

Recensión de “Economía del Sector Público” de Luis Ayala Cañón (coord.), Civitas, 2025

Amadeo Fuenmayor Fernández

Amadeo.Fuenmayor@uv.es

Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Economía, Universidad de Valencia. Av. Tarongers, s.n., 46022-Valencia, España

Recibido: 6 de febrero de 2026

Aceptado: 21 de junio de 2026

Resumen

Un extenso grupo de profesores del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública, de la UNED, coordinado por Luis Ayala, se han embarcado en la edición de este manual. Participan Ana Herrero, Rosa Martínez, Marina Romaguera, José Manuel Tránchez, Pedro Juez y Javier Martín Román. Se trata de un tratado extenso, que cubre todos los problemas que suelen plantearse en la disciplina reflejada en el título, por lo que resultará muy útil como texto de referencia. Los autores han sido comedidos en la utilización del aparato formal, sin embargo, las explicaciones son excelentes, sin renunciar en ningún momento al rigor.

Palabras clave: economía del sector público, economía pública, hacienda pública.

Códigos JEL: H00, H2, H3, H4, H5, H6

1. INTRODUCCIÓN

Empezaré esta recensión con algunos comentarios generales sobre este libro. En la introducción los autores manifiestan su intención de implicarse en valoraciones políticas, y a hacer explícitos los juicios de valor que utilizan. Me parece una actitud muy honesta. Resulta mucho más creíble que la pretensión de realizar una exposición supuestamente objetiva, cuando no se confiesan los juicios de valor utilizados. Sin embargo, debo decir que se mantienen alejados de la toma de posiciones partidistas, procurando siempre mantener cierta distancia.

Me ha sorprendido gratamente la proximidad de los contenidos expresados en este libro con la docencia que imparto en mi universidad. Sin existir una estrategia explícita de coordinación, me he sentido muy familiarizado con el contenido, no sólo con los temas, que evidentemente no pueden diferir demasiado, sino con el tono y el estilo para expresarlos. Por ello, debo decir que hubiera firmado este manual como propio.

Se trata de un manual ‘moderno’, en dos sentidos. El primero de ellos, con la introducción de elementos disruptivos del discurso narrativo, como la introducción de

Recuadros para temas específicos, o la sección “El sector público en acción”, donde se abordan temas de especial actualidad o controvertidos. El segundo aspecto ‘moderno’ del libro es que se adentra, en la medida de lo posible, en temas recientes y novedosos, como la preocupación por la desigualdad, las últimas técnicas de investigación en economía pública, los avances de la economía del comportamiento, etc. Resulta también muy interesante la introducción de ejercicios al final de cada tema (en alguno de los cuales me reconozco, guiño que agradezco a los autores) y las cuestiones para desarrollar. Sin duda, estas últimas pueden ser un valioso material para trabajar en las prácticas.

También cabe destacar la utilidad derivada de la introducción de un glosario de términos. El lector puede encontrar con facilidad definiciones muy sucintas de los principales términos utilizados en economía pública. En el capítulo correspondiente se puede obtener obviamente una discusión mucho más detenida de cada término y su contexto.

Desde el punto de vista formal la edición del libro es impecable. El diseño de los distintos elementos lo hacen muy agradable (salvo quizá las anotaciones al margen que tienen un tamaño muy pequeño, difíciles de leer para un ‘estudiante senior’ como es mi caso).

El libro puede considerarse estructurado en dos grandes partes. Después de un capítulo introductorio, los capítulos 2 al 7 se dedican al entramado teórico de la justificación del sector público, la toma de decisiones y las principales políticas de gasto. La segunda parte, que ocupa los capítulos 8 al 10, se ocupa de la parte financiera del sector público. El libro no abusa ni del aparato matemático ni del gráfico, ni del análisis cuantitativo, por lo que resulta muy intuitivo. Personalmente, soy aficionado a los ejercicios cuantitativos y al análisis gráfico. Creo que las cosas se entienden mucho mejor cuando se trabaja con casos prácticos, o se analiza un gráfico. Sin embargo, estos aspectos pueden ser añadidos por el/la docente durante las clases prácticas.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL LIBRO

En las siguientes líneas describiré sucintamente el contenido de cada capítulo, con algunas apreciaciones personales. Vaya por delante que el contenido me parece más que correcto y mis discrepancias hacen referencia a la forma que yo tengo de impartir la asignatura. Se trata tan solo de dar mi punto de vista.

Cada capítulo responde a una pregunta muy concreta que en el primer capítulo es: ¿Qué es el Sector Público? Este es necesariamente el capítulo introductorio de cualquier manual de Economía del Sector Público. Debe concretarse cómo actúa el sector público en tanto que agente económico, cómo se organiza y cómo puede medirse. Finalmente, se dedican unas páginas a describir el principal documento que lo representa, el presupuesto público.

Tengo que reconocer que, siendo absolutamente imprescindible, es uno de los temas más áridos para el estudiante. En cualquier caso, este libro consigue ‘sortear’ con éxito un tema tan poco agradecido.

Sólo una matización. En mis clases, me gusta analizar el sector público como agente económico a partir de las actuaciones públicas: producción, provisión, financiación y regulación. Son actuaciones que en este manual están presentes más adelante (parcialmente explicadas en el capítulo 2), pero sería buena idea haberlas introducido ya explícitamente aquí.

La distinción entre las de carácter presupuestario (provisión, financiación) y no presupuestario (producción y regulación) puede ser también muy útil después (por ejemplo, en el capítulo 5 en la medición del sector público; o en el capítulo 7, sobre los bienes preferentes). La introducción de las actuaciones públicas permite, a mi juicio, dar coherencia a todo el temario.

Este capítulo probablemente necesita al final una sección donde se analice el presupuesto público cuantitativamente, tanto respecto a los ingresos como a los gastos, de manera que el estudiante conozca en qué programas se gasta, y qué tributos generan los recursos necesarios. Analizar esta información puede desmontar muchos mitos sobre la ineficiencia del sector público, y bulos sobre su carácter parasitario. Es cierto que incluir esta información en el libro puede hacer que quede rápidamente desactualizado, por lo que sería muy interesante complementar sus contenidos dedicando una clase práctica al estudio del presupuesto vigente en cada curso.

El segundo capítulo presenta una introducción a la economía del bienestar, me parece un tema fundamental y muy bien resuelto. Personalmente, habría profundizado algo más en la obtención de la frontera de posibilidades de utilidad, que pone de manifiesto las opciones que puede alcanzar una economía sobre el bienestar de sus individuos, sin ofrecer una solución. Dónde situarse dentro de la frontera de posibilidad de utilidad vendría proporcionado por las funciones de bienestar social, que vienen justificadas y explicadas en la sección III donde echo en falta la función de bienestar de Nash, ya que se conectaría el final de la sección II y III de manera muy precisa, dando mayor coherencia al tema.

La sección que hace referencia a las teorías sobre la distribución de la renta resulta, a mi juicio, demasiado complicada para poder ser resumida en unas pocas páginas. Personalmente, habría optado por una descripción más detallada de la evolución de la distribución de la renta y la riqueza a lo largo del tiempo, del peso de los distintos factores, y habría recalcado más la obra de Piketty (por ejemplo, Piketty, 2014).

El capítulo 3 recoge los elementos centrales de la actuación pública. Describe los problemas derivados de la falta de competencia en los mercados, la descripción de los bienes públicos, la existencia de los efectos externos y los problemas derivados de los problemas de información imperfecta. El capítulo recoge los contenidos imprescindibles de manera excelente, pero me hubiera gustado ver un epígrafe sobre necesidades tutelares. Es cierto que en el capítulo 7 se mencionan los bienes preferentes, pero falta aquí la referencia teórica que permita el desarrollo posterior. Tampoco se habla de necesidades condenables (Olmeda, 1995; Bustos, 2010). Reconozco que es un tema muy poco popular actualmente, que no está presente ya en casi ningún artículo original o manual de referencia, debido a su carácter subjetivo y a que obligaría a introducir una razón adicional que justificase la intervención pública, así como los problemas con la soberanía del consumidor. En cualquier caso, quedan indirectamente apuntados en el último epígrafe con la descripción de algunos problemas de información imperfecta.

Al no recoger las necesidades condenables, cuando se habla de regulación se recoge exclusivamente la regulación pública económica, obviando la regulación pública social (la prohibición de la posesión de armas, del consumo de drogas que se consideran ilegales, las limitaciones al consumo de tabaco o alcohol, etc.). En los grados jurídicos creo que resulta especialmente interesante abordar también la regulación pública social desde el punto de vista económico, a través del análisis de costes y beneficios (Viscusi et al., 2018).

El capítulo 4 aborda el mecanismo de toma de decisiones del sector público. Según mi experiencia, este tema no es de los favoritos entre los estudiantes, ya que la temática es algo áspera. Sin embargo, en el capítulo se consigue amenizarlo de manera sobresaliente. Se exponen conceptos muy complejos (el teorema de la imposibilidad de Arrow, por ejemplo) de manera muy accesible. Como en muchos otros temas, se apuntan las direcciones de la investigación, no siendo posible profundizar mucho más. En ese sentido, quizá no vendría mal, en este y en otros capítulos, introducir un par de referencias que pudieran ser ‘el siguiente paso’ para aquel que tuviese interés en un tema concreto y quisiera profundizar algo más.

El capítulo 5 se inicia con el análisis de las causas del crecimiento del sector público. Quizá mi mayor discrepancia tiene que ver con algo que he apuntado antes. Hubiera sido interesante encontrar la distinción entre el tamaño del sector público y la evolución del gasto público. No toda la actividad pública es presupuestaria (lo son la provisión y la financiación públicas). La producción pública y, sobre todo, la regulación pública son actuaciones no presupuestarias, con un reflejo mínimo en el presupuesto. Identificar tamaño del sector público con volumen de gasto puede desvirtuar algo la visión. Existen países con un bajo porcentaje de gasto sobre el PIB que, sin embargo, son fuertemente reguladores (Olmeda, 1990). Habiendo introducido las actuaciones públicas en el capítulo 2 ahora se podría precisar algo más estos conceptos. El resto del tema para mí ha sido una auténtica delicia. La sección III se dedica a la eficacia del gasto público, un tema que no es frecuente ver en los manuales, y creo que resulta muy necesario, a la vez que puede despertar el interés del alumno. Está además muy bien explicado, tratándose de un tema nada sencillo, su lectura se hace muy amena.

En la sección IV se aborda la eficiencia del gasto público. En la página 117 se ejemplifica el problema de los fallos del sector público con una noticia de El Mundo Today, que parodia un problema concreto. Soy un firme defensor de que los manuales introduzcan siempre un aspecto cómico, una viñeta o una parodia. Es muy frecuente en manuales anglosajones y creo que hacen mucho más amena la lectura, a la vez que conecta temas muy teóricos con el mundo real. En esta sección habría sido una excelente oportunidad el introducir el concepto de la función de producción, con la distinción entre inputs, actividades, outputs y consecuencias. Proporcionaría información sobre la complejidad de la actividad pública y la dificultad en su evaluación. Por ejemplo, a la hora de revisar el análisis coste-beneficio, resulta especialmente útil contar con las categorías de la función de producción.

La sección V se dedica a la redistribución. Me ha parecido una excelente idea la introducción de este apartado, tampoco muy habitual en este tipo de manuales. A mi juicio, profundiza lo imprescindible (por ejemplo, introduciendo las escalas de equivalencia), sin perderse en mayores disquisiciones. No debemos olvidar que se trata de un manual introductorio y generalista. Siendo muy aficionado a la microsimulación, creo que este apartado habría sido una excelente oportunidad para introducir esta técnica. Soy consciente, sin embargo, de que se trata de un manual introductorio a la economía del sector público y, sencillamente, no se puede contar todo.

El Capítulo 6 (¿Cómo contribuyen las prestaciones monetarias a la redistribución y al aseguramiento?) se inicia con una introducción, seguida de una discusión sobre las ventajas e inconvenientes de las prestaciones monetarias y las prestaciones en especie. Como en otros casos, en este capítulo se presenta de manera muy fluida la transición entre el plano teórico (por ejemplo, a través de gráficos como en la página 182 sobre la distinción entre una prestación monetaria y en especie) con su aplicación práctica para el caso español. Un enfoque

excesivamente teórico aleja el interés y su plasmación práctica en nuestro país supone información adicional que, desgraciadamente, no está siempre presente en nuestro alumnado.

Tanto en este capítulo como en el siguiente planea la categoría de la regulación pública. Aunque tradicionalmente se ha restringido este concepto a la regulación pública económica, sobre los mercados, pienso que el papel del sector público es, al menos, igual de importante en lo relativo a la regulación pública social. Por ejemplo, en este tema se apunta que las preferencias de los individuos, así como sus decisiones, pueden no ser las ‘correctas’, y que esto haría necesario imponer el consumo de determinados bienes. Aunque reconozco que desde el punto de vista económico el terreno es algo pantanoso, creo que desde los planteamientos de la economía del sector público hay que afrontar que los individuos no siempre son los mejores jueces de su bienestar (sea por información deficiente, por comportamientos adictivos o debilidad de voluntad) y que el sector público debe actuar para redirigir su comportamiento (Cullis y Jones, 1991).

Los siguientes epígrafes del tema se dedican a analizar tres tipos de transferencias monetarias: las pensiones, las prestaciones por desempleo y los programas de lucha contra la pobreza. En cada uno de ellos la estructura es similar. En primer lugar, se exponen los argumentos que justifican su existencia; en segundo lugar, se analizan los distintos modelos que pueden presentar estas prestaciones y, por último, se analizan las cuestiones más polémicas sobre cada tipo de prestación.

Sencillamente, no se me ocurre una manera alternativa de condensar las principales prestaciones (pensiones, desempleo, lucha contra la pobreza) en menos espacio, aportando tanta información. Creo que no sobra nada. Tampoco le falta, cualquier aspecto en el que se quisiera profundizar implicaría una complejidad considerable y un exceso de contenido. Son muy oportunos los recuadros sobre ‘El Sector Público en Acción’, por ejemplo: ¿Prefieren los trabajadores permanecer en el paro? No han olvidado los autores, en el caso de los programas de lucha contra la pobreza, introducir la propuesta del impuesto negativo sobre la renta (podría haberse completado con la Renta Básica Universal, Hasdell, 2020). También dedican sendos epígrafes a analizar problemas relativamente recientes: el non take-up y la cronicidad o los complementos salariales.

Se inicia el capítulo 7 (¿Cómo mejoran los bienes preferentes la eficiencia y la equidad?) con una descripción y justificación de los bienes preferentes. Personalmente, reservo esta denominación (en concreto, necesidades preferentes) a lo que en inglés se denominan merit goods, algo más amplio que los casos que se mencionan en el texto (sanidad, educación y vivienda). Además de los mencionados, habría que contemplar otros casos, como el transporte público, el acceso y fomento de la cultura, la promoción de una vida saludable, etc. En contraposición, cabría hablar de las necesidades condenables, como el consumo de drogas (legales e ilegales), la alimentación basada en alimentos ultra procesados, el juego, etc. Sin embargo, reconozco que es una aproximación no demasiado habitual en la literatura. En cualquier caso, la justificación de los bienes preferentes recoge todos los elementos imprescindibles, cierto componente de paternalismo, así como la presencia de efectos externos y aspectos de la equidad.

El análisis de cada bien preferente (sanidad, educación, vivienda) se realiza de manera idéntica, muy bien fundamentada. Se inicia con una descripción de las características específicas del bien o servicio, una justificación económica de la actuación pública y los instrumentos utilizados en cada caso. Muy acertada la inclusión del problema de la vivienda,

poco frecuente en los manuales, por tratarse de un tema de especial importancia en el momento actual.

En el caso de la sanidad, el Recuadro 1 plantea la pregunta de por qué crece el gasto sanitario. Sería muy interesante para futuras ediciones, conectar esta pregunta con el capítulo 5. En concreto, una parte de la explicación se deriva del mencionado Mal de Baumol (Recuadro 1 de este capítulo).

En el caso de la educación yo habría desarrollado más los instrumentos, añadiendo la provisión y la regulación públicas. La primera garantiza el acceso de los alumnos a los centros escolares, independientemente de su producción pública o privada. La regulación es un componente muy importante en la educación, tanto en la regulación estricta del acceso a centros financiados públicamente, independientemente de que sean públicos y privados, como en la regulación de los contenidos y la evaluación de los alumnos. Este aspecto podría haberse tratado, quizá en la sección “El Sector Público en Acción” de la p. 228.

El capítulo 8 (¿Cómo se financia el sector público?) es de los más densos del libro, ya que incluye la descripción de los ingresos públicos y, en concreto, de los impuestos, la incidencia impositiva y la equidad y la eficiencia. Sin embargo, es cierto que algunos aspectos se ofrecen de forma resumida. En general, es un capítulo que suscribo en su totalidad, quizás con algún cambio en la ordenación, es exactamente lo que tendría en mente para este tema. Tal vez he echado de menos una tabla con la distribución de los ingresos que resalte la importancia de los distintos impuestos. Esto podría añadirse al final del tema como una Cuestión a desarrollar, para poder completar en una práctica.

El epígrafe II va centrando el foco, desde una clasificación general de los ingresos públicos, pasando por un análisis de los tributos, para finalizar en los impuestos. Se establecen los elementos básicos de los impuestos y los distintos tipos (directo / indirecto, personal / real, proporcional / progresivo, etc.). El siguiente epígrafe se dedica a los principios impositivos.

Los dos siguientes epígrafes (IV y V) se dedican, respectivamente, a la Incidencia impositiva la equidad y la eficiencia. Me parece muy sugerente incluir en el mismo epígrafe la equidad y la eficiencia, ya que se trata de aspectos que a menudo son incompatibles, y resulta importante resaltar este “trade-off”. El epígrafe VI, deuda pública, me ha parecido muy acertado, consigue condensar en menos de cinco páginas los aspectos fundamentales del problema.

El capítulo 9 (¿Cómo afectan los impuestos directos a la eficiencia y la equidad?) analiza las principales figuras de la imposición directa. Después de un panorama general, el epígrafe III se centra en la imposición personal sobre la renta de los individuos. Se define el concepto teórico y aplicado de la renta y se destacan las dificultades específicas de este impuesto. Entre estas dificultades sugeriría una mención expresa a la progresividad, a mi juicio, la característica que introduce mayor complejidad en el impuesto. Es la clave que está implícita en la mayor parte de los problemas descritos más adelante: la unidad contribuyente, las rentas irregulares, el problema de la inflación, etc.

El epígrafe IV se dedica al impuesto sobre sociedades. Pese a tratarse de un impuesto especialmente arduo, la explicación resulta muy fluida y comprensible. Como en otros capítulos, se introduce la idea de la tributación mínima de las multinacionales, para situar el debate en noticias de actualidad.

El epígrafe V se dedica a los impuestos sobre la riqueza. El tratamiento resulta bastante reducido, de acuerdo con la ‘caída en desgracia’ de estos impuestos, aunque se plantean todos los elementos relevantes. De nuevo se introducen temas de actualidad, como el impuesto de solidaridad a las grandes fortunas o los problemas de la descentralización fiscal.

Finalmente, el capítulo 10 (¿Cuál es el papel de los impuestos indirectos en una economía?) aborda, como en otros, una introducción y una justificación económica de los impuestos indirectos. En el tercer epígrafe analiza las distintas modalidades de la imposición sobre el consumo. Aunque el contenido del tema es muy claro, como a lo largo de todo el libro, la estructura es algo confusa, ya que oscila entre los impuestos generales sobre el consumo y los impuestos específicos. Creo que sería más clarificador discutir, por ejemplo, los impuestos generales sobre el consumo (monofásicos y multifásicos), para, a continuación, analizar el funcionamiento del IVA. En un segundo momento, se podrían introducir los impuestos específicos y, posteriormente, tratar los impuestos especiales y la fiscalidad verde.

Siendo consciente de la necesidad de limitar los contenidos del manual para ceñirlos al tiempo previsto para su docencia, no me resisto a proponer un capítulo, o quizás una sección, sobre federalismo fiscal y el sistema de financiación autonómica. Son temas fundamentales en un país como el nuestro y, además, de rabiosa actualidad, desgraciadamente, desde hace muchos años.

3. CONCLUSIONES

Como valoración final, debo decir que estamos ante un excelente manual sobre Economía del Sector Público. Se trata de un texto muy riguroso que, simultáneamente consigue ser accesible, una característica especialmente deseable. Ofrece una amplia revisión de la actividad pública, así como de los principales problemas económicos derivados de la misma. Simultáneamente, ofrece también una panorámica amplia de las últimas tendencias de la investigación científica de vanguardia en economía pública. Y todo ello se consigue con una acertada conexión con la realidad española actual.

Su legibilidad se ve algo limitada por el pequeño tamaño de la letra, sin duda consecuencia del intento de hacer el libro fácilmente asequible, ya que se ha conseguido ofrecer a un precio muy competitivo. De cara a futuras ediciones sugeriría profundizar en las posibilidades del glosario. Creo que sería muy útil introducir en cada término el capítulo en que puede encontrarse su desarrollo.

En resumen, estamos ante un excelente texto, de mucha utilidad para los estudiantes de las distintas asignaturas relacionadas con la Economía Pública, sin olvidar su uso como libro de referencia, dado que su contenido está muy actualizado.

REFERENCIAS

- Bustos Gisbert, A. (2010). *Lecciones de hacienda pública* (5a ed.). COLEX.
- Cullis, John G. y Jones, Philip R. (1991). *Microeconomía y Economía Pública. Una defensa del Leviathan*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Hasdell, R. (2020). *What we know about Universal Basic Income: A cross-synthesis of reviews*. Stanford, CA: Basic Income Lab.
- Olmeda Díaz, M. (1990). "Sector Público y Presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas". *Palau 14 – Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 12, pp. 17-41. Descargable en << <https://www.uv.es/~olmedam/olmeda1990.pdf>>>
- Olmeda Díaz, M. (1995). "La satisfacción pública de las necesidades tutelares: un caso de provisión o regulación públicas", Ponencia presentada al *III Encuentro de Economía Pública*, Sevilla. Descargable en << <https://www.uv.es/~olmedam/olmeda95.pdf>>>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Viscusi, W. Kip; Harrington Jr., Joseph E. and Sappington, David E. M. (2018). *Economics of Regulation and Antitrust* (fifth edition). The MIT Press.

Review of Public Sector Economics by Luis Ayala Cañón (ed.), Civitas, 2025

Abstract

A large group of professors from the Department of Applied Economics and Public Management at the UNED, coordinated by Luis Ayala, have undertaken the preparation of this textbook. The contributors include Ana Herrero, Rosa Martínez, Marina Romaguera, José Manuel Tránchez, Pedro Juez, and Javier Martín Román. It is a comprehensive treatise covering all the issues that typically arise in the discipline reflected in its title, making it a highly useful reference text. The authors have been restrained in their use of formal apparatus; nevertheless, the explanations are excellent and consistently maintain a high degree of rigor.

Key words: public sector economics, public economics, public finance.

JEL Codes: H00, H2, H3, H4, H5, H6.