

Economía pública: una disciplina autónoma desde 1970 “Incorpora a las finanzas públicas y a la economía del bienestar”

Public Economics: An Autonomous Discipline Since 1970
“It incorporates public finance and welfare economics”

Jose Silva Ruiz¹

Resumen

El término *economía pública* es una innovación relativamente reciente, desde la publicación del primer número del *Journal of Public Economics*, en abril de 1972 (Vasudevan, 2020). La economía pública como nueva disciplina, alcanza su autonomía a partir de ese año, siendo su antecedente inmediato la Conferencia de Biarritz, Francia, 1966” sobre “el gasto público y la tributación”, y allí participaron la mayoría de los economistas más destacados de varios países que trabajaban en este ámbito por esa época, Musgrave, Samuelson, Kolm, Colm, Sen, Malinvaud, Marglin y Margolis, entre otros. Sus principales resultados: 1) la creación e institucionalización transnacional de una subdisciplina, “economía pública”, un subcampo de la ciencia económica aplicado al estudio de la intervención estatal y su justificación; 2) en adelante centrar sus investigaciones bajo el paraguas denominado “economía pública” y crear una Revista con este nombre. El nuevo “campo de la economía pública incorpora dos amplias ramas de la economía: las finanzas públicas y la teoría económica del bienestar” (Sturn y Johnson, 2023). Las finanzas públicas porque se quedaban corta en el análisis de la política fiscal, o sea que, mientras las finanzas públicas se habían constituido en una rama técnica, la economía pública estaba más incorporada a la economía, y era más analítica y teórica; del otro lado; “el término «economía pública» está desplazando a su respetable predecesor, las «finanzas públicas», y básicamente eliminando la «economía del bienestar» como campo independiente” (Drèze (1995).

Palabras clave: economía pública, finanzas públicas, economía del bienestar, impuestos, gasto público, bienes públicos.

Clasificación JEL: H, E62, D6, H21, H5, H41

Abstract

The term “public economics” is a relatively recent innovation, emerging since the publication of the first issue of the *Journal of Public Economics* in April 1972 (Vasudevan, 2020). Public economics, as a new discipline, achieved its autonomy in that year. Its immediate antecedent was the “Biarritz, France, 1966 conference” on “public expenditure and taxation.” It was attended by most of the leading economists from several countries working in this field at the time, including Musgrave, Samuelson, Kolm, Colm, Sen, Malinvaud, Marglin, and Margolis, among others. Its main outcomes were: 1) the creation and transnational institutionalization of a subdiscipline,

1

Revista de
Economía
Pública
Vol 1 N° 1
julio-diciembre
2025

Artículo de
revisión



¹ Magíster y doctorado en economía, director del Grupo en Economía Pública, esap, profesor titular de planta de la esap desde 2002. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor, y no compromete a la Revista de Economía Pública ni a la institución. orcid <https://orcid.org/0000-0001-7197-3684>

“public economics,” a subfield of economic science applied to the study of state intervention and its justification; 2) the subsequent focus of its research under the umbrella term “public economics” and the creation of a journal of this name. The new “field of public economics incorporates two broad branches of economics: public finance and welfare economics” (Sturn and Johnson, 2023). Public finance fell short in the analysis of fiscal policy, meaning that while public finance had become a technical branch, public economics was more incorporated into economics, and was more analytical and theoretical; on the other hand, “the term ‘public economics’ is displacing its respected predecessor, ‘public finance,’ and essentially eliminating ‘welfare economics’ as an independent field” (Drèze (1995).

Keywords: Public economics, public finance, welfare economics, taxes, public spending, public goods.

Jel Classification: H, E62, D6, H21, H5, H41

Introducción

El origen, evolución y desarrollo de la economía pública se puede visualizar en cuatro periodos históricos:

1. Desde las escuelas camerales en 1727 bajo el Estado absolutista de Prusia y luego en Alemania, y como parte de la economía, desde Adam Smith, quien en el libro quinto de *La riqueza de las naciones* establece su desarrollo moderno y contemporáneo con los tres temas que constituyen su núcleo central: los ingresos públicos y la tributación (impuestos), los gastos públicos, y las deudas públicas, que a su vez son los tres componentes de los presupuestos públicos modernos.
2. Como una rama y parte integral de la economía, al abordar los impuestos en Francia desde el *impuesto único* proveniente de la agricultura entre los fisiócratas, y en el sistema capitalista a partir de la denominada *economía política clásica* que se discute en el libro quinto de *La riqueza de las naciones* de Smith; luego, con Ricardo y Mill, y posteriormente con los marginalistas (bienes públicos), la economía neoclásica a partir de Marshall (excedente del consumidor y del productor), la eficiencia de Pareto, la economía del bienestar de Arthur Pigou, la economía keynesiana y los desarrollos de la microeconomía y de la macroeconomía.
3. El “campo de la economía pública incorpora dos amplias ramas de la economía: las finanzas públicas y la teoría económica del bienestar” (Vasudevan, 2020, p. 124), y desde esta perspectiva histórica el tema se observa, de un lado, como un proceso de transición de las finanzas públicas, que comienza a partir de la década de 1950 a consecuencia de los avances de la microeconomía y

macroeconomía y la incorporación para sus análisis de la estadística, la econometría, las matemáticas y los avances tecnológicos (computadoras y sistemas) que permiten investigar la realidad a partir del diseño e interpretación de modelos económicos, y mientras las finanzas públicas se habían constituido en una rama técnica, quedándose cortas en el análisis de la política fiscal, la economía pública estaba más incorporada a la economía, y era más analítica y teórica; del otro lado, la economía pública está ligada al surgimiento de la economía del bienestar a partir de Pigou (1920) y del principio de eficiencia de Pareto.

4. Como nueva disciplina, la economía pública alcanza su autonomía a partir de la publicación del primer número del *Journal of Public Economics* en abril de 1972, siendo su antecedente inmediato la Conferencia de Biarritz, Francia, de 1966. Esta versaba sobre el gasto público y la tributación, y a ella asistieron los principales autores por esa época: Musgrave, Samuelson, Kolm, Colm, Sen, Malinvaud, Marglin y Margolis, quienes decidieron centrar sus investigaciones bajo el paraguas de la denominada *economía pública* y crear una revista con ese nombre. De hecho, varios autores (Johansen, 1965; Kolm, 1964) ya habían utilizado previamente en sus escritos la denominación de economía pública.

Drèze (1995) manifiesta que, a principios de la década de 1950, el razonamiento microeconómico invadió el antiguo campo de las finanzas públicas y, desde entonces, surgió el nuevo campo de la economía pública. Luego expresa que [...] independientemente de la semántica y la arqueología, la economía pública ha invadido nuestros planes de estudio, bibliotecas y reuniones. El término economía

pública está desplazando a su respetable predecesor, las finanzas públicas, y básicamente eliminando la economía del bienestar como campo independiente. (p. 113)

Algo similar ocurrió en la relación entre la economía del bienestar y la economía pública, pues mientras la primera proporciona el marco teórico y los criterios para evaluar las políticas, la segunda aplica esos principios en el estudio del papel del gobierno en la economía. En esencia, la economía pública es la aplicación de los conceptos de la economía del bienestar y se centra en el estudio de las políticas gubernamentales a través de la lente de la eficiencia económica y la equidad, proporcionando un marco para analizar si el gobierno debe intervenir en los mercados y en qué medida. Sus áreas de estudio incluyen: fallos de mercado (situaciones en las que el mercado no asigna los recursos de manera eficiente, como en el caso de bienes públicos, externalidades y competencia imperfecta o existencia de monopolios, mercados incompletos, asimetrías de información), fiscalidad y gasto público (análisis de la tributación y los programas del gasto público y sus efectos redistributivos en el bienestar social), y política pública fiscal (diseño, análisis y evaluación de políticas para corregir fallos de mercado o abordar objetivos de equidad).

Sturn y Johnson (2023a) plantean el interrogante sobre la diferencia entre finanzas y economía pública. Para algunos, los términos son intercambiables (Feldstein, 2002; Rosen y Gayer, 2010); otros vieron el cambio semántico como una captura de la transformación radical del campo en el segundo tercio del siglo xx, un cambio tan profundo que la economía pública se convirtió simultáneamente en “uno de los campos más antiguos de la economía, pero también [...] uno de sus recién nacidos” (Kolm, 1987). Un actor destacado y testigo de esta transición fue James M. Buchanan (1972, citado en Sturn y Johnson, 2023a, p. 689), quien explicó:

Lo que realmente ha sucedido en las finanzas públicas es que nuestros paradigmas se han modificado. Simplemente no abordamos el tema de esta subdisciplina de la misma manera que hace treinta años [...] Hoy, en cambio, las finanzas públicas son economía pública.

Mientras las finanzas públicas se fueron constituyendo en una rama técnica, la economía pública estaba más incorporada a la economía, siendo más analítica y teórica.

2. Enfoque teórico conceptual y metodológico

La revisión, análisis y reflexión sobre la perspectiva histórica, evolución y desarrollo contemporáneo de la economía pública se aborda, en esencia, desde los enfoques normativo y positivo de la economía, con base en la consulta de fuentes primarias y secundarias de los investigadores que mayor incidencia e influencia han tenido en la construcción de esta nueva disciplina, reconocida como tal desde los años setenta.

“El método normativo busca ofrecer el marco analítico y metodológico de referencia dentro del cual puede probarse, en principio, toda proposición teórica, cualquiera que sea el enfoque escogido” (Benetti, 2007, p. 15).

Así, la metodología para un artículo de revisión y reflexión implica la presentación de resultados y la reflexión simultánea desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica, utilizando fuentes originales para respaldar las ideas. Tras la introducción, el artículo incluye un desarrollo con análisis argumentado y reflexivo, más las conclusiones. La reflexión y el análisis abordan el contexto, la situación real y las conclusiones.

La metodología de este artículo de reflexión, más que al proceso de investigación formal, se refiere a la descripción de la situación que da pie al propio artículo. Se centra en el conocimiento y la experiencia del autor (a través de la formación, la docencia, y la investigación teórica y aplicada), sus ideas y reflexiones sobre un tema, y el modo en que estas se relacionan con referentes teóricos y conceptos clave. Los textos más recientes consultados están escritos en idioma inglés, y su traducción es del autor, de pronto no la más exacta, por esto, en algunos casos, se procede a citar a los autores respectivos, señalando el título de sus textos, el año y número de la página, obviando las comillas de manera permanente, caso Kolm (1987), Drèze, (1995), Diamond (2002), Laffont (2002), Backhouse y Cherrier (2017), Arrupe y Silvant (2020), Vasudevan (2020) y Sturn y Johnson (2023 y 2023a).

La pregunta central para resolver: ¿cuál la diferencia de la economía pública con la economía, la economía del bienestar y las finanzas públicas, y cómo y cuándo obtiene su autonomía como disciplina?, esperamos quede resuelta a lo largo del documento.

3. Resultados y discusión

En este apartado se tratarán los siguientes temas:

1. Las finanzas públicas desde las escuelas camerales (1727): su origen y evolución hasta 1960
2. La economía pública como una rama de la economía, siglos XVIII-XX
3. La economía pública como resultado de la transición de las finanzas públicas, 1950-1970, y del surgimiento y desarrollo de la economía del bienestar, 1920-1970
 - 3.1 La transición de las finanzas públicas a la economía pública, 1950-1970
 - 3.2 La interconexión entre economía pública y economía del bienestar
4. La economía pública como disciplina autónoma desde 1972
5. Posteriormente, se presentan al final las conclusiones.

3.1. Las finanzas públicas desde las escuelas camerales (1727): su origen y evolución hasta 1960

Para Musgrave (1987), las finanzas públicas son “la rama más antigua de la economía”, y según Kolm (1987), la economía pública es “uno de los campos más antiguos de la economía”. La afirmación de Musgrave proviene de la tradición del cameralismo de Prusia y de Alemania sobre finanzas públicas, y en Kolm, desde la tradición francesa a partir de Jules Dupuit (1844), «De la mesure de l'utilité des travaux publics», the french “ingénieurs économistes», y de las publicaciones de ingenieros franceses sobre las obras y los servicios públicos, y su consideración como un campo de la economía. Los ingleses y los países anglosajones reconocen dos términos, *public economic* and *public finance*, observando los problemas de los ingresos públicos e impuestos, gastos y deuda pública, desde la perspectiva de economistas como David Hume, Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, es decir, desde la economía política.

Las finanzas públicas probablemente siempre han reflejado la estructura de la economía, de donde surgió un discurso particular, inicialmente desde la economía política clásica, sobre el gasto público, los ingresos y deudas públicas. Desde el análisis cameralista de los impuestos mineros y forestales en Europa central, hasta la insistencia fisiocrática en un impuesto territorial para la economía agraria francesa del siglo XVIII, pasando por el enfoque de Smith en los impuestos especiales y los aranceles aduaneros en la

Gran Bretaña comercial, el debate sobre los instrumentos fiscales reflejó el flujo de recursos que las autoridades podían aprovechar. En este sentido, tanto los aspectos positivos como los normativos de las finanzas públicas pueden verse como una racionalización de las leyes, instituciones y prácticas fiscales nacionales. Sin embargo, la influencia podía ser bidireccional. En el momento de la consolidación de los estados fiscales, el conocimiento de las finanzas públicas fue necesario para aportar soluciones a las crisis fiscales (Arrupe y Silvant, 2020). El discurso de las finanzas públicas ha moldeado los debates políticos y enmarcado el lenguaje de la reforma fiscal desde el siglo XVI hasta la actualidad (Sturn y Johnson, 2023).

Más allá de la historia de las finanzas públicas en Prusia y luego en Alemania, se puede observar desde el comienzo el progreso sistemático de la economía analítica, lo que implica que el desarrollo y evolución de las finanzas públicas, y de la misma economía pública, ha sido realizado, no por especialistas en finanzas públicas o en economía pública, sino por los grandes teóricos generales de la economía tales como Smith (1776), Ricardo (1817), Cournot (1838), Mill (1848), Dupuit (1844), Edgeworth (1925), Wicksell (1896), Pareto (1908), Lindahl (1918), Pigou (1920 y 1928), Keynes (1936), Samuelson (1954, 1955, 1969), Musgrave (1957, 1959, 1971), Vickery y Meade (1971), Buchanan (1950), Stiglitz (2000), y Stiglitz y Rosengard (2015).

Sin embargo, para rastrear el surgimiento del pensamiento moderno en torno a las finanzas públicas, Adam Smith constituye un punto de vista obligatorio e imprescindible. Los temas principales ya están presentes y ordenados, desde el deber del soberano de ofrecer servicios públicos, hasta los métodos adecuados para obtener los ingresos necesarios; lo que se hace en las centurias siguientes son variaciones, incluso dramáticas, sobre este tema esencial (Musgrave, 1985, p. 2).

El libro quinto de *La investigación sobre las causas de la riqueza de las naciones* (1997, FCE) de Adam Smith constituye la base de los tratados modernos y contemporáneos de las finanzas públicas y de la misma economía pública. De allí que aparezca un rasgo común a las múltiples definiciones de finanzas públicas, esto es, la delimitación de sus actividades a tres componentes del presupuesto: los gastos públicos, los ingresos (impuestos) y la deuda pública. Al respecto, nos dice Musgrave (1959, p. 3): “Al conjunto de problemas

que giran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente finanzas públicas”.

Musgrave (1987) sostiene que las finanzas públicas puede ser la rama más antigua de la economía, a la cual contribuyeron los escolásticos del siglo XVI, los mercantilistas del siglo XVII, los cameralistas y los fisiócratas con su propuesta de *l'impôt unique*. En Gran Bretaña, las contribuciones de Petty, Hobbes, Locke y Hume precedieron a las de Smith, que constituyeron el primer planteamiento moderno de las finanzas públicas; Ricardo y Mill continuaron el pensamiento clásico. En la escuela neoclásica, Marshall y Pigou también dejaron su estampa en el pensamiento británico de la economía de las finanzas públicas, sin mencionar el impacto de Keynes y la emergencia de la estabilización como una meta de la política presupuestaria.

Con todo, los desarrollos iniciales no fueron exclusivamente de la economía, dado que también incidieron los avances políticos y sociales, y tampoco se pueden circunscribir al marco exclusivo de la economía clásica, pues con el surgimiento del mercantilismo y del cameralismo, las complejidades de la estructura impositiva, de los gastos públicos y de la deuda pública, aumentaron considerablemente. En la transición del mercantilismo al capitalismo, los fisiócratas, con el impuesto único sobre la agricultura, tenían su teoría de la imposición, en tanto que los cameralistas en Prusia habían escrito sobre la administración de las finanzas públicas, y luego Von Stein (1958) sobre la tributación.

El marco conceptual moderno de las finanzas públicas se puede concebir a partir de las contribuciones sobre su alcance y delimitación, desde autores como Adam Smith (el cual en el libro quinto de *La riqueza de las naciones* trata de los gastos, de los impuestos y de las deudas públicas), David Ricardo (quien discute sobre economía política y tributación) y John Stuart Mill (con sus *Principios de economía política*), quienes constituyen los pilares para la construcción del estándar liberal clásico. Lo mismo ocurre con los escritos que examinan a autores que sentaron las bases conceptuales de la economía marshalliana, como Pigou, Pareto y Wicksell, y de los economistas posteriores, como Musgrave y Buchanan, artífices del desarrollo moderno de la economía pública (Arrupe y Silvant, 2020).

Como conclusión de su crítica a la política mercantilista, Adam Smith expone su propuesta de un *sistema de libertad natural*, una vez sean suprimidas las restricciones

gubernamentales, con el cual se libera al soberano de su deber de supervisar la industria privada. Sin embargo,

[...] el sistema de libertad natural necesita todavía al soberano para realizar tres tareas: 1) defender la sociedad de las invasiones extranjeras, 2) proteger a cada miembro de la sociedad de la injusticia provocada por cualquier otro miembro, y 3) proporcionar algunas instituciones y obras públicas. (Musgrave, 1985, p. 3)

Smith también examina por qué ciertos servicios deben ser provistos por el Estado, incluyendo el sostenimiento de la corte, la defensa, la policía y la educación básica para los pobres. De manera más general, el Estado debe proveer aquellas instituciones y empresas públicas a través de las cuales se pueden tener altas ventajas para una gran sociedad, las cuales, sin embargo, son de tal naturaleza que el beneficio nunca sería compensado por el gasto de algún individuo (Musgrave, 1987). La razón de por qué la provisión privada no funcionaría permanece aún sin contestar.

El capítulo 1 trata de los gastos públicos y está organizado en cuatro partes: 1) de los gastos de defensa, 2) de los gastos de justicia, 3) de los gastos en obras e instituciones públicas, y 4) de los gastos para sostener la dignidad del soberano. En el capítulo 2, que trata sobre las fuentes de los ingresos públicos, Smith señala que toda renta proviene de estas dos instancias:

1. La propiedad perteneciente al soberano (Estado), con dos fuentes de ingresos:

- Rentas derivadas del capital (en dinero o en inmuebles), que generan intereses y beneficios.
- Rentas derivadas de la propiedad en tierras (ventas de tierras, arriendos).

2. El ingreso del pueblo (ingresos privados de los individuos):

- Rentas, impuesto sobre la renta de la tierra.
- Beneficios, impuestos sobre el beneficio (interés y excedente), sobre las utilidades provenientes del capital y sobre el valor patrimonial de la tierra, de las casas y de los capitales.
- De los salarios.

El pensamiento tributario desde Adam Smith ha puesto su atención sobre dos importantes temas: la equidad y la eficiencia. La discusión del criterio de equidad ha seguido dos direcciones históricas, la del principio del beneficio y la del principio de capacidad de pago, ambos claramente expuestos por Adam Smith en su discusión sobre los requerimientos de un buen sistema tributario. El requerimiento de Smith sobre la eficiencia de la tributación encontraría nuevos seguidores en los precursores del marginalismo (Musgrave, 1987). Desde los marginalistas, en algunos casos, como los servicios o el transporte público, el principio del beneficio era aplicable, incluso, en los impuestos al consumo o sobre las ventas. Musgrave sostenía que los impuestos debían recaudarse de forma coercitiva según la capacidad de pago contributiva de los ciudadanos, fundamentando este juicio ético y práctico sobre la equidad fiscal en la distinción entre equidad horizontal y vertical, mediante la cual reconoció explícitamente que las personas en diferentes situaciones necesariamente tendrían que pagar diferentes cantidades de impuestos (Sturn y Johnson, 2023a).

Según Smith (1776), existen cuatro preceptos en general con respecto a los impuestos: igualdad (equidad), certidumbre, comodidad del pago y economía de la recaudación (eficiencia). Si bien estas máximas comienzan con la capacidad de pago avanzan hacia una regla del beneficio. Sin embargo, para Smith la contribución se debe fijar en proporción a los ingresos recibidos, excluyendo los ingresos salariales de subsistencia. Otra exención la constituye el impuesto sobre los alquileres de vivienda, sobre el cual, la mayoría de los autores contractualistas (Hobbes) apoyaron el punto de vista proporcional, como también lo hizo Bentham, partidario de la exención de los salarios de subsistencia.

Con base en las ideas iniciales de Adam Smith, las administraciones tributarias de los países del mundo occidental contemplan cuatro criterios de eficiencia al escoger la base de los impuestos: neutralidad (no perturbar el funcionamiento del mercado), certeza (rendimiento futuro para el fisco), evidencia (conocimiento de los impuestos por parte del contribuyente) y eficiencia administrativa (porcentaje de impuestos que se destinan a gastos de recaudación).

Por otra parte, Smith resume en cuatro las fuentes de ineficiencia tributaria: una administración tributaria costosa, una carga tributaria que obstruya las actividades económicas, una tributación excesiva y de tal naturaleza

que estimule la evasión, y una fiscalización excesiva de los contribuyentes. Estas fuentes de ineficiencia podrían tener como resultado paradójico que “los impuestos llegan a ser con frecuencia mucho más gravosos para el pueblo que ventajosos para el soberano” (Musgrave, 1987).

En el capítulo 3, Smith analiza la deuda pública de la época (siglo XVIII), como consecuencia de los gastos extraordinarios ocasionados por las guerras, y en tiempos de paz por los gastos superfluos de los monarcas para la construcción de castillos y adquisición de artículos de lujo. Al presentarse los conflictos y no contar con recursos disponibles, se debía recurrir a empréstitos de los ciudadanos acaudalados interesados en hacer préstamos a los gobiernos, y estos en contratarlos, para cubrir el desfase entre ingresos ordinarios y gastos extraordinarios de la guerra (Smith, 1997, pp. 807-808). Para pagar o reducir la deuda, “es necesario un aumento muy considerable de ingresos o una disminución de los gastos. Los cambios en la tributación pueden aumentar considerablemente el ingreso, aunque no de modo suficiente, y estas nuevas cargas fiscales que se impusieron, no se reducen con el tiempo” (p. 830). En relación con el tiempo de amortización de la deuda, “una anualidad por noventa y nueve años viene a valer casi tanto como una renta perpetua” (p. 815).

Por su parte, en los *Principios de economía política y tributación* de 1817, David Ricardo trata varios impuestos y su incidencia en las diferentes clases sociales y en la economía: impuesto de timbre y derechos sobre el registro de obligaciones y contratos relativos a préstamos en dinero; impuestos sobre la renta de la tierra; impuestos sobre productos primos; diezmos; impuesto predial; impuesto sobre las viviendas; impuestos sobre las utilidades; impuestos sobre los salarios.

John Stuart Mill, en sus *Principios de economía política* de 1848, dedica cinco de los once capítulos del libro V a la tributación. El capítulo I, sobre las funciones del gobierno en general, comenta acerca “los límites que deben fijarse a las funciones y a acción de gobernar”, pues “la exageración de las atribuciones del gobierno, donde más prevalece, tanto en teoría como en la práctica, es entre las naciones del continente, mientras que en Inglaterra ha predominado hasta ahora el espíritu contrario” (Mill, 2006, p. 681). En el capítulo II, que trata de los principios generales de los impuestos, comienza citando y acogiendo las cuatro máximas o preceptos de Smith, las cualidades que son de

desea en un sistema de impuestos, desde el punto de vista económico: 1) contribuir al sostenimiento del gobierno de acuerdo con su capacidad de pago (equidad e igualdad), 2) impuestos fijos y no arbitrarios, 3) conveniencia del pago y 4) eficiencia, de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa sea lo más pequeña posible.

El impuesto progresivo (renta) lo considera este autor un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza y de ingresos, pero en porcentaje igual o proporcional y no aumentándolo con la riqueza, lo que se consideraría un castigo al trabajo y al ahorro, pues “no son las fortunas que se han ganado, sino las que se han heredado, las que es conveniente limitar para bien del público” y las que más desigualdad generan, por lo que “la exención no debe extenderse, más allá de la cantidad de ingresos necesarios para atender a la vida y a la salud y a la humanidad de penalidades corporales” (Mill, 2006, p. 690). En ese sentido, Mill rechaza la doble tributación. El capítulo III versa sobre los impuestos directos e indirectos: el directo se exige a ciertas personas que se pretende o desea que lo paguen de acuerdo con su ingreso o riqueza, mientras que los impuestos indirectos son aquellos que exigen a una persona el pago al momento del hecho generador, caso los impuestos de consumo y los derechos de aduana. Los impuestos directos recaen sobre el ingreso o sobre el gasto; la mayor parte de los impuestos sobre el gasto son indirectos. Las fuentes de ingresos son las rentas, las ganancias y los salarios. Finalmente, el capítulo IV trata de los impuestos sobre las mercancías y el capítulo V de algunos otros impuestos (contratos, derechos de timbre, comunicaciones, sobre anuncios).

Las finanzas públicas experimentaron una evolución significativa desde la segunda mitad del siglo XIX a partir de la perspectiva marginalista. En esta evolución ha incidido el estudio de los bienes públicos y su análisis integracionista de los ingresos (tributación) y del gasto a partir del paradigma explorado por Wicksell, Lindhal, Musgrave y Samuelson, e incluso desde los cambios en los manuales de la disciplina propiciados por el mismo Musgrave.

Este autor en particular es considerado el padre moderno de las finanzas públicas, siendo este apartado un reconocimiento y homenaje por su contribución en el desarrollo de las finanzas públicas y de la economía pública. Con una formación pluralista en economía de las universidades de Múnich, Musgrave llegó a Estados Unidos en 1933, como

parte de la segunda ola de influencia alemana en la economía estadounidense, ola que fue impulsada por emigrantes que llegaron en la década de 1930, a menudo para escapar del fascismo alemán. Entre dichos emigrantes se encontraban además Jacob Marschak, Oskar Morgenstern y Joseph Schumpeter (Sturn y Johnson, 2023).

Nacido en Koegnistein, Alemania, en 1910, Richard Musgrave comenzó sus estudios en las universidades de Munich y Heidelberg, donde se graduó en 1933, para continuar sus estudios doctorales en la Universidad de Harvard. Su obra más destacada, *Los principios de las finanzas públicas, un estudio en economía pública*, de 1959, aún hoy es un referente en la enseñanza de la economía pública. En su disertación doctoral, Musgrave (1937) combinó diferentes tradiciones de Europa continental en finanzas públicas, desde la tríada clásica de la *Finanzwissenschaft* alemana (Lorenz von Stein, Albert Schäffle y Adolph Wagner), con el trabajo marginalista de entreguerras en materia de impuestos, incluidas las finanzas públicas de Pigou (1928) y su economía del bienestar (1920), para arrojar luz sobre el concepto de la carga tributaria.

A juicio del economista Martin Feldstein, “Richard Musgrave transformó la economía en los años 1950 y 1960 a partir de un asunto descriptivo e institucional, que utiliza las herramientas de la microeconomía y la macroeconomía keynesiana para entender el efecto de los impuestos” (comunicación personal, 2007, Santa Cruz, California). Según el criterio de Samuelson (1969, p. 194), “*The Principles of Public Finance* de Musgrave ha desplazado el tratado de Pigou como obra clásica sobre la cuestión”.

3.2. La economía pública como una rama de la economía, siglos XVIII-XX

De los gastos públicos de Smith se desprende el artículo de Samuelson (1954) sobre una teoría pura del gasto público, más conocida como la teoría sobre los bienes públicos puros, impuros o mixtos, esto es: seguridad nacional (interna y externa); justicia; infraestructura básica en relación con la educación formal (en sus tres niveles), las instituciones religiosas y partidos políticos, las artes, la cultura y la recreación y, por último, los gastos del gobierno, la administración pública y los órganos de control.

David Ricardo (1817) expresa diversas reservas y objeciones frente a los impuestos tanto directos (impuestos a la renta de la tierra, los salarios, las utilidades) como

indirectos (impuestos al consumo, productos primos e impuestos diferentes a los productos primos).

John Stuart Mill (1848) analiza la sociedad y el sector público desde una perspectiva diferente a la de Smith, a partir de los trabajos de los primeros socialistas como Fourier, Owen y Sismondi. Mill, educado en la doctrina de Bentham, defendió la difusión de la riqueza basada en el principio igualitario del utilitarismo. Tanto Mill como Smith afirmaban al *laissez-faire* como norma general: cada desviación de esta, a menos que sea necesaria para un gran bien, es un mal cierto. Pero también Smith mostró importantes ejemplos en los que era preciso salirse de la norma, divididos en funciones ordinarias y opcionales. Las funciones ordinarias incluyen la provisión de un sistema legal o jurídico que garantice la vida, la individualidad y la propiedad, lo cual es un prerrequisito del *laissez-faire*. Además, hay otras funciones que con la aprobación general asumen los gobiernos y que conducen al interés general: el sistema monetario, el sistema de pesos y medidas, la pavimentación y el alumbrado de calles, la construcción de puertos, faros y diques, se citan como ejemplos. Estas y otras funciones deben obedecer a la regla general de que “la intervención del gobierno nunca debería admitirse salvo cuando el interés sea muy grande” (Mill, 1848, p. 800).

Mill considera aquellas situaciones en las cuales, pese al interés público por determinados servicios, los individuos no encuentran interés en adelantarlos, anticipando así la discusión de las fallas del mercado debido a la inaplicabilidad de la exclusión. Esta última sería ineficiente, igualmente si fuera aplicada, situación que se ilustra con el caso de los faros y la dificultad para cobrar peajes. Aunque tanto Smith como Mill defendían la primacía del mercado y criticaban la ineficiencia de la acción gubernamental, eran conscientes de que la naturaleza de ciertos bienes exige la provisión pública (Musgrave, 1985, 1987).

Las diversas objeciones que presenta Mill a la intervención del gobierno apuntan precisamente a las excepciones a la “máxima práctica de que los asuntos de la sociedad pueden realizarse mejor por la acción privada y voluntaria” (1848, p. 835), en el entendido de “que los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses cuando un individuo intenta decidir ahora de manera irrevocable qué será más conveniente para sus intereses en algún futuro más o menos remoto” (p. 820).

Los impuestos sobre herencias y legados los considera Mill como impuestos al capital, al tiempo que establece la diferencia de impuestos dirigidos a propiedades y capitales improductivos, dineros en préstamos o en acciones: “La exención no debe extenderse, más allá de la cantidad de ingresos necesarios para atender a la vida y a la salud y a la humanidad de penalidades corporales” (2006, p. 690). Además, la doble tributación es objetada en tanto que “gravar la suma invertida y después también el producto de la inversión es gravar dos veces la misma parte de los medios del contribuyente [...] si obtiene el interés, es porque se abstiene de usar el principal; si gasta el principal no recibe intereses” (p. 696).

Frente al enfoque anglosajón, los economistas de Europa continental perfilaron un tratamiento distinto, del que habría de surgir toda la problemática de las finanzas públicas. El punto de partida consistió en proclamar el carácter individualista de las necesidades públicas: los bienes públicos se dirigen, al igual que los privados, a la satisfacción de las necesidades de los individuos. Las necesidades de los individuos forman parte de las necesidades totales, negando con ello cualquier concepción organicista de la sociedad.

Samuelson (1958, p. 189) argumentaba que “el modelo de los artículos de 1954 y 1955 también es el modelo que Sax, Wicksell, Lindhal, Musgrave, Bowen y otros economistas han considerado bajo la denominación de *teoría del cambio voluntario*, es el modelo natural que debería formularse dando un mayor énfasis a los efectos externos”. En su artículo sobre una teoría del gasto público de 1954, desde el principio del beneficio, este autor aborda lo que se divulgaría posteriormente como la teoría de los bienes públicos puros, impuros o mixtos, que abarcan: 1) seguridad nacional (interna y externa); 2) justicia; 3) obras públicas (carreteras, puentes) e instituciones públicas (educación en sus tres niveles e integral, cultura, recreación, instituciones religiosas, partidos políticos, artes, cultura y recreación); y 4) administración pública (burocracia) y órganos de control. Frente a las críticas sobre este modelo, provenientes en particular de los tratadistas de las finanzas públicas, Samuelson escribió dos artículos complementarios, la “Exposición gráfica de una teoría del gasto público” (1955) y los “Aspectos de las teorías de los gastos públicos” (1958).

En 1966 se realizó la Conferencia de Biarritz (un balneario de Francia) a la que asistieron, entre otros, Musgrave, Amartya Sen, Kolm, y en donde Samuelson presentó un

tercer escrito: “La teoría del gasto público y la tributación”, con el propósito, según él, de “integrar el gasto y la tributación, tratando de relacionarlo con la teoría económica moderna y con los escritos anteriores sobre finanzas públicas”. Como resultado, de la conferencia se desprendieron varias conclusiones y tareas, que se venían gestando desde finales de la década de 1950, entre estas: 1) la adopción de un nuevo campo disciplinar de estudio denominado *economía pública*, de mayor amplitud, cobertura, análisis y teoría que las denominadas finanzas públicas, 2) la creación una revista de economía pública, cuyo primer número apareció en abril de 1972.

La ciencia económica experimentó profundos cambios a mediados del siglo xx, que a su vez impactaron el campo de las finanzas públicas y de la economía pública. Al adoptar el sistema neoclásico de equilibrio y optimización, la emergente economía pública se alineó con la metodología central empleada en todas las disciplinas de la microeconomía. En otras palabras, las finanzas públicas se constituyeron como un campo pluralista, influenciado por las instituciones y las tradiciones intelectuales nacionales. En contraste, la economía pública se convirtió en un discurso global compartido, plenamente integrado en el enfoque neoclásico dominante (Sturn y Johnson, 2023).

3.3 La economía pública como resultado de la transición de las finanzas públicas, 1950-1970, y del surgimiento y desarrollo de la economía del bienestar, 1920-1970

Para Sturn y Johnson (2023a, p. 696), “dos tradiciones de bienestar dominaron las finanzas públicas neoclásicas de mediados del siglo xx: la pigouviana y la paretiana. El enfoque pigouviano se desarrolló a partir del análisis marshalliano del excedente del consumidor y del productor”. El objetivo de la medición del bienestar era dotar a la economía de mayor científicidad y facilitar el uso del análisis económico como guía para la formulación de políticas. Reconociendo que el bienestar, en sentido amplio, se centraba en estados cuantificables de conciencia, Pigou limitó su investigación al bienestar económico, la parte del bienestar social que podía “relacionarse directa o indirectamente con la vara de medir del dinero” (Pigou, 1932, p. 11). Aunque postula que el “máximo bienestar agregado” debería ser el objetivo de la política gubernamental, Pigou (1928, p. 59) no amplió su análisis para incluir el bienestar

generado por el gasto público. Sin embargo, dado que creía que las grandes desigualdades de riqueza e ingresos eran perjudiciales para el bienestar, argumentó que

[...] cualquier transferencia de ingresos (de un individuo más rico a uno más pobre), dado que posibilita necesidades más intensas en lugar de menos intensas, debe aumentar la suma agregada de satisfacción [...] Cualquier causa que aumente la proporción absoluta de ingresos reales en manos de los pobres, siempre que no conduzca a una contracción del dividendo nacional, [...] aumentará, en general, el bienestar económico. (1932, pp. 89, 710)

Los fundamentos de Samuelson (1947) proporcionaron un marco general para abordar científicamente los juicios de valor, definiendo la función del bienestar social de tal manera que podía ser *individualista*, excluyendo la comparación interpersonal, o *no individualista*, permitiéndola. La elección dependía de la creencia ética que la función debía representar, “la de un déspota benevolente, la de un egoísta absoluto, la del Estado, la de la raza, la de un grupo, etc.”. Mientras que Samuelson se conformaba con dejar en manos de otros el problema de la elección real de la especificación de la función de bienestar social, Musgrave (1959) consideraba que, en la práctica, las elecciones sociales requerían inevitablemente cierto nivel de comparación y coerción interpersonal, y su teoría de las finanzas públicas fue un intento de equilibrar las preocupaciones de eficiencia en la asignación de recursos, la necesidad de redistribución para mejorar la condición de los pobres y las demandas políticas de estabilización del ciclo económico (Sturn y Johnson, 2023a).

3.3.1 La transición de las finanzas públicas a la economía pública, 1950-1970[T4]

Para Vasudevan (2020, p. 129), “la transición de las finanzas públicas a la economía pública se produjo alrededor de 1950”, refiriéndose en concreto a dos contribuciones, “la teoría de la fijación óptima de precios del sector público y la tributación opcional, temas centrales para la economía pública”. En seguida, el mismo autor enfatiza que “el núcleo metodológico de este trabajo consiste en derivar fórmulas cualitativas generales, dentro del modelo estándar de equilibrio general de Walras-Arrow-Debreu, ampliado para abarcar los bienes públicos y la tributación”. Ante la dificultad de experimentar con la realidad, se acude al diseño

de “modelos y supuestos adicionales sobre la economía de los instrumentos de política para abordar cuestiones como los impuestos corporativos, los impuestos sobre sucesiones, la base imponible, los impuestos sobre la renta del capital, etc. Los desarrollos de la economía pública se convierten así en un campo de investigación en diferentes aspectos”.

Por su parte, Drèze (1995, p. 112), recurre a la trayectoria francesa sobre el tema y expresa:

Yo mismo fecharía la transición de las finanzas públicas a la economía pública alrededor de 1950, y me referiría específicamente a tres contribuciones: el esfuerzo colectivo de Electricité de France para definir las tarifas basándose en un razonamiento económico riguroso; las propuestas de Vickrey para la Revisión de la Estructura Tarifaria del Tránsito Rápido de la Ciudad de Nueva York (1952); y lo que posteriormente Paul Samuelson (1964) planteó en su artículo sobre la “teoría de la tributación óptima”.

En seguida, el autor amplía su argumentación señalando que “la teoría de la fijación óptima de precios del sector público y de la tributación óptima, dos temas aún centrales para la economía pública habían resurgido 25 años después del trabajo de Ramsey (1927) y 15 años después del de Hotelling (1938)”. Luego agrega:

Pronto se produjeron avances más visibles, en particular el artículo de tres páginas de Samuelson (1954) sobre bienes públicos, igualmente el influyente artículo de ocho páginas de Tiebout (1956) sobre bienes públicos locales. Para entonces, la economía pública ya no era una ciencia incipiente, sino un fenómeno en rápida evolución.

Los planteamientos siguientes del mismo autor reafirman la transición de las finanzas públicas a la economía pública y su posterior consolidación a partir del año 1970:

La madurez del campo se asocia a menudo con la publicación del artículo de Diamond y Mirrlees (1971) sobre impuestos óptimos y producción pública que demostró la posibilidad de abordar, dentro de un marco unificado, tres áreas de interés central: impuestos, precios del sector y bienes públicos. (p. 113)

En efecto, esta nueva disciplina, denominada en principio finanzas públicas, ha empezado a designarse, desde los años setenta del siglo xx, como economía pública. En

principio, trató los mismos problemas de las finanzas públicas: ingresos, gastos y deuda pública, pero amplió su campo de análisis a los fallos del mercado, la justificación de la intervención del Estado en la economía, los bienes públicos o sociales (puros, impuros o mixtos), los servicios públicos, las externalidades y problemas del medio ambiente, el análisis de los gastos en educación, salud y protección social (régimen contributivo y subsidiado), los subsidios, los recursos energéticos y de minería (regalías), los procesos políticos de la toma de decisiones en materia financiera pública, el estudio de la burocracia y los procesos políticos, la incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar social, los efectos de las regulaciones públicas, los derechos de propiedad, las relaciones intergubernamentales de la descentralización fiscal (teoría principal-agente), las actividades presupuestarias, el diseño de políticas públicas financieras, las gestión de agencias públicas, de evaluación y control públicos, los problemas de elección social y de acción colectiva.

A finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960, mientras algunos autores prefirieron mantener la tradición ortodoxa y, por ejemplo, Musgrave (1959) publicó su estudio *La teoría de las finanzas públicas: un estudio sobre economía pública*, considerado un clásico y referente en la enseñanza de las finanzas públicas y la economía pública, o Buchanan (1960) editó *The public finance*, otros consideraron equivalentes los términos economía y finanzas públicas. A partir del trabajo de Musgrave (1959), se encuentra que autores como Kolm (1964) y Johansen (1965) reemplazan el concepto de finanzas públicas por el más amplio de economía pública. Los autores más recientes y reconocidos en este campo han tratado el tema como economía pública (Atkinson y Stiglitz, 1988; Auerbach, 1987; Jha, 1998; Laffont, 1990) o economía del sector público (Boadway y Wildasi, 1986; Brown y Jackson, 1986; Stiglitz (1988); Stiglitz y Rosengard, 2015).

Avanzando en su razonamiento, Sturn y Johnson, (2023a, p. 690) sostienen que

[...] parte de la transformación reflejó una reevaluación de lo que se consideraban cuestiones interesantes. Temas tradicionales como la deuda pública y los principios tributarios fueron reemplazados por bienes públicos, externalidades, elección social, estabilización, redistribución, tributación óptima y desigualdad.

Los estudios sobre esta transición de mediados de siglo identifican a Musgrave y Buchanan (1999) como los padres del nuevo campo de la economía pública, cuyos límites fueron determinados por sus visiones contrastantes del Estado (Drèze, 1995; Johnson, 2006; Medema, 2023; Sturn, 2016), y Sturn y Johnson (2023a) señalan a Samuelson como una figura clave de la transición a la economía pública.

Incluso los significados de lo positivo y lo normativo fueron objeto de controversia. Los estudios que contribuyeron a la teoría pura de las finanzas públicas de Buchanan (1960) reflejaban la creencia de que existían temas sobre los cuales los economistas podían hacer afirmaciones científicas definitivas, generalmente mediante el uso del análisis de equilibrio general y la lógica rigurosa. Para la década de 1970, el análisis del bienestar había penetrado en la mayoría de los aspectos de las finanzas públicas, convertidas a su vez en economía. La exposición matemática y la narrativa del equilibrio general se combinaron con nuevos estándares normativos para replantear los debates sobre la equidad y la justicia. Los artículos de esta colección reflejan este cambio (Sturn y Johnson, 2023a). La dificultad de separar lo positivo de lo normativo fue compartida por quienes trabajaban en los límites de la teoría de la elección social y pública y las finanzas públicas (Sturn, 2023; Sturn y Johnson, 2023a).

El keynesianismo ya se había afianzado en las finanzas públicas antes de la guerra. “La contribución de las finanzas públicas a la política de empleo” (Hicks, 1947, p. xix) era un tema de estudio habitual en Oxford a finales de la década de 1930. La política fiscal se integró aún más con las finanzas públicas durante la guerra, a raíz de la preocupación por la excesiva liquidez de los hogares en forma de bonos de guerra, lo que llevó a economistas desde John Maynard Keynes hasta Joseph Schumpeter a considerar si los gastos militares adicionales debían financiarse mediante impuestos en lugar de préstamos. La presunción de que los gobiernos nacionales podían generar estabilidad macroeconómica condujo a un mayor escrutinio del papel de los impuestos para este fin (Sturn y Johnson, 2023a).

Sin embargo, la transición no fue ni fluida ni perfecta (Medema, 2023), y en ese sentido, el estudio sobre economía pública de Musgrave (1959) reflejó no solo el complejo equilibrio entre concepciones rivales del campo, sino también la tensión entre el deseo de los economistas de ser vistos como científicos y la demanda de la posguerra de una política informada por expertos (Berman, 2022).

En ese momento, muchos economistas ya no creían que los mercados generarían espontáneamente un alto nivel de empleo y estabilidad en el nivel de precios (Sturn y Johnson, 2023a).

Para Vasudevan (2020), el estudio de la economía pública tiene su propia historia y una larga tradición a través de las finanzas públicas y el análisis impositivo, hasta convertirse en economía pública a partir de 1970.

3.3.2 La interconexión entre economía pública y economía del bienestar

La economía del bienestar como teoría formal surgió y se desarrolló entre el final del siglo XIX y comienzos del XX con autores neoclásicos como Francis Edgeworth y Arthur Cecil Pigou, quienes estudiaron la asignación social de recursos para lograr eficiencia y un bienestar generalizado, abordando temas como las rentas mínimas garantizadas y la protección social. Esto se relaciona con la construcción del Estado de bienestar moderno que emerge con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial para contrarrestar el comunismo y la posterior Guerra Fría, potenciando la calidad de vida de los ciudadanos a través de políticas públicas en salud, educación y seguridad social. Este enfoque evolucionó hacia el bienestar humano global, por encima de indicadores como el PIB o el PIB per cápita, integrando la equidad y la sostenibilidad ambiental, con indicadores alternativos de medición de progreso.

Entre los autores principales de la economía del bienestar están Arthur Pigou, considerado el fundador, junto a otros neoclásicos como Alfred Marshall y Vilfredo Pareto, quienes establecieron sus bases. Posteriormente, la denominada *nueva economía del bienestar* fue impulsada por los economistas John Hicks, Nicholas Kaldor y Paul Samuelson, y después de los años cincuenta por los promulgadores de la *elección social*, Kenneth Arrow, John Rawls y Amartya Sen.

Arthur Pigou promovió el concepto de *costos sociales* y señaló las soluciones para resolver las externalidades que correspondían a los sectores privado y público (Gobierno), y asimismo, para la protección del medio ambiente. Alfred Marshall generó las bases de la economía del bienestar y fue pionero en la aplicación de la teoría de la utilidad al estudio del bienestar social y del excedente del consumidor y del productor. Con Vilfredo Pareto se instituyó el concepto de la *eficiencia de Pareto*, un criterio fundamental en la economía del bienestar y en la economía pública para la asignación

óptima de recursos. Paul Samuelson contribuyó en la síntesis que dio origen a la nueva economía del bienestar, junto con Hicks y Kaldor. Las diversas publicaciones de Amartya Sen han sido cruciales para ampliar la teoría del bienestar más allá de la utilidad, enfocándose en la *teoría de las capacidades*, que destaca la importancia de las libertades fundamentales y las condiciones de vida de los individuos.

La economía del bienestar como área de la economía aplica técnicas microeconómicas para evaluar el bienestar general o la eficiencia de una sociedad. Su objetivo principal es determinar qué asignaciones de recursos son deseables, basándose en la eficiencia y la equidad. Los principios de la economía del bienestar se utilizan a menudo para fundamentar la economía pública, que se centra en la forma como la intervención gubernamental puede mejorar el bienestar social. Además, la economía del bienestar sirve de base teórica para diversos instrumentos de la economía pública, como el análisis costo-beneficio. La intersección de la economía del bienestar y la economía del comportamiento ha dado lugar al subcampo de la economía del bienestar conductual.

La economía del bienestar desempeña un papel fundamental en la evaluación de la asignación de recursos para mejorar el bienestar social, utilizando conceptos como la teoría de la utilidad y la eficiencia de Pareto. Proporciona marcos para evaluar las políticas económicas, pero enfrenta críticas por su dependencia de comparaciones subjetivas de utilidad y las dificultades para medir el bienestar social objetivamente. A pesar de estos desafíos, la economía del bienestar aún orienta las decisiones de política pública mediante análisis de costo-beneficio, para determinar el impacto de proyectos de desarrollo social. El análisis costo-beneficio suele asumir que las ganancias y pérdidas de utilidad pueden expresarse en términos monetarios, por ejemplo, evaluar la inversión, construcción y operación de la primera línea del metro de Bogotá, o la construcción de la autopista y del puerto del Urabá antioqueño, o la construcción de un nuevo estadio deportivo de fútbol en la ciudad de Bogotá con inversión público-privada y su concesión al sector privado durante treinta años. En este último caso, los evaluadores sopesarán los beneficios para los aficionados y los propietarios de los dos equipos de fútbol supuestamente favorecidos frente al impacto de la construcción sobre la movilidad, la ciudad en general (turismo) y el sector público de la ciudad.

La eficiencia de Pareto establece que una asignación de recursos es eficiente si no se puede mejorar la situación de una persona sin empeorar la de otra. En una economía eficiente en este sentido, el bienestar social se maximiza, ya que ningún recurso puede reasignarse sin perjudicar a alguien.

La doctrina ortodoxa que defiende la excelencia del mecanismo de mercado apela a los teoremas básicos de la economía del bienestar (Salcedo en Sen, 1997):

- *Primer teorema básico*: Cada equilibrio de mercado es un óptimo de Pareto (lo que se conoce como la mano invisible de Adam Smith).
- *Segundo teorema básico*: Cada óptimo de Pareto es un equilibrio competitivo.
- *Segundo teorema básico modificado*: Se puede conseguir un óptimo de Pareto justo con un equilibrio competitivo, dado un sistema adecuado de impuestos y transferencias de renta, o sea, con la redistribución proveniente de impuestos progresivos.

Sin embargo, el objetivo de la mayoría de los economistas del bienestar modernos es aplicar las nociones de justicia, derechos e igualdad a las imperfecciones del mercado. En ese sentido, los mercados *eficientes* no necesariamente logran el máximo bien social. Una razón para esta discrepancia es la utilidad relativa de diferentes individuos y productores al evaluar un resultado óptimo, lo cual requiere comparar las utilidades entre individuos para desarrollar políticas que maximicen la utilidad social. Los economistas del bienestar podrían, en teoría, argumentar a favor, por ejemplo, de un salario mínimo más alto, incluso si este reduce el excedente del productor, si creen que la pérdida económica para los empleadores se sentiría menos intensamente que el aumento de la utilidad que experimentan los trabajadores con salarios bajos, o que la mayor demanda contrarrestaría cualquier efecto negativo, pero también se puede generar una subida de precios que contrarresta los beneficios de un mayor salario mínimo. De lo anterior, también se podría deducir que la política de decisión sobre el monto de salario mínimo podría beneficiar más a los trabajadores poco cualificados, en contra de otros trabajadores que podrían perder sus empleos, y poco a los empleadores.

Los economistas normativos, que se basan en juicios de valor, pueden evaluar estas decisiones de política gubernamental, y la conveniencia de suministrar bienes públicos que no se venden en el mercado abierto. Las mejoras en la

calidad del aire derivadas de las regulaciones son un ejemplo de lo que los economistas normativos podrían evaluar. Medir la utilidad social de diversos resultados es una tarea inherentemente imprecisa, lo cual ha constituido durante mucho tiempo una crítica a la economía del bienestar. Sin embargo, los economistas disponen de diversas herramientas, como las encuestas, para evaluar las preferencias de los individuos por ciertos bienes públicos, por ejemplo, preguntando a los posibles usuarios del Regiotren de Occidente cuántos desplazamientos estarían dispuestos a realizar y con qué frecuencia. Los críticos de la economía del bienestar sostienen que realizar tales comparaciones de forma precisa es un objetivo poco práctico.

El teorema de imposibilidad de Kenneth Arrow, planteado en la década de 1950, argumentaba que la agregación de clasificaciones individuales para determinar las preferencias sociales es errónea, ya que rara vez se dan todas las condiciones que permitirían llegar a una verdadera ordenación social de los resultados disponibles. Estas críticas menguaron el auge de la economía del bienestar a mediados del siglo xx, aunque aún sigue generando adeptos.

Hasta 1951, el objetivo de la economía del bienestar permaneció prácticamente indiscutible. Los economistas la consideraban la rama de la disciplina encargada de delinear las acciones que debía emprender un órgano de gobierno. Se aceptaba comúnmente que el concepto de *maximizar el bienestar* tenía un significado específico arraigado en el marco filosófico del utilitarismo. Dentro de la profesión, existía un debate continuo sobre si la utilidad era un concepto ordinal o cardinal, debate que parece haber sido abordado por el artículo seminal de Abram Bergson de 1938, “Una reformulación de ciertos aspectos de la economía del bienestar”. Este autor demostró que las condiciones de eficiencia económica podían formularse con precisión sin especificar completamente la función de bienestar social subyacente. Al postular W como $W(UA, UB)$ y asumir que es una función positiva de la utilidad de cada individuo, se demostró que el máximo bienestar se alcanza cuando se alcanza la eficiencia asignativa y se iguala la contribución marginal al bienestar de cada individuo; sin embargo, esta decisión no duró mucho. En 1951, Kenneth Arrow evaluó si de las reglas racionales de elección colectiva podían derivarse funciones de bienestar social de los individuos con preferencia a los estados sociales. Argumentó que el derecho racional satisface

cuatro condiciones: universalidad parcial, el principio de Pareto, totalitarismo y libre albedrío. Arrow concluyó que no existe una manera racional de articular las formas de preferencia individual que resulten en un estatus social armonioso de las diversas sociedades.

Amartya Sen enfatizó posteriormente la naturaleza del enfoque de la ganancia secuencial que la teoría de Arrow enfatizó. Sen afirmó que la acción colectiva a menudo surge en la toma de decisiones sociales, toda vez que la teoría de Arrow se basó en la suma de las preferencias individuales, en lugar de la formación del gobierno o los ingresos, especialmente aquellos que existen debido a la neutralidad, lo que planteó un desafío para conciliar intereses conflictivos en la distribución de ingresos.

Los fundamentos de Samuelson (1947) proporcionaron un marco general para abordar científicamente los juicios de valor. Samuelson definió la función del bienestar social de forma que pudiera ser individualista, excluyendo la comparación interpersonal, o no individualista, permitiéndola, mientras que se conformaba con dejar en manos de otros el problema de la elección real de la especificación de la función de bienestar social. Por su parte, Musgrave consideraba que, en la práctica, las decisiones sociales requerían inevitablemente cierto nivel de comparación interpersonal y coerción (Desmarais-Tremblay, 2021). Su teoría de las finanzas públicas fue un intento de equilibrar las preocupaciones por la eficiencia en la asignación de recursos, la necesidad de redistribución para mejorar la situación de los pobres y las demandas políticas de estabilización del ciclo económico (Musgrave, 1959).

Finalmente, la relación entre la economía del bienestar y la economía pública radica en que la primera proporciona el marco teórico y los criterios para evaluar las políticas, mientras que la segunda aplica esos principios en el estudio del papel del gobierno en la economía. En esencia, la economía pública es la aplicación de los conceptos de la economía del bienestar, centrándose en el estudio de las políticas gubernamentales a través de la lente de la eficiencia económica y la equidad.

3.4 La economía pública como disciplina autónoma desde 1972

Al final de su exposición, Drèze (1995, p. 127) concluye:

A principios de la década de 1950, el razonamiento microeconómico invadió el antiguo campo de las finanzas públicas. Desde entonces, ha surgido el nuevo campo de la economía pública. Este desarrollo central se ve acompañado, por un lado, por soluciones implementables a problemas prácticos y, por otro, por el desarrollo de un marco abstracto y complejo.

Antes, ya había manifestado que, “en la década de 1970, la importación de los resultados de optimización de la economía del bienestar había completado la transformación del campo centenario de las finanzas públicas en uno nuevo, la economía pública” (p. 124).

Según Vasudevan (2020, p. 124), “la economía pública es una innovación relativamente reciente, a partir de la publicación del *Journal of Public Economics* con su primer número en 1972”. Desde Musgrave, se viene señalando que, la Conferencia de Biarritz de 1966 se considera como el punto de partida para la creación e institucionalización transnacional de la nueva subdisciplina de la economía pública, como un subcampo de la ciencia económica dedicado al estudio de la intervención estatal y su justificación. La conferencia tenía por título *La teoría del gasto público y la tributación*, y se planteaba como objetivo realizar una revisión del análisis económico del gasto y la tributación, vinculándolo con la teoría económica contemporánea y los trabajos anteriores en finanzas públicas. La conferencia marcó un esfuerzo por integrar los principios de las finanzas públicas con los desarrollos teóricos modernos en el campo de la economía, dejando como tareas, a futuro, la creación de una línea particular de investigación y la creación de la Revista en Economía Pública.

Sturn y Johnson (2023, pp. 934-936) complementan lo descrito anteriormente, observando que

A partir de la década de 1970, la economía pública se convirtió en un campo internacional integrado, definido por un enfoque metodológico basado en el equilibrio general. Tras esbozar brevemente la constitución histórica del campo de las finanzas públicas y su transformación a mediados del siglo xx, explicamos cómo surgió una nueva teoría económica del gasto público, con un pie en las antiguas finanzas públicas y otro en la nueva economía pública. [...]

La importación de los resultados de optimización de la economía del bienestar había completado la transformación del campo centenario de las finanzas públicas en el nuevo campo de la economía pública.

Adicionalmente, las matemáticas y la optimización transformaron la naturaleza de las cuestiones consideradas y contribuyeron a esa transformación.

En un segundo texto, los mismos autores recalcan: Para la década de 1970, el análisis del bienestar había penetrado en la mayoría de los aspectos de las finanzas públicas, convertidas en economía pública. La exposición matemática y la narrativa del equilibrio general se combinaron con nuevos estándares normativos para replantear los debates sobre la equidad y la justicia. (2023a, p. 699)

Apoyados en una objeción que había formulado Samuelson (1955) a sus críticos, plantean que La reformulación de los problemas centrales del sector público en el lenguaje matemático del equilibrio y la optimización probablemente habría resultado poco comprensible para los expertos en finanzas públicas, que trabajaron en las primeras décadas del siglo. [En efecto], estos cambios en la presentación y el método fueron acompañados por un cambio epistemológico en la teorización normativa, especialmente en el campo de la teoría tributaria, donde una discusión de los principios de la tributación fue reemplazada por la maximización de una función de bienestar social que permitiera un equilibrio entre equidad y eficiencia. (Sturn y Johnson, 2023, pp. 935-936)

Cuando el gasto público, los impuestos y la redistribución se pusieron bajo el mismo paraguas teórico y metodológico, la economía pública obtuvo un marco unificado para sus diversos temas *microeconómicos*; sin embargo, para los economistas de la generación anterior, como Musgrave y Buchanan, esta consistencia teórica se obtuvo a expensas de la relevancia política.

A juicio de Drèze (1995, p. 125), esto parece tener la explicación,

[...] porque las finanzas públicas se quedaban corta en el análisis de la política fiscal, [o sea que, mientras las finanzas públicas se habían constituido en una rama técnica, la economía pública estaba más incorporada a la economía, y era más analítica y teórica]; del otro lado, el término economía pública está desplazando a su respetable predecesor, las finanzas públicas, y básicamente eliminando la economía del bienestar como campo independiente.

Enfatiza al respecto el mismo autor:

[...] independientemente de la semántica y la arqueología, la economía pública ha invadido nuestros planes de estudio, bibliotecas y reuniones. La existencia de libros de texto, revistas y sociedades profesionales convergen para calificar la economía pública como un campo de la economía, a la par del trabajo, el comercio internacional, la organización industrial o el desarrollo. (p. 113)

De manera más reciente, Vasudevan (2020, pp. 124-125) amplía lo dicho:

En una interpretación más amplia, la economía pública estudia la eficiencia económica, la distribución y la política económica gubernamental. Abarca temas tan diversos como las respuestas a las fallas del mercado, las externalidades, los motivos de evasión fiscal y la explicación de la toma de decisiones burocráticas [...] para comprender esto, la economía pública ha evolucionado desde su enfoque inicial, centrado en la recaudación y el gasto de los ingresos públicos, hasta su actual preocupación por todos los aspectos de la intervención gubernamental en la economía. La economía pública intenta comprender cómo el gobierno toma decisiones y qué decisiones debería tomar, lo que implica un desarrollo teórico.

Según Sturn (2016, p. 480), “las finanzas públicas se consideran una rama de la economía pública”, la cual puede describirse como “una disciplina interdisciplinaria multinivel con un sólido núcleo disciplinario”, de la cual las finanzas públicas serían una rama compleja.

Por su parte, Drèze (1995, p. 112) sostiene: El término economía pública ha ganado aceptación en los últimos treinta años para designar “la economía del sector público”, como propusieron Atkinson y Stiglitz (1980, p. 3) en su libro de texto, o el estudio del “efecto del gobierno en la economía”, según Auerbach y Feldstein (1985, p. xv).

Luego referencia el escrito de Kolm (1987) en New Palgrave, donde “plantea que el origen del término se remonta a sus *Fundamentos de la economía pública*, publicados en 1964, un año antes de la publicación de *Economía pública* de Johansen”.

A medida que el sector público creció en escala y alcance, las verdaderas cuestiones de la función de asignación planteadas por los bienes públicos, los servicios públicos, la seguridad social y similares recibieron una atención

creciente. Asimismo, surgió un conjunto de nuevos campos, algunos teóricos, como la elección social, otros más aplicados o sustantivos, como la economía de la salud, la educación, el transporte, la economía urbana, la elección pública, etc. (Drèze, 1995).

Para finalizar, el mismo autor plantea que La segmentación de campos y subcampos es genuina y creciente, me temo, siguiendo a esta fragmentación de campos que se plantea problemas sobre cómo transferir el conocimiento entre ellos y entre la teoría y la práctica. Un campo como la economía pública puede desempeñar un papel útil en la transferencia de conocimiento a través de las fronteras de especialización [...] solo si las aplicaciones de la economía de la salud y el transporte, la economía urbana y de la elección pública, y otras áreas, se incluyen en los cursos, libros de texto y manuales estándar. (p. 124)

4. Conclusiones

El término *economía pública* es una innovación relativamente reciente, desde la publicación del primer número del *Journal of Public Economics* en abril de 1972. Por su parte, la Conferencia de Biarritz de 1966 se considera como el hito de creación e institucionalización transnacional de la subdisciplina de la economía pública. No obstante, en inglés, el uso del término se hizo cada vez más común después de que Leif Johansen (1965) lo adoptara como título de su libro, y el cambio cobró fuerza en la Conferencia sobre el Análisis del Sector Público, donde en vez de tratar los impuestos o deuda pública, los temas de debate fueron la justicia social, los bienes públicos, la tarificación de los servicios públicos y la planificación socialista. El mismo Richard Musgrave manifestó en el prólogo de su obra de 1959 que se decidió por usar *finanzas públicas*, y no *economía pública*, por la tradición imperante hasta entonces. Los ingenieros franceses lo venían utilizando durante algún tiempo, desde 1945, para tratar los temas de las finanzas públicas como las obras públicas.

Agradecimientos

El autor agradece la colaboración en el diseño y creación de la *Revista de Economía Pública* al equipo de la Subdirección Nacional de Investigaciones, en especial a su subdirectora, Johana Hernández Moreno y a Lorena Duperret.

5. Referencias

- Arrupe, J. S. J., y Silvant, C. (2020). *Public Finance in the History of Economics: A Field on Its Own*. Universidad de Barcelona.
- Atkinson, A. B., y Stiglitz, J. E. (1988). *Lecciones sobre economía pública*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Atkinson, A. B., y Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Buchanan, J. M., y Flowers, M. (1982). *Introducción a la ciencia de la hacienda pública*. Editorial Edersa.
- Backhouse, R. E., y Cherrier, B. (2017). *The Age of the Applied Economist: The Transformation of Economics since the 1970s*. Publicación en inglés, en internet.
- Backhouse, R., y B. Cherrier. (2014). *Becoming Applied: The Transformation of Economics after 1970*. Working Paper Series No. 2014-15. The Center for the History of Political Economy.
- Colm, G. (1948). Why public finance? *National Tax Journal*, 3. — (1976): *ensayos sobre hacienda pública y política fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Diamond, P. (2002). Public Finance Theory– Then and Now. *Journal of Public Economics*, 86, 311–317.
- Drèze, J. (1995). Forty Years of Public Economics: A Personal Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 111–130.
- Kaul, I. y Conceição, P. (2006). *Las nuevas finanzas públicas: respondiendo a los desafíos mundiales*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–Oxford University Press.
- Edgeworth, F. I. (1897/1958). *The pure theory of taxation*. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Fuentes, Q. E. (1990). *Hacienda pública* Imprenta Rufino García Blanco. Herber, B. P. (1975). *Hacienda pública moderna*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Jha, R. (1998). *Modern public economics*. Routledge.
- Johansen, L. (1965). *Economía pública*. Vicens Vives.
- Keynes, J. N. (1891). *The scope and method of political economy*. Macmillan.
- Keynes, J. M. (1983). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Kolm, S. C. (1964). *Les fondaments de l'économie publique. Introduction à la théorie du rôle économique de l'état*. IFP.
- Kolm, S. (1969). The optimal production of social justice. En J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public Economics*. Mcmillan.
- Kolm, S. (1987). Public economics. En J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), *The New Palgrave, a dictionary of economics*. Macmillan Press Limited.
- Laffont, J. J. (1990). *Fundamentals of public economics*. The Mit Press.
- Laffont, J. J. (2002). Public economics yesterday, today and tomorrow. *Journal of Public Economics*, 86, 327–334.
- Lindahl, E. (1919/1958). Just taxation a positive solution. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Lindahl, E. (1919/1958). Some controversial question in the theory of taxation. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Mankiw, G. (2000). *Macroeconomía* (Cuarta edición). Antoni Bosch.
- Marshall, A. (1890/1948). *Principios de economía*. Aguilar.
- Mill, J. S. (1848/1921). *Principios de economía política*. Fondo de Cultura Económica.
- Marx, C. (1981). *El capital, crítica de la economía política* (Vol. I). Fondo de Cultura Económica.
- Mazzola, U. (1890/1958). The formation of the prices of public goods. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Musgrave, R. y Shoup, C. (1959/1975). *Ensayos sobre economía impositiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, R. (1970/1973). *Sistemas fiscales*. Aguilar.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. B. (1973/1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Macgraw Hill.
- Musgrave, R. (1985). A brief history of fiscal doctrine. En *Handbook of public economic* (pp. 1-59). Elsevier.
- Musgrave, R., y Peacock, A. (eds.) (1958). *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Musgrave, R. (1959/1969). *Teoría de la hacienda pública*. Aguilar.
- Musgrave, R. (1969). Provision for social goods. En J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public economics*. Mcmillan.
- Musgrave, R. (1987). Public finance. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave, a dictionary of economics*. Macmillan Press.
- Pantaleoni, M. (1883/1958). Contribution to the theory of the distribution of public expenditure. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Pigou, A. (1920). *The economics of welfare*. Mcmillan–Instituto de Estudios Fiscales.
- Pigou, A. (1928). *A study in public finance*. Macmillan– Instituto de Estudios Fiscales.
- Ricardo, D. (1817/1985). *Economía política y tributación*. Fondo de Cultura Económica.
- Rosen, H. S. (1987). *Manual de hacienda pública*. Ariel.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review Economics and Statistics*, 36.
- Samuelson, P. (1955). Diagramatic exposition of a theory of public expenditure. *Review Economics and Statistics*, 37.

- Samuelson, P. (1958/1970). Aspectos de las teorías de los gastos públicos. *Revista de Hacienda Pública Española*, 5.
- Samuelson, P. (1969). Biarritz, 1966. Pure theory of public expenditure and taxation. En J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public economics*. Mcmillan.
- Sax, E. (1924/1958). The valuation theory of taxation. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.
- Seligman, R. A. (1908/1975). Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos. En R. Musgrave y C. Shoup, *Ensayos sobre economía impositiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (1776/1954). *Riqueza de las naciones*. Bosch.
- Stein, L. v. (1958). On taxation. En R. A. Musgrave *et al.* (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. International Economic Association.
- Stiglitz, J. y Rosengard, J. (2015). *La economía del sector público*. Antoni Bosch.
- Sturn, R. y Johnson, M. (2023). From public finance to public economics. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 30(5), 934-964.
- Sturn, R. y Johnson, M. (2023a). Mapping the history of public economics in the twentieth century: an introduction to the special issue. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 30(5), 689-712.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, LXIV(5), 416.
- Vasudevan, C. (2020). History and origin of Public Economics. *International Journal of Research Granthaalayah*, 8(8), 124-131. <https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v8.i8.2020.772>
- Wicksell, K. (1896/1958). A new principle of just taxation. En R. Musgrave y A. Peacock (eds.), *Classics in the theory of public finance*. Martin Press.