

APUNTES DE ECONOMIA Y POLITICA

Análisis de las Decisiones Públicas

VOL. 1, No. 1

CENTRO DE OPCION PUBLICA
UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN

MAYO/JUNIO 2001

EN ESTA EDICION

- Presentación.....1
- Escuela de Opción Pública1
- Reunión Anual de la
Sociedad de Opción Pública.....4
- Ejecución Presupuestaria
durante el año 2000.....5
- Revista de Libros.....7

A nuestros lectores:

Con el presente número se inicia la publicación bimensual de *Apuntes de Economía y Política (AEP)*. Esta revista se enmarca dentro de las actividades y propósitos del Centro de Opción Pública del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala. *AEP* se propone acercar al lector a la Escuela de Opción Pública, dando a conocer las herramientas que ofrece y analizando, a la luz de sus principios, algunos de los acontecimientos políticos y económicos más relevantes del acontecer nacional. No se pretende trasladar al lector análisis complejos, técnicos y exhaustivos; al contrario, el contenido de la revista es de fácil comprensión. Por ello, esperamos que nuestros lectores no especializados encuentren de mucha utilidad los conceptos y análisis presentados.

Atentamente,

los editores.

La Escuela de Opción Pública

Claudio Luján *

La publicación en 1962 de *El cálculo del consenso* de James Buchanan y Gordon Tullock significa de alguna manera el regreso de la economía a la política y marcó el inicio de un programa de investigación que después fue bautizado como Escuela de Opción Pública (EOP). Lo que ahora llamamos Ciencia Económica fue durante largo tiempo conocido como Economía Política, y no logró desprenderse de forma definitiva de la política sino hasta el siglo XX, cuando ambas disciplinas tomaron rumbos divergentes. La ciencia económica se desarrolló y su *corpus* de conocimientos creció al punto de convertirse en una de las ramas fundamentales de las ciencias sociales. Durante mucho tiempo despreciada por los académicos de otras disciplinas, la economía se ganó por fin, de la mano de los grandes economistas de este siglo, un lugar respetable en el mundo de las ideas.

A lo largo de poco menos de dos siglos la economía había ido acumulando un nutrido arsenal de herramientas analíticas, que como ha sucedido innumerables veces a lo largo de la historia de las ciencias, sólo esperaban ser aplicadas a otras ramas del saber. Y esto es precisamente lo que hace la Escuela de Opción Pública: aplicar la terminología y las herramientas neutrales de la ciencia económica al estudio de las instituciones típicas de la ciencia política. Las decisiones políticas (o públicas) pueden considerarse desde la misma perspectiva que las decisiones económicas, y es esto lo que hace de la EOP, en la terminología de Lakatos, **un programa de investigación en ciencia política**.

Buchanan mencionó recientemente, en la conferencia que inauguró el Centro de Opción Pública, lo insólito de que nadie se hubiera

La Escuela de Opción Pública ...

preocupado en los años 50 por analizar como funciona la política en la práctica. Sobre todo tomando en cuenta las dimensiones que habían alcanzado algunos Estados en términos de la carga impositiva que alimenta las finanzas públicas. Debido a este auge estatal, en algunos países, muchas decisiones pecuniarias, que involucran alrededor de la mitad del valor monetario de la producción (al menos tal como lo cuantifica la contabilidad nacional), se estaban tomando fuera del ámbito del mercado por medio de asignaciones presupuestarias. Altos porcentajes de la asignación de recursos -objeto de estudio de la economía- se decidían por medios políticos, sin un sistema de precios para orientarla de forma más eficiente. Sin embargo, en uno de esos hechos difíciles de explicar, los economistas seguían sin prestarle atención a los mecanismos de la *asignación política de recursos* (por oposición a la asignación económica). La EOP se preocupó finalmente por llenar ese vacío, que es a final de cuentas, hacer por el gobierno lo que la economía hace por los mercados: comprender su funcionamiento y en base a esto tomar mejores decisiones.

Es interesante señalar como se formó en James Buchanan, la figura más emblemática de la EOP, su actitud hacia el gobierno. Proveniente de una familia con antecedentes populistas (su abuelo fue gobernador de Tennessee), Buchanan se convirtió al socialismo desde su juventud, y no fue sino hasta que recibió clases de postgrado con el célebre Frank Knight que adoptó para siempre sus convicciones sobre el libre mercado y su compromiso con la libertad. A pesar de haber servido en la marina norteamericana en puestos de responsabilidad durante la Segunda Guerra Mundial, y ser, por lo tanto, testigo de primera mano de la burocracia gubernamental, Buchanan cuenta que su suspicacia hacia el gobierno surgió, años después, a raíz de la lectura de la tesis doctoral de Knut Wicksell, y esta fue más tarde reforzada por su experiencia con intelectuales italianos, a quienes califica de ser extremadamente cínicos y escépticos con respecto al estado. Sin embargo, recuerda que aún antes de adoptar el liberalismo, su posición era sobre todo anti-mercado más que pro-gobierno. Ahora, el Centro James Buchanan para la Economía Política nos dice que “los analistas de Opción Pública comparten una falta

de entusiasmo, pero no una indisposición, por voltearse hacia el gobierno para la solución de innumerables problemas. El descubrimiento [realization] es que los mercados son imperfectos, pero que las instituciones alternativas (i. e., el gobierno) pueden también tener defectos”. Esto confirma que quienes no creemos que los anarquismos sean una opción viable en el corto plazo estamos conscientes que tanto el gobierno como el mercado son instituciones imperfectas que, sin embargo, se complementan en la solución de los problemas.

La EOP busca acabar con la concepción del hombre político y el tecnócrata como visionarios que orientan y dirigen con nobleza la vida pública. La Escuela de Opción Pública es “política sin romanticismo” nos dice James Buchanan, los burócratas no son “eunucos económicos”. En la práctica, el gobierno como institución no se acopla a la visión romántica e idealizada del déspota benevolente. No existen razones para creer que el agente político es más benevolente que el agente económico. Los incentivos parecen jugar un papel más importante que los principios para dirigir sus acciones. Esto no debe sorprendernos demasiado si tomamos en cuenta que el agente político es también agente económico, y que este último es también agente político, por lo menos en cuanto vota, trabaja en el gobierno o participa en política. Buchanan, junto a Wicksell y otros, se dio cuenta que no era realista suponer que la misma persona fuera “altruista” como político y “egoísta” como empresario o consumidor.

En efecto, las decisiones del mercado (precios, salarios, tasas de interés...) son “tomadas” por una combinación de agentes económicos individuales (*homo oeconomicus*: consumidor, empresario); y las decisiones del gobierno (políticas de gobierno, legislación...) son tomadas, de forma más centralizada, por agentes políticos también individuales (*homo politicus*: votante, burócrata, político). La propuesta de la Escuela de Opción Pública es que, en un sentido relevante, se trata en realidad del mismo ente, y que es de este fundamento desde donde debe partir el estudio positivo de la política, utilizando al individuo como unidad básica de análisis.

Durante 50 años de investigación la EOP ha realizado también sus propios énfasis en el

La Escuela de Opción Pública ...

estudio de la política que han probado ser contribuciones decisivas para la comprensión de la dinámica gubernamental. Es natural, por ejemplo, que cuando la mitad del valor de la producción de una nación va a parar a manos del gobierno surjan grupos de interés que busquen influir en la asignación de esos fondos (buscadores de rentas). Y mucho más importante es su interés por la elaboración y la adopción *consensuada* de normas constitucionales que sirvan de marco para restringir y regular la actividad política. Estos son sólo algunos ejemplos de los caminos que nos permite transitar el enfoque de la EOP, y en los cuales todavía queda mucho por explorar.

No obstante, es inevitable que la economía, al aportar sus herramientas a la ciencia política también le haya trasladado sus limitaciones y problemas. Los excesos de la matematización en economía, el vacío formalismo y su tendencia a alejarse de la realidad ("*economics for its own sake*", como les complace decir a algunos economistas) son algunos de los vicios heredados por el *Public Choice*. El más preocupante es probablemente el discutido principio de la racionalidad que desde antaño ha caracterizado al *homo oeconomicus*. Ante la amenaza de este reduccionismo simplificador conviene no perder de vista que el *homo oeconomicus* (maximizador

de utilidad) y el *homo politicus* (maximizador de poder) son categorías que encierran tan sólo algunas de las dimensiones del comportamiento humano. De la misma forma, la economía únicamente auxilia a la política en algunos aspectos, siendo en otros incapaz de penetrar o de ofrecer un esclarecimiento adicional.

El nombre de la escuela fue traducido apresuradamente al español como "Opción Pública". *Public Choice* no es el nombre de una firma encuestadora bromeó Buchanan recientemente; como vimos, ésta no es otra cosa que el *Análisis de las Decisiones Públicas* desde una perspectiva económica. Las etiquetas nos sirven para reducir a unas cuantas palabras lo que podemos expresar con muchas, y esperamos que estas líneas sirvan para aclarar *sobre qué trata* la Opción Pública, sin dejar de señalar que de todas maneras es más importante el programa de investigación que el nombre con el que fue bautizado.

* Claudio Luján es Licenciado en Economía por la Universidad Francisco Marroquín. Actualmente es funcionario de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana -SIECA-.

Reunión Anual de la Sociedad de Opción Pública

Carroll Ríos de Rodríguez *

Tres miembros del Consejo Administrativo del Centro de Opción Pública, Lourdes Marie Falla, Enrique Rodríguez Arana y yo, viajamos a San Antonio, Texas, del 9 al 11 de marzo, para asistir a la reunión anual de la *Public Choice Society* de Estados Unidos. Los asistentes a esta reunión provenían de distintos países alrededor del mundo y eran en su mayoría doctores en economía, ciencia política, sociología, filosofía y matemática. Esta experiencia nos brindó múltiples lecciones para orientar de mejor forma nuestros

esfuerzos por difundir la subdisciplina económica en Guatemala. Empero lo más impactante fue el ejemplo de tolerancia y honestidad intelectual que nos brindaron los panelistas.

- Asistieron más de 333 personas al evento, evidenciando la popularidad y viabilidad de esta subdisciplina económica.

- Se llevaron a cabo diez paneles simultáneos en cada uno de los cuatro horarios diarios. En dos días y medio, se presentaron alrededor de 300 trabajos de investigación, es decir, alrededor de tres trabajos por panel.

Reunión Anual de la Sociedad ...

- El perfil de los asistentes ilustra que los Estados Unidos están a la vanguardia de este programa de investigación. Allí nació la subdisciplina hace casi cincuenta años, y allí nacieron la segunda y tercera generación de académicos que siguen ensanchando las fronteras de la misma. Sobre todo, *Public Choice* ha revolucionado los departamentos de ciencia política de las universidades norteamericanas. Según un ex-presidente de la *Public Choice Society* de Europa, los académicos europeos se limitan a aplicar lo que hacen sus homólogos norteamericanos.
- *Public Choice* es una metodología o una herramienta que permite plantear un problema social con relativa neutralidad. La mayoría de los trabajos presentaron una hipótesis, la cual intentaban demostrar mediante una teoría de juegos o un modelo econométrico.
- Kenneth Arrow dictó el discurso durante el almuerzo el sábado 10 de marzo. Se le rindió este tributo porque su libro *Decisiones Sociales y Valores Individuales* fue publicado hace cincuenta años, en 1951. Arrow recibió el Premio Nobel de Economía en 1972.
- Los autores más conocidos de la escuela de decisiones públicas y de la escuela de *Social Choice* que estuvieron presentes en la reunión son: James Buchanan, Gordon Tullock, Charles Rowley,

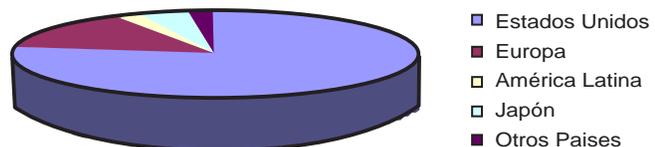
Roger Congleton, William Niskanen, Bernard Grofman, Donald Saari y Randall Holcolmbe, entre otros.

- Los trabajos de investigación fueron sometidos a un análisis crítico. Con educación, los comentaristas sugerían a los autores fallas en la fórmula econométrica, en el razonamiento lógico, e incluso en la veracidad de algunos hechos históricos plasmados en los documentos. Pienso que en Guatemala, esta dinámica podría provocar ofensa e ira, pero allá los criticados agradecían profusamente los comentarios, ya que ellos les permitirían mejorar sus trabajos previo a su publicación en alguna revista periódica.
- Dimos a conocer el Centro de Opción Pública entre el público asistente. Se distribuyeron copias de nuestro trifoliar y del libro que co-editamos con el Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES), ¿Qué es Opción Pública?

Tras asistir a este evento pudimos concluir que el análisis de las decisiones públicas es una corriente intelectual global, establecida, útil, dinámica y madura. Hay mucho por hacer para difundir los discernimientos de esta escuela en América Latina; la creación del Centro de Opción Pública en Guatemala nos parece una buena forma de iniciar el camino.

Del total de 333 asistentes, el 77 por ciento eran estadounidenses o académicos laborando en universidades de Estados Unidos; 15 por ciento provenía de Europa; 2 por ciento de América Latina; 1.5 por ciento de Japón y 4.5 por ciento de otros países.

Origen de los Asistentes a la Reunión Anual de la Sociedad de Opción Pública



Reunión Anual de la Sociedad ...



Discurso del Premio Nobel Kenneth Arrow en el 50 aniversario de la publicación de Social Choice and Individual Values.

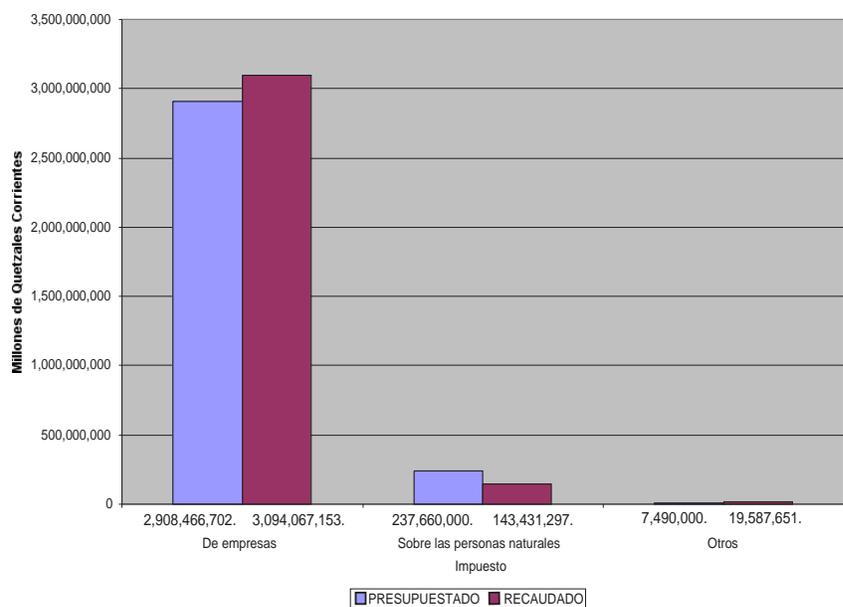
** Carroll de Rodríguez es Directora del Instituto de Estudios Políticos y del Centro de Opción Pública.*

Ejecución Presupuestaria para el Año 2000

Fabiola Cifuentes *

- Para el año 2000 se tenía un presupuesto modificado que implicaba un déficit fiscal de Q4,851 millones, equivalentes al 3.28% del PIB estimado.
- El gasto presupuestado ascendía a Q21,352 millones (14.44% del PIB), los ingresos se estimaban en Q16,501 millones (11.16% del PIB).
- Los pagos desembolsados en el período ascienden a Q19,605 millones (13.26% del PIB) y los ingresos recaudados a Q15,490 millones (10.47% del PIB). **El déficit asciende a Q4,115 millones (2.78% del PIB).**
- Se logró ejecutar el 91.82% del gasto presupuestado y 93.87% del ingreso.

Gráfica No. 1: Impuestos Directos para el año 2000



INGRESOS

- El ingreso recaudado está compuesto 93% por ingresos tributarios (Q14.466 millones).
- El 23% de los ingresos

tributarios proviene de impuestos directos, en un 95% proveniente de empresas.

- El 77% de los ingresos tributarios proviene de impuestos indirectos: 61% del IVA, 16% de aranceles, 12% de impuestos

Ejecución Presupuestaria...

a los derivados del petróleo, 2% de impuestos a bebidas, 2% de impuestos a cigarrillos y tabaco, 2% de impuesto sobre circulación de vehículos, 2% de impuesto sobre actos jurídicos y transacciones.

- Los impuestos directos recaudaron el 103% de lo presupuestado, y los indirectos, el 94%.

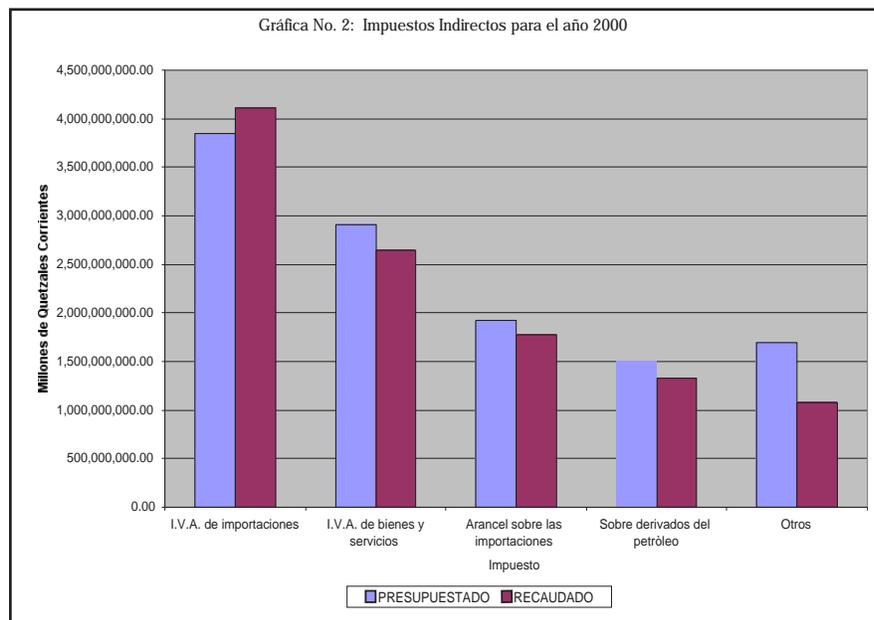
- En los impuestos directos, los impuestos a empresas recaudaron el 106% de lo presupuestado y los impuestos a personas, el 60%.

- En los impuestos indirectos, el IVA recaudó en 99.99% de lo presupuestado, los impuestos a la importación, el 92% y el impuesto a los derivados del petróleo el 88%.

EGRESOS

- El 31% del presupuesto se destinó al pago de obligaciones a cargo del tesoro, el 13% al servicio de la deuda pública, el 13% al Ministerio de Educación, el 10% a las secretarías y otras dependencias del ejecutivo, el 8% al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el 6% al Ministerio de Salud, el 6% al Ministerio de la Defensa, el 6% al Ministerio de Gobernación, el 7.6% restante fue gastado por la Presidencia, los otros 7 Ministerios, la Contraloría y la Procuraduría.

- La Presidencia y el Ministerio de la Defensa ejecutaron por arriba de lo presupuestado: 144% y 109%, respectivamente. En estas dependencias el presupuesto



aprobado fue modificado en un 320% y 24% respectivamente, la ejecución reportada es sobre el presupuesto vigente (aprobado más modificación).

- El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ejecutaron por debajo del 80% de lo presupuestado: 65% y 67%, respectivamente, dependencias del ejecutivo, el 8% al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el 6% al Ministerio de Salud, el 6% al Ministerio de la Defensa, el 6% al Ministerio de Gobernación, el 7.6% restante fue gastado por la Presidencia, los otros 7 Ministerios, la Contraloría y la Procuraduría.

- La Presidencia y el Ministerio de la Defensa ejecutaron por arriba de lo presupuestado: 144% y 109%, respectivamente. En estas dependencias el presupuesto aprobado fue modificado en un 320% y 24% respectivamente, la

ejecución reportada es sobre el presupuesto vigente (aprobado más modificación).

- El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ejecutaron por debajo del 80% de lo presupuestado: 65% y 67%, respectivamente.

COMENTARIOS

- Guatemala tiene una tendencia creciente en cuanto a déficit fiscal. El gobierno y la comunidad internacional están consientes de que esta situación es insostenible. Sin embargo en ningún momento se plantea un límite constitucional al gasto del gobierno, más bien se busca incrementar la recaudación con el objetivo de continuar expandiendo el gasto.

- En días recientes se hizo pública la inviabilidad política de un incremento al IVA. Opción recomendada por su neutralidad,

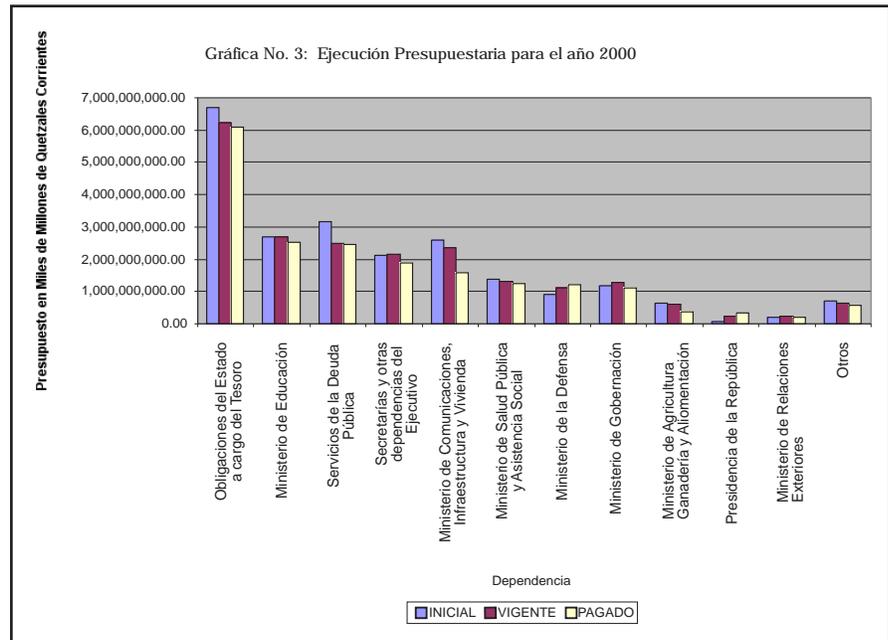
Ejecución Presupuestaria...

eficiencia de recaudación y por no entorpecer del proceso de capitalización tan necesario en Guatemala.

- Esto deja abierta la puerta para la segunda opción más mencionada: “ampliar la base” (si no podemos cobrar más a los mismos, cobrémosle lo mismo a más).

- Desde el punto de vista de la Opción Pública, ampliar la base equivale a diluir aún más la carga tributaria. Incrementa los costos de organización de los afectados para defenderse contra los potenciales abusos del gobierno.

Es por ello que ampliar la base, no hace sino hacer expedito el camino hacia un incremento tributario relativamente más fácil para el gobierno. Ya no son diez tributantes quienes se tienen que poner de acuerdo entre sí y con el gobierno, ahora son diez a la n contribuyentes cuyo costo de ponerse de acuerdo es superior a los ahorros que pueden obtener



de llegar a un acuerdo con el gobierno.

- Y son precisamente esos contribuyentes marginales, con costos de transacción superiores al costo del nuevo tributo (o de evadir el nuevo tributo), los que se verán afectados por una medida de este tipo. Tendrían que tener

un representante poderoso ante el gobierno para evitar que la decisión sea tomada por esa vía.

Fuente: www.siafsag.gov.gt

* Fabiola Cifuentes tiene un B.A. en Economía por la Universidad Francisco Marroquín.

Revista de Libros

Carroll Ríos de Rodríguez

En su discurso de bienvenida a la reunión anual de la *Public Choice Society* de Estados Unidos, realizada del 9 al 11 de marzo, el Dr. Bernard Grofman, actual presidente de dicha sociedad, afirmó que existían cinco libros "clásicos" o fundacionales dentro de la literatura que analiza las decisiones públicas (*Public Choice*). Obviamente, la opinión de Bernard Grofman es discutible: las listas de otros académicos

interesados en esta subdisciplina podrían ser más extensas o más cortas. Sin embargo, yo no descontaría la opinión de este afable profesor de ciencia política y psicología social de la Universidad de California en Irvine. Grofman bromeó que su saco color camello había asistido a muchísimas reuniones de la *Public Choice Society*, y comentó haber conocido a los seis autores de los cinco libros y seguido su trabajo de cerca.

Los cinco clásicos, según Grofman, son:

Decisiones Sociales y Valores Individuales (1951), por Kenneth Arrow. El objetivo del economista norteamericano Kenneth Arrow era derivar una función de bienestar social a partir de las preferencias individuales. Él y sus colegas pensaban que era factible elaborar lineamientos que ayudaran a los planificadores de la economía a tomar decisiones en pro del bien común. Arrow encontró que, con base en cinco premisas lógicas y razonables, las cuales asegurarían la racionalidad y la soberanía de la voluntad del consumidor-votante, era imposible definir un ordenamiento social de las alternativas disponibles. Su teoría de la imposibilidad, como consecuencia, implica que no se puede diseñar una función de bienestar social que corresponda a las divergentes preferencias personales de los miembros de la sociedad. Arrow ganó el Premio Nobel en economía en 1972 por este trabajo y otras contribuciones a la teoría de *Social Choice*.

Una Teoría Económica de la Democracia (1957), por Anthony Downs. Al igual que Arrow, Anthony Downs se interesa por la racionalidad y la incertidumbre. Downs propone una teoría sobre la toma de decisiones en un sistema democrático y sus repercusiones en un mundo racional pero incierto. Downs dijo que los candidatos y los partidos políticos son para la política lo que el empresario es para el mercado: dicen y hacen lo necesario para maximizar votos. Los votantes, según Downs, también actúan racionalmente, para maximizar su utilidad. Es decir, a partir de la información que manejan, votan por aquel candidato que aparentemente tomará las medidas que más los beneficien. Downs elabora sobre las implicaciones de las acciones racionales de los políticos y los votantes.

Una Teoría de los Comités y las Elecciones (1958), por Duncan Black. Black fue un economista escocés quien rescató las teorías originalmente planteadas por los matemáticos franceses Borda y Condorcet, y por el novelista inglés Lewis Carroll. El problema que intenta resolver Black es cómo saber si la decisión mayoritaria, tras una votación, realmente refleja la voluntad de la mayoría del grupo votante. Suena tonto. Pero Black encontró algunas situaciones,

particularmente cuando los miembros del grupo deben escoger entre tres o más alternativas y conocen el orden de sus preferencias personales, en las cuales cualquier coalición mayoritaria que salga victoriosa puede ser derrotada si se vuelve a votar. Es decir, se presenta el fenómeno cíclico de la mayoría.

El Cálculo del Consenso, Los Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional (1962), por James M. Buchanan y Gordon Tullock. Buchanan y Tullock iniciaron este libro intentando plasmar las ideas de James Madison y los padres fundadores de Estados Unidos en términos económicos. Con base en su análisis de los costos externos y de transacción implícitos en toda decisión pública o colectiva, y tras plantear la necesidad de detectar la regla de toma de decisión menos costosa, Buchanan y Tullock elaboran una teoría sobre las decisiones constitucionales.

La Lógica de la Acción Colectiva, Bienes Públicos y la Teoría de Grupos (1965), por Mancur Olson. La idea central de Olson no suena descabellada: las organizaciones o los grupos sociales se establecen para promover los intereses de sus miembros. Sin embargo, pocos se habían detenido a estudiar su rendimiento efectivo. ¿Qué pasa si los intereses de los miembros no son iguales a los intereses del "grupo"? ¿Cuáles son los efectos de variables como el tamaño del grupo, la forma en que se toman decisiones en su seno, o el tipo de bien público que se proponen alcanzar? Según Olson, los grupos grandes no logran satisfacer las preferencias de sus miembros tan bien como los grupos pequeños, ni logran resultados tan efectivamente, lo cual puede resultar en que las minorías obtienen mayores beneficios políticos.

Apuntes de Economía Y Política

Consejo Editorial.....Claudio Luján
Andrés Marroquín

Apuntes de Economía y Política es una publicación bimensual del Centro de Opción Pública del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín.

Dirección: 6ta. Calle final zona 10,
Guatemala, C. A. 01010. www.centroop.ufm.edu.gt

Las donaciones hechas al Centro son deducibles de impuestos.