

## Recensión de “Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change”, de Vito Tanzi

José M. Domínguez Martínez

[jmdominguez@uma.es](mailto:jmdominguez@uma.es)

*Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública, Economía Política y Política Económica).  
Universidad de Málaga. Calle Ejido, 6. 29071 Málaga.*

Recibido: 30 de noviembre de 2022

Aceptado: 28 de febrero de 2023

---

### Resumen

En este trabajo se lleva a cabo una reseña de la obra “Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change”, de Vito Tanzi. En ella se pone de manifiesto cómo la teoría de la Hacienda Pública, en la que se sustenta la intervención del sector público en una economía de mercado, adolece de una patente carencia en cuanto a la consideración de la actuación pública ante eventos futuros inciertos con consecuencias económicas y sociales de extrema gravedad potencial. La inexistencia de directrices y la falta de mecanismos y recursos apropiados dificultan, llegado el momento, la adopción de las medidas necesarias. Por lo demás, la aplicación de reglas fiscales de manera rígida puede complicar más la situación. En el libro se ofrece una taxonomía de los eventos inciertos, así como una síntesis de los casos más significativos registrados en la historia. Una atención especial se presta a los problemas del calentamiento global y del cambio climático. El autor defiende la tesis de que los “males” colectivos globales requieren la intervención de un gobierno también global o, en su defecto, la de potentes instituciones internacionales.

**Palabras clave:** Economía Pública, Pandemias, Catástrofes, Cambio climático, Sector público, Incertidumbre, Vito Tanzi.

**Códigos JEL:** H12, H23, H41, H84, Y30.

---

### 1. INTRODUCCIÓN

Desde su privilegiada atalaya como Director, durante dos decenios, del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, Vito Tanzi ha llamado la atención sobre el tratamiento teórico y el alcance real de importantes cuestiones relativas al ámbito de la Economía del Sector Público. Antes y después de esa etapa, ha efectuado igualmente relevantes contribuciones y aportado perspectivas innovadoras en ese campo de estudio<sup>1</sup>. Asimismo, ha puesto de manifiesto algunas llamativas paradojas como la escasa o nula consideración dada tradicionalmente, en los programas académicos de la citada disciplina, a fenómenos tan significativos como el fraude fiscal<sup>2</sup>. Más recientemente, mientras estábamos inmersos en la fase de aislamiento obligado con motivo de la pandemia de la Covid-19, ha llevado a cabo una

valiosa reflexión acerca de cómo los países se ven afectados por eventos inciertos que causan efectos devastadores. Singularmente, destaca las carencias de la teoría económica para abordar tales eventos adecuadamente, y la falta de preparación de los sectores público y privado para hacerles frente.

Dichas reflexiones se recogen en la obra “Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change<sup>3</sup>” (Tanzi, 2022), de la que se da cuenta en esta reseña. Inicialmente se expone cuál es la estructura de la obra, así como los aspectos esenciales de su contenido, para, posteriormente, realizar una valoración global de aquella.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA: ASPECTOS DESTACABLES

La obra reseñada presenta, en cuanto a su contenido, un cierto carácter ecléctico. En ella se combina un análisis teórico de los eventos inciertos con gran impacto económico y social negativo, una reseña de los principales eventos de esa naturaleza acontecidos a lo largo de la historia, una especial consideración del calentamiento global y del cambio climático, y una aproximación, desde el punto de vista de la teoría económica, a las actuaciones de preparación, en el sector público y en el sector privado, para hacer frente a los mencionados episodios.

Nos encontramos así con cuatro partes que presentan la siguiente distribución temática: 1ª) eventos futuros inciertos y reacciones a estos; 2ª) pandemias y otras catástrofes; 3ª) cambio climático y calentamiento global; y 4ª) vuelta a algunos problemas teóricos. Los contenidos expositivos se despliegan en un total de 16 capítulos, incluyendo la introducción y las conclusiones.

De tales contenidos pueden destacarse los siguientes aspectos:

- i. Las necesidades sociales y el papel del sector público: Los desarrollos tecnológicos y sociales dan lugar a cambios en las necesidades sociales y también en la capacidad recaudatoria y reguladora de los gobiernos. Consiguientemente, debe variar también el papel global del sector público, que tiene así el reto de satisfacer unas necesidades colectivas de los ciudadanos cuyo perfil se va modificando.
- ii. Estándares de la política presupuestaria circunscritos a tiempos normales: El nivel deseable de la tributación y el uso de los ingresos fiscales disponibles tienden a considerarse, tanto por los especialistas como por los gobiernos, como aquellos requeridos para tiempos normales, y no durante períodos de crisis.
- iii. La marginación de los eventos futuros inciertos: De ahí se deriva el problema de que el comportamiento esperado del sector público venga a ignorar la posibilidad de eventos futuros inciertos o inesperados con graves consecuencias y, por tanto, las necesidades asociadas.
- iv. Un fallo teórico en el ámbito de la Hacienda Pública: La teoría de la Hacienda Pública adolece, en este sentido, de un “fallo teórico” al no prever cómo abordar tales situaciones. La falta de preparación es extensiva al sector privado.
- v. La diferencia crucial entre riesgo e incertidumbre: Resulta crucial efectuar una distinción entre eventos sujetos a un riesgo que puede ser determinado estadísticamente, y eventos inciertos, para los que no es posible la medición

estadística de la probabilidad de ocurrencia. Puede haber una tendencia en los seres humanos, rayana en la irracionalidad, que lleva a ignorar posibilidades desagradables o costosas que podrían darse en el futuro y que están marcadas por la incertidumbre.

- vi. Deficiencias institucionales ante problemas globales: La llegada de pandemias y el cambio climático ponen de manifiesto la existencia de un gran fallo institucional del mundo, a saber, la falta de un gobierno global, o de instituciones globales efectivas, para enfrentarse a “males” colectivos globales.
- vii. Revolución keynesiana e intervención del sector público: La revolución keynesiana fue una llamada a los gobiernos para abordar, sobre una base permanente, las crisis económicas, pero no hubo una llamada similar para preparar a los países para otras clases de eventos negativos de gran alcance.
- viii. Los sesgos de los marcos de actuación pública y privada: En los países democráticos con economías de mercado, la forma en la que se espera que los gobiernos (ciclo electoral) y las empresas (competencia de mercado) operen no crea incentivos para adoptar, en tiempos normales, políticas que podrían hacer más fácil hacer frente a catástrofes cuando estas se producen.
- ix. Desatención teórica de eventos recurrentes: Dados los muchos desastres y catástrofes que, a lo largo de los siglos, han acontecido en todos los países, con enormes consecuencias negativas, cabría haber esperado que la Economía hubiese dado cabida dentro de su campo a tales eventos, pero no ha sido el caso.
- x. El problema de la falta de orientaciones y directrices: Los gobiernos suelen carecer de directrices de actuación ante eventos catastróficos, con el agravante de que algunas de las reglas existentes, si se aplican de manera rígida, pueden llegar a ser un obstáculo para actuaciones necesarias. Debería, pues, desarrollarse una “Economía de las catástrofes”.
- xi. Mercado vs. planificación central: No se requiere que las economías de mercado sean sustituidas por un esquema de planificación central, pero aquellas sí necesitan algunas correcciones para considerar los costes sociales y la introducción de determinadas correcciones.
- xii. La importancia del “espacio fiscal”: Los gobiernos que sean eficientes, mantengan en orden sus saldos fiscales y su administración pública estarán en mejores condiciones para hacer frente sin dilación a eventos negativos.
- xiii. El calentamiento global como “mal colectivo global”: La lucha por conseguir un mundo sin calentamiento global tiene claras connotaciones de “bien colectivo global”. Es una ilusión pensar que acciones espontáneas de individuos o gobiernos no coordinados pueden ser capaces de situarnos dentro de la senda de lo que es necesario.
- xiv. La gran amenaza del calentamiento global: Si bien los expertos pueden errar respecto al alcance efectivo del calentamiento global, en el corto y el medio plazo, sus predicciones son tan preocupantes que no pueden ser desatendidas a causa de la incertidumbre que las acompaña.
- xv. El papel de las instituciones internacionales: Si los eventos inciertos con impactos negativos tienen un alcance global o internacional, la coordinación necesaria puede tener que ser global o internacional. Ante la inexistencia de un gobierno global, determinadas instituciones internacionales potentes pueden servir como “proxies”.

### 3. UNA VALORACIÓN GLOBAL DE LA OBRA: PRINCIPALES APORTACIONES PARA EL ESTUDIO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA

Como expresa el propio autor, la finalidad principal de la obra reseñada es llamar la atención sobre el papel muy limitado que los gobiernos han jugado en el pasado al abordar situaciones críticas excepcionales. Una importante conclusión es que, en las economías actuales, existe una sobreinversión en la provisión de protección contra eventos de riesgo, y una subinversión en la protección contra eventos inciertos para los que el riesgo no se puede medir estadísticamente.

La obra de Tanzi efectúa llamadas de atención sobre una serie de temas de gran relevancia económica, que, sin embargo, tradicionalmente, no solo han permanecido al margen de los manuales de Economía Pública al uso, sino que también han estado ausentes de los desarrollos doctrinales.

Dadas la pertinencia y la oportunidad de esas llamadas de atención, no procede sino respaldar el planteamiento efectuado para la potenciación del análisis económico de los grandes eventos negativos inciertos, y de la elaboración de directrices y pautas de actuación, dentro del corpus doctrinal de la Economía Pública, y, asimismo, para su consideración en los programas docentes de la disciplina. A este respecto, se considera necesaria su inclusión, de entrada, en el apartado de la fundamentación normativa de la intervención del sector público en la economía. Más allá de la curiosidad intelectual por el conocimiento de los detalles del amplio y variado repertorio de catástrofes acaecidas a lo largo de la historia, es la consideración de las carencias de teoría económica en relación con el papel del sector público, y el funcionamiento de la empresa en un mercado competitivo, lo que reviste mayor interés para la docencia en el ámbito de la Hacienda Pública. El calentamiento global y el cambio climático constituyen casos especiales merecedores de estudio en este contexto.

El libro contiene asimismo diversas referencias acerca de la evolución de las políticas presupuestaria y monetaria, a lo largo de las últimas décadas, en los países occidentales desarrollados, conectada con la dimensión económica del sector público. Siendo estas cuestiones abordadas extensamente en diversas contribuciones de Tanzi<sup>4</sup>, en esta ocasión cabe apreciar un respaldo más decidido a la asunción de funciones por el sector público, acompañada de mayores niveles de presión fiscal. De manera particular en el contexto de la reciente pandemia del coronavirus, se muestra especialmente crítico de la denominada corriente del “fundamentalismo del mercado”, y cuestiona la tesis del “goteo” (*trickle-down*), que sostiene que la aplicación de políticas de estímulo económico acaba beneficiando al conjunto de la sociedad. La posible existencia de fallos del sector público no es, sin embargo, objeto de análisis.

En definitiva, desde nuestro punto de vista, la obra reseñada reúne una serie de elementos que la hacen claramente recomendable como referencia complementaria para el desarrollo de un programa de introducción a la Economía del Sector Público. Como aspectos básicos de contenido a incorporar pueden mencionarse los siguientes: a) valoración y calibración de los eventos inciertos con graves consecuencias negativas como problema justificativo de la intervención del sector público; b) diferenciación de las situaciones de riesgo e incertidumbre, y análisis de las distintas actuaciones para la prevención en uno y otro caso; c) tipología de los eventos inciertos y lecciones de la experiencia; d) justificación de la intervención del sector público en relación con los problemas medioambientales; e) identificación de lagunas en el campo de la teoría de la Hacienda Pública en relación con los

eventos inciertos; y f) formulación de orientaciones y directrices para abordar la preparación y la reacción ante la ocurrencia de tales eventos.

## Notas

<sup>1</sup> Tanzi (2018) es una buena prueba de ello.

<sup>2</sup> Vid., por ejemplo, Tanzi (2010).

<sup>3</sup> “Frágiles futuros. La incierta economía de las catástrofes, las pandemias y el cambio climático”.

<sup>4</sup> Vid., por ejemplo, Tanzi y Schuknecht (1997; 2000).

## REFERENCIAS

Tanzi, V. (2010). Sistemas fiscales en la OCDE: evolución reciente, competencia y convergencia. *Papeles de Economía Española*, nº 125/126.

Tanzi, V. (2018). *Termites of the state. Why complexity leads to inequality*. Cambridge University Press.

Tanzi, V. (2022). *Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change*. Cambridge University Press.

Tanzi, V., y Schuknecht, L. (1997). Reconsidering the fiscal role of the government: the international perspective. *AEA Papers and Proceedings*, 87 (2).

Tanzi, V., y Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge University Press.

### Book review of “Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change”, by Vito Tanzi

#### Abstract

This paper reviews the book "Fragile futures. The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change", by Vito Tanzi. It shows how the theory of public finance, which underpins public sector intervention in a market economy, suffers from a clear lack of consideration of public action in the face of uncertain future events with potentially extremely serious economic and social consequences. The absence of guidelines and the lack of appropriate mechanisms and resources make it difficult, when the time comes, to adopt the needed measures. Moreover, the rigid application of fiscal rules can further complicate the situation. The book provides a taxonomy of uncertain events, as well as a synthesis of the most significant cases recorded in history. Special attention is given to the problems of global warming and climate change. The author defends the thesis that global public "bads" require the intervention of a global government or, failing that, of strong international institutions.

**Key words:** Public Economics, Pandemics, Disasters, Climate change, Public sector, Uncertainty, Vito Tanzi.

**JEL Codes:** H12, H23, H41, H84, Y30.