

Joseph E. STIGLITZ (1992) *La economía del sector público* (traducción de la edición en inglés, 1986). Barcelona. Antoni Bosch, editor. 815 pp.

Escribir una reseña, valorizando la calidad y la pertinencia de un libro sobre la economía del sector público, en plena onda privatista, puede parecer una provocación o una añoranza. Sin embargo, pretendemos que es oportuno y que es útil, dado que las economías de hoy y del futuro son irremediablemente mixtas, es decir, son economías en que conviven e interactúan agentes privados y públicos. Esto no es nuevo, pero tiene hoy aspectos novedosos.

El autor, J.E. Stiglitz, es insospechable de estatismo y es ciertamente uno de los mayores contribuyentes al desarrollo de la teoría económica en las últimas décadas. Une a su perspicacia y brillo teórico una apreciable preocupación por problemas concretos. Por ello, tal vez, la amplia gama de temas que cubre su producción intelectual. El libro que presentamos, en su versión española, debida a los cuidados de A. Bosch es, típicamente, un libro de análisis económico y no una descripción institucional; y, la referencia al sector público le permite incursionar en temas de lo más relevantes de la problemática económica actual, por lo demás, amenazados de tratamiento simplista o por a priorismos de corte ideológico.

Tal como se anota en el prefacio, hace treinta años un intento similar hubiera llevado otro título e involucrado o concedido mayor importancia a otros contenidos. Recordemos que un texto que fue referencia forzosa y altamente apreciada durante un período importante y que aun la conserva, el libro de R. Musgrave (1959) llevaba el título de *Teoría de las Finanzas Públicas* pues, en efecto, se refería más a la generación de ingresos fiscales y a la producción de bienes públicos. Estas cuestiones mantienen, ciertamente, una gran importancia, pero hay nuevas y hay cambios en el funcionamiento de las sociedades que se deben tener en cuenta.

El título elegido esta vez, *Economía del Sector Público*, expresa el enfoque y el alcance que se ha querido dar al trabajo, es decir, asumir los problemas clásicos en el nuevo o modificado contexto de las economías actuales, con un evidente énfasis en el gasto público que, aun en período de «desestatización» ha adquirido y mantiene una importancia muy grande, tanto por lo que significa cuantitativamente (en algunos países alcanza al 50% del PIB), como por su composición que es cada vez más compleja y cargada de consecuencias para el desarrollo económico. En la actualidad preocupa a los economistas, independientemente de escuelas, enfoques o tendencias, la for-

mación de déficits importantes y persistentes, de manera que «ya no basta saber de donde procede el dinero, sino también, saber como se gasta» y cual sería la justificación de montos y aplicaciones.

Por una parte, se podría decir que Stiglitz recoge los aportes producidos en los últimos cuarenta años, muchos de los cuales le corresponden, e incorpora novedades de enfoque, de método y de tratamiento de la información que marcan la evolución de la disciplina económica en los tiempos recientes. Por otra parte, es evidente que se hace eco de problemas que preocupan o afectan a todos y que cotidianamente recogen la prensa y los políticos, como son la salud pública, la educación, la defensa, la seguridad social, la pobreza, así como la aparentemente siempre necesaria reforma fiscal, es decir, la búsqueda de incidencia adecuada, de eficiencia y de equidad de la tributación. Anotemos que todos estos son temas que no se resuelven con buenas intenciones o convirtiendo arbitrariamente en operativas, normas éticas o pseudoéticas, resolviendo precipitada e irracionalmente conflictos reales o, por último, ignorando consecuencias inmediatas o futuras. En realidad, todo esto requiere análisis riguroso y, por tanto, recurrir al conjunto de la teoría más elaborada y reciente para refinar hipótesis; y, a lo más eficiente de los métodos e instrumentos de tratamiento de la información para interpretar hechos.

Desde el comienzo del libro se nos recuerda cómo las actividades del Estado influyen en la forma más variada, en nuestra vida y cómo, el financiamiento que esas actividades suponen tiene carácter excluyente o implica costos de oportunidad. Las economías modernas son típicamente mixtas en el sentido que si bien muchas actividades económicas son realizadas por empresas o por entidades privadas, hay algunas no precisadas o asignadas *a priori*, que son realizadas por el Estado y, quiere decir también que a través de la normatividad (reglamentación, legislación y privilegios institucionales), así como de la ineludible política pública (propuestas, acciones y decisiones), en materias concretas, el Estado influye en el comportamiento y en el desempeño de los agentes privados. En este campo se puede discutir la extensión y lo específico de la presencia del Estado y, de hecho existen experiencias variadas, pero aun en las propuestas más radicales se reconoce la legitimidad de una presencia y actividad directa del Estado.

Por otra parte, una vieja comprobación es que existen «fallas del mercado», es decir que las libertades y seguridades que sustentan la competencia no siempre aseguran los mejores resultados para todos ni para la sociedad en su conjunto. Para muchos, estas fallas son las que justifican o requieren la

intervención del Estado, a título correctivo transitorio o aun permanente. El problema es que nadie puede garantizar aciertos y eficiencia y permanecen dudas y reservas en medio de urgencias y de necesidades no satisfechas. Hay consecuencias del funcionamiento de los mercados concretos en los cuales hay problemas de mala o insuficiente información y en que juega el poder, por eso se producen habitualmente fallas que originan problemas reales, importantes y complejos, en la medida que lo son las necesidades sociales y, que el poder del Estado resulta comprometido y que tiene escaso control sobre las consecuencias de sus acciones y omisiones.

Consecuentemente, es fundamental conocer qué actividades realiza el sector público y a cuales renuncia o delega y, en todo caso, cómo están organizadas; es fundamental, igualmente, comprender y prever, hasta donde es posible, las consecuencias de afrontar actividades o de excluirse de ellas. Es por último importante evaluar la política del Estado y las medidas concretas que la conforman, para asegurar pertinencia e intentar eficiencia.

Luego de una referencia a la estructura y actividades del sector público de la economía norteamericana (de la española en la versión traducida), se presentan algunos fundamentos de la teoría del bienestar, más precisamente de la que puede conducir a juicios sobre la eficiencia y las consecuencias distributivas, así como del proverbial conflicto entre ambas. Es como un puente para analizar el papel del sector público en economías que pueden ser imperfectamente competitivas o en que se producen fallas de la competencia; en economías en que es necesario suministrar bienes que no ofrece el mercado, sea bienes públicos o bienes privados producidos públicamente; en economías en que actos de empresas o de personas afectan a otros, las externalidades, que unas veces promueven y otras comprometen la eficiencia o la equidad. Igualmente, para analizar economías en las que existen mercados incompletos, es decir cuando hay déficits estructurales de oferta o cuando los precios son inaccesibles o son excluyentes para los consumidores. Por último, para analizar economías en que el Estado debe intervenir, legítimamente, debido a fallas de la información, es decir, cuando ésta resulta insuficiente o distorsionada y perjudica a los agentes.

El funcionamiento del mercado libre, en definitiva, no asegura pleno empleo, estabilidad de precios ni equilibrio fiscal. El Estado tiene pues un papel ineludible que es necesario evaluar en lo que toca a sus modalidades, su magnitud o extensión y sus efectos, ya que la intervención pública, por sí misma, no asegura lo mejor.

En este sentido la segunda y tercera parte del libro son particularmente útiles. Los capítulos 5 al 15 están dedicados a estudiar el gasto público, tanto en términos teóricos, como en lo que toca a los programas de gasto. Encontramos que esta parte es sumamente novedosa y actual por que se plantea en términos positivos la producción de bienes públicos y de bienes privados por el Estado; pasa en revista y evalúa los criterios de decisión o de elección, que son diferentes de los correspondientes criterios privados; y, en fin, analiza los problemas de asignación y de decisión en sociedades más o menos democráticas. Igualmente, se analizan los riesgos y los impactos probables de la burocracia en la producción pública; y, a propósito de hechos observados, se analizan tanto las externalidades que generan decisiones de algunos, como a las regulaciones y a las sanciones sociales (multas y compensaciones) que tratan de reducirlas o reorientarlas. En todo esto está presente y lo está en forma específica, el derecho y el ejercicio de la propiedad que son centrales en el sistema de mercado y que están llenos de consecuencias sobre el desempeño económico.

En lo que concierne a los programas de gasto, se analiza, primero desde el punto de vista teórico, la racionalidad del gasto público en relación con los objetivos de eficiencia y equidad, así como de las influencias que ejerce sobre el conjunto de la economía y de las que recibe del proceso político en que está involucrado, ya sea para su formulación como para su ejecución. En segundo lugar se presenta en forma específica un examen de los programas de gasto en salud, en defensa, en seguridad social, en alivio a la pobreza y redistribución del ingreso y, finalmente, en educación. Todos son rubros y temas relevantes, ineludibles para un Estado moderno, con aspiraciones de eficiencia económica y beneficio social y, por lo demás, rubros en los que incurre cualquier Estado.

La conclusión de estos capítulos o su enseñanza, no precisamente original, pero muy bien fundamentada y referida a condiciones históricas e institucionales recientes, es sobre la necesidad de un análisis económico serio y de las posibilidades de hacerlo superando dogmatismos y posiciones *a priori* o simplistamente imitativas.

La cuarta parte del libro afronta una temática clásica, es decir aquella de la tributación. Lo hace recuperando algo de la historia del sistema tributario y de las dificultades que siempre ha tenido que afrontar, como son la elusión y el carácter ambiguo del impuesto en relación con la eficiencia económica. El impuesto es una posibilidad abierta a los Estados para afrontar programas

sociales y para redistribuir ingresos y cargas en la sociedad, pero no todo impuesto asegura la consecución de los objetivos propuestos, no siempre es viable o aplicable en las condiciones deseadas y puede generar problemas administrativos, así como secuelas de corrupción. Un impuesto eficiente y equitativo debe pues cumplir ciertos requisitos en cuanto a su concepción, alcance y administración y eso lleva a plantear preguntas cuya respuesta requiere fundamentos analíticos e información sólidos.

Las cuestiones a que acabamos de referirnos son sobre la incidencia es decir quien o quienes deben pagar el impuesto; sobre la forma cómo afecta a la actividad y a las personas, es decir, cual es la materia o el objeto imponible; y, finalmente, sobre los efectos probables y sobre las distorsiones que se pueden generar. La idea de un «impuesto óptimo» está presente como la de un impuesto que alcanza eficiencia y equidad simultáneamente y está también la idea de un sistema tributario óptimo, esta vez como un sistema en que cada impuesto influye y condiciona la optimalidad de los otros, así como recibe influencias. Ese es el caso, bien conocido por la experiencia y no siempre bien procesado, de los impuestos a la renta y al gasto, pero se presenta en muchos otros casos.

La quinta parte del libro viene a ser una aplicación práctica de la anterior, pues se trata de un análisis de la experiencia de la tributación. Esta parte es muy ilustrativa a pesar de su explicable y aun necesaria referencia a los casos y opciones tomadas en los Estados Unidos, pues ayuda a reflexionar, académica o profesionalmente, sobre los problemas de la tributación dentro de un marco legal y administrativo concreto y frente a desafíos o requerimientos también específicos, como ocurre habitualmente.

La sexta y última parte se refiere a las finanzas y programas regionales y municipales, cuyo conocimiento y análisis no es menos importante y puede ser también apoyado por el análisis económico más avanzado, refinado y profundo.

En resumen, estamos en un país y en una situación en que se discute o se propone como objetivo central el elevar la carga tributaria; en que con cierta ligereza se califica de «antitécnicos» algunos impuestos o se los defiende o mantiene en la misma forma y como si no lo fueran; en que, en la práctica se privilegia la facilidad de la recaudación sobre otras consideraciones y en que habitualmente se pasa por alto las consecuencias sociales y las de largo plazo. Por todo esto es muy importante analizar seria y rigurosamente las

cuestiones referentes a la tributación, justamente por que administrativamente se ha experimentado que existen posibilidades de elevar eficiencia. Toca a la concepción de los impuestos el mejorar equidad y contribución al desarrollo.

Igualmente, estamos en un país y en una etapa en la que se está poniendo gran énfasis en los efectos bienhechores de la privatización («privatizar es desarrollar») y en una transformación del Estado que lo reduzca a lo esencial y, sin embargo, como en todas partes y con Estados modernos, permanecen y se legitiman importantes programas de gasto en educación, en salud y seguridad social y en alivio a la pobreza, por ejemplo. Es pues necesario analizar montos y contenidos en relación con objetivos claros y de largo alcance; tomar en cuenta las irrenunciables responsabilidades del poder público, no sólo en lo inmediato (salvar el momento) sino en función del desarrollo y, en ese sentido, no sólo medir, sino sobre todo interpretar el déficit fiscal que puede resultar. Estamos en un país, por último, en que la tributación no es aun universal, cuyos efectos se soslayan o se sobrentienden y en que el concepto y el requerimiento de bienestar social no están claros ni alcanzan concreción adecuada; en que existe, en forma extensa, pobreza extrema, y en que existe limitación de recursos por el estado de subdesarrollo, y por compromisos, como los de la refinanciación de la Deuda Externa.

En el marco de problemas reales y de responsabilidades institucionales que se plantean en el Perú de hoy, pensamos que el libro de J.E. Stiglitz, que no es un recetario, es un instrumento útil, es un mensaje de equilibrio y de apertura que esperamos sea bien acogido por la profesión. Es un estímulo a la reflexión y al trabajo profesional que, cada vez más, está desafiado por problemas nuevos, que se agudizan o que adoptan modalidades diferentes y, que también está exigido de utilizar, al máximo, el avance de la teoría y de los métodos de análisis.

Máximo Vega-Centeno
Pontificia Universidad Católica del Perú