

Los gastos públicos: una aportación valiosa*

Publicado por la misma casa editorial que dio a luz el libro de S. Shoup, *Finanza Pública*, que ya fuera reseñado en esta revista, aparece ahora una obra pionera en el campo de la economía pública, *Public Expenditure*, escrita por Jesse Burkhead y Jerry Miner que viene a llenar un hueco en la investigación de este campo específico de la materia y a crear condiciones muy favorables para profundizar y ampliar los estudios de este aspecto tan desatendido de la ciencia fiscal.

Este olvido más se debe a dificultades técnicas que a otras cuestiones, pues es evidente que uno de los hechos económicos conspicuos de la época moderna es el tremendo incremento en los gastos públicos, cuyo crecimiento aun en las llamadas economías mixtas —capitalistas— es a una tasa mayor que la del sector privado; estos problemas técnicos se proyectan según algunos economistas, hacia una razón principal que es el hecho de que el *punto de partida* que es necesario conocer para el análisis del *impacto inicial* —constituido en el caso de la tributación por la tasa y la base de los gravámenes— no se determine con facilidad.

El establecimiento relativamente sencillo de este *punto de partida*, se consigue en pocos casos en el lado del gasto en el presupuesto, obteniéndose un ejemplo

claro en los subsidios concedidos a productos o industrias especiales; no es por lo tanto inusitado, que el análisis del gasto público principie donde la relación entre el *punto de partida* y el *impacto inicial* sean fácilmente establecidos.

Una exitosa conceptualización de la fusión ideal entre los objetivos de eficiencia y distribucionales en el sector público, no ha sido aún obtenida y la "nueva" economía del bienestar no ha tenido más éxito en especificar un óptimo para el sector público y su integración con el privado, que en lo que lo ha sido puramente para las condiciones de tipo —mercado. Como resultado, el campo del gasto gubernamental se encuentra en un estado en cierta medida indeterminado, tanto en la teoría como en la práctica y los autores de este volumen se encuentran, en ocasiones, escribiendo sobre y acerca de un número de áreas en las cuales ni la doctrina ni la práctica han sido desarrolladas.

El libro cubre los siguientes tópicos principales: la naturaleza del sector público, bienes públicos (en un amplio contexto), deficiencias del mercado (y la necesidad del sector público), las políticas de selección colectiva, presupuesto por programa y análisis del costo-beneficio, federalismo fiscal y determinantes y consecuentes del gasto público, que

es una proyección hacia los aspectos positivos de este tema de la economía pública.

En realidad el solo agrupamiento de los tópicos citados, constituye en sí mismo una proyección original puesto que los primeros capítulos se estudiaban en un contexto general de la economía pública como un todo, el presupuesto por programa y su apéndice obvio, el análisis costo-beneficio, como parte del tema específico de los presupuestos y el federalismo fiscal con su nueva proyección que es la armonización fiscal —el estudio de las uniones económicas entre naciones—, forman hasta la fecha amplísimos capítulos de la ciencia fiscal, pero ciertamente con características muy especiales.

En el primer capítulo se encuentran señalamientos interesantes: en la página 4 los autores dicen que “el crecimiento del gobierno atribuible a las economías de escala, implica que este tipo de expansión del sector público reditúa un mayor producto, en relación con un costo dado de los insumos”. Pero existe una característica adicional de la producción gubernamental en economías maduras: incrementos en la productividad ocurre en industrias *capital-intensivas*; muy poca de la producción gubernamental es de este tipo. En la página 8 se afirma que las actividades gubernamentales son llevadas en tres razonablemente distintas formas organizativas: gobierno general, empresa pública y fondos en fideicomiso, para señalar más tarde (pág. 11) que es el presu-

puesto el que intenta poner orden en esta multiplicidad de formas organizativas, concluyendo en siguientes páginas que “visto solamente como una institución para la obtención de eficiencia económica en la asignación de recursos, el proceso político es probablemente inferior a las decisiones privadas guiadas por mercados competitivos”. Pero esto no determina la superioridad del sector privado, puesto que el ente público es una institución diferente con metas diversificadas, que engloban otras muchas consideraciones y no solamente aquellas de la eficacia económica; y aún en este último aspecto, algo se podría agregar que destruyera la simpleza del señalamiento realizado.

Los capítulos sobre presupuestos por programa y análisis costo-beneficio, constituyen por propio derecho formulaciones sumamente adecuadas y didácticas de lo que su problemática implica, afirmando los autores que se trata del lado operacional de la economía pública, siendo el presupuesto por programa un relativamente reciente desarrollo en una larga historia de esfuerzos para cuantificar y calificar la producción del sector público (pág. 174), definiendo el análisis costo-beneficio como una técnica para evaluar la utilidad económica de un proyecto de inversión pública (pág. 206).

La parte que corresponde a federalismo fiscal es excelente y reúne materiales y opiniones que lo hacen uno de los mejores del libro: “En general, la teoría del

* Jesse Burkhead y Jerry Miner, *PUBLIC EXPENDITURE*. Aldine-Atherton, Chicago y New York, 1971, 350 pp.

federalismo ha sido caracterizada por la racionalización y su práctica lo ha sido por su conveniencia. Existen unos pocos principios, políticos, económicos o administrativos, disponibles para guiar al estudioso en esta materia. Si se encuentra una área de la finanza pública que se caracterice por objetivos múltiples y conflictivos éstas son las relaciones intergubernamentales" (pág. 254).

En el último capítulo, además de una presentación muy positiva de lo que en última instancia determina el monto y la dirección de los gastos públicos y de los resultados de los mismos, otorga una idea muy precisa de las dificultades casi insuperables que a pesar de las técnicas modernas y de los refinamientos alcanzados en muchos campos, se encuentran para hacer señalamientos específicos sobre eficiencia en el uso de los recursos públicos. Es también interesante considerar los párrafos destinados a comparar los gastos públicos en donde una de las determinantes importantes es el sistema económico mismo, es decir, sistemas económicos alternativos; los resultados los señalan los autores haciendo consideraciones como las siguientes (pág. 310): los gastos públicos son relativamente más altos en economías centralmente planificadas para educación, investigación y desarrollo, no siendo significativo el sistema económico para defensa, bienestar y salud. De hecho, en muchos casos la variación entre países dentro del mismo sistema excede a los que se producen entre los sistemas.

De los autores, Burkhead es uno de los investigadores y estudiosos de la economía pública que más se han significado por sus importantes contribuciones, como son *Government Budgeting*, libro ya clásico en este campo de la ciencia fiscal y otros trabajos numerosos, sobre todo en la economía de la educación, siendo actualmente Profesor Maxwell de Economía en la Universidad de Syracuse, en la que también enseña Jerry Miner, el otro coautor, quien ha trabajado para la UNESCO y escrito la obra *Social and Economic Factors in Spending for Public Education*, además de variadas contribuciones a la literatura económica.

Como en otras ocasiones, se considera altamente recomendable esta obra para su traducción en español y su publicación, pues su temática comprende uno de los capítulos más dramáticos para el desarrollo económico, y como señalan los autores, a un mayor grado que en los países industriales, los más de los países en proceso de desenvolvimiento con economías mixtas, encuentran una necesidad permanente de reforzar y suplementar las estructuras de los mercados privados; donde existen impedimentos para la organización y financiamiento de las actividades privadas, *los gobiernos nacionales frecuentemente asumen responsabilidades adicionales para las insuficiencias tanto de los mercados de la producción, como de los financieros.* BENJAMÍN RETCHKI-MAN K.