino en la manera de configurar los procesos de acción colectiva.

Olson dice que el comportamiento estratégico es más factible en los grupos pequeños que en los grupos grandes<sup>48</sup>, porque en estos últimos es más difícil que los intereses inmediatos del individuo coincidan con los del grupo en el mediano plazo. Hay una tensión permanente entre las preferencias de la persona y las preferencias del grupo. Por un lado, la persona busca la acción colectiva porque le conviene pero, por otro lado, debe renunciar a sus pretensiones individuales en aras de la acción del grupo. Olson usa un ejemplo muy sencillo para mostrar el conflicto entre los intereses individuales y colectivos. Si un grupo de empresas decide utilizar su poder oligopólico para reducir la demanda y aumentar los precios, cada una de las empresas que participan en el acuerdo no puede, así lo quiera, aumentar su cuota de producción. En el momento en que una de ellas decida incrementar la oferta, el pacto se rompe, los precios bajan y todas las empresas pierden los beneficios derivados del mayor precio<sup>49</sup>.

Simon (1945 y 1982) muestra los condicionamientos que impone la racionalidad limitada y destaca las conductas erráticas e impredecibles de las organizaciones. Ni el mercado ni la existencia de reglas de juego claras solucionan las dificultades de las organizaciones.

<sup>48</sup> Hay comportamiento estratégico cuando la elección de la persona i incide en la decisión de la persona j.

<sup>49</sup> “[...] mientras que todas las firmas tienen un interés común en vender a un precio más alto, tienen intereses antagónicos en lo que respecta a la cantidad de producto” (Olson, 1965, 9).

De los análisis de Olson y Simon se derivan dos conclusiones: la acción colectiva obliga a dejar de lado los intereses individuales, el conflicto entre “igualdad e incentivos” se resuelve por fuera del mercado y a través de opiniones razonables y no racionales.

Elster (1983 y 1989) insiste en que la acción comunicativa y la cooperación son mecanismos de acción colectiva más adecuados que la agregación de preferencias a través del voto, o que la defensa de reglas mínimas que buscan favorecer los principios de la libertad individual.

El tema de la acción colectiva no apasiona a Wiesner. Quizá porque confía en que el buen ordenamiento institucional y los incentivos adecuados son suficientes para que los recursos de la sociedad se asignen de manera eficiente.

## EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Wiesner se define como nuevo institucionalista. Y enmarca esta opción en su visión del federalismo fiscal y de la elección pública. El mercado es el punto de referencia, y frente al sistema de precios no hay rupturas sino continuidades. La siguiente frase resume su manera de concebir la relación entre teoría de la elección pública y mercado.

el problema es cómo pasar de un óptimo paretiano del mercado a un óptimo por escogimiento público colectivo. Y aquí surgen, *inter alia*, tres interrogantes básicos sobre las “decisiones públicas colectivas”: i) ¿Qué tan eficaz es el proceso político de votaciones y decisiones por mayoría para generar políticas públicas consistentes y favorables al interés colectivo o público? ii) ¿Cómo se podría mejorar el proceso político mismo para que en verdad revele las preferencias reales del “consumidor-votante-contribuyente”, al mismo tiempo y en forma consistente? y iii) ¿Cómo se podría construir un “orden social” propicio al desarrollo político y al bienestar económico de la comunidad como un todo? (Wiesner, 1992b, 92).

La reflexión comienza con el paso del óptimo de Pareto del mercado al óptimo del escogimiento público colectivo. La primera pregunta introduce una noción de “consistencia” que no es clara. La segunda supone que hay una secuencia lógica entre consumidor, votante y contribuyente. La tercera indaga cómo podría funcionar el orden social en beneficio de todos. Arrow y Sen rechazarían de plano la primera porque es inadecuada. Para ellos no hay paso de la elección individual a la colectiva. La elección de mercado (a través de los precios) –dice Arrow– es cualitativamente distinta de la escogencia política (a través del voto). Wiesner también supone que no hay ruptura entre ambos tipos de elección, sin discutir la pertinencia de dicho procedimiento.

Este modo de proceder es congruente con el método de Buchanan y Tullock, pero no con el de Arrow y Sen. Y la tercera pregunta se relaciona con la función de bienestar social. Las preguntas de Wiesner expresan el ideal de los procesos de elección pública, sin examinar las condiciones que permitirían conseguir tales objetivos. Wiesner no advierte las brechas que existen entre los momentos correspondientes a las tres preguntas.

Su énfasis en el mercado y en el sistema de precios lo lleva a establecer una línea de continuidad entre la economía institucional y el mercado<sup>50</sup>. Supone que el proceso es convergente. Esta idea de fondo se manifiesta de diversas maneras. Una de ellas, en la que más insiste, es la necesidad de estimular la competencia entre agentes privados y sector público, o entre instituciones públicas<sup>51</sup>. Desde su perspectiva, la competencia mejora la eficiencia, pues abre la puerta a la elección. El usuario escoge la entidad que ofrece el servicio con una mejor relación calidad/costo. Wiesner quiere acercar hasta donde sea posible la lógica privada y la dinámica de decisión del sector público. Busca que los agentes económicos expresen sus preferencias, y para que ello sea posible se requiere un precio de referencia o, por lo menos, una tarifa. La tarifa tiene más cercanía con el precio que el impuesto. La tarifa es compatible con el principio de beneficio y el impuesto con el de capacidad de pago. A diferencia del impuesto, la tarifa permite revelar preferencias. Pero, comparada con los precios, la tarifa es un medio muy imperfecto para revelar preferencias.

Wiesner lee de manera muy general a los autores que afirman la imposibilidad, y parece no percatarse del profundo conflicto entre su visión y la de ellos. Para Arrow, la elección colectiva se debe pensar por fuera de los precios y del mercado. Las elecciones individual y colectiva son irreconciliables. Hay una brecha radical que existe entre el trabajo de Arrow y Debreu (1954) sobre el equilibrio de mercado y los artículos de Arrow sobre elección colectiva. Arrow y Debreu parten de una función de utilidad en la que los argumentos son bienes. El equilibrio existe y es único en ciertas condiciones. La convergencia permite encontrar un vector de precios de equilibrio.

<sup>50</sup> “El diseño de una organización fiscal territorial y política no debería ir en contra de las fuerzas del mercado” (Wiesner, 1992b, 54).

<sup>51</sup> “[...] el objetivo principal de la descentralización es la búsqueda de la eficiencia alocativa en todo tipo de gasto o política pública, bien sean sus objetivos de carácter económico o social. Sus instrumentos son: i) la mayor competencia dentro del sector público; ii) la descentralización de las decisiones acercándolas a los consumidores, y iii) las transferencias al sector público territorial” (Wiesner, 1995, 11).

El enfoque de Arrow en el campo de la elección social es totalmente diferente porque los argumentos de la función de utilidad son estados del mundo y no bienes; porque el sistema de precios no es aplicable a los estados del mundo, y porque la naturaleza de la elección económica es cualitativamente distinta de la elección política. Arrow reconoce la ruptura y no pretende construir una teoría integral. La brecha termina expresándose como imposibilidad. Para Wiesner, en cambio, hay una continuidad entre las elecciones individual y colectiva.

Wiesner, como nuevo institucionalista, se siente muy cerca de Coase y de North<sup>52</sup>. Pero como sucede en el caso de la elección colectiva, tampoco advierte las imposibilidades que formula los nuevos institucionalistas. Coase, por ejemplo, muestra que hay un conflicto entre el mercado y las organizaciones<sup>53</sup>. Ambas dimensiones son cualitativamente distintas, y entre ellas hay rupturas insalvables. En la firma, dice Coase, prevalecen las relaciones jerárquicas. La verticalidad de la firma riñe con la horizontalidad del mercado. Los agentes del mercado son homogéneos e iguales. Responden a los precios. En la firma las relaciones jerárquicas no son función de los precios ni del mercado. Por tanto, la lógica que guía las decisiones de la firma no es la misma que impulsa las opciones en el mundo del mercado.

No comparto la lectura del “teorema de Coase” de Wiesner. No se trata de reducir los costos de transacción para extender el paradigma del equilibrio y se converja hacia un vector de precios únicos. Coase no piensa que el equilibrio sea el ideal, sólo pone en evidencia el carácter inevitable de los costos de transacción. Su propósito no es restar espacio a los costos de transacción sino reconocerlos de manera explícita. Los costos de transacción pueden aumentar y ello no es intrínsecamente malo. La experiencia de ensayo y error puede llevar a que la organización le gane espacio al mercado. Las firmas pueden crecer y aumentar la integración vertical. Y en ciertas circunstancias esta dinámica es favorable aunque eleve los costos de transacción.

Coase habla con ironía del “teorema de Coase” (1988, 14), que no es suyo, pues lo propuso Stigler (1966). Para Coase no es una buena síntesis de su pensamiento, es una proposición acerca de un mundo

<sup>52</sup> Hodgson (1997) llama “viejos” institucionalistas a Veblen, Commons y Mitchell. Los “nuevos” serían Coase, North y Williamson.

<sup>53</sup> Coase (1937, 1960 y 1988). El conflicto entre el mercado y las organizaciones es más agudo en la visión de Williamson.

sin costos de transacción. En la definición de Stigler, el “teorema de Coase” dice que en ausencia de costos de transacción el equilibrio privado es igual al equilibrio social. Y como este mundo ideal, sin costos de transacción, era compatible con la literatura del equilibrio, el “teorema de Coase” fue absorbido por la corriente principal, que en adelante no se interesó en el contenido de su pensamiento. Coase no está muy satisfecho con la presentación de Stigler, porque simplifica demasiado y, sobre todo, porque lleva a que los economistas piensen en términos del equilibrio de mercado. El “teorema” expresa cierta añoranza por el sueño walrasiano. Coase no propone volver al método del equilibrio. No cree que sea el punto de referencia adecuado. Los economistas –dice– temen desprenderse de los principios del equilibrio. Insiste en que toda relación de mercado tiene costos y, por tanto, no aspira a un mundo ideal sin fisuras ni obstáculos. Si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son nulos, la alternativa pigouviana resulta idéntica a la negociación directa en el mercado. Y esta identidad garantiza que el valor final sea óptimo. Ello no significa que la condición ideal sea la ausencia de los costos de transacción. Puesto que siempre hay costos de transacción, la reflexión de Coase lleva a concluir que, en la medida de lo posible, se debe crear un espacio favorable para la negociación directa.

Si A le hace daño a B, hay dos caminos: el pigouviano y la negociación directa. El primero obliga a negociar a partir de un criterio normativo que debe reflejar, en algún sentido, el costo de las externalidades. La norma pigouviana involucra un juicio sobre la bondad de la externalidad. La relación costo/beneficio conlleva una visión de lo bueno. La norma pigouviana castiga la contaminación y censura la eficiencia de la técnica que causa la contaminación.

La negociación directa no parte de ningún postulado a priori sobre lo bueno. Las personas involucradas pueden concluir que es preferible contaminar. La fábrica que tiene una chimenea sucia puede optar por seguir contaminando si le resulta más barato pagar el traslado de las familias vecinas a otro sitio que disminuir la contaminación. Para Coase esta opción es mejor que la pigouviana por dos razones; porque el término “externalidad” le parece inadecuado, en vez de externalidades negativas prefiere hablar de “efectos dañinos” (1988, 27); y porque la negociación directa es más expedita.

Wiesner tiene su propia lectura del “teorema de Coase”:

En su célebre teorema sobre la relación entre derechos de propiedad, de una parte, y el manejo de externalidades, de otra, Ronald Coase argumentó, en

esencia, que si hay claridad sobre quién es el dueño y hay *enforzability* para protegerlos, el mercado encontrará una solución satisfactoria para resolver esas externalidades (1997a, 74).

Esta presentación me parece inadecuada por varios motivos. Primero, el problema de Coase no es la relación entre “derechos de propiedad” y “manejo de externalidades”. La discusión está mal planteada porque la noción de “externalidad” no es apropiada y, sobre todo, porque el conflicto no es entre derechos de propiedad y “externalidad” sino entre costos de transacción del mercado y costos de transacción de la organización.

Segundo, si la discusión rebasa el marco estrecho del “teorema de Coase” tal y como es formulado por Stigler, la disyuntiva que plantea Coase se puede expresar así: cuando la negociación directa es posible, los costos de transacción en el mercado pueden ser menores que los costos de transacción de otros tipos de acuerdo como el pigouviano. El mercado no encuentra la solución, como afirma Wiesner. Es el resultado de la ponderación que cada individuo atribuye, en un mundo incierto, a los diversos costos de transacción. El mercado no es, por sí mismo, la opción preferible.

Tercero, la solución de mercado puede no ser la más satisfactoria, así haya claridad sobre la propiedad y la “*enforzability*” necesaria para protegerla. En la lógica de Coase, la solución de mercado puede ser tan satisfactoria como las soluciones externas al mercado. Estas pueden ser igualmente buenas o menos buenas que las del mercado. Wiesner desconoce que estas alternativas son tan propias de la visión de Coase como las soluciones de mercado.

Coase critica a quienes, como Wiesner, simplifican el problema. De la lectura de Wiesner se concluye que es mejor menos Estado que más Estado. Que es mejor menos organización que más organización. Que es mejor la elección de mercado, que la decisión jerárquica de la organización. Estas apreciaciones son contrarias a la visión de Coase, para quien es factible que un empresario decida ampliar la planta de producción en vez de buscar una firma que le haga el trabajo. El mayor tamaño de la organización amplía el espacio donde no operan los precios ni el mercado. Y esta dinámica, que Wiesner rechazaría porque no va en dirección del mercado, es perfectamente válida para Coase. A veces puede ser conveniente que los costos de transacción aumenten. En contra de la apreciación de Wiesner, creo que el enfoque institucionalista de Coase no es compatible con la teoría “neoclásica”. Wiesner dice que la escuela neoinstitucional es compatible con la escuela de Chicago, considerada como la “quintaesencia” del modelo

neoclásico<sup>54</sup>. Y si Coase es un “nuevo institucionalista” también sería neoclásico y cercano a la escuela de Chicago. Esta deducción es errónea. Aunque como aclara el mismo Coase, el error es frecuente (1988, 15). No es tan sólo de Wiesner, sino de todos aquellos que se niegan a abandonar la seguridad que ofrece el paradigma del mercado.

Wiesner reconoce la pertinencia de la dimensión institucional pero no renuncia a los principios del equilibrio general. La lectura ingenua del “teorema de Coase” predomina en los organismos internacionales y se refleja en el trabajo de Alesina, Carrasquilla y Echavarría (2000). Para Coase siempre existen costos de transacción. No importa que la regla sea anglosajona o latina. Wiesner cita a Mosk (1963) y deja la impresión de que nuestra peor desgracia histórica es haber sido conquistados por los españoles y no por los ingleses<sup>55</sup>.

## CONCLUSIONES

Wiesner ha influido profundamente en el diseño de la descentralización y en la formulación de las políticas públicas. Esta influencia se debe a su conocimiento de los autores internacionales y a su sencillez para aplicar los principios de la teoría a la realidad. Como su actividad académica ha sido paralela al desempeño de cargos importantes en la administración del Estado es consciente de las dificultades inherentes a todo cambio y se ha preocupado por hacer propuestas realistas. Reconoce la importancia de la política y de las instituciones. Huye de las soluciones simplistas. No cae en la trampa de las recetas unicausales y univariadas. Los instrumentos no son buenos por sí mismos. Su eficiencia depende de la mediación institucional.

La argumentación ponderada no significa eclecticismo. Wiesner toma partido, opta por los principios de la elección racional. Cree en

<sup>54</sup> “Como programa de investigación y de ejercicio heurístico de economía aplicada, el enfoque neoinstitucional no parece estar alejado de la llamada Escuela de Chicago, la cual, por lo general, es identificada como la ‘quintaesencia’ del modelo neoclásico. En realidad hay mucho en común entre la Escuela Neoinstitucional y la Escuela de Chicago. Este parentesco conceptual y operacional debe ser tenido en cuenta para que no se identifique a la Escuela Neoinstitucional como la antítesis del modelo clásico o neoclásico ni como la negación de los postulados de la llamada Escuela de Chicago. La premisa de la Escuela de Chicago es que, por lo general, las personas tratarán de maximizar su bienestar o su utilidad de esta manera: compiten entre sí y generan los mercados y la competencia” (Wiesner, 1997a, 18).

<sup>55</sup> Mosk dice que “el atraso de América Latina se debe, en primer lugar, a que adoptó el modelo de organización económica, política y cultural de España” (citado por Wiesner, 1997a, 19).

las bondades del mercado y, sobre todo, confía en que el principio de costo/beneficio que rige las relaciones mercantiles se puede extender a la esfera política. Funda sus análisis en la elección pública y el nuevo institucionalismo. En ambas dimensiones supone que el mercado es el punto de referencia. Y, además, afirma que la lógica de los precios se debe extender a todos los campos de la política pública.

Entre el mercado y el mundo de la política hay una doble tensión. Por un lado, es conveniente que los incentivos del mercado incidan en las decisiones políticas. Y, por el otro, se debe tener en cuenta que la política incide en el mercado. La inflación tiene origen político y el desbalance fiscal es incomprendible por fuera del espacio político. La interacción entre el mercado y la política evita caer en posiciones simplistas. Wiesner tiene en cuenta la mediación política e institucional y llama la atención sobre la necesidad de pensar la actividad económica en toda su complejidad.

Wiesner ha sabido transmitir el punto de vista de los principales autores de la escuela de la elección pública. Los procesos de escogencia de la esfera política deben ser congruentes con los del mercado. Por ello, defiende las bondades de los subsidios a la demanda, que han ganado importancia en la asignación de los recursos para la salud y la educación.

También ha mostrado la relevancia del enfoque institucional. Como dice Commons (1934), somos “personas institucionalizadas”. La cultura, la historia, las reglas de juego, etc. afectan nuestro comportamiento. Las elecciones del individuo no son neutras. Están condicionadas por las instituciones.

No obstante la riqueza del análisis de Wiesner, su cercanía con la escuela de la elección pública lo lleva a desconocer las rupturas e imposibilidades que se presentan al pasar de la elección individual a la elección colectiva. Como no presta mayor atención a las discusiones de otras escuelas de pensamiento, como la de la elección social, no tiene cuenta estos aportes, y su lectura puede crear la falsa ilusión de que existe una línea de continuidad entre la elección individual y la elección colectiva.

Discrepo de su lectura de autores neoinstitucionalistas como Coase. El “teorema de Coase” no es, como lo interpreta Wiesner, una añoranza del mundo idílico del mercado. Coase pone en evidencia los costos de transacción del mercado y demás formas de organización. El mercado no es un espacio ideal. En la reflexión de Coase hay rupturas que Wiesner no reconoce. El espacio de la organización es cualitativamente distinto al del mercado. No hay continuidad entre

el mercado y las organizaciones. Wiesner no reconoce esta brecha y trata de crear puentes que serían inconcebibles para Coase.

Las líneas de continuidad de Wiesner ofrecen una vía fácil, que ha sido aprovechada por la tecnocracia afanada en mostrar resultados. Y varias de sus propuestas han terminado caricaturizadas en fórmulas simples que absolutizan el sistema de precios. Wiesner tiene mucho que decirle a los teóricos y a los gestores de las políticas públicas en Colombia. La asimilación de sus enseñanzas será más rica si el pragmatismo eficientista no simplifica los matices de su reflexión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. y A. Orlean. 1982. *La violence de la monnaie*, Paris, Calman-Lévy.
- Alesina, A. y R. Perotti. 1995. "The Political Economy of Budget Deficits", *International Monetary Fund Staff Papers* 42, 1, Washington, D. C.
- Alesina, A.; A. Carrasquilla y J. Echavarria. 2000. "Decentralization in Colombia", *Working Paper Series* 15, Bogotá, Fedesarrollo.
- Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1963, pp. 1-91.
- Arrow, K. 1963a. "Notes on the Theory of Social Choice", *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1.<sup>a</sup> ed. 1951, pp. 92-120.
- Arrow, K. 1963b. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review* 53, 5, pp. 941-973. Reproducido en *Collected Papers of Kenneth Arrow. Applied Economics* 6, Cambridge, Belknap Press, Harvard University Press, 1985, pp. 15-50. Publicado en español como "La incertidumbre y el análisis del bienestar de las prestaciones médicas", *Economía de la Salud*, 1981, pp. 47-60.
- Arrow, K. 1965. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care: Reply (The Implications of Transaction Costs and Adjustment Lags)", *American Economic Review* 55, 1/2, pp. 154-158. Reproducido como "The Implications of Transactions Costs and Adjustment Lags in Health Insurance", *Collected Papers of Kenneth Arrow. Applied Economics* 6, Cambridge, Belknap Press, Harvard University Press, 1985, pp. 51-55.
- Arrow, K. 1994. "Social Choice and Allocation Mechanisms. Introduction", R. Arnott, K. Arrow, A. Atkinson y J. Dreze, eds., *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 13-14.
- Arrow, K. y G. Debreu. 1954. "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy", *Econometrica* 22, 3, pp. 265-290. Reproducido en *Collected Papers of Kenneth Arrow. General Equilibrium* 2, Cambridge, Belknap Press, Harvard University Press, 1983, pp. 58-91,
- Barro, R. 1977. "Unanticipated Money Growth and Unemployment in the United States", *American Economic Review* 67, 2, pp. 101-115.
- Barro, R. 1978. "Unanticipated Money, Output and the Price Level in the United States", *Journal of Political Economy* 86, 4, pp. 549-580.

- Barro, R. 1979. "Unanticipated Money Growth and Unemployment in the United States: Reply", *American Economic Review* 69, 5, pp. 1004-1009.
- Barro, R. 1984. "Rational Expectations and Macroeconomics in 1984", *American Economic Review* 74, 2, pp. 179-182.
- Bird, R. 1971. "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity", *Public Finance* 26, pp. 1-26.
- Bird, R. y E. Wiesner, dirs. 1982. *Finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, DNP.
- Buchanan, J. y C. Goetz. 1972. "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics* 1, pp. 25-43. Reproducido en B. Grewal; G. Brennan y R. Mathews, eds., *The Economics of Federalism*, USA, Australian National University Press, 1980. pp. 71-88.
- Buchanan, J. y G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y R. Musgrave. 1999. *Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, MIT Press.
- Coase, R. 1937. "The Nature of the Firm", *Economica* 4, 16, pp. 386-405. Reproducido en *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, pp. 33-55. Reproducido en O. Williamson y S. Winter, eds., *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 18-33.
- Coase, R. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1-44. Reproducido en *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, pp. 95-156.
- Coase, R. 1988. "The Firm, the Market and the Law", *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-31.
- Coase, R. 1998. "The New Institutional Economics", *American Economic Review* 88, 2, pp. 72-74.
- Comisión del Gasto Público. 1987. "Informe final de la Comisión del Gasto Público", *Economía Colombiana* 12, Bogotá.
- Commons, J. 1934. *Institutional Economics. Its Place in Political Economy* 2, New Brunswick, Transactions Publishers, 1990.
- Cuevas, H. 1998. *Proceso político y bienestar social*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Elster, J. 1983. *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*, Barcelona, Península, 1988.
- Elster, J. 1989. *El cemento de la sociedad. Un estudio del orden social*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Enguita, M. 1998. "El mercado como institución social", *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica*, Bogotá, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Forero, C.; C. Hidalgo; G. Jiménez; M. Ortiz y S. Pulido. 1997. *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional.
- Gandhi, V. 1971. "Wagner's Law of Public Expenditures: Do Recent Cross-Section Studies Confirm It?", *Public Finance* 26, pp. 44-56.
- Giraldo, C. 2000. "Economía política de las finanzas públicas en América

- Latina”, Bogotá, ESAP, mimeo.
- González, J. 1987. “Énfasis diferentes para un mismo propósito”, *Economía Colombiana* 190/191, pp. 54-59.
- González, J. 1994. “Un ordenamiento territorial de corte fiscalista”, *Diez años de descentralización*, Bogotá, Fescol, pp. 99-126.
- González, J. 2004a. “Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial”, A. Becker, S. Castro y M. Cárdenas, comps., *Desarrollo de las regiones y autonomía local*, Bogotá, GTZ, Fescol y CID, pp. 19-44.
- González, J. 2004b. “The Dimension of the Reasonable in the Microeconomics of William Vickrey”, *Colombian Economic Journal* 2, 1, pp. 45-80.
- González, J. y O. Fresneda, coords. 2004. *Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá (1990-2003)*, Colección Estudios y Políticas Sociales 1, Bogotá, DAPD, CID.
- Harsanyi, J. 1953. “Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-Taking”, *Journal of Political Economy* 61, 5, pp. 434-435. Reproducido en *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*, Dordrecht, Reidel, 1976, pp. 3-5.
- Hicks, J. 1935. “Una sugerencia para simplificar la teoría monetaria”, *Ensayos críticos sobre teoría monetaria*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 82-105.
- Hicks, J. 1966. “Las dos triadas”, *Ensayos críticos sobre teoría monetaria*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 15-81.
- Hodgson, G. 1997. “The Ubiquity of Habits and Rules”, *Cambridge Journal of Economics* 21, pp. 663-684. Publicado en español como “La ubicuidad de los hábitos y las reglas”, *Revista de Economía Institucional* 3, 2000, pp. 11-43.
- Hunter, J. y E. Wiesner 1959. “International Communications Between Scholars in the Social Sciences —Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru and Bolivia”, Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes, mimeo.
- Keynes, J. M. 1930. “A Treatise on Money”, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* 5 y 6, London, MacMillan, 1971.
- Keynes, J. M. 1936. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Krugman, P. 1991. *Geografía y comercio*, Barcelona, Bosch, 1992.
- Loy, D. 1997. “La religión del mercado”, *Cuadernos de Economía* 16, 27, pp. 199-217.
- Mosk, S. 1963. “Latin America versus the United States”, T. Morgan, G. Betz y N. K. Choudhry, eds., *Readings in Economic Development*, London, Wadsworth.
- Mueller, D. 1976. “Public Choice: A Survey”, *Journal of Economic Literature* 14, 2, pp. 395-433.
- Mueller, D. 1979. *Elección pública*, Madrid, Alianza.
- Mueller, D. 1989. *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Mueller, D. ed. 1997. *Perspectives on Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Musgrave R. y P. Musgrave. 1989. *Hacienda pública teórica y aplicada*, México, MacGraw Hill, 1995.
- North, D. y B. Weingast. 1989. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-

- Century England”, *Journal of Economic History* 49, 4, pp. 803-832.
- O’Connor, J. 1973. *La crisis fiscal del Estado*, Buenos Aires, Periferia.
- Oates, W. 1972. *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Oates, W. 1990. “Fiscal Federalism. An Overview”, R. Prud’Homme, ed., *Public Finance with Several Levels of Government*, The Hague, Foundation Journal Public Finance.
- Olson, M. 1965. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, Madrid, Limusa, 1992.
- Piccioto, R. y E. Wiesner, eds., 1998. *Evaluation of Development: The Institutional Dimension*, Washington, D. C, The World Bank.
- Presidencia de la República y DNP. 1979. *Plan de Integración Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982*, Bogotá, DNP.
- Presidencia de la República y DNP. 1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Bogotá, DNP.
- Samuelson, P. 1947. *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.
- Samuelson, P. 1954. “The Pure Theory of Public Expenditures”, *Review of Economics and Statistics* 36, 4, pp. 387-389.
- Samuelson, P. 1969. “Pure Theory of Public Expenditure and Taxation”, J. Margolis y H. Guitton, eds., *Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, London, MacMillan, pp. 98-123.
- Sarmiento, E. 1998. “Financiación equitativa y eficiente del sector educativo”, *Edu.co* 2, pp. 62-93.
- Sen, A. 1970a. *Collective Choice and Social Welfare*, Amsterdam, Elsevier, 1979.
- Sen, A. 1970b. “The Impossibility of a Paretian Liberal”, *Journal of Political Economy* 78, 1, pp. 152-157. Reproducido en *Choice, Welfare and Measurement*, 1982, Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 285-290.
- Sen, A. 1971. “The Impossibility of a Paretian Liberal: Reply”, *Journal of Political Economy* 79, 6, pp. 1406-1407.
- Sen, A. 1973. “The Impossibility of a Paretian Liberal: Reply”, *Journal of Political Economy* 81, 3, p. 811.
- Sen, A. 1977. “Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory”, *Philosophy and Public Affairs* 6, 4, pp. 317-344. Reproducido en *Choice, Welfare and Measurement*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 84-108.
- Sen, A. 1997. *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- Simon, H. 1945. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, 1997.
- Simon, H. 1982. *Models of Bounded Rationality* 1, 2, Cambridge, MIT Press,
- Solow, R. 1989. *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza, 1992.
- Stigler, G. 1966. *The Theory of Price*, London, MacMillan.
- Tiebout, C. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64, pp. 416-424.

- Vatter, H. y J. Walker. 1986. "Real Public Sector Employment Growth, Wagner's Law and Economic Growth in the United States", *Public Finances* 41, 1, pp. 116-137.
- Vickrey, W. 1945. "Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk", *Econometrica* 13, 4, pp. 319-333. Reproducido en R. Arnott, K. Arrow, A. Atkinson y J. Dreze, eds., *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 15-28.
- Wagner, A. 1883. "Three Extracts on Public Finance", R. Musgrave y A. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, St. Martin Press, 1967.
- Wiener, P., ed. 1973. *Dictionary of the History of Ideas*, New York, Scribner.
- Wiesner, E. 1960. "Control personal de la economía colombiana", Bogotá, CEDE, mimeo.
- Wiesner, E. 1978. "Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia", *Política económica externa de Colombia 1978*, Bogotá, Asociación Bancaria, pp. 123-218.
- Wiesner, E. 1980a. "El financiamiento de la inversión pública", *Revista del Centro de Estudios Colombianos* 25, pp. 4-10.
- Wiesner, E. 1980b. "La inflación, ¿un problema político?", *Economía Colombiana*, pp. 18-23.
- Wiesner, E. 1980c. *Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia*, México, CEMLA.
- Wiesner, E. 1981. *Memoria del Departamento Nacional de Planeación 1978-1980*, Bogotá, Banco de la República.
- Wiesner, E. 1982. "El origen político del desequilibrio fiscal", *Déficit fiscal en Colombia*, Bogotá, Foro Económico Nacional, cgr y Fescol, pp. 125-144.
- Wiesner, E. 1984. *Memoria de Hacienda: 1981-agosto de 1982*, Bogotá, Ministerio de Hacienda.
- Wiesner, E. 1987. "El verdadero origen de la estabilidad cambiaria. Comentario a la ponencia 'Evaluación empírica del estatuto colombiano' de Javier Fernández", ponencia presentada en el simposio "20 Años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior", Bogotá, Banco de la República, junio 15 y 16, mimeo.
- Wiesner, E. 1988. "Latin America's Policy Response to the Debt Crisis: Learning from Adversity", M. Feldstein, ed., *International Economic Cooperation*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wiesner, E. 1991. "Planeación nacional, concertación y descentralización: guías para una reforma", *Economía Colombiana* 237, pp. 25-31.
- Wiesner, E. 1992a. "El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones", *Control y evaluaciones de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución*, Bogotá, DNP.
- Wiesner, E., dir. 1992b. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Informe Final de la Misión para la Descentralización y las Finanzas, Bogotá, Presidencia de la República y DNP.
- Wiesner, E. 1993. "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation", *World Bank Discussion Papers* 214, Washington, D. C.

- Wiesner, E. 1994a. "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *BID Working Paper* 199, Washington, D. C.
- Wiesner, E. 1994b. "El origen sistémico de la eficiencia en el sector público", J. Cárdenas y W. Zambrano, ed., *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, pp. 251-273.
- Wiesner, E. 1995. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, DNP, Anif y Findeter.
- Wiesner, E. 1997a. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*, Bogotá, Tercer Mundo y DNP.
- Wiesner, E. 1997b. "Evaluation, Markets, and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", E. Chelimsky y W. Shadish, eds., *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century*, London, Sage.
- Wiesner, E. 1998a. "La asignación de recursos por capitación y la reforma del sector educativo en Colombia", *Edu.co* 2, pp. 40-61.
- Wiesner, E. 1998b. *Los recursos propios territoriales y la gestión educativa en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Educación y BID.
- Wiesner, E. 1998c. "Transaction Cost Economics and Public Sector Rent-Seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure", R. Piccioto y E. Wiesner, eds., *Evaluation of Development: The Institutional Dimension*, Washington, D. C., The World Bank.
- Wiesner, E. 1999. "Un difícil aprendizaje", *Dinero* 80, Bogotá.
- Wiesner, E. 2000a. "La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y estrategia para su desarrollo", *Archivos de Economía* 136, Bogotá, DNP.
- Wiesner, E. 2000b. "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", *Serie Gestión Pública* 4, Santiago, ILPES y CEPAL.
- Wiesner, E. 2001. *The Role of Incentives and Evaluations in Enhancing Development Effectiveness*, Oxford, Oxford University.
- Wiesner, E. 2002a. "La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina", *Revista de Economía Institucional* 4, 6, pp. 132-152.
- Wiesner, E. 2002b. "La fundación y la investigación económica en Colombia: algunas consideraciones preliminares para su reestructuración", Bogotá, Banco de la República, mimeo.
- Wiesner, E. 2002c. "Transferencia, incentivos y la endogenidad del gasto territorial", *Archivos de Economía* 174, Bogotá, DNP.
- Wiesner, E. 2003a. "Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política", *Archivos de Economía* 227, Bogotá, DNP.
- Wiesner, E. 2003b. *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Bogotá, Comunidad Andina y BID, mimeo.
- Wiesner, E. 2003c. *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Wiesner, E. 2004a. "El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después", *Documento CEDE* 20, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Wiesner, E. 2004b. "The Role of Incentives and Evaluation in Enhancing

- Development Effectiveness”, *Colombian Economic Journal* 2, 1, pp. 13-32.
- Williamson, O. 1985. *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Williamson, O. 1993. “Contested Exchange Versus the Governance of Contractual Relations”, *Journal of Economic Perspectives* 7, 1, pp. 103-108.