ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Autoridades de ASIP

Consejo Deliberante

Presidente
Sr. Antonio AMADO (Brasil)
Vicepresidente 1º
Sr. Federico MONTERO HITA (España)
Vicepresidente 2º
Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO (México)
Auditor Titular
Sr. Stalin NEVARES (Ecuador)
Auditor Suplente
Sr. Pedro NARANJO ESCULFI (Venezuela)

Consejo Ejecutivo

Presidente
Sr. Miguel Angel BOLIVAR (Argentina)
Vicepresidente 1º
Sra. Rosalía BRAVO DE VARGAS (Costa Rica)
Vicepresidente 2º
Sr. Isaac UMANSKY (Uruguay)
Secretario Ejecutivo
Sr. Horacio MUSCIA (Argentina)
Director de Administración
Sr. Alfredo AGULLEIRO (Argentina)
Director de Capacitación y Asistencia Técnica
Sr. Angel GOROSTIAGA (Argentina)

Dirección de la Sede

Florida 1 - Piso 5 - Oficina C (1005) Buenos Aires Argentina
Teléfonos: 331-2449 Horario: 10 a 17 Hs. (hora de Argentina)

Publicación de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público
Secretario de Redacción
Sr. Adolfo E. RINALDI

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

En blanco intencionalmente

CONTENIDO

EDITORIAL 9

POLITICA FISCAL
PARAMETROS PARA PRESUPUESTAR 11

FINALIDADES DEL PRESUPUESTO Y
DETERMINANTES DEL GASTO PUBLICO 39

COMENTARIOS SOBRE LOS SEMINARIOS
CELEBRADOS ENTRE 1971 Y 1987 67

EDITORIAL

Los últimos años se han caracterizado por importantes cambios en las condiciones económicas y sociales de los países miembros. Esos cambios obligaron a agudizar el ingenio para poder hacer frente a necesidades crecientes con recursos cada vez más escasos.

Dentro de esa restricción de medios, el financiero ha sido el más notorio y ello se vio reflejado en todos los ámbitos, incluso en nuestra Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto.

Sim embargo, ello no afectó la continuidad de las actividades, ya que las mismas permitieron dar cumplimiento, en forma restringida, a los fines establecidos en nuestros Estatutos. Los Seminarios fueron convocados anualmente (salvo en 1988), las revistas y boletines fueron publicados regularmente y otras acciones encaradas como cursos, conferencias, participación en eventos internacionales, han ubicado a nuestra Asociación en un plano razonablemente activo.

Cabe ahora reflexionar sobre el futuro. No se avizora, por lo menos hasta el presente, la posibilidad concreta del traslado de la sede a otro país.

Desde el punto de vista estatutario el artículo 1º menciona, haciendo referencia a la sede y subsedes, que "una y otras no podrán permanecer en un mismo país por un lapso ininterrumpido que exceda a cuatro años, salvo que por razones de cualquier índole, en especial de eficiencia administrativa, y por mayoría de todos sus miembros, el Consejo Deliberante puede decidir prorrogar por el lapso que estime conveniente". En consecuencia, teniendo en cuenta que la sede Buenos Aires, Argentina va a cumplir sus cuatro años se plantea la necesidad de que algún país miembro ofrezca una nueva sede o se transite la vía de decidir la prórroga de la misma.

Una alternativa que se ha sugerido es la de la sede permanente en un país. Sin embargo, a poco de mencionarse la idea esta aparece como poco practicable.

En primer lugar debería tratarse de una sede permanente de carácter fundamentalmente administrativo, debiendo rotar las autoridades de carácter político, con el consabido problema de las distancias. El mantenimiento de la sede quedaría, de cualquier modo, supeditado a las posibilidades de financiamiento del país sede y luego a las posibilidades de transferencias del resto.

Por otra parte, la distancia entre los Centros de decisión y los Centros de operación, en este caso Presidente y Secretario Ejecutivo, plantean la obligación de viajes frecuentes con el gasto que ello implica.

En consecuencias, a los efectos de encontrar una solución al problema de nuestra Asociación, con relación al tema de la sede, la decisión más adecuada sería la de mantener la regla de cuatro años por país, que garantiza la natural renovación, con la excepción prevista en el artículo primero. Las anteriores reflexiones tienen un propósito fundamental: asegurar la continuidad de ASIP.

POLITICA FISCAL
PARAMETROS PARA PRESUPUESTAR

A. PREMCHAND

Este trabajo es la traducción del capítulo 1 del libro "Presupuesto Gubernamental y Control del Gasto.- Teoría y Práctica". Fondo Monetario Internacional. Washington D.C. - 1983.- Traducido por Mónica Anta PAZ, como trabajo final de la materia "Análisis y Formulación del Presupuesto Público" en el Programa de Posgrado en Administración Pública - Universidad de Buenos Aires - CONICET.

"Podría decirme, por favor, qué camino debo tomar desde aquí?. Eso depende mucho de a dónde quieres llegar", dijo el gato.
LEWIS CARROLL, Alicia en el país de las maravillas.

La política fiscal, que tradicionalmente tuvo que ver con la prestación de servicios por parte del gobierno y la movilización de los recursos requeridos para su financiamiento, ha sufrido una transformación durante las cinco últimas décadas. Ahora está en el umbral de nuevos cambios. La maquinaria fiscal, en especial las técnicas y procedimientos para presupuestar, están sufriendo ajustes a fin de adaptarse a los cambiantes requerimientos de la política fiscal. Una apropiada comprensión de ésta resulta esencial para lograr perspectivas pertinentes acerca de los diferentes aspectos de las tareas presupuestarias. Por eso, este capítulo se dedica a la consideración de las funciones de la política fiscal, su rol en los países industriales y en desarrollo, y a resultados recientes de acciones de política fiscal con sus implicaciones en el presupuesto y el control de gastos.

La política fiscal consiste en el manejo de impuestos, gastos del gobierno y operaciones de deuda pública para orientar las actividades económicas de la comunidad en los rumbos deseados y se relaciona con la asignación de recursos para el sector público y el privado y su uso a fin de lograr estabilidad y crecimiento. A pesar de que los efectos de la política fiscal son muchos, son particularmente mensurables en áreas tales como empleo, estabilidad de precios, ahorro e inversión y balanza de pagos. Se pretende que los tres instrumentos más importantes de la política fiscal -impuestos, gastos y préstamos- sirvan como factores que actúen equilibrando el desarrollo de la economía. El uso del término resulta aquí limitado porque excluye el manejo de la deuda que es visto como una parte integral de la política monetaria (1). La formulación de una política fiscal implica la identificación y el claro reconocimiento de los aspectos institucionales de las finanzas gubernamentales como los sistemas de impuestos, su incidencia y articulación, la formulación y ejecución presupuestaria y el manejo financiero. El núcleo central del presupuesto está en lograr eficiencia en la asignación de recursos en el sector público y se ve influido, a cada paso, por los avatares de la política fiscal. Dado que este trabajo intenta analizar el rol y funciones del presupuesto y del control de gastos conexo, la siguiente discusión acerca de la política fiscal y sus cambiantes impactos en el marco y operación del presupuesto no incluye la consideración de los impuestos como instrumentos de política fiscal.

DESARROLLO Y FUNCIONES DE LA POLITICA FISCAL

El término "política fiscal" comenzó a utilizarse popularmente durante la Gran Depresión. Hasta ese momento, si era utilizado, lo era para referirse a aquella política que afectaba al tesoro de dominio público. La política en sí misma era una extensión de la esperada y prudente conducta fiscal de los individuos, para equilibrar sus ingresos y egresos. Como dijo Adam Smith, "Lo que es prudente en la conducta privada de cada familia es raramente un desatino en la de un gran reino". La aplicación de este principio, sin embargo, implicaba una enorme diferencia que reconocía las funciones más amplias del estado y permitía la toma de préstamos

en emergencias tales como guerras. Este enfoque, que gobernó el pensamiento de los siglos XVIII y XIX, recibió su más clara definición en Bastable, quien escribió hacia fines del siglo XIX, "bajo condiciones normales debería haber un equilibrio entre estos dos aspectos de la actividad financiera...Los egresos no deberían exceder los ingresos...El cobro de impuestos debería ser mantenido dentro de los niveles requeridos para subvencionar los gastos" (2). En la misma página, él agregaba una modificación a este principio general, sugiriendo que "la regla práctica más segura es la que descansa en la utilidad de estimar un superávit moderado por el cual se reduciría al mínimo la posibilidad de déficit". La garantía de prudencia fiscal descansaba en la pretensión de un superávit moderado para eliminar la posibilidad de un déficit presupuestario. La restricción del presupuesto equilibrado se convirtió en un factor operativo clave tanto para agentes políticos cuanto civiles, y cualquier desvío de este enfoque era considerado como un aventurismo hacia una prodigalidad que erosionaría la prosperidad del país, y eventualmente conduciría a la ruina financiera. Todas las aproximaciones al tema "presupuesto" reflejaban, naturalmente, este principio clásico y eran relativamente ingenuas. Para ponerlo en marcha se organizaba una agencia central (llamada de finanzas) no autónoma, a efectos de revisar los objetivos de los departamentos de gastos. Se aceptaba que esta agencia central de finanzas debería, por sí sola, no sólo encargarse de captar las rentas necesarias para afrontar gastos y, a su vez, cubrir la reserva financiera sino también debería conocer la profundidad de esta reserva y sus destinos posibles. El manejo de los aportes de los contribuyentes no podía ser librado al arbitrio de los departamentos de gastos y se pretendía que que un Ministerio o Tesorería de finanzas podría supervisar de cerca las actividades de dichos departamentos. La responsabilidad primaria de esta agencia central era la de economizar y la de promover el ordenamiento financiero del gobierno. La incorporación del principio general de "un presupuesto equilibrado como la estrella guía de la actividad" fue ya consignada por Durrell, quien observó: "el público y el Parlamento deberían estar satisfechos de que en el gobierno exista una garantía para el orden financiero; de que exista alguna autoridad que controle la marcha de los gastos, las deudas en las que incurren los diferentes departamentos y pueda advertir a tiempo si los gastos o las obligaciones contraídas están superando lo asignado para el año o comprometiendo profundamente a la nación en años futuros" (3). El escrutinio y control presupuestarios se centraba en la legalidad, adecuación, sobriedad y eficiencia de los gastos. Las funciones macroeconómicas, como se las llegó a conocer después, no formaban parte del diccionario de operaciones de los presupuestos oficiales; su abordaje estaba dominado por consideraciones administrativas y contables. Desde cualquier punto de vista, se trataba, en ese tiempo, de un mundo más sencillo.

Esta situación se revirtió en los años 30 cuando la política fiscal comenzó a ganar espacio propio. La embestida violenta de la Depresión de 1929 incorporó un número de materias importantes al bagaje de políticas presupuestarias gubernamentales. Al principio, los esfuerzos fueron principalmente orientados a combatir la Depresión, que ya habían hecho punta por medio de la provisión de dinero a bajo costo para estimular la inversión. Sin embargo, no había incremento en las inversiones, pues los hombres de negocios eran reticentes en solicitar préstamos e invertir en una época en la que la perspectiva de beneficios resultaba escasa. El dinero se abarató, pero demostró ser inefectivo como instrumento para inducir a la inversión al sector privado. El gasto familiar no resultaba suficiente, tampoco el

gubernamental. La situación incitó a los formuladores de política financiera a dirigir sus miras hacia los déficits gubernamentales para reactivar la economía y reducir los niveles de desempleo. Sin embargo, estaba también la visión oficial, que reflejaba, aún en cierto sentido, la influencia de los enfoques de presupuestos equilibrados, según la cual los gastos gubernamentales financiados con préstamos no aumentaban, necesariamente, el nivel de empleo y podían ser interpretados como meros recursos disgresivos que, de otra forma, hubieran sido invertidos por el sector privado. Fue en este contexto que empezaron a ser consideradas las ideas liberadoras de John Maynard Keynes y su defensa del gasto deficitario. Las contribuciones keynesianas han influido en la economía en más de un sentido y pueden ser examinadas a grandes rasgos en términos de teoría económica, como una política de prescripciones para tratar el desempleo y, a la vez, como una filosofía que cree apta la intervención gubernamental a efectos de manejar la economía para minimizar el desempleo. Keynes puntualizó que la causa fundamental de la Depresión era la falta de gasto. La decisión de ahorrar en el sector de las familias no conducía, necesariamente, a la decisión de invertir y el gobierno debía, por lo tanto, elevar sus gastos para "cebar la bomba" de la economía. Era sabido que el préstamo público absorbía los ahorros privados, pero los préstamos contribuían a una mayor actividad económica, mientras que el dinero retenido en el sector privado hubiera, probablemente, contribuido a aumentar el desempleo más que a incrementar la inversión privada. En términos keynesianos, los déficits presupuestarios eran vistos como instrumentos positivos para incorporar ingresos extra a fin de estimular a todos los sectores a gastar más. La economía liberó el pensamiento del Tesoro del estrecho concepto de equilibrio presupuestario y lo orientó hacia la noción más amplia de equilibrio de toda la economía. La visión keynesiana del estado implicaba que tenía tanto obligación cuanto capacidad para controlar cualquier inestabilidad en la economía y restaurar su correcto funcionamiento.

La aceptación de estas ideas desembocó en una revolución fiscal. El presupuestar dejó de ser una mera herramienta contable, y adquirió mayores dimensiones. El aumento en el gasto que acompañó al rol más activo asumido por el estado conllevó una transformación en el tamaño del presupuesto, ya que la política fiscal sería significativa sólo si el gasto público comprendía una porción sustancial del producto bruto nacional (PBN). Los presupuestos comenzaron a ser asociados con el manejo de la economía, dando mayor consideración a los efectos del gasto en la economía. Habían pasado los días en que los gastos eran considerados sólo en términos del tipo de gasto y de las autoridades responsables para realizarlos. Ahora, se los encara incluso en términos del efecto multiplicador de los gastos en el ingreso, el consumo, el ahorro y la inversión. A medida que la mayoría de los gastos comenzaban a ser financiados por los préstamos desde el sector público, también se hizo necesario considerar la capacidad productiva de los programas financiados para asegurar su viabilidad financiera futura. El proceso de presupuestar obviamente se hizo central, porque en él los objetivos administrativos, contables, económicos y financieros se interrelacionaban y producían entre todos, una política fiscal coherente.

La dispersión de la economía keynesiana no ayudó demasiado a facilitar los problemas emergentes de la Depresión. La propia Depresión llegó a su fin a comienzo de los crecientes gastos para la preparación y conducción de la Segunda Guerra Mundial. Incluso el sustancial crecimiento en los gastos que reflejaba la expansión de las funciones sociales del estado, y la

operatoria del gobierno, comenzaron a tener un efecto magnificador en el nivel de la demanda total. Los aumentos en el gasto elevaron el nivel de demanda, en tanto que los incrementos impositivos (emprendidos para financiar los crecientes gastos) lo reducían. Por consiguiente, los déficits y superávits del presupuesto tuvieron efectos diferentes. La política fiscal, vista durante la Depresión unidireccionalmente, se volvió bidimensional al poder usar los instrumentos de impuesto, gasto y préstamo para controlar la demanda agregada. La política fiscal se extendió, más allá de su definición, en una serie de medidas orientadas a proveer acción compensatoria de las fluctuaciones del gasto privado en el contexto de un ciclo comercial, para alcanzar la estabilidad de la economía a través de su influencia sobre la demanda agregada. Esto tenía por lo tanto que contener tanto la recesión cuanto la inflación.

El balance entre oferta y demanda agregadas en la economía, que es la llave de la estabilidad, se logra a través de la política fiscal. Un aumento en el flujo de dinero hacia el gobierno, mientras otros aspectos se mantienen iguales, bajará la demanda agregada en tanto que una merma la estimulará. La formulación de políticas diseñadas para el logro de estos sutiles cambios económicos requiere, como prerrequisito, una comprensión detallada de las articulaciones de la economía, las demoras con que los impuestos y gastos tienen lugar y la magnitud de esos efectos. La determinación de un nivel apropiado de demanda agregada es una tarea compleja y extensa. En términos generales, un nivel apropiado de demanda es aquel que asegura un uso razonable de la capacidad productiva (y consiguientemente del empleo) mientras se mantiene alguna estabilidad en los precios y se sostiene una economía conducente al crecimiento en el largo plazo y una posición aceptable de la balanza de pagos. Estos amplios propósitos no pueden ser, sin embargo, perseguidos y menos aún establecidos, tan sólo por la política fiscal y requieren una activa coordinación con las políticas monetarias, de ingresos y de balanza de pagos. Importa más el hecho de que estos objetivos no son siempre conciliables. Las políticas no se presentan en paquetes claros, sin conflictos. Los conflictos entre objetivos son habituales y la adopción de cualquier solución tiene repercusiones políticas. Tal falencia política es estrictamente natural, dado que el mundo real es un mundo político. El nivel de demanda agregada no es inmutable y el impacto presupuestario no descansa en la consistencia interna contable, sino en la naturaleza y situación de la economía. Si ésta se caracteriza por la inflación, la formulación de un presupuesto equilibrado es, probablemente, de poca eficacia. Su contribución se limitaría al aspecto negativo de no agregar mayores presiones inflacionarias. El presupuesto tendrá que tener en consideración las tendencias y magnitudes del gasto de consumo y el uso apropiado de los instrumentos fiscales. Como la naturaleza de la economía cambia tanto en el mediano cuanto en el largo plazo, e incluso durante el ejercicio fiscal, es forzoso para el gobierno ajustar sus políticas y cambiar, de ser necesario, "caballos en medio del río". El logro de estabilidad como meta de la política fiscal implica, por lo tanto, planeamiento presupuestario y una continua fijación de la dinámica laboral y del impacto presupuestario. El presupuesto tradicional implicaba un cálculo para el ejercicio siguiente con cierto grado de certeza. El futuro era obviamente más claro cuando la única función de la política fiscal era destinar fondos para el limitado espectro de servicios provisto por el gobierno. A medida que crecieron los gastos y que, a su vez, fueron dependiendo no sólo de las restricciones de la oferta sino también del clima general de la economía, se incrementó la incertidumbre presupuestaria. Tal situación impuso cargas

adicionales a la tarea de presupuestar.

El manejo de la demanda agregada es una función del corto plazo en la política fiscal. La estabilidad en una economía estancada es inconducente. Por lo tanto, la política fiscal debe estimular la estabilidad dentro de una economía en crecimiento. Como se discute más adelante, el énfasis en el crecimiento tiene diferentes consecuencias en los países industriales y en los países en crecimiento. En los primeros, el objetivo de la política fiscal es asegurar la total utilización de la capacidad y uso productivo de los recursos; mientras que en los últimos, la política fiscal tiene como finalidad incrementar el flujo de ahorro hacia el sector del gobierno para financiar los gastos de desarrollo y proveer la infraestructura necesaria para generar más crecimiento. En los países industriales la política fiscal también da importancia al empleo completo, minimizando el impacto de las fuerzas cíclicas. Se usa así la política fiscal para, por un lado estimular la demanda y así asegurar un mercado para los bienes y servicios producidos, y por otro, estimular el uso apropiado del trabajo y el capital para elevar el nivel de empleo. Otro uso de la política fiscal es hacer más caros los activos de capital en relación con el trabajo a través de la leva de impuestos aplicados a la tecnología de capital intensivo y el otorgamiento de subsidios salariales. Sin embargo, lo más importante a considerar en todo esto es la compatibilización de estos objetivos con la estabilidad económica.

Otro rol de la política fiscal es, asimismo, minimizar el impacto distributivo adverso de las políticas gubernamentales. Tradicionalmente la distribución ha sido analizada en términos de factores compartidos (salarios e ingresos de capital). Sin embargo, en realidad y particularmente en el contexto de mantener la demanda agregada y altos niveles de empleo, se hizo evidente que mientras salarios e ingresos de capital pudieran ser adecuados a nivel nacional, las disparidades regionales y sectoriales persistirían y, en algunos casos, además, se agrandarían. Por lo mismo, aparecieron intensas presiones para reducir las disparidades regionales (en los países diversificados racialmente) y las diferencias entre los sectores rural y urbano. Estas presiones se convirtieron en tema constante de la discusión corriente de la política. La necesidad de atender más estas áreas se patentizó en un contexto caracterizado por la pobreza creciente en las sociedades en desarrollo y la falta de evidencia de que el proceso de desarrollo hubiera tenido el impacto esperado en las clases más bajas. Otro factor preponderante fue el reconocimiento de que las realidades políticas no permitirían una ampliación adicional de los patrones de distribución (4). A pesar de las evidencias poco convincentes de que la política fiscal, por sí sola, debería ser capaz de reducir las desigualdades que surgen de las actuales operativas gubernamentales, -menos aún reducir la acumulación de desigualdades- resulta claro, sin embargo, que en conjunción con otras reformas sociales es potencialmente apta para ese propósito.

La política fiscal es tan amplia que la selección y la combinación de diferentes objetivos es tanto compleja cuanto controvertida. Estos objetivos tienen un triple impacto en el presupuesto. Primero, presupuestar implica la identificación y medición del impacto de las operativas presupuestarias en la economía, y de la economía en el presupuesto, a la vez que presupone también las relaciones de estas operaciones con los objetivos generales. En segundo lugar, los objetivos de la política fiscal pueden ser alcanzados a través de instrumentos tales como impuestos, gastos, y hasta cierto punto, la provisión del crédito. Los efectos de

estos instrumentos no son idénticos y, entonces, uno de los propósitos del presupuesto es seguir los efectos de cada uno, y lograr que los tres, colectivamente, sirvan a dicho propósito. Tercero, los objetivos son provistos por directas operativas gubernamentales, a través de las actividades de otros niveles, particularmente de los gobiernos provinciales y municipales y de las reparticiones públicas en cada nivel. En el nivel macroeconómico, la política fiscal requiere una ajustada coordinación de los tres niveles en todas la etapas del proceso de presupuestación.

FORMULACION DE LA POLITICA FISCAL

La política fiscal adquirió a lo largo de los años, el amplio rango de funciones arriba mencionado. Pero la política actual, en cualquiera de sus etapas, implica la transmutación de actitudes y enfoques en respuesta específica a los desafíos particulares reconocidos en el funcionamiento de la economía. Si se le da poco peso a los aspectos prácticos, la formulación política se convierte tan sólo en un ejercicio ritual e implica un contacto incierto con la realidad. Por eso, la primera tarea es desarrollar los componentes subyacentes que caracterizan a la economía de manera tal que su naturaleza y magnitud puedan ser percibidas y estimadas, en la medida de lo posible, en términos cuantitativos tanto por los políticos cuanto por los planificadores. Dado que es inevitable que existan diferentes percepciones ya que cada tomador de decisiones está, implícita o explícitamente, influido por sus preferencias sociales (ocultas o no), los componentes y su análisis permiten un esquema en el que puedan ser considerados los objetivos y los medios disponibles para lograrlos.

No es necesario ni posible perseguir con el mismo vigor todos los objetivos. Algunos son, obviamente, más importantes que otros; algunos pertenecen al corto plazo, mientras otros implican una continua asignación de recursos a lo largo de un período prolongado. Algunos se alcanzan mejor a través de alentar al sector privado, mientras que unos pocos objetivos sólo pueden ser emprendidos por el sector público. El grado de compromiso político implícito de algunos objetivos reduce su atractivo. Por lo tanto, la política fiscal que se persigue en cualquier ejercicio requiere el ajuste de un infinito número de factores; se necesita una planificación consiente y deliberada para conciliar los objetivos dentro de un compromiso factible. La formulación de la política fiscal debería considerar el rango total de instrumentos y su eficacia relativa en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Mucho depende de la capacidad analítica del sistema administrativo y de la habilidad y amplitud de miras de los administradores.

La segunda tarea importante es la determinación de los recursos que el gobierno capte del sector privado y el mantenimiento del equilibrio entre los sectores público y privado. Los recursos necesitados por el gobierno están determinados, en parte, por sus gastos, y en parte por sus metas de estabilización y distribución. Sin embargo, estos no son factores independientes, sino que surgen de las percepciones de quienes están encargados de la responsabilidad de administrar el país. El equilibrio entre sector público y privado es, primariamente, una elección política y está influido por algunas consideraciones. El proceso de dicha elección es complicado y siempre fue controvertido. Los ejemplos típicos de los

textos de una economía de mercado pura con empresas privadas, o economías totalmente planificadas con empresas estatales, raramente se encuentran en el mundo real. En la práctica, por lo tanto, se trata de determinar los límites y duración relativos entre los cuales deberían encuadrarse. Como se dijo antes, el papel del estado ha devenido dominante desde el punto de vista económico, y su función como agente estabilizador esta profundamente enraizada en la economía keynesiana, en la creencia de que el estado tiene, efectivamente, un papel fundamental en el manejo de la economía.

El tercer aspecto de la formulación de una política fiscal, se relaciona con la consideración de los instrumentos apropiados para alcanzar los objetivos específicos. Visto en términos de los gastos del gobierno, los objetivos discutidos en la sección precedente, sus determinantes y los instrumentos disponibles se ilustran en la Tabla I. En general, el corazón de un presupuesto está en la elección de los instrumentos relevantes y la asignación de los fondos necesarios. El cambio significativo que sufrió el presupuesto -con la transformación del objetivo central de la política fiscal de un presupuesto equilibrado al de una economía en equilibrio, la promoción del crecimiento y la disminución de desigualdades distributivas- radica en el uso estratégico de una economía planificada sumado a las funciones tradicionales de control financiero y de gestión. El papel novedoso del presupuesto consiste en determinar el tipo y nivel de actividades que deberán se encaradas por los gobiernos.

APLICACION DE LA POLITICA FISCAL: PAISES INDUSTRIALES Y EN DESARROLLO

¿Cuál es el papel y la aplicabilidad de una política fiscal en los países industriales y en los países en desarrollo?. ¿Cómo se la utiliza?. ¿Cuáles son sus limitaciones?. Estos son algunos temas que requieren ser examinados, aunque sólo sea porque proveen los parámetros relevantes entre los cuales el sistema de presupuesto opera. En las tres últimas décadas los economistas han usado varios términos para agrupar económicamente a los países. Para categorizar a los países no industriales, a fin de determinar la relevancia de los logros de la política fiscal, las nuevas naciones emergentes eran descriptas como países "no desarrollados", "subdesarrollados", "menos desarrollados" o "en vías de desarrollo". En la literatura sobre presupuesto más reciente, se hace una distinción entre países "ricos" y "pobres" (5). A los fines analíticos aquí usaremos sin embargo la distinción entre países industriales y en desarrollo. Se debería aclarar que la categoría "países en desarrollo" cubre una amplia gama de sistemas económicos en diferentes niveles de desarrollo. A pesar de que los enfoques dicotómicos o de amplios grupos tienen limitaciones intrínsecas se los utiliza aquí, en la discusión, como puntos de referencia convenientes para considerar la relevancia de la política fiscal.

En los comienzos del desarrollo de dicha política, cuando todavía se la usaba para prevenir una depresión, se entendía que la misma técnica podía ser aplicada tanto en países industriales como en países en desarrollo. Esto demostró ser incorrecto dadas las diferencias en los niveles relativos de desarrollo. En los países industriales se identificó primero a la política fiscal con la reducción del desempleo, estimulando la demanda a través del gasto

deficitario. En los períodos de baja demanda, los países industriales tienen amplias "lagunas" de recursos productivos desempleados, incluyendo capital, equipos y capacidades gerenciales no utilizadas, y la política fiscal puede minimizar el impacto cíclico a través del mantenimiento de la demanda agregada. En estas economías, la causa principal de los ciclos comerciales es la fluctuación en la demanda, y una vez "cebada la bomba" a través del gasto del sector público los recursos subutilizados pueden ser vueltos a usar para aumentar la producción. La situación es diferente en los países en desarrollo, en los que el desempleo es crónico y refleja "cuellos de botella" estructurales de la economía más que aquéllos de naturaleza cíclica. En los países en desarrollo, una inyección de mayor poder adquisitivo, como es usual en los industrializados, tiende a autoanularse a través del incremento de las importaciones y de los precios más que a llevar al incremento de la producción (6). Es principalmente por esa razón que en los países en desarrollo se usa la política fiscal como una parte integral de los planes de desarrollo con la aspiración de realizar los ajustes estructurales apropiados en la economía. Lograr el crecimiento es, necesariamente, un objetivo de largo plazo y se deposita más confianza en la política fiscal debido a las características peculiares asociadas con el funcionamiento de la política monetaria. La falta de mercados financieros o su escaso desarrollo y la existencia de amplios sectores no monetizados han reducido la eficiencia de los instrumentos monetarios, pagando el peso del ajuste a la política fiscal. Asimismo, el papel predominante asignado a las operaciones del sector público en el proceso de desarrollo requiere descansar aún más en la política fiscal.

La política fiscal es utilizada también en los países en desarrollo, para contrarrestar las presiones inflacionarias. Las fluctuaciones en las economías en desarrollo tienen lugar, primariamente, por las variaciones en el área de la agricultura y sus precios. Un incremento en el precio de exportación de los bienes primarios acarreará aumentos en el ingreso y también un incremento de la importación y de los precios, reflejando las tendencias expansionistas. La política fiscal puede ser dirigida, en este caso, a reforzar los aumentos en el ingreso real o a una diversificación para uso en financiamiento del desarrollo económico. Una variante de este mismo tema se da en los países exportadores de petróleo. Los incrementos de ingreso, producto del aumento del precio del petróleo en 1973, contribuyeron a enormes presiones inflacionarias dado que la capacidad de absorción de la economía era limitada y el aumento de las rentas del presupuesto gubernamental se gastó en salarios para empleados del gobierno y otros. Consecuentemente, estos países se vieron forzados a emprender programas más austeros y a ajustar los gastos en sus presupuestos para contener los impulsos inflacionarios generados por el uso de las rentas del petróleo repentinamente elevadas. En los países de producción primaria, una caída de los precios de exportación se mitiga con la extensión de impuestos en el caso de precios altos, o a través de la prosecución de una política fiscal expansiva cuando hay reservas o créditos extranjeros disponibles. Esto no es decir, sin embargo, que el ajuste en cualquiera de las dos direcciones es fácil o sin problemas, pero ilustra el uso doble de la política fiscal en un período corto.

El papel de la política fiscal a largo plazo en las economías en desarrollo es más positivo en tanto que busca reflejar las aspiraciones de todos los países en desarrollo. El énfasis en la expansión de la capacidad productiva, a través de grandes gastos en objetivos del desarrollo, o en proyectos más viables desde el rédito social más que del financiero y el logro de una

distribución más equitativa de los ingresos, se convirtió en parte de la estrategia de desarrollo aceptada por estos países. En este contexto, la política fiscal está articulada con la movilización de recursos rentables, su asignación en función de prioridades pertinentes y debe asegurar que el amplio espectro de movimientos económicos esté en conformidad con las aspiraciones nacionales. Se hace particular énfasis en el financiamiento presupuestario de manera tal de no generar nuevas presiones inflacionarias. El financiamiento de los déficits presupuestarios ha sido materia de largos debates desde que se organizó formalmente el planeamiento del desarrollo. Hay consenso en que en los países en desarrollo el monto de finanzas no inflacionarias disponible es generalmente limitado y que, por consiguiente, es inevitable recurrir al financiamiento del déficit. El problema es que si ese financiamiento se lleva a cabo sin considerar los efectos en el aprovisionamiento de dinero y en la disponibilidad de recursos, inevitablemente llevará a la inflación y malogrará el plan. Esto no quiere decir que se persiga un presupuesto equilibrado "per se". El principal problema práctico es determinar qué cantidad de financiamiento del déficit es la apropiada, dentro del marco de la política encarada, y a partir de qué momento se hace excesiva. Es algo que se debe decidir más que de acuerdo a consideraciones doctrinarias, de acuerdo a criterios más pragmáticos, a la luz de la distribución del potencial económico. Sin embargo se sabe que más allá de cierto punto la inflación es la única forma práctica de transferir recursos al sector público antes de alcanzar ese punto ayuda a minimizar los niveles de desempleo y proveer moderadas bases para el crecimiento económico, y a modo de impuesto implícito le ofrece rentas al gobierno. La defendibilidad de estos enfoques, como lo señala la experiencia, es más que sospechosa. La inflación es claramente insuficiente como impuesto y sólo puede ser utilizada como fuente de planes de financiamiento para el crecimiento sólo en tanto las ganancias netas de las inversiones gubernamentales sean muy altas.

El papel del gasto en la política fiscal depende en parte, como se dijo antes, de su proporción global en el PBN, y en parte de sus características económicas y funcionales. Los gastos del gobierno se pueden dividir, por conveniencia analítica, en: a) bienes públicos tradicionales y necesidades relevantes (defensa, educación, etc.); b) actividades comerciales o industriales directas de los gobiernos; c) transferencias a sectores productivos (industrias, agricultura); y d) transferencias a familias e individuos. Se admite que cada uno de éstos depende de las percepciones políticas del estado y de la confianza otorgada al sistema de mercado. Con fines comparativos (aunque hay que reconocer que las comparaciones internacionales tienen limitaciones) se provee en la Tabla II un perfil de gastos gubernamentales en algunos países industriales y otros en desarrollo. Se advierte que, reflejando el énfasis general puesto en gastos para el desarrollo, los países en el mundo en desarrollo gastan más en servicios económicos, lo que va desde 1/5 a 1/3 del total de gastos, mientras que el equivalente egreso en países industriales es relativamente menor. Los gastos en defensa no permiten por sí mismos arribar a ninguna conclusión clara, debido a los arreglos sobre prorrateo de costos de las alianzas y fuerzas geopolíticas involucradas. Gastos en educación y salud tienden a ser superiores en los países en desarrollo, reflejando el compromiso directo del estado en la provisión de servicios sociales (7). A pesar de que los datos de gastos señalados en la Tabla II no son detallados, se ve claramente que los gastos en actividades comerciales e industriales tienden a ser mayores en los países en desarrollo en vistas al papel

que el sector público tiene en el desarrollo de la economía. Un dato importante a destacar es que en los países industriales y en algunos en desarrollo del hemisferio occidental, se transfiere una mayor parte a las familias e individuos, reflejando así la amplia prevalencia de los sistemas de seguridad social (8). Estas transferencias constituyen más de la mitad de los gastos en los países industriales y han dado origen a problemas en la formulación de políticas fiscales porque mostraron una persistente tendencia a aumentar, y, por consiguiente, dejaron de tener valor como medidas contracíclicas.

EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLITICA FISCAL

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial se produjo, en todo el mundo, un fenomenal crecimiento del gasto público. En el período inicial, las causas del crecimiento del gasto en magnitudes relativas fueron, primariamente, de carácter social y político más que económico. La expansión de la democracia impuso obligaciones nuevas. Cuanto más democrático el sistema político de un país, mayores incentivos para que el liderazgo proveyera servicios satisfaciendo los deseos de la comunidad. El análisis empírico del incremento de estos gastos no prestó suficiente atención a los factores políticos. Los objetivos democráticos de llegar a un sector más amplio de la comunidad contribuyeron a la adopción del mantenimiento de ingresos y programas conexos a fin de ayudar a las clases sociales más vulnerables y desaventajadas. Se extendieron aún más los programas de seguridad social introducidos en los países de Europa occidental a fines del siglo XIX, y que reflejaban las complejas relaciones entre el crecimiento de los gremios y las ideologías predominantes. También se ampliaron los beneficios sociales. El sistema de seguridad social fue introducido en Estados Unidos mucho después pero, gradualmente, sus beneficios alcanzaron los niveles europeos. Estados Unidos primero amplió la base de su sistema educativo y esto, posteriormente, fue emulado en Europa. Los países europeos demostraron mayor interés que los Estados Unidos, a nivel gubernamental, en proveer vivienda y mejores facilidades sanitarias, conduciendo así al concepto de "estado benefactor" que comenzó a dominar el planeamiento -que en realidad se convirtió en su tema central- en los países en desarrollo. El incremento del gasto reflejó los cambios del gobierno en sus papeles de consumidor, productor, distribuidor del ingreso, empleador e inversor. Las nuevas formas de gobierno y la óptica de su operatoria cambiaron tanto que ya no se ajustaron (si es que alguna vez lo habían hecho) a los modelos teóricos.

También, un cierto número de factores económicos contribuyó al rápido crecimiento del gasto público. Un informe estadístico de estos factores y su relativa importancia queda, sin embargo, fuera de las miras de este trabajo (9). En términos generales, las variables externas que tuvieron decisiva influencia en las magnitudes presupuestarias, incluyen: 1) el crecimiento y cambio de la estructura de edad de la población y 2) la elásticidad-ingreso de la demanda, que implica que la demanda de servicios públicos tiende a aumentar con el incremento del ingreso individual. En los países industriales también se puede atribuir parte del crecimiento del gasto a la disponibilidad de mayores rentas impositivas durante el período inicial de inflación. Estas rentas permitieron asignaciones del gasto que, presumiblemente, no se hubieran hecho de otra forma. En el lado de la oferta, la acción del efecto de los precios

relativos (que implica que los precios pagados por el sector público se elevaron más rápido que la inflación), la indexación de cierta clase de beneficios y las mayores erogaciones como consecuencia del agudo aumento del precio del petróleo contribuyeron, todos, al aumento del gasto público. Estos factores incidieron desigualmente, como se refleja en las diferentes tasas de crecimiento y en los componentes específicos del gasto (tales como transferencia de pagos, consumo y formación de capital) de los diferentes países. A pesar de que ninguna teoría científica puede explicar totalmente el crecimiento del gasto público, está claro que las fuerzas sociales que determinan la forma de gobierno -y las fuerzas económicas que operan a través del proceso político y organizativo- han contribuido a una situación en la que el aumento del gasto ha sido continuo clamando por una mayor proporción del PBN.

El financiamiento del crecimiento en los gastos hizo obligatorios mayores esfuerzos destinados a elevar los ingresos. Frecuentemente, tanto los países del mundo industrializado como los del mundo en desarrollo han ajustado sus tasas de impuesto y las tasa generales promedio han aumentado en exceso. En algunos países la tasa de incremento de impuestos superó a la de crecimiento del PBN, pero esto fue necesario para financiar los requerimientos del gasto. Sin embargo, dado que las rentas se retrasaron respectos de los ingresos, el déficit presupuestario en algunos países se amplió. La Tabla III provee datos selectivos del estado de las finanzas públicas durante 1950-1975, de siete países industriales y quince en desarrollo. Es necesario señalar que estos datos se refieren solamente a los flujos presupuestarios y no tienen en cuenta el gasto y el préstamo extrapresupuestarios. Incluso, en algunos países, ha cambiado de tiempo en tiempo la cobertura presupuestaria, reflejando los esfuerzos de descentralización para pasar responsabilidades de ingresos y gastos a los gobiernos provinciales y municipales. Los datos revelan que los países industriales tuvieron en general superávits presupuestarios en 1950, y donde habían déficits eran de pequeña magnitud. La situación no cambió radicalmente a lo largo de la década y salvo la República Federal de Alemania y el Reino Unido los demás tuvieron superávits. En 1965 el cuadro era de una inquietante uniformidad en los déficits. No obstante, a los efectos de la política fiscal, se ven mejor las magnitudes presupuestarias, no en términos absolutos sino en porcentajes del PBI. El análisis de estos datos en términos del PBI señala que el Reino Unido que, en 1950, tenía un superávit de 2,6%, tenía un déficit del 8% del PBI en 1975. La tendencia en los países en desarrollo, como lo muestra la Tabla III, con la excepción de Birmania y Zambia, ha sido de un ininterrumpido incremento en los déficits presupuestarios. Una excesiva aceleración en el crecimiento de este déficit es particularmente notable en Jamaica (del 1% en 1960 al 8% en 1975), Pakistán (del 11% al 23%), Filipinas (del 15% al 19%) y Tanzania (cuyo déficit creció en cinco años -1970/75- del 4% al 10% del PBI). Zambia, que en 1965 y 1970 tenía superávits, experimentó un déficit en 1975 equivalente a un quinto de su PBI.

El financiamiento de los déficits presupuestarios podría ser hecho, en teoría, en una de estas tres formas: a) emitiendo más dinero, b) pidiendo préstamos del público o del exterior y c) a través del mecanismo multiplicador del presupuesto equilibrado manteniendo el déficit constante y financiando el aumento del gasto a través de mayores impuestos. La última técnica no demostró un impacto práctico de importancia, a pesar de que los ingresos adicionales eran menores que el aumento del gasto. Reflejando sus diferencias estructurales, los países industriales mostraron mayor confianza en el préstamo del público, mientras que

el mundo en desarrollo tomó el camino de la expansión del crédito. Los altos déficits presupuestarios financiados con el préstamo del sistema bancario interno contribuyeron a exceder la demanda y elevaron los precios internos lo que recayó sobre las importaciones. Como los costos y precios crecían en relación a los precios internacionales, se restringieron los sectores de exportación e importación y se deterioró la balanza de pagos.

El rol de la política fiscal en situaciones como las planteadas arriba es alcanzar la estabilización de la economía a través de medidas que contrarresten las influencias negativas y permitan recuperar mejores condiciones económicas. Las políticas de estabilización enfatizan la necesidad de hacer correcciones en el presupuesto gubernamental ya sea limitando el crédito al gobierno o a través de la adquisición de una nueva deuda y la movilización de recursos presupuestarios adicionales, a partir de ingresos incrementados o gastos reducidos. La elección de los instrumentos políticos se ve influida, en principio, por la identificación de las precisas causas del deterioro y los posibles efectos de dichos instrumentos. Estas políticas fiscales de estabilización fueron ampliamente seguidas durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. Durante estas décadas, se hicieron esfuerzos conscientes a efectos de manejar la demanda agregada y la economía, a través de ajustes en la política fiscal de corto plazo, en conjunción con otras políticas. Si vemos, sin embargo, los efectos de estas políticas en términos de la envergadura de los déficits presupuestarios durante 1975 y después, podría parecer que dichas políticas de estabilización no tuvieron los efectos deseados. Análisis recientes de la experiencia internacional con estabilización sugieren que se trata más de un arte que de una ciencia y que tanto la política como los factores institucionales pueden ubicarse, y lo hacen, en el camino de un apropiado manejo de la economía (10).

A nivel político los instrumentos fiscales fueron usados, frecuentemente, para combatir las recesiones, con énfasis, en el corto plazo, en objetivos de crecimiento y empleo. A pesar de ser necesario cobrar impuestos para reducir los déficits presupuestarios y las presiones inflacionarias generadas en el proceso, su movilización fue un problema por la resistencia general y los costos políticos implicados. La reducción del gasto trajo dilemas políticos aún más complejos y había una renuencia perceptible a atacar el problema. Se creyó que esto sería compensado, hasta cierto punto, por las limitaciones en la expansión del crédito y a través de políticas de ingresos orientadas a restringir el incremento de salarios. Estos enfoques no fueron seguidos consistentemente, sin embargo, y frecuentemente políticas fiscales restrictivas fueron seguidas por políticas inflacionarias para crear empleo y promover el crecimiento que reparara el daño político ocasionado. Estas oscilaciones periódicas sólo crearon nuevos problemas. Dado que la reversión en las políticas se dio muy rápidamente, pareció que la restricción fiscal adoptada para controlar la inflación tenía muy poco efecto en ella y realmente empeoraba la inversión y el desempleo. Contrariamente, el estímulo fiscal que se creía necesario para reducir el desempleo exacerbó la inflación y tuvo un impacto incierto en la inversión y el crecimiento. La evidencia disponible sugiere que la confianza colocada en las políticas fiscales para manejar la economía se basó, en parte, en el éxito que dichas políticas tuvieron en 1950 y 1960, éxito atribuible a las tasas de crecimiento relativamente estables del período, junto con el comportamiento del crecimiento. Cuando las condiciones cambiaron, el éxito de estas políticas de estabilización se hizo dudoso. Eran muy ambiciosas y las medidas tenían efecto muy tardíamente. A nivel institucional, las políticas fueron formuladas en base

a datos económicos erróneos y con un insuficiente reconocimiento de los retardos con los que dichas políticas fiscales operaban. En síntesis, alrededor de mediados de la década de 1970 comenzó a dudarse seriamente de la eficacia de la política fiscal para manejar la economía en el corto plazo (11).

RESULTADOS

Las tendencias que se exhiben en la Tabla III para 1970-75 se han mantenido como fenómeno global desde entonces, con algunas pequeñas excepciones. El persistente crecimiento del gasto, los déficits crecientes y las dificultades en obtención de recursos dieron origen a graves interrogantes acerca del sentido de la política fiscal y de la adecuación institucional de la maquinaria presupuestaria para el control del gasto. Los resultados reflejan, como no podía haber sido de otra forma, las convicciones económicas y políticas de quienes se adhirieron a ellas. Algunos de los aspectos señalados antes se relacionan con la escuela monetarista, otros con la escuela del interés público del gasto, otros no pertenecen a ninguna escuela pero tienen profundas visiones de los problemas corrientes enfrentados por la sociedad, y otros reflejan el análisis de operadores fiscales. Por conveniencia, se los examina en términos relacionados con impuestos, gastos, y el financiamiento del déficit presupuestario (12).

El incremento impositivo, que como se acepta, se ha hecho necesario como consecuencia del crecimiento del gasto, tuvo efectos desincentivadores en la economía conteniendo el crecimiento de los egresos. El ya adverso tratamiento impositivo del ingreso de capital fue magnificado por una inflación de dos dígitos, erosionando los incentivos de ahorro e incrementando los costos financieros de la inversión. Más aún, el aumento impositivo indirecto contribuyó a aumentar los índices de precios al por menor que, aparte de sus efectos en negociaciones salariales, hizo que las exportaciones fueron no remunerativas y no competitivas. El peso impositivo tuvo tendencia (lo que no siempre fue probado) a estimular actividades no mercantiles (trueque y economía monetaria clandestina u ocio y asistencia pública) y a incrementar el atractivo de tareas menos gravadas. Más significativo fue que el incremento impositivo alentó la adopción de estrategias evasoras para minimizar las cargas a través de un sinnúmero de actividades carentes de todo valor social relevante.

En cuanto a los gastos públicos, el movimiento de pagos por asistencia social, desde programas discrecionales hacia programas personalizados, ha tendido a producir efectos adversos en los incentivos a la producción, además de aumentar problemas de control presupuestario. Como lógica extensión del crecimiento de esta categoría de gastos, se entendía que, dado que estos gastos se hicieron permanentes y parte inseparable de las expectativas comunitarias, la posibilidad de restaurar incentivos a través de recortes impositivos se hizo también de remota practicabilidad. Al incrementar el peso inflacionario y al achicarse las miras competitivas de las industrias nacionales, el gobierno tuvo que recurrir a la provisión de subsidios a las empresas privadas. Estos subsidios probaron ser "recetas ciertas no para el crecimiento sin inflación, sino para la inflación sin crecimiento" (13). Otros subsidios para familias e individuos carecieron de especificidad y tendieron a tratar a todas las categorías de ingreso por igual. Aún más significativo fue que, en relación con la estabilización, las

consideraciones acerca de la eficiencia distributiva, tanto como el ataque a la pobreza, fueron relegado al último plano (14).

El financiamiento del déficit presupuestario gubernamental emitiendo más moneda no fue seguido de una expansión en la producción y la viabilidad de tal política fue cuestionada por algunos economistas ya a comienzos de los años 1950. El segundo enfoque, financiar el presupuesto recurriendo al préstamo público, implicó un firme crecimiento en la oferta de bonos gubernamentales. Para aumentar su atractivo a fin de que el público los retuviera en forma continuada, fueron ofrecidos a bajo precio, elevando así las tasas de interés. Las altas tasas de interés desalentaron la salida de bonos, la inversión y el gasto privados, todos los cuales son elásticos en relación a los intereses. Esto contribuyó a un "crowding out" financiero del sector privado. Fue así que la política fiscal, que en un marco keynesiano hubiera incrementado los ingresos a través del gasto deficitario y alentando así la inversión privada, habría tenido efectos opuestos al reducir la inversión privada si el "crowding out" financiero es empíricamente válido. Las implicaciones a largo plazo de estas políticas fiscales fueron diferentes de las expectativas del corto plazo y esto originó una contradicción en la economía keynesiana. Se desarrolló, también, una idea de que los problemas mencionados podrían no darse si la política gubernamental fuera más anticíclica que coyuntural, para que el déficit fuera seguido de superávit en un proceso promedio confiable. Asociado con esta idea estaba el argumento de que sectores públicos sobredimensionados reducen las libertades individuales. Los efectos debilitadores de las políticas gubernamentales, en esta visión, no están necesariamente confinados sólo a las políticas fiscales sino que son inherentes al crecimiento masivo de las regulaciones, por sobre las actividades individuales.

Estas limitaciones de la política fiscal cambian, obviamente, de país en país, y dependen, en gran parte, del patrón de financiamiento presupuestario que se tenga. Esto no quiere decir que estas limitaciones sean aceptadas por todos. Algunos consideran que, a lo largo de los años, ha habido una creciente aceptación de los niveles impositivos por parte del público contribuyente, que también ha tendido a considerar la deuda nacional no con aprensión o alarma, sino como un instrumento monetario razonable para las inversiones de corto y largo plazo y que, a su vez, el financiamiento inflacionario tiene sus propósitos. No es intención aquí, sin embargo, entrar en una discusión acerca de los méritos relativos de cada punto de vista, ni establecer la validez de uno sobre otro, sino tan sólo ilustrar el hiato que alcanzó la política fiscal hacia fines de la década de 1970 (15). Todos los economistas aceptaron el crecimiento del gasto público, lo que algunos disputaban era si necesariamente implicaba un uso inadecuado de los recursos adquiridos del sector privado o si esa adquisición era más desestabilizadora al alimentar la inflación a través de impuestos y tasas de interés más altos. El conflicto entre los usos de las prescripciones, en el corto plazo y en el largo plazo, de la economía keynesiana y su inhabilidad general para contener el incremento del gasto, empezó a preocupar y el atractivo de esta teoría se vio seriamente desacreditado. Si las teorías del subconsumo, de comienzos de los años '30, y los reconocidos fracasos del sistema de mercado para dar empleo y estabilidad, aumentaron la intervención del gobierno, el fracaso en estabilizar la economía del estado administrativo trajo como consecuencia, como se mostrará más adelante, el argumento en contra de la intervención estatal y nuevamente los presupuestos equilibrados como el único remedio efectivo para controlar el gasto público. Para bien o para

mal, la opción política, a comienzos de la década de 1980, era vista como limitada a estabilizar los niveles del gasto público sólo para ese momento. Esto no debe ser considerado, siendo tan variadas las situaciones fiscales, como algo en contra del gasto público como tal. Hay países y situaciones donde hay necesidades claras de incrementar la inversión pública a efectos de una mejor provisión de necesidades colectivas y una mayor atención a programas de redistribución. No hacer esto puede llevar a la pérdida del bienestar. La crucial cuestión es, como siempre lo fue, cómo proveer bienes y servicios y cómo financiarlos de manera de asegurar la estabilidad económica y al mismo tiempo retener los recursos requeridos en manos de la comunidad, proveyendo una estructura de incentivos que promueva el crecimiento económico. Hay muchas soluciones y algunas no han sido todavía plenamente probadas.

ALTERNATIVAS

Para remediar la situación arriba señalada y dar nuevas orientaciones a la política fiscal hay dos sugerencias: 1) el enfoque de una escuela de pensamiento conocida como "economía de oferta" y, 2) el enfoque de los políticos pragmáticos. La primera escuela económica tiene variadas interpretaciones, y todavía se están definiendo sus límites. Sin embargo, se pueden señalar dos escuelas de pensamiento dentro de la "economía de oferta". Los integrantes de la primera escuela tienen una filosofía básica acerca del estado, mientras que los de la segunda concentran sus esfuerzos en la eliminación de los cuellos de botella económicos y en la actividad de promoción industrial. Ambas escuelas consideran que debe abolirse la inestabilidad del presupuesto y que éstos deben ser equilibrados. El equilibrio del presupuesto se puede hacer de muchas maneras, y a diferentes niveles. Ambas concuerdan en que, dado que los niveles impositivos han alcanzado el punto de hacerse contraproducentes, se deben dar alivios, reducir el nivel de impuestos y contener el gasto a dicho reducido nivel de impuestos.

La primera escuela de la "economía de oferta" enfatiza que el público debe ser libre de elegir y que el rol del gobierno, que creció como un gigante proveyendo todo tipo de servicios, debe ser drásticamente reducido. La educación, la salud y otros servicios comunitarios como la asistencia al desempleo o su respaldo, son mejor llevados por el sector privado. Asunción básica de este enfoque es que el estado no es sabio ni competente para proveer tales servicios y que la comunidad misma puede hacerse cargo de sus intereses y requerimientos. El debate acerca del rol preciso del sector público estuvo en el centro de controversias políticas y económicas durante bastante tiempo. Como filosofía presupuestaria encontró aceptación en los comienzos de 1950, en Estados Unidos al mismo tiempo que emergían las implicaciones de la implementación de la actual economía keynesiana (16). La implementación práctica de este enfoque se hace a través de dos medidas-privatización y límites constitucionales al gasto gubernamental. La privatización en cuanto "economía de oferta", tiene variadas connotaciones en diferentes países. En esencia implica la transferencia, de una vez por todas, de algunas funciones del gobierno al sector privado y una gran confianza en los arreglos contractuales para la provisión de servicios. En este enfoque se acepta la responsabilidad general del estado en proveer servicios, pero los medios para proveerlos cambian porque según esta visión, el problema principal es el tremendo crecimiento del sector público que en vez de llevar a ahorrar

costos en una economía de escala, llevó al incremento de los costos unitarios y de los gastos. Este enfoque se basa, también, en la creencia de que cualquier prescripción es mejor que la situación actual (17). Se propone así, para proteger al consumidor, que algunos servicios sean impartidos con financiamiento oficial y control privado, el que puede llevar a cabo mejor estos servicios porque tiene una motivación diferente. Además, en vista de los costos contractuales conocidos y el hecho de que los costos en el sector privado tienden a ser menores por costos generales menos pesados, la tasa de crecimiento del gasto público será reducida efectivamente. Una visión extrema de este enfoque, que refleja mejor su fe básica en el mecanismo de mercado, es que el interés del consumidor, tanto en términos de la calidad como de la cantidad de los servicios, se responde mejor cuando el gobierno se libera a sí mismo de sus responsabilidades y permite al sector privado funcionar en su lugar. La asunción del primer enfoque -de que no es posible esperar mayor eficiencia del gobierno- puede considerarse como una falta total de fe en la administración y una manifestación de derrotismo. Su fe en la capacidad del sector privado para proveer servicios puede ser considerada ingenua. Sin embargo, si se acepta este enfoque, la privatización impondrá nuevas responsabilidades a las agencias públicas para que aseguren la calidad de los servicios, agregando costos públicos a los ya incluidos en los contratos. Como se ilustra en el capítulo 5, los servicios contractuales privados tienen tendencia a subir los costos y en algunos casos son más costosos aún que los del gobierno. Por eso se puede privatizar pocos servicios. Tal vez este enfoque debe ser visto no como una alternativa rígida entre el sector público y el privado sustituyéndose mutuamente, sino como una manera de mejorar los sistemas motivacionales y de gestión en ambos sectores y de facilitar una revisión de las prioridades del gasto. La versión extrema es, sin embargo, más compleja y controvertida. Detrás de su fe en el mecanismo de mercado está el sentimiento de que las operaciones estatales (más allá de las tradicionales de mantener la ley y el orden), particularmente en el área económica, son todas restricciones a la libertad individual y colisionan con la libertad. Estas premisas filosóficas pueden ser largamente argumentadas pero no llevan a ninguna conclusión. La elección final no es sólo una reflexión acerca del predicamento individual, sino la fe o falta de ella que cada uno tenga en el progreso llevado a cabo en los últimos siglos. En el contexto más técnico de la política fiscal, esa transparencia de funciones puede implicar que el empleo, la estabilidad económica y el mejoramiento de la pobreza quedarían librados al mecanismo del mercado. Esto puede llevar, como lo demostrara J. K. Galbraith, a la indefensión pública, a la afluencia privada y a un modelo de estado que es la antítesis de la imagen convencional del estado (18).

La sugerencia en relación con los límites constitucionales del gasto implica un grado inusual de desesperación y falta de fe en la maquinaria presupuestaria y de control del gasto gubernamental. El principal argumento para sostener esto es que las presiones públicas son ejercidas implacablemente por todos los grupos interesados y que la única forma en que pueden ser controladas es a través del límite constitucional que especifica el gasto público como un porcentaje del PBI, o insiste en un presupuesto equilibrado. Se puede decir que los límites constitucionales no son inmutables; los legistas que los fijan pueden, también, cambiarlos. Un aspecto aún más significativo es, sin embargo, que los presupuestos dejan de ser flexibles y pueden ser inefectivos para crear la estabilidad económica (19). El control del gasto deberá pasar del gobierno a agencias externas y, si la experiencia sirve de algo, ese

cambio dará fuerza a mecanismos de escape que efectivamente anularán el propósito de dichos límites. Especificar los límites del gasto legalmente aplicables es difícil, dado que los elementos relevantes son altamente variables. Para finalizar, los límites no son de ninguna manera nuevos porque los gobiernos siempre siguen límites autoimpuestos en cuanto al nivel del déficit presupuestario o la proporción a ser financiada por préstamos del público o del sistema bancario; bajo esta propuesta los límites devendrían legales. Es dudoso que tal legalidad, por sí sola, produzca algún milagro.

Quienes pertenecen a la segunda escuela de la "economía de oferta" enfatizan que, como el problema mayor (para ellos) no es la falta de poder adquisitivo sino la restricción causada por los altos niveles impositivos y la regulación, estas restricciones deberían ser reducidas a fin de reparar el equilibrio entre ahorro e inversión. La reducción impositiva, se sugiere, estimulará la producción y permitirá el pleno empleo del capital existente. Se reconoce que la reducción de impuestos puede no ser posible en un contexto inflacionario, pero es cierto que estimulará la producción de manera tal que los ingresos ciertamente se elevarán como consecuencia del recorte impositivo. Detrás de esto "está la visión de la economía como un resorte accionado por el peso del gobierno. Removiendo el peso, el resorte revelará su fuerza natural" (20). En definitiva, se espera que la reducción impositiva provoque un milagro en la productividad. La relevancia de esto depende de la estructura impositiva y de la decisión de si ha sido efectivamente contraproducente. Sin embargo, es dudoso si los incentivos impositivos son por sí solos los que poseen mágicos poderes, o si, igual (si no mayor) atención merecen los factores estructurales tales como el nivel de tecnología y los modos cambiantes de la demanda. Por su fe, este enfoque se asemeja a la confianza inicial que tuvieron los keynesianos en el financiamiento del déficit como medio para expandir rápidamente la producción. La reducción de la regulación debe ser considerada en términos del impacto beneficioso que tiene en las industrias y en términos de la pérdida relativa del bienestar de la comunidad. La regulación presupone el reconocimiento de los efectos dañinos de los conglomerados y otras organizaciones aún mayores. Reducir la regulación tiene el efecto potencial de hacerlas más poderosas y el propio mecanismo del mercado, que es la piedra de toque de la "economía de oferta", puede no reflejar la libertad pregonada.

La "economía de oferta" tiene lugar en la política fiscal, pero no es la única respuesta a los problemas corrientes, no puede funcionar sola, necesita ser usada en conjunción con los enfoques del manejo de la demanda. Le lleva, también, un tiempo prolongado ser efectiva porque la reducción impositiva no trae aparejado un instantáneo crecimiento del producto, como tampoco la privatización reduce los costos. Los aspectos positivos de este enfoque consisten en la apelación a una mirada más detallada y sistemática a los niveles impositivos corrientes y al gasto y su composición. La relevancia de la "economía de la oferta" debería estar, preferentemente, a niveles desagregados en términos de cada impuesto y categoría de gasto. Vista así, puedo arribar a conclusiones muy similares a las logradas a través del marco keynesiano. El debate corriente, sin embargo, se lleva a cabo en el nivel general, teniendo cada escuela una visión apocalíptica del futuro (una previendo una inflación interminable y la pérdida total de la libertad; la otra imaginando la desaparición del estado y con esto el olvido de los pobres). Los problemas más mundanos de la política fiscal necesitan ser vistos en términos de la eficiencia distributiva de los recursos.

Sin embargo, los problemas del crecimiento del gasto son reales y necesitan ser dirigidos si se pretende que la política fiscal tenga alguna relevancia en el manejo de la economía. Es aquí donde el enfoque de la escuela de pensamiento pragmática ofrece algunas orientaciones positivas para la conducta de la política fiscal. Estos enfoques reconocen que el gasto público crece a causa de pesiones políticas y la ausencia de competencia y disciplina en el mercado. Ellos creen en una comunidad que busca el logro de sus necesidades a través del estado. El objetivo primordial no es hacer las funciones fiscales de otra manera, sino hacerlas mejor y más eficientemente. Se reconoce, además, que la comunidad tiene una demanda creciente de servicios públicos al mismo tiempo que resiste el incremento impositivo y otros cambios. Este enfoque, por lo tanto, busca encontrar un nexo entre servicios y pagos por una parte, y el mejor uso de los instrumentos fiscales por la otra. No hay, como se dijo antes, niveles inmutables del gasto público que ofrezcan estabilidad o crecimiento inflacionario. Cada país debe encontrar su propio nivel a través de la experiencia. En términos de estos acercamientos pragmáticos los gobiernos deberían intentar alcanzar un nivel de gasto que no coloque restricciones indebidas al comportamiento de la política monetaria, ni limite los incentivos de inversión y trabajo en el sector privado. Para lograr este nivel, no sólo se debe determinar la política fiscal, sino además debe ser vista por el público como decisiva para reducir las presiones inflacionarias en la economía. Dado que graves problemas del pasado ocurrieron por cambios frecuentes en la política, se deberían minimizar los cambios para proveer de un cierto grado de estabilidad, en el mediano plazo, a la política fiscal. Orientados hacia este fin, deberían reconsiderarse los niveles generales impositivos y de gastos, y se deberían reorganizar prioridades a la luz de la situación económica cambiante. Los incentivos impositivos podrían ser introducidos en áreas determinadas. Junto con el gasto se podría revisar la estructura de los subsidios y hacerla más específica. Aún más significativamente, en vista de la continua necesidad de la consigna de crecimiento, los recursos podrían ser selectivamente reasignados y se podría poner más énfasis en gastos de inversión y en su eficiencia.

Los enfoques pragmáticos apuntan a un rol constructivo de la política fiscal que se aplica, generalmente, tanto en países industriales como en desarrollo. La conversión de generalidades en cosas prácticas es, sin embargo, el trabajo de la maquinaria fiscal, lo que es tema de los siguientes capítulos.

NOTAS

1. La acción de Gobierno sólo puede ser considerada materia de política fiscal cuando el efecto de los préstamos es neutral en términos de la disponibilidad de dinero para el sector privado. Es raro, sin embargo, una política fiscal pura porque cualquier cambio en rentas y gastos implica cambios en el exceso o déficit presupuestario y, por lo mismo, se interinfluencia con la política monetaria. El manejo de la deuda, particularmente la composición de los instrumentos, el tiempo de su emisión y su duración son aspectos más estrechamente asociados a la política monetaria.

2. C. F. Bastable (1903), p. 611

3. A. J. Durrell (1917), p. 242

4. Robert McNamara, primer presidente del Banco Mundial, señaló en 1972 en su discurso de apertura al Directorio de Gobernadores de la entidad y del FMI, "...cuando los muy privilegiados son pocos y los pobres desesperados muchos, y cuando la brecha entre ellos empeora en vez de mejorar, es sólo cuestión de tiempo la decisiva elección que tendrá que hacerse entre costo político de una reforma y riesgo político de una rebelión". También agregó una descripción gráfica de la pobreza, en su discurso inaugural ante el mismo grupo en 1980: "La pobreza absoluta", dijo, "es una condición de vida tan determinada por la desnutrición, el analfabetismo, la enfermedad, la alta mortalidad infantil y la baja expectativa de vida, que se encuentra debajo de cualquier definición racional de docencia humana". La pobreza no es sólo un problema de los países en desarrollo, también existe en los países industriales. Las diferencias son de naturaleza, extensión y del perfil de la pobreza.

5. Ver NAOMI CAIDEN y AARON WILDAVSKY (1974). En el enfoque de estos autores, los países que tienen un ingreso "per capita" inferior a $ 900 por año, bajos niveles de movilización de recursos, baja responsabilidad por el gasto y sistemas administrativos débiles, deben ser considerados como "pobres". La verificación empírica de estos criterios revela que son, al menos, 66 países los que tienen menos del ingreso "per capita" especificado, pero no son todos ellos pobres en sentido presupuestario pues, al menos, 11 exhiben superávits presupuestario durante algunos años, particularmente los productores de petróleo. Incluso desde el punto de vista de la movilización de recursos, algunos de ellos tienen tasas impositivas superiores al 20% del PBN. Se advierte que no está garantizado que, a pobreza material, corresponda pobreza de los sistemas presupuestarios. Las restricciones económicas y financieras operan en todos los países, incluyendo los ricos.

6. Ver RICHARD GOODE (1967), Pags. 238-52 y H. C. MURPHY (1970), Pags. 14-20.

7. Los datos de la Tabla II no evidencian totalmente este factor, dado que educación y

salud integran la jusrisdicción estatal y la de los gobiernos locales, cuyos gastos no están incluidos.

8. Subsidios y transferencias corrientes en la Tabla II comprenden una amplia categoría que incluye varios tipos de transferencias, incluso las de las empresas y otros niveles de gobierno. Las especificaciones en seguridad social se basan en datos no exhibidos aquí.

9. Para esos estudios, ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1978). THOMAS E. BORCHERDING (1977). RICHARD M. BIRD (1979), y MORRIS BECK (1979), Pags. 313-56. Estos informes tratan sólo el crecimiento del gasto público en países industriales.

10. Para un análisis de estas experiencias ver ASSAR LINDBECK (1976), Pags. 1-19; y Fondo Monetario Internacional (1980 a), Pags. 34-36.

11. La futilidad de los esfuerzos en el corto plazo fue elocuentemente expresada por el primer ministro británico James Callaghan, en 1976, en estos términos: "Creíamos que se podía salir de una recesión y aumentar el empleo a través del recorte de impuestos y del incremento del gasto gubernamental. Les digo, candorosamente, que esa opción no existe más; si alguna vez existió, lo hizo inyectando inflación a la economía y cada vez que ocurría, el nivel de desempleo se elevaba. Inflación más alta, seguida de más desempleo. Esa es la historia de los últimos veinte años", dirigiéndose a la Conferencia Anual del Partido Laborista (1976).

12. Para algunos enfoques típicos en este tema ver JAMES BUCHANAN y RICHARD E. WAGNER (1978), Pags. 1-8; RICHARD WAGNER y ROBERT TOLLISON (1980). En relación al debate en el Reino Unido, ver P. M. JACKSON (1980), Pags. 66-82.

13. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1977), parag. 343.

14. Así describió Robert McNamara la situación: "El argumento será de que la pobreza es un problema a largo plazo, mientras que los déficits de cuenta corriente son una emergencia de corto plazo, la pobreza puede esperar, los déficits no". El agregó, "Apoyar el ataque a la pobreza no es un lujo económico, algo que se puede enfrentar cuando los tiempos son buenos, y evitar cuando se vuelven problemáticos". Discurso de apertura al Comité de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI, septiembre, 1980.

15. Las implicaciones institucionales de estos temas presupuestarios se consideran en los siguientes capítulos.

16. El presidente Eisenhower colocó como objetivo de su presupuesto en 1954, lo siguiente: "Usando la necesidad y no la mera deseabilidad como prueba de nuestro gasto reduciremos la parte del ingreso nacional gastada por el gobierno... Este debe jugar un rol

vital en el mantenimiento de la estabilidad y el crecimiento económico. Pero creo que nuestro desarrollo, desde los comienzos de la república, se basó en el hecho de que dejamos una gran porción del ingreso nacional para que fuera usada por la genete con visión de futuro y deseos de felicidad". Mensaje Presupuestario al Congreso.

17. Ver WILLIAM A. NISKANEN, Jr. (1971), Pags. 200-210.

18. Los Social Demócratas que forjaron la expansión del estado creen que la confianza en el mecanismo del mercado no permite una teoría social o política aceptable.

19. Los que argumentan a favor de los límites constitucionales del gasto creen que "la política fiscal no es una herramienta para crear estabilidad económica". Sin embargo esta negativa del rol de la política fiscal no está garantizada por el análisis de este enfoque. Ver WAGNER y TOLLISON (1980), Pag. 17.

20. ROBERT L. HEILBRONER (1981), Pág. 37.

TABLA I. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DEL GASTO PUBLICO

OBJETVOS	DETERMINANTES DE LOS OBJETIVOS	INSTRUMENTOS DEL GASTO
Provisión para necesidades sociales	Enfoques sociopolíticos	Gastos de consumo para la provisión de bienes y servicios, gastos de inversión en la producción de bienes y para la provisión de servicios generales sociales y económicos.
Crecimiento óptimo	Imperativos socioeconómicos	Gastos de inversión, otros desembolsos en la provisión de elementos de infraestructura y préstamos al sector privado.
Empleo	Imperativos socioeconómicos	Inversión en industrias de trabajo intensivo, subsidios e incentivos fiscales conexos.
Estabilidad o manejo de la demanda	Factores económicos	Reducción o aumento del gasto; cambios en la composición del gasto y métodos para financiar los superávits y déficits presupuestarios.
Distribución del ingreso	Enfoques sociopolíticos	
1. entre la gente		Pagos por transferecias; subsidios directos e indirectos, provisión gratuita de bienes y servicios a grupos de determinado nivel de ingresos de la comunidad.
2. entre las regiones		Inversión en regiones menos desarrolladas; subsidios y garantías aumentadas.

Nota: En cierto sentido todos los objetivos e instrumentos listados arriba se relacionan entre sí. Algunos objetivos, sin embargo, están más relacionados con ciertos instrumentos y esto es lo ilustrado en el cuadro.

TABLA II. PERFIL DE GASTOS GUBERNAMENTALES EN ALGUNOS PAISES (1)

Porcentaje de gastos totales

	Año Fiscal	Por función			Por tipo económico		
		Defensa	Educación, salud, vivienda y servicios comunitarios	Servicios Económicos	Intereses	Subsidios y transferencias corrientes	Transferencias de capital
PAISES INDUSTRIALES							
Canadá	1978	7	14	14	11	57	-
Dinamarca	1977	8	13	12	-	-	-
Rep. Fed. Alemana	1978	10	21	9	3	55	6
Japón	1978	-	-	-	9	54	14
Holanda	1978	6	18	7	3	73	4
Reino Unido	1979	-	-	-	11	50	3
Estados Unidos	1978	20	15	11	8	53	5
PAISES EN DESARROLLO							
Argentina	1978	11	13	21	9	33	10
Brasil	1978	5	13	21	10	57	-
Birmania	1977	26	21	24	-	-	-
Chile	1978	12	23	15	5	41	-
Egipto	1978	7	15	19	6	33	3
Ghana	1978	5	22	23	14	15	3
India	1978	14	6	23	9	32	6
Jamaica	1977	2	28	20	9	19	7
Kenia	1978	14	24	25	6	12	1
Méjico	1978	3	24	-	11	19	5
Nigeria	1977	14	12	37	-	-	8
Pakistán	1978	31	8	30	8	13	1
Filipinas	1977	21	18	38	13	4	-
Sudán	1978	13	7	39	4	22	-
Tanzania	1979	10	20	46	5	6	-
Tailandia	1979	19	31	19	7	13	3
Zambia	1978	-	20	18	9	11	1

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Libro Anual de Estadísticas de las Finanzas gubernamentales, Vol. 4 (Washington, 1980).

(1) La marca indica datos que no están disponibles para el año indicado, todos los numeros son porcentajes del gasto total del gobierno central y han sido redondeados.

TABLA III. ALGUNOS PAISES: FINANZAS PUBLICAS. AÑOS SELECCIONADOS, 1950-75 (1)

PAIS		1950	1955	1960	1965	1970	1975
PAISES INDUSTRIALES							
Canadá	R	3,54	4,68	5,92	8,86	17,22	36,12
	E	2,94	4,56	6,17	8,88	18,22	42,40
	D	+0,60	+0,12	0,25	0,02	1,0	6,28
Dinamarca	R	3.038	4.835	7.383	16.086	36.732	72.223
	E	3.048	5.040	7.016	15.023	33.183	80.265
	D	10	205	+367	-1.063	+3.549	8.042
Rep. Fed. Alemana	R	-	25,68	39,29	61,27	86,47	130,15
	E	-	24,16	41,19	63,37	87,04	164,25
	D	-	+1,52	1,90	2,10	0,57	34,10
Japón	R	-	1.201	2.415	3.536	8.053	10.724
	E	-	1.341	2.361	4.050	8.372	17.777
	D	-	140	-54	514	319	7.053
Holanda	R	5.087	7.149	10.238	17.332	31.657	66.908
	E	4.735	7.263	9.940	18.449	32.976	73.314
	D	+352	114	+298	1.117	1319	6.406
Reino Unido	R	4.214	5.293	7.184	10.439	18.206	35.807
	E	3.875	5.739	7.491	11.049	17.536	44.183
	D	+339	446	307	610	+670	8.376
Estados Unidos	R	40,9	67,8	92,4	116,8	195,7	280,7
	E	43,1	70,5	92,2	118,4	190,2	356,1
	D	2,2	2,7	+0,2	1,6	+5,5	75,4
PAISES EN DESARROLLO							
Argentina	R	-	-	-	-	6,5	51,2
	E	-	-	-	-	7,6	211,5
	D	-	-	-	-	1,1	160,3
Brasil	R	21	59	247	3.907	19.194	95.446
	E	24	65	324	4.500	19.932	95.373
	D	3	6	77	593	738	+73
Birmania	R	659	1.106	1.441	2.109	-	2.045
	E	494	981	1.218	1.607	-	2.616
	D	+165	+125	+223	+502	-	571
Chile	R	-	-	0,7	3,1	16,0	7.703,5
	E	-	-	0,8	3,8	18,8	7.242,3
	D	-	-	0,1	0,7	2,8	461,2

PAIS		1950	1955	1960	1965	1970	1975
Ghana	R	-	-	-	284	332	880
	E	-	-	-	378	398	1.403
	D	-	-	-	94	66	523
India	R	4,71	5,84	10,35	23,84	33,28	74,71
	E	4,86	9,35	16,84	36,20	46,83	109,51
	D	0,15	3,51	6,49	12,36	13,55	34,80
Jamaica	R	-	-	71,8	112,4	204,6	634,1
	E	-	-	76,6	127,9	236,3	849,1
	D	-	-	4,8	15,5	31,7	215,0
Kenia	R	-	-	636	949	1.621	4.438
	E	-	-	881	1.342	1.978	5.697
	D	-	-	245	393	357	1.259
Méjico	R	-	-	-	-	42,48	131,09
	E	-	-	-	-	48,56	189,97
	D	-	-	-	-	6,08	58,88
Nigeria	R	-	-	-	190,8	462,9	-
	E	-	-	-	268,8	581,7	-
	D	-	-	-	78,0	118,8	-
Pakistán	R	-	1.648	2.766	4.911	8.215	14.637
	E	-	1.995	3.744	4.891	12.160	26.103
	D	-	347	978	20	3.945	11.466
Filipinas	R	-	-	1.705	2.533	4.849	21.426
	E	-	-	1.697	2.835	4.790	22.374
	D	-	-	+8	302	+59	948
Tanzania	R	-	-	-	-	1.606,4	4.321,0
	E	-	-	-	-	1.975,6	6.186,2
	D	-	-	-	-	369,2	1.865,2
Tailandia	R	2.245	4.367	6.894	11.873	18.809	39.014
	E	2.566	5.014	6.834	12.475	24.290	46.484
	D	321	647	+60	602	5.481	7.470
Zambia	R	-	-	-	209,4	457,2	449,2
	E	-	-	-	185,2	433,8	747,6
	D	-	-	-	+24,2	+23,4	298,4

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Libro anual de Estadísticas Financieras Internacionales (Washington, 1980)

(1) Los datos están en la moneda de los respectivos países: los ingresos incluyen las garantías recibidas. Los datos no son consistentes para el período y no fueron ajustados por cambios en el espectro y cobertura de los presupuestos gubernamentales. Comprenden sólo datos del gobierno central.

Codigo R Ingreso E Gasto D Déficit. El superávit se indica por un signo +

FINALIDADES DEL PRESUPUESTO Y DETERMINANTES DEL GASTO PUBLICO

A. PREMCHAND

Este trabajo es la traducción del capítulo 2 del libro "Presupuesto Gubernamental y Control del Gasto.- Teoría y Práctica". Fondo Monetario Internacional. Washington D.C. - 1983.- Traducido por Ernesto R. GANTMAN, como trabajo final de la materia "Análisis y Formulación del Presupuesto Público" en el Programa de Posgrado en Administración Pública - Universidad de Buenos Aires - CONICET.

Naturalmente, lo primero que había que hacer era un gran examen del país a través del cual ella iba a viajar.
LEWIS CARROLL - A través del Espejo.

Durante las últimas cinco décadas, la presupuestación se desarrolló de manera más natural y espontánea que planeada y, hasta cierto punto, más empírica que teóricamente. Ha sido fuertemente influenciada por sistemas políticos, teorías económicas, enfoques gerenciales, principios contables y el comportamiento de la administración pública. Mientras las incidencias específicas de cada disciplina no conducen por sí mismas a identificación precisa, la Tabla IV indica los aspectos significativos de la presupuestación, las influencias de diferentes ciencias sociales y las áreas cubiertas por cada una.

La presupuestación es un proceso complejo e intrincado, que contiene gran número de piezas, si lo miramos como a un rompecabezas. Estas no siempre pueden disponerse secuencialmente, ya que algunas de ellas interactúan en forma simultánea. Aunque el inicio de la actividad presupuestaria sea indicado por propósitos administrativos, es de hecho un proceso continuo y, por lo tanto, no sigue necesariamente una secuencia en la que pueda ser examinado. Lo importante es que estas piezas deben reunirse para revelar sus interconexiones. Este capítulo combina los elementos preliminares y generales del proceso presupuestario, conteniendo todo lo necesario a tal fin, y es, además, una introducción a la discusión de los aspectos específicos que se efectúa, en detalle, en los capítulos siguientes.

LA PRESUPUESTACION: EVOLUCION Y FINALIDADES ACTUALES

La presupuestación, en las etapas iniciales de su evolución, se ocupaba de servir a los propósitos de la responsabilidad legislativa. La larga lucha con los monarcas culminó en el control de la tributación por parte de los legisladores. El Parlamento, tras ganar algún derecho para imponer, modificar o aprobar propuestas impositivas, volvió su atención al control del gasto. Como resultado, las legislaturas requirieron el envío anual de presupuestos, que contuviesen un detalle enumerativo de erogaciones y de los ingresos necesarios para cubrirlas. Para colaborar con estas funciones, una maquinaria administrativa apropiada evolucionó, con el objeto de recaudar fondos y asegurar que serían gastados con debida observancia de economía y regularidad. A su tiempo, se establecieron agencias centrales dentro del sector público para vigilar la gestión financiera del mismo. Cuando los gobiernos aumentaron de dimensión, se confiaron mayores responsabilidades a las agencias de gastos. Dentro de este amplio sistema de división de responsabilidades entre agencias centrales y de gastos, tuvieron lugar desarrollos graduales en la naturaleza y enfoques de la presupuestación, para reflejar las corrientes cambiantes de la economía. La Primera y Segunda Guerras Mundiales y los consecuentes incrementos en el gasto, la Depresión y los cambios asociados en los enfoques de políticas públicas y fiscales, el crecimiento inexorable del gasto público luego de la Segunda Guerra Mundial, y la necesidad de estabilidad económica y alcance del pleno empleo influenciaron, como notamos antes, los objetivos presupuestarios. Los rasgos relacionados con los sistemas presupuestarios clásicos o iniciales eran: la unidad, comprendiendo todas las

transacciones del sector público; regularidad, requiriendo el envío anual de presupuesto; exactitud, determinando que las estimaciones de recursos y gastos impliquen una obligación gubernamental con la legislatura y una base para su aprobación; claridad, para que la comunidad y sus representantes puedan entender y deliberar sobre su contenido; publicidad, requiriendo que fuera un documento público y que su contenido fuese conocido por la comunidad; y, finalmente, adecuación operativa como elemento de administración pública (1). Además, el presupuesto adquirió dimensiones de planeamiento y gestión, convirtiéndose en la actualidad, en un instrumento clave en la elaboración de políticas nacionales.

En sentido amplio, las finalidades y características asociadas del presupuesto se pueden considerar en términos de tres aspectos: como herramienta contable, de gestión y como instrumento de políticas públicas. El presupuesto en un análisis final e independientemente del tipo jurídico, es un ejercicio político. Desde este punto de vista, se espera que exprese claramente las finalidades del gasto, y lo haga de una manera útil para la acción legislativa. En suma, es el instrumento de la responsabilidad contable, ya que las agencias gubernamentales responden por el manejo apropiado de fondos y programas para los cuales se proveen los mismos. Es también una herramienta de gestión ya que un presupuesto, como documento operativo, especifica de manera directa o implícita el costo, plazo y naturaleza de los resultados esperados.

La presupuestación como instrumento de política económica tiene funciones más variadas. Primero, en términos de política, indica la dirección de la economía y expresa intenciones concernientes a la utilización de los recursos de la comunidad. En términos operativos, conduce a la determinación del crecimiento nacional y las metas de inversión y, en mayor detalle, a la asignación de recursos entre gastos de consumo, transferencia e inversión y entre sectores. Segundo, una función principal del presupuesto es promover el equilibrio macroeconómico en la economía. Las decisiones en políticas a este respecto, incluyen la especificación del total de crecimiento que es compatible con el empleo, estabilidad de precios y equilibrio en el sector externo. Los aspectos económicos del presupuesto requieren que se preste la debida atención a los ingresos, gastos y políticas monetarias. Los ingresos disponibles deben ser asignados a usos diversos para maximizar los beneficios a recibir. El total de recursos, requerido a tal propósito, debe ser administrado para asegurar una distribución equitativa de la carga impositiva, y debe tener efectos perjudiciales mínimos en la economía. El presupuesto intenta equilibrar los beneficios sociales del gasto con el costo social de extraer recursos del sector privado. La financiación del déficit presupuestario debe estar en conformidad con las metas de crecimiento y estabilidad de precios, y coordinarse con la política monetaria. En los países en desarrollo esto también involucra una valoración cuidadosa de la ayuda internacional y del ahorro externo. Tercero, con el énfasis reciente en la distribución igualitaria de recursos, el presupuesto se ha convertido en un vehículo para reducir desigualdades. El papel de la tributación y los programas de gastos, así como la pauta de sus efectos distributivos, debe ser planeado continuamente, a través del presupuesto. Por cierto, pueden lograrse metas distributivas mediante una variedad de instrumentos y éste es uno importante. Cuarto, el presupuesto tiene que estar organizado para permitir una medición rápida y cuidadosa de su impacto sobre la economía nacional, en forma global. Debería permitir la determinación de la parte

correspondiente al sector público en el ingreso nacional y la extensión con la cual se consiguen, mediante su utilización, el crecimiento y otros objetivos gubernamentales asociados.

Durante años recientes, se produjeron avances significativos en la comprensión general de la relación entre el presupuesto y la economía y su impacto recíproco. Se asoció a ello el reconocimiento respecto a que la política económica cambia, de tiempo en tiempo, para ser efectiva. A su vez, se percibe al presupuesto no sólo en términos anuales (aunque, por propósitos legales, éste continúa siendo el caso) sino de períodos plurianuales. Cada vez más, se lo considera como la porción anual de un plan de mediano plazo. Se espera, también, que la estructura del presupuesto cumpla una serie de requerimientos institucionales, que a su vez reflejan, aunque no en forma integral, la complejidad del trabajo de la gestión económica. El presupuesto debe tener una significativa correlación con el plan de desarrollo, asistir a la banca central en la valorización del impacto sobre el crédito y las instituciones financieras y, en menor medida, facilitar al gobierno el manejo de los balances de caja y de la deuda pública.

Las funciones descriptas más arriba, se convierten en políticas tangibles en el proceso presupuestario. Los ingresos y gastos del sector público se deciden, se aprueban y se llevan a cabo, mientras se toman otras decisiones. El proceso involucra la generación, transmisión y utilización de grandes cantidades de información de inmensa variedad. El proceso presupuestario se desarrolló, a lo largo de los años, para reflejar esas tareas. Por lo tanto, es necesario precaución, en el momento de describirlo, para asignarlo a una etapa del desarrollo del presupuesto. En sentido ideal, reflejando la experiencia acumulada, el proceso presupuestario puede ser caracterizado como aquél en que, en primer término, se establecen metas, a la luz de los datos disponibles y el reconocimiento de apremios políticos, económicos y administrativos (Cuadro I). El próximo paso del mismo, consiste en el desarrollo de planes y programas para el corto, mediano y largo plazo. Este paso implica considerar beneficios y alternativas. Más específicamente, significa la preparación de proyectos con gastos de tamaño razonable. La experiencia indica que, en promedio, la identificación, preparación y selección de proyectos, así como la determinación de su financiamiento, llevan hasta una década. Esta sóla consideración requiere proyecciones organizadas. La formulación de un plan de desarrollo es seguida por la presupuestación anual de la asignación de recursos. La implementación de ésta conlleva el reconocimiento posterior de nuevos eventos y la reasignación de recursos. La etapa final es la evaluación del presupuesto ejecutado, a los efectos de la responsabilidad contable y, de manera más significativa, como retroalimentación para la formulación de nuevas metas. Cada paso conduce al siguiente, facilitando la toma de decisiones en los aspectos políticos, de responsabilidad contable y gerenciales del presupuesto. En cada etapa, se planean distintas cuestiones. Pero antes de considerar los problemas operativos específicos, es válido preguntarse cómo se determina el gasto público y revisar la bibliografía técnica disponible. Los lectores más interesados en los aspectos operativos de la presupuestación pueden consultar directamente los capítulos que siguen.

DETERMINANTES DEL GASTO PUBLICO
Enfoques teóricos

El análisis del gasto público y sus determinantes es una tarea compleja, que de alguna manera se vio exacerbada, en años recientes, por intentos de cuantificación y formulación de ideas respecto a sus patrones de regularidad. Durante las últimas tres décadas, han sido propuestas varias teorías, que ofrecen explicaciones sobre los diferentes aspectos del gasto público. Algunas de ellas son operativas y no intentan ofrecer una teoría empírica u operacional de la presupuestación. Otras son modelos que, dependiendo de la elección del investigador, se basan en supuestos y tratan de analizar los efectos de los precios, el ingreso y la distribución de la renta en el comportamiento del gasto. Cada una brinda, al parecer, una explicación incompleta de un fenómeno complejo. Consecuentemente, a pesar de numerosos esfuerzos, no se ha desarrollado todavía una teoría integral del gasto público. La literatura es, sin embargo, prolífica y variada. Aunque es completamente improbable que se haga referencia a teorías y escritos académicos en la administración corriente del presupuesto, sería útil disponer de un conocimiento de sus conceptos básicos para lograr una mejor apreciación del arte de la presupuestación. La discusión que sigue no intenta un examen detallado de la literatura, sino que se refiere, primordialmente, a las tendencias relevantes a la presupuestación (2). Las teorías contienen algunos elementos, pero sólo aquellas consideraciones que tienen impacto directo en la misma y que se distinguen de las cuestiones filosóficas más amplias, relativas a la elección social, serán analizadas aquí. Una exposición en detalle es, obviamente, inadecuada ya que desviaría la atención hacia los temas más generales de la finanzas públicas. Al considerar estas teorías, deberemos tener en cuenta tres salvedades: 1) no existe un cuerpo estable de conocimiento, 2) se refieren a sociedades que son esencialmente democráticas, y 3) fueron concebidas, en gran medida, en las democracias occidentales.

El el período inicial de su desarrollo, la presupuestación era fundamentalmente considerada como un proceso administrativo, y no se daba atención específica a los gastos. Los escritores cameralistas de Alemania, que dominaron el pensamiento sobre esta materia desde mediados del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII, percibían los problemas cívicos desde un punto de vista general e intentaron sistematizar la rutina administrativa de los departamentos fiscales (3). Esta tradición tuvo una gran influencia en los enfoques de los escritores británicos del siglo XIX, cuando James Mill y John Stuart Mill consideraron los asuntos financieros como una tarea de las fuerzas políticas y administrativas. En el mismo período, escritores continentales, particularmente los italianos, sostuvieron que el gasto público debía entenderse como parte integral del análisis fiscal. Para los italianos había tres tipos de Estado: el Estado monopolista, donde un clan o grupo dominante alcanzaba el poder y utilizaba la maquinaria de gobierno para aumentar el bienestar de sus miembros; el Estado individualista, en el cual el interés principal del mismo era proveer bienestar, considerado como la sumatoria total de las necesidades individuales; y el Estado paternalista, que usualmente trascendía la sumatoria de las demandas de la sociedad y podía brindar servicios que diferían de los deseos individuales. Escritores como De Viti de Marco, que se inclinaban por el Estado individualista, argumentaban que la soberanía del consumidor y las preferencias individuales deberían ser la base de la sociedad, y que la elección social debía reflejar la elección de los individuos.

Otros escritores italianos, como Mazzola, privilegiaban el enfoque del Estado paternalista y subrayaban la necesidad de autoridad política para imponer planes de bienestar general. Estas dos tendencias -preferencias individuales para los servicios públicos y su agregación, por un lado, y el interés del bienestar general, por el otro- fueron los fundamentos de todas las teorías posteriores del gasto público en sus posturas normativas, positivas, económicas, políticas y sociológicas. Se evidenciará, a través de la discusión que va a seguir, que los debates académicos actuales giran alrededor de estos dos temas en diversas formas.

Las teorías que arrojan luz sobre los determinantes del gasto público -sobre su magnitud total y composición- pueden dividirse en escuelas económicas, organizacionales y empíricas. El cuadro II muestra las teorías que forman parte de estas escuelas. Los componentes de las teorías consideradas son diversos; algunos de ellos pueden ser visualizados como políticos o económicos. Un criterio para distinguirlos es difícil de elegir, en una materia práctica como la presupuestación. Las finanzas públicas son, como señala Dalton, una disciplina límite entre la economía y la ciencia política (4). La presupuestación, como una extensión de la misma, está en la intersección entre economía, ciencia política, administración pública y un conjunto de otras disciplinas sociales. Aquí es considerada como un ejercicio de economía aplicada, un ejercicio que puede y tiene lugar en un ámbito político regular. Por lo tanto, en cierto modo, la clasificación del Cuadro II puede ser considerada arbitraria. Naturalmente, son evidentes tres conceptos de presupuestación en los enfoques económicos y organizacionales (5): 1) la presupuestación como un proceso de optimización que tiene que ver, esencialmente, con teorías normativas de asignación de recursos que se ocupan, a su vez, de la maximización del bienestar individual y social; 2) la presupuestación considerada como un proceso interno burocrático, y comprendiendo teorías que comparan los enfoques del gobierno respecto a asignación de recursos con las firmas del ámbito comercial y 3) enfoques empíricos y descriptivos que relacionan la determinación del presupuesto con las demandas de servicios y examinan al mismo como algo que se decide, finalmente, mediante un proceso burocrático con referencia a variables endógenas (costo de servicios) y factores exógenos (disponibilidad de recursos). Las teorías expuestas como parte de la escuela de optimización son consideradas a continuación. La comparación con firmas comerciales, que se refiere principalmente a la toma de decisiones, se analizará en el capítulo IV, mientras que los enfoques descriptivos del presupuesto son tratados en el capítulo III.

UTILIDAD MARGINAL

Una escuela importante de pensamiento en el enfoque económico sobre la determinación de la composición del gasto y, por lo tanto, del presupuesto es la referida a la utilidad marginal, que fuera desarrollada a principios de la década del veinte. La teoría sostiene que un individuo gasta para satisfacer sus deseos, de forma tal de lograr cierto equilibrio entre los distintos tipos de erogaciones, y asegurarse que el beneficio marginal de satisfacción sea el mismo para todas ellas. Este teoría fue adaptada al control fiscal, por primera vez, por Hawtrey, quien observó que "el propósito del sistema de control del tesoro es asegurar una pauta uniforme del sacrificio financiero involucrado en las actividades de todos los departamentos de gobierno"

(6). Hawtrey, por supuesto, no empleó el término utilidad marginal, aunque lo implicitó como regla básica. Pigou, desarrollando este tema de manera más explícita, escribió que "de la misma manera que un individuo obtendrá mayor satisfacción de su renta manteniendo cierto equilibrio entre distintos tipos de gasto, también lo hará la comunidad a través de su gobierno. El principio de equilibrio, en ambos casos, es proporcionado por el postulado de que los recursos deben ser distribuidos en diferentes usos, de manera tal que la tasa de satisfacción marginal sea la misma para todos ellos...El gasto público debería repartirse entre barcos de guerra y ayuda a los pobres, de modo tal que el último penique dedicado a cada uno arroje el mismo beneficio efectivo" (7).

Los principios del marginalismo han sido extensamente debatidos en la literatura por más de seis décadas. El concepto es normativo y es una construcción lógica; su transición a niveles prácticos y empíricos es un arduo problema que aún no ha sido resuelto. La primera dificultad se refiere a la medición de la utilidad. Mientras que un individuo está en mejor posición de asegurar que una unidad gastada le asegura, en el margen, igual utilidad; la aplicación a las finanzas públicas es de dudoso rendimiento, porque el sector público consiste en una enorme maquinaria que reúne varios grupos heterogéneos de interés y de gente, lo que hace imposible comparar utilidades. El mismo Pigou reconoció esto, y advirtió que un equilibrio completo de satisfacción equimarginal sólo sería posible cuando la comunidad fuera literalmente un ente unitario, con el gobierno como cerebro. El concepto carece de base empírica y no puede ser sometido a contrastación. El marginalismo es posible, aún en teoría, sólo cuando existe una función objetiva, en términos de la cual pueda evaluarse la utilidad. Esto es difícil, a raíz del gran conjunto de servicios y metas gubernamentales y la ausencia de una unidad de medida aceptable. Aún cuando el concepto fuese aplicado en un contexto basado en supuestos, lo máximo que podría ofrecer sería una guía o principio general para el uso o distribución de un monto fijo, más que una pauta para determinar la suma total. En finanzas públicas, hay una relación iteractiva entre el gasto total y sus componentes; al punto que si el principio mismo no se refiere al gasto total, sólo ofrece una directiva parcial.

La ausencia de una teoría económica, que trate a la presupuestación como parte de la economía aplicada, urgió a algunos escritores a examinar el tema (8). Lewis ofreció un modelo en 1952 (9), donde intenta hacer operativos los principios de la utilidad marginal. Su modelo comprende tres enfoques básicos: utilidad marginal y valor relativo, análisis incremental y efectividad relativa. El principio de la utilidad marginal implica: 1) medición de valores relativos, y 2) valuación de usos alternativos de recursos financieros. En términos prácticos, este enfoque involucraría el cómputo de los costos de varias actividades y la comparación de los valores relativos de los resultado obtenidos, a través de usos alternativos de fondos. El enfoque incremental sugiere que el análisis debería aplicarse al incremento de recursos, más que a la sumatoria total de los mismos. Si se emplease con la totalidad (esto es, los recursos previos e incrementales), sería de aplicación la ley de la utilidad decreciente y las unidades adicionales producirían menor valor. Por lo tanto, la comparación debe realizarse en los márgenes. El enfoque de efectividad relativa indica que los valores relativos no pueden compararse, a menos que exista un denominador o un objetivo comunes. Lewis afirmó que tal denominador era disponible a través del sistema político, que especificaba los fines comunes. Lewis sabía que la implementación de este esquema era difícil, pero pensó que

ofrecía una dirección útil. Complementado este enfoque de tres puntos, formuló un plan presupuestario alternativo, por el cual cada agente relacionado con el gasto podía ofrecer planes alternativos para la utilización de recursos, y sugirió que éstos brindarían aproximaciones de los valores relativos (10). El intento de Lewis, aún cuando no se afirmaba esto en su trabajo, consistió esencialmente en proponer un sistema operativo y presupuestario para el análisis de costo-beneficio, que prevalecía entonces en algunas agencias públicas de EE.UU. Los valores relativos no eran más que una comparación de los beneficios inter-proyecto, y el análisis incremental era un ingrediente básico del análisis de costo-beneficio, concerniente a incrementos y no a costos hundidos. La efectividad relativa, en su análisis, era el equivalente de la especificación de los objetivos de los proyectos. En resumen, fue un esfuerzo por incorporar un enfoque regional, en el cual un proyecto debía aceptarse sólo cuando sus beneficios excedían su costo.

Al analizar la cuestión, sin embargo, Lewis no se internó en los muchos problemas operativos de las medición de todos los costos y beneficios, ni trató los temas de especificación de objetivos, que resultan evidentes de la aplicación de su modelo a la clasificación del gasto propuesta en el capítulo I. El modelo establece que, en lo referente a la primera categoría del gasto (defensa y otros servicios sociales), el análisis de beneficios y costos puede realizarse si las categorías presupuestarias son comparables. Respecto a la segunda (bienes y servicios producidos por el Estado para su venta en el mercado), los precios deben fijarse con referencia a los costos marginales; pero esto produce serios problemas de medición, dada la naturaleza de conjunto de los productos. En cuanto a la tercera categoría (transferencias a sectores productivos y a las familias), la enumeración de costos y beneficios de la intervención gubernamental difiere según el tipo y depende mucho de la incidencia de los subsidios. Estos ejemplos ilustran que la economía del gasto público es más amplia que la aplicación de los principios marginalistas. Más aún, el modelo de Lewis no explica cómo determinar el gasto total. Esta deficiencia es posteriormente compensada, en forma parcial, por el principio del costo de oportunidad, que señala que la medición del valor relativo debe aplicarse no sólo al dinero público sino al dinero privado. Esto implica que el uso de un recurso por parte del Estado, impide que éste pueda ser utilizado para un uso privado alternativo. A los efectos de la eficiencia en la asignación, los recursos sólo deberían ser utilizados por el Estado cuando no puede obtenerse un empleo mejor de los mismos en el sector privado (11). Pero la selección de una tasa que refleje el costo de oportunidad y la medición de costos y beneficios continúa siendo un problema importante (12). Por cierto, parecería que la elaboración del presupuesto sería más fácil, e incluso podría automatizarse, si tan sólo los gastos pudieran ser examinados a través de una fórmula alquímica.

ENFOQUES DE LOS BIENES PUBLICOS

Los desarrollos de teoría fiscal neoclásica durante la década del cincuenta consistieron principalmente en teorías acerca de los bienes públicos y el proceso de su selección, con fines presupuestarios. Samuelson, en su trabajo "Teoría Pura del Gasto Público" (13), se refirió a un sistema que incluía bienes de consumo privado y de consumo público (aquellos que todos

pueden disfrutar), y asumió que cada individuo tiene un conjunto consistente de preferencias para ambos tipos de bienes. Con la ayuda de ecuaciones y diagramas, mostró cómo el planificador obtendría para cada individuo la correspondiente función de demanda y los bienes de consumo colectivo que contribuirían a su maximización de utilidades. En este esquema, se espera que el planificador tenga una presencia omnisciente y que sea capaz de dilucidar las preferencias individuales, aún cuando no fuera reveladas voluntariamente. Samuelson intentó descubrir la combinación y distribución de bienes públicos y privados que maximizaran el bienestar social. Su interés se focalizaba en el bienestar total de la comunidad y la totalidad de los bienes; no tenía mucho que ver con la realidad del presupuesto en el mundo cotidiano.

La mayor contribución de las teorías neoclásicas de determinación del gasto giró alrededor de los bienes públicos y la implementación de objetivos de política presupuestaria. Los bienes públicos, que han sido definidos de diversas maneras, son aquéllos que no pueden obtenerse por medio de un mecanismo privado y que son consumidos por todos; la gente que no pagó por ellos no puede ser excluida de su utilización (14). Son cualitativamente distintos a los provistos por el sector privado, respecto a las necesidades que atienden, y tienen un impacto distributivo diferente. Se usan en correspondencia con los demás bienes y servicios provistos por el Estado, admiten gran variedad, y la demanda de los mismos se convierte en elemento importante en la determinación del gasto público.

En este contexto, es relevante la concepción de Musgrave de las divisiones de la administración de la economía pública (15). Musgrave duda del planificador, en quien Samuelson depositaba tanta confianza, y sostiene que las funciones gubernamentales se llevan a cabo a través de tres tipos de decisiones: asignación, distribución y estabilización. La función de asignación consiste en proveer bienes y servicios para la satisfacción de necesidades. Por cierto, al no existir un mercado que revele las preferencias de la comunidad, asumimos que un proceso político actúa como sustituto del mismo. En este caso, habría una votación que estableciese las preferencias de la población. Para el propósito de formular el presupuesto, consideramos que el estado propio o deseado de distribución del ingreso está determinado en forma exógena, como también la función de estabilización. Una vez que se dan esas metas, el encargado de la asignación debe analizar las preferencias de bienes privados contra públicos. Los impuestos para financiar dichas asignaciones se deciden sobre la base del beneficio, siguiendo los principios de Wicksell. Para establecer los ajustes a la distribución, tendremos en cuenta que el proceso político debe haber especificado las proporciones adecuadas de la misma. La interdependencia entre ella y la asignación es reconocida y, a los efectos de alcanzar una distribución relevante, se espera que el impacto de la asignación en los coeficientes de ingresos sea tomado plenamente en cuenta. La función de estabilización es asegurar la plena utilización de recursos, mientras se mantiene el valor de la moneda. En este punto, se asume que se obtiene algún tipo de consenso respecto al nivel de desempleo y a la inflación. Dentro de este esquema, los gerentes de cada una de las divisiones deben consolidar sus presupuestos separados.

En el sistema de Musgrave, el rol del decisor es casi mecánico y su responsabilidad consiste en actuar de acuerdo a las preferencias reveladas, para obtener la optimización en la asignación de recursos. Las dificultades se relacionan, en primer lugar, con el mecanismo de

revelación de preferencias. La función de distribución de Musgrave se refiere más a la distribución agregada entre sectores público y privado que entre grupos. En términos operativos, el esquema determina que si el presupuestador puede conducir una encuesta de opinión u organizar mecanismos para averiguar los puntos de vista de la comunidad sobre bienes públicos, pautas de distribución y metas de estabilización, el acto de presupuestar se convierte en un mero ejercicio aritmético. Esto también implica que el presupuestador actúe en la esfera política. Así enunciado, puede aparecer un lugar común o una conclusión obvia. El mérito principal de la contribución de Musgrave consiste en llamar la atención respecto a los procesos políticos y a la interacción entre la comunidad y el Estado. Debemos admitir que, mientras su teoría ilumina más que el análisis de Samuelson, en términos de ofrecer un esquema operativo, ambas son incompletas y sólo se distinguen por grados en la formulación de paradigmas.

ELECCION PUBLICA

El reconocimiento de la importancia de los procesos políticos para revelar las preferencias públicas ha contribuido, oportunamente, al crecimiento de las teorías sobre la "elección pública", que cubren un amplio rango que va desde soluciones electorales y resolución de conflictos hasta derechos de propiedad. En conjunto, podemos describirlas como el análisis de toma de decisiones fuera del mercado o la aplicación de la economía a la ciencia política. En su consideración, también deberemos tener en cuenta las premisas políticas.

La asignación de fondos, en el análisis final, ha sido reconocida como un proceso político. ¿Qué es, entonces, la teoría de la presupuestación en una democracia?. ¿Cuáles son los accesos de la comunidad al presupuesto?. ¿Cuán útiles y precisos son ellos para revelar los determinantes del gasto público?. Downs realizó un significativo esfuerzo por ofrecer un análisis apropiado de estos procesos políticos (16). Su teoría se basa, principalmente, en el sistema de EE.UU., aunque parte de la misma podría aplicarse también a sociedades menos democráticas. En su esquema, los gobiernos disponen los ingresos y los gastos para maximizar sus oportunidades de ganar las elecciones (17); y se llega al presupuesto mismo no con referencia al gasto y a los impuestos globales, sino a través de una serie de decisiones políticas separadas, basadas en pérdidas y ganancias de votos (18). No obstante, como algunas propuestas presupuestarias no se pueden adaptar al cálculo de pérdidas/ganancias, pueden agruparse en bloques convenientes, tales como defensa y no defensa. El gobierno puede brindar lo que quieren los votantes (reminiscencia de la escuela de la soberanía del consumidor en las finanzas públicas), pero no necesariamente los que es beneficioso. Downs, sin embargo, rompe con la teoría del beneficio de asignación de recursos y sugiere que los presupuestos tienden a ser más reducidos en una democracia, ya que cada beneficio involucra algún costo para los contribuyentes y los costos probablemente excedan los beneficios. Aún cuando hubiese una identificación e información total respecto a los beneficios, los contribuyentes podrían desear un presupuesto menor y solicitar la eliminación de proyectos con los que no obtienen ninguna utilidad. Para Downs, la realidad central del gobierno es el voto del ciudadano, no su bienestar.

Su teoría ha sido sometida a una seria revisión por parte de cientistas políticos y económicos. El primer grupo la considera demasiado simplista e idealista. Los economistas, aún cuando cuestionan parte de ella, han realizado modificaciones ulteriores, conocidas más tarde como las escuelas del interés público o la elección pública. Desde el punto de vista técnico de la presupuestación, la teoría de Downs presenta muchas limitaciones. Ignora el rol del Estado y considera al presupuesto como un ejercicio mecánico y predecible. La reacción del votante respecto a los costos es dependiente de la carga tributaria y su distribución. El votante es también un jugador, su interés no concierne sólo a los beneficios directos sino a las externalidades. En el cálculo de Downs, cada decisión se toma como un paquete independiente, sin interdependencia esencial. El presupuesto es examinado en el vacío, desprovisto de su función económica. Si la teoría fuese correcta, podría argumentarse que los gastos e impuestos deberían haber descendido, en vez de subir (19). La teoría de la elección pública extiende la concepción de Wicksell sobre el gobierno, tomado como permuta quid pro quo de servicios por pagos. El tema principal que debe desarrollarse es la aplicabilidad de un mecanismo que sea el equivalente o aproximación más cercanos a la conducta de mercado. El supuesto básico de la teoría de la elección pública es que los gobiernos son grupos de maximizadores de beneficios (oficiales públicos, representantes electorales, agencias gubernamentales y grupos de interés). Su preocupación es el sistema institucional, en el cual los presupuestos son "elegidos", más que articulados con criterios de eficiencia presupuestaria. Estos temas se reflejaron en varias teorías que son ahora parte integrante de la escuela de la elección pública. Principalmente, se relacionan con las reglas del voto y la conducta de los votantes. Dentro de las reglas del voto, aspecto que no necesitamos elaborar aquí, se encuentra la relación entre el individuo y la maquinaria democrática. Las implicancias de la regla de la unanimidad, reflejando un consenso unánime para los bienes públicos, así como el tema de las mayorías óptimas y su importancia para permitir la asignación eficiente de recursos, son considerados parte integral de estas teorías.

Siguiendo el enfoque de Downs, se han realizado estudios sobre el interés individual del votante y cómo el mismo puede maximizar su propio bienestar. El impacto de estos trabajos sobre la presupuestación reside en: a) la viabilidad del proceso político como aproximación a las fuerzas del mercado, y b) las implicaciones de la maximización de utilidades por parte de las agencias públicas. A pesar de la gran cantidad de bibliografía, parece que la revelación de las preferencias colectivas, a través del proceso democrático, no constituye un mecanismo seguro. La transitividad individual puede no trasladarse a dichas preferencias. Las fuerzas del mercado difieren de las consideraciones de los votantes. En el mercado, el quid pro quo es directo; en la posición de los votantes es indirecto y remoto. Esta sola diferencia puede generar una respuesta diferente en el votante. El regateo entre individuos y grupos, que es un ingrediente del poder electoral, no permite la asignación óptima de recursos. También hay otra cuestión fundamental: si los servicios producidos por el Estado están conectados, de alguna manera, con los precios que los ciudadanos quieren pagar por ellos. Evidentemente, si se da peso al rol del Estado paternalista o al liderazgo, el patrón de deseos colectivos puede no ser espontáneo sino manipulado. A un nivel más fundamental, las críticas al enfoque de maximización de utilidades señalan que los votantes carecen de información para maximizar su beneficio personal neto y no efectúan los cálculos necesarios para identificar el beneficio

óptimo. El tema del interés individual ha sido sometido a versiones más estrechas y más amplias; en la última de las cuales se lo extendió, paradójicamente, hasta alcanzar un interés egoísta por el bienestar de otros. La demanda de bienes está influenciada tanto por la utilidad como por la predisposición a pagar, y ambas pueden no ser iguales en magnitud. Estas teorías, sin embargo, consideran las preferencias colectivas a nivel agregado y no muestran gran interés respecto a quién paga qué cosa (20). Mientras las preferencias indican las direcciones generales de las necesidades de los votantes, las teorías no ayudan a brindar un proceso operativo, por el cual se pueden determinar las magnitudes de los desembolsos y el marco temporal para la prestación de los servicios.

Los representantes de la escuela de maximización de utilidades sugieren que la adopción del enfoque maximizador, por parte de las agencias públicas, conducirá invariablemente a mayores presupuestos, burocracias más grandes, sector público más extenso y más problemas producidos por la financiación de tales presupuestos. Procediendo sobre esta base, y de manera paradójica respecto al paradigma de maximización de utilidades, algunos teóricos de la elección pública argumenta en favor de una reducción del tamaño del Estado y la descentralización de autoridad. Las implicancias políticas de este enfoque fueron consideradas en el capítulo I, pero debemos hacer notar que significa esto para la burocracia. Esta, si ignoramos la connotación peyorativa, es la estructura del Estado que existe para resolver problemas y se espera que tenga un contacto creciente con la ciudadanía. Organizados propiamente y bien motivados, los burócratas resolverán (en vez de aumentar) los dilemas morales de la democracia y se cree que servirán a intereses colectivos y no personales (22). La burocracia maneja los recursos financieros del Estado y el sistema provee amplios controles. Este enfoque omite la heterogeneidad de la burocracia. En realidad, en la presupuestación el conflicto se produce entre quienes están obligados a brindar servicios y aquellos que están obligados hacia la sociedad, en términos de contener la carga financiera. Los paradigmas fiscales, en consecuencia, siguen siendo conceptuales y ofrecen una guía que puede parecer obvia.

ENFOQUES POSITIVOS

Los enfoques positivos, a diferencia de las teorías puras, se concentran en el aumento empírico del gasto público y se ocupan de la formulación y verificación de hipótesis determinadas. La literatura sobre el tema, que alcanzó gran magnitud en los años sesenta, muestra señales de abatimiento y parece haber experimentado un retroceso. Hasta cierto punto, el estado actual de apatía se puede deber, en parte, a lo que parecen ser enfoques erróneos y a dificultades estadísticas inherentes al análisis del crecimiento del gasto. La mayor parte del trabajo se realizó en procura de leyes empíricas y explicaciones y la dificultad en formular leyes en ciencias sociales ha sido un importante factor, que contribuyó a la falta de progreso en esta materia.

La primera teoría avanzada es la de Adolph Wagner (1876), conocida como ley de incremento de actividades del Estado. Sugería que la proporción del sector público en la economía crecería al aumentar la actividad económica, debido a la intensificación de

actividades existentes y a la creación de nuevas. De cualquier modo, existen variaciones de esta ley, ya que algunos investigadores la interpretaron a su modo y procedieron, en algunos casos, a contrastarla empíricamente. Entre ellas, podemos señalar cuatro hipótesis, apropiadas para la verificación empírica de la ley: a) el gasto público debe incrementarse en mayor proporción que la producción total; b) en economías en crecimiento, la proporción del gasto público en consumo sobre la renta nacional irá en aumento; c) si una nación experimenta crecimiento económico, debe producirse un incremento de las actividades del sector público y la tasa de crecimiento, en términos de gasto público, deberá exceder a la tasa de crecimiento del producto per capita; y d) habrá una proporción creciente del sector público (razón del gasto público sobre el Producto Bruto Nacional) en el contexto de países que aumentan su renta per capita (es decir, la elasticidad del gasto público respecto al ingreso nacional será mayor que la unidad). Los resultados de las contrastaciones, además de las interpretaciones divergentes, demuestran la falta de universalidad y que el crecimiento del gasto público es mucho más complejo de lo que se evidencia en los análisis. Musgrave afirma que, en vez de buscar una explicación para el gasto total, sería más apropiado adoptar un enfoque desagregado, a través del estudio de las erogaciones públicas en la formación de capital, el consumo y los pagos de transferencia (23). El examen de estos factores, no obstante, revela distintas proposiciones que se consideran más adelante.

Durante los años cincuenta y sesenta, se hicieron intentos para lograr mayor empirismo y efectuar comparaciones internacionales en el crecimiento del gasto. Se pueden dividir en dos categorías: a) aquellos que ponen énfasis en el crecimiento económico y los factores de modernización del lado de la demanda (24), y b) los que centran su explicación en el lado de la oferta, analizando los cambios en el gasto público como resultado de disturbios sociales o guerras (25). Estos últimos argumentaron que los incrementos del gasto público durante la guerra, excedieron los límites de la tributación, posibilitando luego mayores gastos del sector privado en el período de posguerra. Este aumento del gasto del Estado produciría efectos de desplazamiento, concentración e inspección. El efecto de desplazamiento consiste, primordialmente, en llevar los ingresos y egresos públicos a nuevos niveles, lo que estaría acompañado por cambios en la importancia relativa del gobierno central y los gobiernos locales, en los que el primero tomaría nuevas funciones y asumiría algunas de los últimos (efecto de concentración). Simultáneamente, estos cambios despertarían la atención de los gobiernos y la comunidad respecto a problemas, ante los cuales estaban menos conscientes con anterioridad (efecto de inspección). Esta hipótesis generó numerosos estudios estadísticos para comprobar su validez. Los resultados de los mismos mostraron conclusiones conflictivas, pero es evidente que el efecto de desplazamiento es una explicación para ciertas situaciones.

Se efectuaron algunas investigaciones acerca del comportamiento de los componentes del gasto. Algunas de las hipótesis sometidas a prueba, que cuentan con resultados variados, son: 1) los países ricos gastan más en defensa, seguridad social y subsidios alimentarios; 2) el patrón de gastos en economías exportadoras es distinto del resto, produciéndose mayores erogaciones en educación y salud; 3) el nivel agregado del gasto se relaciona con los desembolsos en defensa y servicios económicos; 4) cuando crece el PNB, la participación del gasto civil en consumo y los gastos generales de la administración continúan en la misma proporción que antes; 5) el aumento en ingresos públicos es acompañado, a menudo, por un

incremento correspondiente, sino mayor, en el gasto público con la posibilidad de una caída en el ahorro público; 6) los determinantes económicos no explican totalmente el gasto en sectores distintos al de defensa; y 7) debe darse consideración a los determinantes sociales.

Los enfoques estadísticos tienen sus limitaciones y, aplicados al gasto público, no han posibilitado avances significativos en la detección de indicadores útiles de los determinantes del mismo. Muchas comparaciones internacionales se basan en análisis de datos cruzados y parecen ignorar el tiempo como variable. Los estudios no ofrecen una guía confiable para el análisis del gasto o la toma de decisiones. Su contribución principal pudo haber sido involuntaria, y consistió en proporcionar una desviación útil de los enfoques normativos, al ofrecer explicaciones optativas del crecimiento del gasto.

Las teorías y estudios se mostraron interesantes, pero el establecimiento, o aún la búsqueda, de una ley que pudiese explicar los determinantes del gasto del Estado parece inútil. Como Bird afirmó en un estudio del gasto público en Canadá, un total entendimiento de los gastos gubernamentales y su incremento en un período de tiempo requiere el reconocimiento de factores sociales y políticos (26). En un enfoque amplio, observó que cinco tipos de factores (ambientales, tecnológicos, económicos, políticos y administrativos) afectan al crecimiento del gasto.

Las finanzas públicas, a pesar de su importancia, no recibieron mucha atención por parte de los estudiosos marxistas. Este vacío fue llenado, de alguna manera, por O'Connor (27) que ofrece una explicación de la crisis fiscal del Estado Moderno. Según su punto de vista, ésta se produce a raíz de la tendencia de los gastos a superar los ingresos. El gasto público realiza dos funciones contradictorias: acumulación, en términos de proporcionar una infraestructura social para la formación del capital privado, y la función de legitimidad, que comprende policía, bienestar y erogaciones relacionadas a efectos de mantener la ley y el orden. El conflicto intrínseco entre estas dos funciones se intensificará y causará una crisis fiscal. Esto es, en gran parte, una interpretación cuasi-política de los enfoques fiscalistas y no brinda explicación para los determinantes del aumento del gasto.

Los enfoques aplicados del gasto público se ocupan de sus impactos y son tratados en las próximas secciones de análisis e incidencia económicos. Debemos notar que los enfoques de control óptimo han avanzado recientemente, pero aún no son operacionales. Esta escuela enfatiza la utilización de técnicas econométricas para la formulación de políticas macroeconómicas, incluidas las presupuestarias, y sugiere, en base a la analogía con las operaciones industriales, mecanismos autorreguladores para que el gasto aumente o se reduzca automáticamente, en relación con indicadores seleccionados (28). Esta teoría se interesa más en los cambios del gasto que en sus determinantes y considera al presupuesto como un ejercicio mecánico.

FALLAS DE MERCADO Y FUERA DE MERCADO

Como señalamos antes, la literatura económica se ocupa de la provisión de bienes públicos. La necesidad de éstos aumenta por la naturaleza misma de los mismos y debido a las imperfecciones del sistema de mercado. Cuando las actividades económicas generan

externalidades (beneficios o costos para otros), éstas deben ser consideradas en las decisiones de producción y el hecho de no hacerlo implicará una asignación menos eficiente de recursos. Existen, sin embargo, algunas externalidades que no entran en los cálculos de los productores particulares. Su presencia y la necesidad de su corrección ofrecen una base para la intervención y regulación estatal. Del mismo modo, en industrias como los servicios tradicionales, las inversiones de capital originario son elevados y están sujetas a costos marginales decrecientes; lo que, a su vez, reduce la expectativa de competencia. Así, el sector público surge como inversor. El interés del Estado también requiere que se preste atención a la distribución, ésto originaría una necesidad de acción por parte del gerente de distribución (si seguimos el esquema de Musgrave).

Mientras estos aspectos recibieron estudio considerable, como mencionamos, se dio menor atención a las fallas del Estado en el mecanismo fuera de mercado (o mecanismo del no-mercado). Más recientemente, no obstante, se iniciaron trabajos en esta materia, como parte de la escuela de la elección pública (29). La teoría expresada en estos estudios sobre fallas fuera de mercado señala que la adquisición de información y su control, la inercia burocrática, y la tendencia hacia la auto-preservación pueden contribuir al incremento de costos redundantes y a un crecimiento sostenido del gasto público. La medición de estos costos sólo será posible cuando existan metas operacionales (formuladas sobre bases factibles) que actúen como aproximaciones de los productos que no tienen mercado (nonmarket output). Más aún, el Estado puede crear efectos no anticipados a través de políticas regulatorias. Respecto a la distribución, puede crear mayores desigualdades, cuando los pagos o ayudas a ciertas clases se incrementan mientras otras ayudas no lo hacen. Los correctivos a estas fallas del no-mercado son posibles sólo cuando haya una clara conciencia pública de los temas y un sistema de corrección confiable dentro y fuera del gobierno. Estas concepciones complementan el enfoque de tres clases de decisiones públicas, desarrollado por Musgrave, ilustrando la necesidad de correcciones políticas e informativas al presupuesto. Si, en el esquema de ese autor, se suponía un funcionamiento tranquilo del gobierno dentro de un sistema de intereses dado, tanto para la distribución como para la estabilización, la teoría de fallas fuera de mercado subraya la necesidad de correcciones en un contexto dinámico.

El análisis precedente indica que, mientras se han realizado progresos sustanciales en el estudio del gasto público, las teorías sólo explican aspectos selectos, que están lejos de lo operativo. En la práctica, por tanto, la presupuestación tiende a ser un proceso político y burocrático, que toma en cuenta factores económicos. En algunas situaciones, se convierte en un proceso económico, que reconoce ampliamente factores asociados y políticos. En consecuencia, continúa siendo un arte y no una ciencia.

INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO

El presupuestador se enfrenta con un número de cuestiones para determinar asignaciones entre programas, dentro de cada función del presupuesto. Mientras las influencias políticas no siempre están presentes, el encargado de las políticas públicas desearía estar informado sobre la dirección, los beneficios y la aceptación y utilización, por parte de la comunidad, del

gasto público. Su interés puede analizarse a través de dos grupos complementarios. Desde un punto de vista macroeconómico, los aspectos distributivos del gasto público son de considerable importancia, ya que cobraron más fuerza en años recientes, con énfasis en el uso de las erogaciones para satisfacer necesidades básicas, mejorar la suerte de los pobres y la provisión de servicios públicos. También hay un lazo implícito (que no respeta las preferencias individuales, el intercambio voluntario y las teorías tributativas de capacidad de pago) entre la disposición de la comunidad a pagar impuestos en complicidad con el sistema tributario, y la calidad, cantidad y costo de los servicios públicos. Desde el punto de vista de la administración de programas, y para los fines presupuestarios, el interés del policymaker consiste en verificar si los servicios son utilizados por la clientela, la localización de la misma, la cantidad de uso, la adecuación de los mismos, la suficiencia de los fondos y el monitoreo de los movimientos de costos. La evaluación de beneficios es también útil para efectuar valoraciones ex ante de costo-beneficio de nuevos programas. Pueden también imaginarse alternativas a programas existentes si, por ejemplo, los grupos objeto del gasto (regiones atrasadas o clases humildes) no reciben los beneficios. El interés es, entonces, buscar respuesta al cumplimiento de los objetivos de política gubernamental.

Para lograr respuestas, el policymaker dispone de dos intrumentos principales: técnicas gerenciales y estudios económicos. El primero se refiere a mediciones de costos, valuación de efectividad, y una evaluación total de la ejecución en términos de los objetivos primarios de los programas o con referencia a criterios objetivos. Estos aspectos, que forman parte hasta de la ejecución de la presupuestación, son considerados en detalle en el capítulo 11. Las técnicas mencionadas son complementadas, a menudo, por una auditoría de ejecución o efectividad, desarrollada por agencias de auditores independientes en nombre de la legislatura. El punto central aquí se limita a los estudios económicos, que sean de utilidad al policymaker en las áreas descritas más arriba.

Los gastos cubren grandes áreas y su incidencia y efecto son, también, de gran alcance. Los efectos económicos son examinados con referencia a los efectos primarios del gasto, los efectos secundarios de los consumidores (cuado éstos comienzan a gastar la renta que reciben) y los efectos terciarios en las nuevas inversiones privadas (inducidas por el crecimiento del gasto público) y en el impacto del gasto sobre la liquidez. Nuestro interés inmediato son los efectos primarios del gasto. De ellos, los efectos en la primera etapa y la incidencia del gasto se refieren al mismo fenómeno, es decir, al cambio producido en la distribución de la renta de las familias, como resultado de la intervención del Estado a través de la erogaciones presupuestarias.

Examinando su incidencia, debemos distinguir entre la del gasto, en términos de efectos sobre la renta privada, y la de los beneficios, en relación a las utilidades recibidas de los servicios públicos. Aunque ambos aspectos han sido muy descuidados, se realizaron esfuerzos en las últimas dos décadas para investigar los efectos distributivos de los beneficios del gasto público y para lograr un esquema, que pudiese facilitar consideraciones futuras sobre estos temas. Mientras estos resultados se esperan con alguna desilusión, el hecho de que estos aspectos olvidados generen cierta atención es algo que puede dar cierta satisfacción.

El estudio de la incidencia del gasto público requiere un análisis de los ajustes efectuados en la conducta económica del sector privado, como resultado de la prestación de los servicios

públicos. La incidencia misma es un fenómeno sumamente complejo, y su valuación debe considerar las relaciones interdependientes entre los sectores público y privado y las dificultades en aislar los efectos del gasto. El reconocimiento y la reacción de las familias ante servicios públicos depende de su percepción de los mismos y del grado en que éllos son internalizados. Ambas difieren, en función al propósito y categoría de los gastos. Recordemos las clasificaciones anteriores de las erogaciones: el presupuesto público consiste en bienes públicos y cuasi-públicos, transacciones directas y actividades productivas, transferencias a sectores de la producción y transferencias a las familias. Los beneficios que surgen de las transacciones directas y las actividades productivas son evidentes de manera clara, porque se efectúan en el mercado. Los mecanismos de precios indican movimientos en el bienestar del consumidor. Las transferencias a familias, que comprenden pensiones y otros beneficios sociales, conducen a algunas mediciones en la primera etapa de la incidencia. Lo mismo es cierto de las transferencias a sectores productivos, donde los efectos se evidencian a través de las señales del mercado. El área más compleja y menos tratable se refiere a los bienes públicos y cuasi-públicos. La mayor parte de los estudios recientes sobre la incidencia del gasto se refieren a ella. El supuesto general subyacente en los mismos, aunque no formalmente explicitado, es que el presupuesto es completo y todas las erogaciones relevantes a una función se efectúan sólo a través del mismo.

Los análisis estadísticos que se realizaron pueden ser agrupados en dos grandes categorías, enfoques de beneficio y de ingreso (30). El enfoque de beneficio busca, fundamentalmente, estimar las utilidades del gasto público y distribuirlas entre distintos grupos, según la preferencia del investigador. Como no existe un mecanismo de mercado que refleje efectivamente el valor de los servicios públicos, los costos de producción -o producción del Estado- se toman como base y se adjudican a diferentes grupos económicos. Entre los grupos examinados se cuentan: rurales contra urbanos, carenciados contra no carenciados, grupos de altos ingresos contra los de bajos ingresos, grupos regionales, y erogaciones generales contra específicas. Estos estudios presentan algunos problemas; el supuesto sobre la valuación de los servicios públicos es el principal obstáculo, y los estudios no intentan verificar si los servicios son substandard, o si los beneficios son mayores o menores que los gastos. El enfoque del ingreso (o el flujo de fondos) se concentra en los receptores de los pagos directos que realiza el Estado, bajo la premisa que los gastos benefician a la gente que recibe dichos pagos. Hay variaciones sobre este tema. En algunos casos, la distribución del gasto es considerada congruente con los grupos según el nivel de ingreso, y la carga del gasto y de los impuestos se distribuye de acuerdo a ese patrón. El argumento en contra del enfoque financiero es el interés en el receptor y no en su tarea, y la limitación del enfoque del gasto se refiere a que éste se ocupa del gasto total (excluyendo, por lo tanto, el impacto de gastos específicos) y no posibilita la verificación empírica. Una variante adicional es la medición de los costos de programas seleccionados y tratarlos directamente como aproximaciones del valor de los beneficios, para luego medir los costos reales para los distintos grupos, clasificados por niveles de ingreso, con énfasis en la distribución de los servicios. Este enfoque implica supuestos heroicos y tiene limitaciones fundamentales, ya que el análisis se limita a pocos sectores y excluye las erogaciones en bienes públicos. Como una variación más, se propuso hace poco una teoría radical de la incidencia fiscal, pero su distinción reside

no en buscar una medición de beneficios, sino en analizar la naturaleza del Estado, e implica que todas las erogaciones tienen el objeto de proteger a la clase capitalista (31).

La discusión sumaria sobre estos enfoques ilustra las dificultades para brindar respuestas a las necesidades del policymaker. Algunos de los estudios se caracterizan por inherentes limitaciones estadísticas y otros rasgos que reducen la aceptabilidad de las teorías presentadas. Desde un punto de vista estadístico, cubren un período limitado (un año) y no posibilitan distinguir los efectos de los gastos corrientes y de los acumulados, son agregados por naturaleza y reflejan una situación estática más que un desarrollo en el tiempo. Sus clasificaciones de los gastos no satisfacen los paquetes de toma de decisiones por parte del policymaker y las investigaciones no responden a los intereses del mismo, respecto a la búsqueda de nuevas direcciones para los servicios existentes y la prestación de nuevos servicios. Asimismo, en razón de la diversidad de enfoques, los mismos datos pueden servir para llegar a distintas conclusiones. Como algunos de los estudios excluyeron importantes gastos públicos (como defensa), ignoraron implícitamente la interacción entre grupos de gastos. No es inusual descubrir que los intentos distributivos de ciertos gastos son oscurecidos o neutralizados por otros gastos. De este modo, la exclusión de externalidades continúa siendo un problema relevante. Lo que es más, algunos estudios desconocen la relación entre entradas y salidas. Las investigaciones, como señalara un investigador, deben ser consideradas a una escala menor que la implicada en sus títulos. Volviendo al policymaker, es obvio que su trabajo no se vio facilitado por los estudios recientes. Su percepción intuitiva de las necesidades, su confianza en técnicas de gestión sobre medición de lo ejecutado, por una parte, y las preferencias reveladas por los votantes a través del proceso democrático, por la otra, continúan determinando los programas de gastos.

NOTAS

1. Para una discusión de estos principios, véase J. W. Sundelson (1938).

2. Para una revisión detallada de literatura económica, véase Jesse Burkhead y Jerry Miller (1971); Peter O. Steiner (1974) ps. 241-357; Dennis C. Mueller (1976) ps. 394-424 y (1979).

3. Véase Albion W. Small (1909). Para un análisis de la influencia Cameralista en la burocracia, véase Donna Robinson Divine (1979), ps. 143-58.

4. Hugh Dalton (1922), p. 1.

5. Véase John P. Crecine (1969), p. 9.

6. R. G. Hawtrey (1931), p. 28. Los fundamentos de la aplicación del marginalismo al sector público surgieron en la segunda mitad del s.XIX. Para una evaluación de las contribuciones de Sax a este respecto, véase Ugo Mazzola, "La formación de precios en los Bienes públicos" en R. A. Musgrave y Alan T. Peacock, eds., "Clásicos en la Teoría de las Finanzas Públicas" (1957), ps. 34-48.

7. A. C. Pigou (1956) p. 31.

8. Véase, por ejemplo, V. O. Key (1940), ps. 1137-1144.

9. Véase Verne B. Lewis (1952), ps. 42-54.

10. Este plan se volvió operativo, más tarde, como parte de los sistemas presupuestarios canadienses A, B y X y como parte de la presupuestación base cero en EE. UU. durante 1976-80. Este aspecto es considerado en el Capítulo 11.

11. A principios de los cincuenta, el crecimiento del sector público y de sus gastos motivó repetidos argumentos en favor de la introducción de algún mecanismo de precios orientado al mercado y para el uso de los principios del costo de oportunidad en la asignación de recursos, por parte del gobierno.

12. En este contexto, es relevante el comentario de Bernard Shaw en "Hombre y Superhombre", respecto a que: "el gobierno presenta un sólo problema: el descubrimiento de un método antropométrico confiable".

13. Los artículos de Paul Samuelson se encuentran en todas las antologías de economía pública. Véase "La Teoría Pura del Gasto Público" (1954) ps. 387-9, y "Exposición Diagramática de una Teoría del Gasto Público" (1955), ps. 350-56.

14. Se argumenta que en la era moderna la exclusión de ciertos grupos de gente del goce de los beneficios es técnicamente factible, pero el costo de tal prohibición sería, seguramente, considerable y el Estado preferirfa el disfrute general como una alternativa más económica. Dada esta falta de exclusión y el problema del "pasajero gratis", la revelación de preferencias en el sector público aparace como imposible. Esto ocasiona un problema para la medición del rendimiento público. La falla del mercado en brindar información sobre las preferencias de los ciudadanos intenta ser compensada a través del proceso político.

15. Véase R. A. Musgrave (1959), ps. 3-27.

16. Véase Anthony Downs (1960), reimpreso en E. S. Phelps, editor, "Private Wants and Public Needs" (New Haven, Yale University Press, 1965).

17. Podría argumentarse que regímenes totalitarios siguen políticas similares para perpetuarse en el poder.

18. Véase también, Anthony Downs (1957). El principal argumento de Downs en su libro es que la racionalidd politica difiere de la económica e introduce distorsiones en la asignación de recursos.

19. En un contexto dinámico, mientras los impuestos y gastos reales pueden aumentar, podrían hacerlo menos de lo que deberían. Downs no ofrece una evaluación de cómo determinar los niveles de lo que "debería ser".

20. En todo esto, no puede ignorarse el rol de la ilusión fiscal. La teoría de la elección pública argumenta que la forma institucional, en la cual se requiere a los ciudadanos que paguen al Estado, puede afectar la percepción de los contribuyentes del "precio" del Estado y, a partir de ello, del tamaño del mismo. Por ejemplo, en períodos de inflación, los contribuyentes objetan menos vigorosamente los incrementos del gasto público.

21. Para una discusión de este enfoque, véase William A. Niskanen (1971).

22. El crecimiento de los "spoils systems" (premio a servicios políticos con cargos públicos) en detrimiento al sistema de mérito contribuyó frecuentemente al sentimiento de que la burocracia, en su peor nivel, es una forma amplia de patronazgo.

23. R. A. Musgrave (1970).

24. Véase el estudio pionero de S. Fabricant (1952). Para una comparación internacional de ingresos y gastos, el primer intento que marcó la tendencia fue el de Martin y Lewis (1956), ps. 203-44.

25. Véase A. T. Peacock y J. Wiseman (1961). Para una revisión reciente de su contribución A.T. Peacock y J. Wiseman (1979)

26. Véase R. M. Bird (1970).

27. James O'Connor (1974).

28. Véase Reino Unido, "Report on Optimal Control Policies" (1978 c).

29. Para un resumen de estas teorías, véase Charles Wolf Jr. (1979), ps. 114-33.

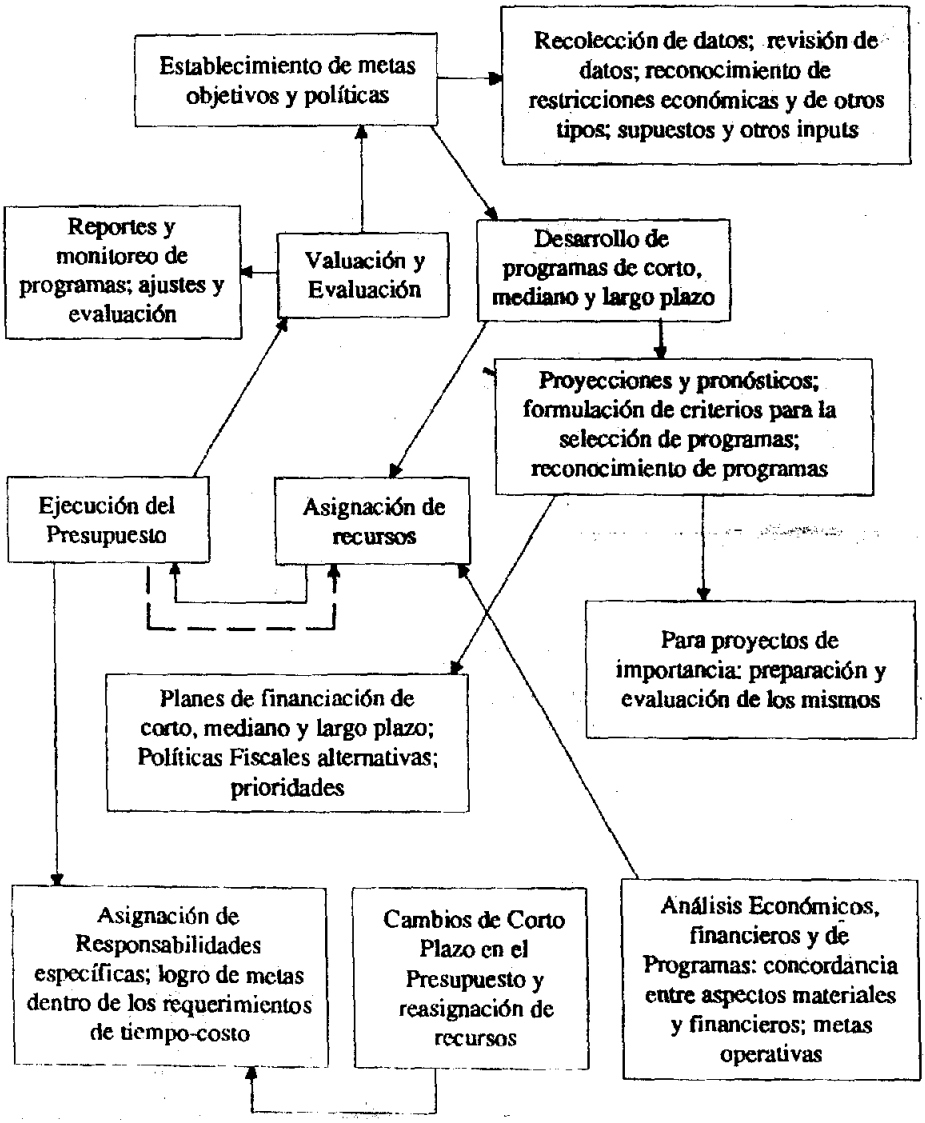
30. Para una revisión de la literatura, véase Luc De Wulf (1975), ps. 61-131. Su investigación se refiere a un tercer enfoque, que examina cómo la transferencia del sector privado al público modifica el patrón de gasto de la economía y afecta a los factores y a la producción (ambos parte integrante de estudios sobre incidencia presupuestaria no analizados aquí). Véase, también, J. Meerman (1979), Cap. 2: Un Modelo de Incidencia Presupuestaria; M. Selowsky (1979); y A. P. Gupta (1980).

31. Véase D. M. Peppard (1976), ps. 1-16.

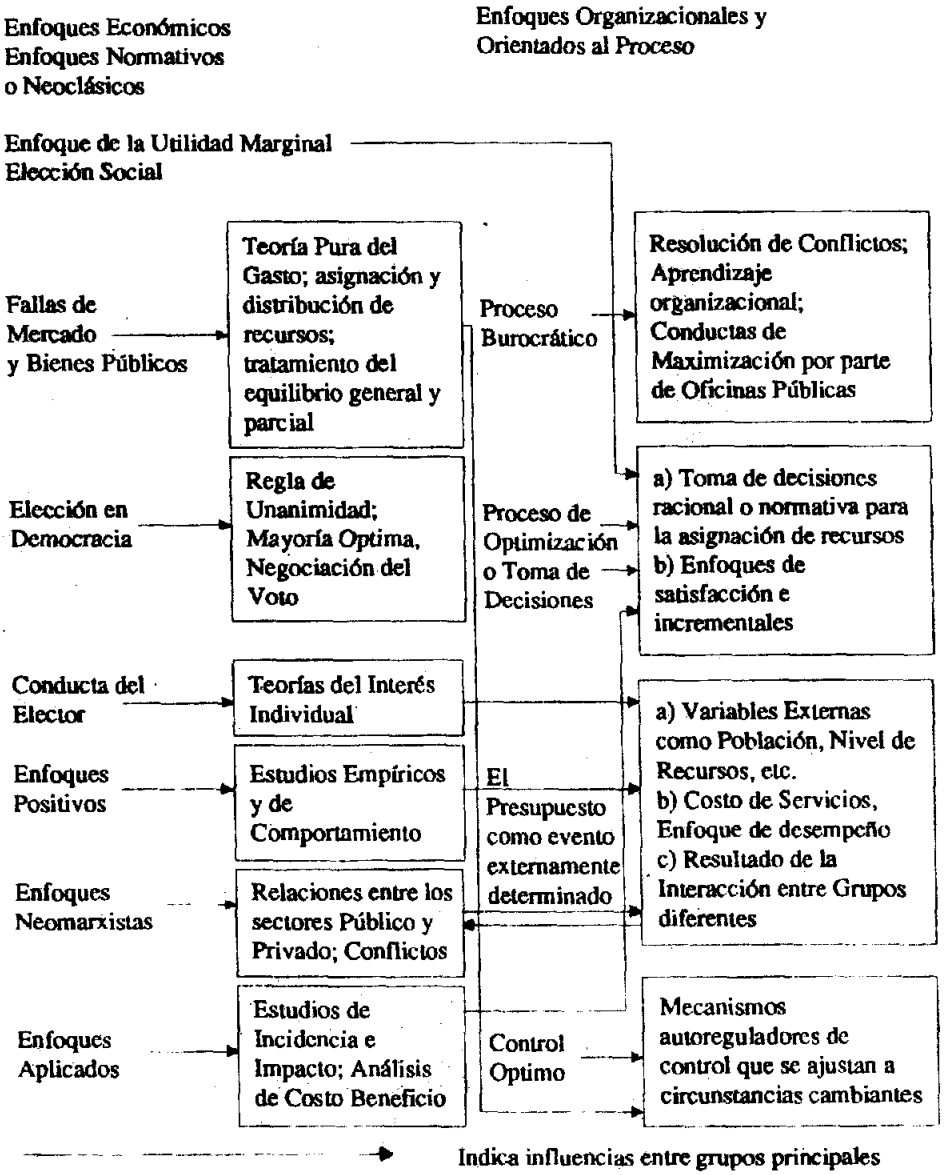
TABLA IV

Aspectos de la Presupuestación	Disciplinas	Areas generales que cubren
Control de responsabilidad Contable	Administración Pública	-Descripción de tareas internas de agencias administrativas; etapas del ciclo presupuestario; etc. (Ej: Ministerio de Hacienda, agencias de auditoría y contabilidad.)
	Ciencia Política	-Legislación; relaciones gubernamentales; procesos políticos para determinar asignación de recursos; grupos de presión; conflictos.
	Contabilidad	-Auditoría de Eficiencia; Contabilidad de Gestión; Adaptación de Principios de Contabilidad Comercial al Sector Público.
Control de Eficiencia	Economía	-Eficiencia de Asignación; Funciones de Producción y Distribución.
	Contabilidad	-Medición de Costos.
	Administración Pública	-Aspectos Normativos de los modernos sistemas de gestión y su aplicación al Sector Público; Centralización y Descentralización.
	Ciencia Política	-Frontera del Sector Público; límites del gastos; privatizaciones.
Control Económico	Economía	-Enfoques sobre Política Fiscal Esquemas Económicos del Presupuesto Anual; Incidencia de Impuestos y Erogaciones; Asuntos Distributivos.

CUADRO I. PROCESO PRESUPUESTARIO



CUADRO II. ENFOQUES SOBRE ANALISIS DEL GASTO PUBLICO Y LA PRESUPUESTACION



COMENTARIOS SOBRE LOS SEMINARIOS INTERAMERICANOS E IBERICOS DE PRESUPUESTO PUBLICO CELEBRADOS ENTRE 1971 Y 1987

RODRIGO JAQUE GARCIA

Ponencia presentada por la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (ASIP), en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, celebrado en Guatemala de la Asunción en mayo de 1990.

I. INTRODUCCION

"Con frecuencia me asalta la duda y me pregunto si no habré dedicado mi vida a una fantasía". Charles Darwin.

La tarea de efectuar un análisis retrospectivo sobre el desarrollo de los Seminarios Interamericanos de Presupuesto (1), no es sencilla. Por una parte ellos abarcan un período de casi dos décadas, por lo cual su entorno se vio influenciado primeramente por la planeación económica que se pone en boga en la década del sesenta, luego por los procesos inflacionarios generados por el abandono del sistema internacional de Bretton Woods en 1971, en el alza en los precios del petróleo, del ajuste en los países desarrollados y posteriormente, por la crisis económica y financiera que se experimenta a nivel mundial. Todos estos diversos escenarios influyen sobre la sensibilidad de los intrumentos y variables que utiliza la técnica presupuestaria, en su necesidad de responder a una asignación de recursos que optimice el bienestar de la sociedad, bajo condiciones de restricción o escasez relativa de algunos de esos recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos.

Otro factor que provoca cierta aparente disonancia en los enfoques y por ende, falta de entendimiento al referirse a estos temas, surge del espacio u horizonte de tiempo que cada persona tenga en mente al imaginarse la aplicación de los instrumentos, así como los efectos deseados e indeseados que éstos pueden provocar. La programación financiera, al igual que el financiamiento del desarrollo, constituyen metodologías orientadas a cuantificar los requisitos de movilización de recursos en torno a cierta variables reales como la inversión y el consumo. Ambas metodologías son aplicadas para solucionar la igualdad entre ahorro e inversión postulada, buscando el mínimo de fricción posible; por lo tanto, que el proceso ahorro-asignación de recursos hacia sectores prioritarios para el desarrollo previsto, se produzca dentro del mayor equilibrio dinámico, tanto a nivel sectorial como global de toda la economía.

Sin embargo, la diferencia en el período de tiempo que se abarca en cada caso, provoca disimilitudes importantes en método y significación entre el financiamiento del desarrollo, que abarca tres o más años y la programación financiera que se orienta a períodos más cortos que generalmente no pasan de un año. A medida que el horizonte de tiempo es más amplio, las variables reales son las más relevantes, sus magnitudes se desplazan y pueden estar influidas por medidas de política económica en otras esferas de la acción estatal. En el corto plazo las variables financieras son las que predominan, lo que se maneja es la asignación de recursos monetarios y crediticios que orientan las decisiones de los entes económicos, induciéndolos a comportamientos coherentes y compatibles con el desarrollo previsto en las variables reales.

Al aplicar este horizonte de tiempo a la programación del presupuesto de ingresos, se aprecia fácilmente que en el corto plazo un planteamiento de reforma tributaria no mejorará en absoluto la posición financiera del Gobierno Central. Sus efectos recaudatorios se dejarán sentir en el mediano plazo, mientras que en el corto plazo se sufre el costo político de sancionarla, así como las dificultades administrativas para implantarla. Sin embargo, un recargo a ciertos derechos de aduana y/o a los impuestos a los alcoholes y cigarrillos, suelen

ser aprobados sin mayor resistencia y con un efecto recaudatorio inmediato. De paso, ésta es la explicación práctica del porqué las reformas tributarias suelen ser aprobadas en principio y luego, postergadas en su aplicación definitiva.

Por otra parte, la relación entre el sistema de asignación de recursos y el resto de los sistemas que integran la administración del estado tampoco ha sido explicitado en estos Seminarios. Ello se traduce en que al analizar los resultados del primero, se filtran las fallas que se producen en otros sistemas que componen el complejo sistema de organización del Estado. La descoordinación entre el sistema de asignación de recursos, el monetario-financiero y el cambiario, que sí ha sido señalada en reiteradas oportunidades, provoca distorsiones enormes entre lo planeado, lo asignado y lo efectivamente ejecutado. La mayoría de estas fallas se le suelen achacar al sistema presupuestario o al de planificación, los cuales se transforman en los "perros flacos a los que se les pegan todas las pulgas".

También se debe tomar en cuenta que el proceso de cambio experimentado por la economía mundial en las últimas dos décadas, desafía el pensamiento económico neoclásico y al keynesiano; lo cual implica que nos movemos sin un marco teórico de general aceptación. Los principales cambios que conducen a la demostración empírica de esta situación, son los siguientes:

-La primera modificación trascendental es la gradual desvinculación entre el crecimiento de las economías industrializadas y las economías en vías de desarrollo, exportadoras de materias primas. Ello obedece tanto al aumento en la capacidad productiva de materias primas, especialmente de bienes agrícolas, como al uso más eficiente de esas materias primas en los procesos industriales. Esta transformación tiene enorme impacto en la economía mundial, ya que si en 1985 hubiesen existido los mismos precios que en 1973, la balanza comercial de Estados Unidos tendría un pequeño superávit en vez de un déficit de U$S 150 mil millones. Además se estima que bajo ese mismo supuesto de precios, los mayores ingresos hubiesen evitado la crisis de los países deudores de la región, que estalló en 1982.

-Otro cambio profundo es la desvinculación entre la economía real y la financiera, integrada por movimientos de capitales, tasas de interés, corrientes de crédito y transacciones financieras. Esta es ahora la parte dinámica de la economía mundial, ya que el mercado de los eurodólares en Londres moviliza U$S 75 trillones al año, o sea 25 veces más que todo el comercio mundial de bienes y servicios. Adicionalmente, las transacciones en los principales centros mundiales de monedas, alcanzan cerca de U$S 35 trillones, o sea unas 12 veces más que dicho comercio mundial.

-Un tercer cambio lo constituye la menor absorción relativa de mano de obra en la industria manufacturera de los países industrializados. Entre 1973 y 1985 la producción industrial de Estados Unidos aumentó cerca del 40 %, mientras que el empleo decreció casi en cinco millones de trabajadores. En los últimos años el dinamismo de las actividades terciarias no sólo ha compensado los despidos en la industria manufacturera, sino ha hecho crecer el empleo total. No cabe duda que el mundo se enfrenta a una acelerada substitución de trabajadores por máquinas, o sea por los productos del conocimiento, que a su vez se han convertido en el centro de

expansión de las fuerza de trabajo. En consecuencia, las perspectivas son que el trabajo barato dejará de ser una ventaja dentro del comercio internacional, dado que en los países industrializados los salarios tendrán un peso menor en los costos totales.

Los cambios y tendencias antes señalados, demuestran que el supuesto neoclásico, de que el comercio de bienes y servicios determina el movimiento internacional de capitales y las tasas de cambio, es incorrecto; tampoco el modelo keynesiano funciona en un sistema en el cual la economía financiera determina la economía real. La tendencia a desvincular el crecimiento industrial con el ritmo del empleo, desafía ambos pensamientos que vinculan el empleo a la expansión industrial. La ruptura entre los precios de las materias primas y los precios industriales, contradice la teoría de los ciclos económicos, que sostiene que una baja prolongada de las materias primas debe producir una depresión mundial. Esto no ha sucedido y por el contrario, las economías desarrolladas continúan su expansión, especialmente Alemania y Japón.

Con respecto a la teoría y práctica de las finanzas públicas, existe aún la imperiosa necesidad de equilibrio entre los objetivos de corto y mediano plazo y entre los diversos instrumentos fiscales, como son los impuestos, el gasto y el crédito. En los últimos tiempos, el déficit fiscal y especialmente el del sector público consolidado, es un hecho que se produce en casi todos los países del mundo; en circunstancias que en el pasado, sólo se asociaron a políticas expansivas aplicadas en momentos de recesión económica. Estos déficits pueden tener un origen diferente según el país de que se trate; pero en general, parecen ser más el resultado de la expansión del gasto o de la incapacidad para contraerlo, que de la reducción de ingresos. El exceso de los gastos puede deberse a diversas razones, pero es preciso reconocer que tampoco contamos con una teoría completa del gasto público y sus factores determinantes.

El fracasado intento de generar una teoría basada en el análisis cuantitativo del crecimiento del gasto público, no se debe a las limitaciones técnicas o de los datos utilizados; sino en la imposibilidad de considerar todos los elementos que podrían definir la función del estado en la economía (2).

A la luz de los resultados obtenidos con las reformas presupuestarias, cabe preguntarse para qué continuar intentándolas si persisten las dificultades en la asignación de recursos y en las metas efectivamente alcanzadas. La situación de estancamiento económico y de persistente insolvencia externa, agudizan problemas que ya son tan serios, que los encargados de la gestión financiera del estado comienzan a dar muestras de agotamiento en la búsqueda de nuevas soluciones.

Finalmente, en este escueto recuento de las dificultades que se confrontan en la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de los temas tratados en estos Seminarios, no puede omitirse las fallas en el control del gasto. De hecho en el sector público por razones no sólo de índole política, sino también de capacidad técnica y administrativa, el sistema de control presenta deficiencias lamentables, habiéndose generalizado la corrupción en las administraciones públicas del mundo entero.

II. ASPECTOS CUANTITATIVOS

Dado que ya se analizan 15 Seminarios, celebrados en el período comprendido entre los años 1971 y 1987, cabe formularse varias preguntas sobre el desarrollo de los mismos. La primera de ellas podría ser dónde y cuándo se han celebrado estos 15 eventos para lo cual se preparó el Cuadro Anexo Nº 1. En dicho cuadro se aprecia que once países han sido anfitriones y cuatro de ellos, Argentina, Brasil, Costa Rica y México, en dos oportunidades nos brindaron su hospitalidad para llevar a cabo estos Seminarios.

En conjunto se invirtieron 79 días, lo que determina una duración promedio de 5,3 días, tal como puede apreciarse en el Cuadro Anexo Nº 2. Por otra parte, el 46,7 % o sea casi la mitad de los eventos, se hicieron entre los meses de mayo, junio y julio. El mes que parece ser el más adecuado está representado por la moda, que en este caso corresponde al mes de mayo, tal como puede apreciarse en la Gráfica Nº 1. Sin embargo, cabe comentar que en el mes de diciembre se han celebrado dos eventos, el de 1979 en Colombia y el de 1987 en Brasil; lo cual desmiente la posición que muchos sostuvimos, de que esa fecha era inadecuada por el proceso de aprobación del presupuesto.

Otro elemento importante, lo constituye el número y tipo de temas tratados por las comisiones de trabajo, que normalmente ha sido la forma de organizar el análisis y discusión de los temas expuestos en sesiones plenarias. En él Cuadro Anexo Nº 3 se ordenan los Seminarios por número de temas, además de hacerlo por número de evento, país y año. Tal como se desprende del referido cuadro, el total de temas tratados alcanza a la suma de 39, con el promedio general de 2,6 temas por seminario. Cabe señalar que en el caso del primer seminario celebrado en Venezuela en 1971, así como el decimotercero que se llevará a cabo en Costa Rica en 1985, se aborda un sólo gran tema. En el primer caso, se desarrolla la idea de crear la ASIP, de sostener el intercambio de experiencias en torno a la aplicación del presupuesto por programas y a la posibilidad de incrementar la asistencia técnica internacional en estas áreas. En el de Costa Rica el tema central fue la crisis financiera y sus repercusiones, si bien sus impactos se analizaron desde variados ángulos. Si ambos casos se desechan por atípicos, el promedio general de temas tratados en cada seminario, es de prácticamente tres.

La clasificación de los temas por materia fue el siguiente paso y luego de varios eventos, se decidió aplicar la división o clasificación que a continuación se detalla:

Código	Categoría de tema
1	Técnicas presupuestarias.
2	Efectos Económicos (del presupuesto).
3	Presupuesto-Planificación (relaciones).
4	Programación Financiera.
5	Programación Inversiones.
6	Aspectos Políticos.
7	Contabilidad Gubernamental.

El resultado de codificar cada tema, de acuerdo a la tabla anterior, se muestra en el Cuadro Anexo Nº 4, señalando además en orden cronológico el país sede y los temas desarrollados en cada seminario. Al resumir este cuadro por tema se tiene la composición que se presenta

en su parte inferior, que revelan una marcada preocupación por la relación con el sistema de planificación, en desmedro de la que existe con la administración financiera del Estado (programación financiera) y con el sistema fundamental de registro (contabilidad gubernamental). Con el propósito de facilitar la percepción, se adjunta la Gráfica Nº 2, en la cual para cada evento simbolizado por el año de su realización se representa el tipo y frecuencia de temas tratados, para lo cual se agregaron los cuatro de menor frecuencia para conformar la categoría "otros".

En los dos últimos seminarios se observa el interés por los aspectos políticos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos. También en el inmediato anterior, celebrado en Costa Rica en 1985, el aspecto político estuvo presente al analizar el impacto de la crisis financiera; todo lo cual apunta hacia el reconocimiento de que las decisiones presupuestarias se toman más por razones políticas que técnicas.

Los temas que versaron sobre la planificación, fueron desde resaltar las divergencias entre planificadores y programadores presupuestarios, hasta la proposición de formular presupuestos sectoriales. Con este último instrumento se pretendía establecer una perfecta vinculación con el plan operativo anual y por ende, con el plan a mediano plazo. Esta insistente búsqueda parecería demostrar que, por una parte, la clasificación sectorial del gasto público no se perfeccionó. Por otra, si la extracción de la información era posible mediante el uso de esta clasificación sectorial como llave, sólo se obtenía información financiera; dado que no se cuenta con información descriptiva, de unidades de medida y de impactos esperados y efectivos, que esté integrada con los datos monetario-financiero.

En relación a la técnica presupuestaria, cabe mencionar que los siguientes aspectos han sido analizados desde diversos ángulos, en más de un Seminario:

-Período presupuestario.
-Programación de la ejecución presupuestaria.
-Evaluación presupuestaria.
-Programación presupuestaria.
-Mecanismos de control del proceso presupuestario.
-La unidad de presupuesto y de caja en la gestión.
-Métodos y técnicas de la presupuestación en la administración descentralizada.
-Integración y consolidación de los presupuestos del sector público.

Sin embargo, el hecho de que prácticamente en todas las oportunidades, de una u otra forma, se reconociera la inexistencia y/o la insuficiencia y falta de oportunidad en la información, permitiría concluir que el avance en la aplicación de las recomendaciones ha sido más teórico que real. Las informaciones o sistemas que más se mencionan, como imprescindibles para todo el proceso de asignación de recursos, son los siguientes:

-Cuentas consolidadas referidas a la totalidad del sector público.
-Cuentas nacionales, de balanza cambiaria y de pagos.
-Estadísticas monetarias y bancarias.
-Contabilidad de producto e ingreso, desagregada para cada sector productivo.
-Cuentas de flujos de fondos para toda la economía.
-Contabilidad gubernamental integrada.

III. ASPECTOS CUALITATIVOS

El último seminario considerado en este trabajo celebrado en Brasil en 1987, es particular de gran trascendencia, debido a que se produce un claro señalamiento de rutas a seguir en un mundo cambiante. Tal vez lo primero que cabe plantear es que el desarrollo económico como elemento de la evolución social, se caracteriza por un constante proceso de cambio. En consecuencia, las técnicas tienen que adecuarse a ese proceso y a su ritmo, introduciendo las innovaciones que las aplicaciones tecnológicas y la propia transformación del pensamiento de la humanidad exigen.

Es notable como en dicho seminario ya no se contrastan las diferencias entre el sistema de planificación y el de presupuesto, sino que se les refunde en uno más amplio denominado sistema de Gestión Estratégica. Esto es un verdadero retorno al concepto original de que administrar no es más que la coordinación del esfuerzo humano, o sea, el logro de metas mediante la utilización del esfuerzo de otras personas; por ende, es un proceso que incluye tanto la toma de decisiones, la aplicación de técnicas y procedimientos seleccionados y la motivación de individuos y grupos para lograr objetivos específicos.

Esta llamada Gestión Estratégica, significa el desarrollo y aceptación de objetivos y metas, además de la movilización eficiente de una organización para alcanzar los objetivos y metas trazadas; por lo tanto, el planeamiento-presupuesto no es una técnica separada que puede considerarse y operarse independientemente del proceso administrativo total. Las decisiones deben tener propósito y ser desarrollistas o futuristas, o sea deben relacionarse primordialmente con el futuro previsible a mediano y largo plazo, más que en consideraciones de validez momentánea. La toma de decisiones requiere cada vez más imaginación y audacia, dado que simultáneamente tiene que manipular las variables controlables pertinentes y aprovechar la situación de las variables no controlables, que pueden llegar a influir en el exito operacional a largo plazo. Todo esto implica que por más que se enriquezcan estas técnicas de asignación de recursos, si las otras facetas del proceso administrativo -organización, autoridad, coordinación y control- no evolucionan en su calidad y capacidad, no se mejorará el proceso ni se obtendrán las ansiadas metas.(3).

También en el segundo tema tratado en el seminario de Brasil de 1987, que versó sobre los "Aspectos Políticos del Presupuesto en los Estados Democráticos", se llegó a una conclusión general similar respecto a la necesidad de revisar la organización y la capacidad de la administración pública. Dicha conclusión señala textualmente, "un elemento importante en las nuevas políticas de desarrollo en los países de América Latina es la modernización del Estado".

En resumen, ambas Comisiones o Grupos de Trabajo coinciden en la imperiosa necesidad de revisar el ámbito, estructura y eficiencia de la administración pública; para luego precisar las técnicas o instrumentos que completan la gestión administrativa. La coincidencia de opiniones es clara, no sólo se clama por un Estado más eficiente -en términos de los costos que sus ineficiencias transmiten al resto del aparato socioeconómico- sino también en sus funciones básicas de planificación, organización, dirección y control.

Es posible que la mejor comprensión de las deficiencias en todo el aparato de la

administración pública, se deba al negativo impacto provocado por la crisis financiera externa que azota a los países de la región de América Latina y el Caribe. No sólo se debilita el sistema de orientación simbolizado por el de planificación-presupuesto en el área de la asignación de recursos, sino que la propia programación financiera cayó en una inconsistencia sostenida. Al retroceso económico real, estimado en una tasa negativa acumulada de 8,3 % del PIB per capita de la región para el período 1981-1989; se agrega una inflación promedio, medida como evolución de los precios al consumidor en su variación anual, que pasa de 57,5 % en 1981, al 994,2 % en 1989 (4).

El indicador sobre inflación y el asombroso proceso devaluatorio experimentado en este período, señala que la programación financiera fracasó rotundamente en su objetivo de estabilizar la economía. Sólo con el propósito de esbozar cómo la incoherencia entre los objetivos y supuestos de la esfera real con los de la esfera financiera, generaron un verdadero caos económico, político, administrativo y social, creo necesario recordar las características e instrumentos de la programación financiera.

Esta técnica arranca del hecho de que en el corto plazo existe una relación razonablemente estable entre las variables financiera y las no financieras y que además, las autoridades gubernamentales pueden manipular algunas de las primeras y con ello, provocar reacciones en el sector real de la economía. Los instrumentos financieros empleados para alcanzar los objetivos del programa financiero, son comúnmente los siguientes:

-El crédito bancario interno.
-Las tasa de interés.
-Los ingresos y gastos del sector público.
-La tasa de cambio.
-La deuda externa.

La política fiscal es un instrumento básico y consiste en el análisis de cómo los impuestos, los gastos y las operaciones del Tesoro en lo relativo a la deuda pública, influyen en la asignación de recursos entre el sector privado y el público, así como en el logro de los objetivos esenciales de estabilidad, crecimiento y distribución del bienestar social. En consecuencia, en el manejo de corto plazo es imprescindible que se mantenga la coherencia entre los supuestos que determinan el comportamiento de los entes económicos, tanto en la esfera financiera como en la real; siendo esta última el objetivo final de toda política económica (5).

En el proceso tanto de programación como de ejecución, el eje de tiempo llega día a día, debiendo sincronizarse las autorizaciones o ritmo del gasto con la capacidad de la Caja Fiscal. Esta última quedará determinada por el ingreso efectivo del cobro de impuestos, tasas y derechos, más el uso previsto de crédito interno y externo. Estas facetas de la ejecución presupuestaria no han sido debidamente exploradas en estos Seminarios, como así tampoco el hecho de que no sólo existen discrepancias entre los planificadores y los programadores presupuestarios; también existe una separación entre los planificadores y los encargados de las decisiones a nivel de las autoridades monetarias. El hecho de que el Banco Central tenga una considerable independencia, basada en normas legales y en una larga tradición, se traduce en que frecuentemente tenga su propia opinión para definir la política económica, especialmente la de corto plazo.

Finalmente, cabe enfatizar que parte importante de las dificultades experimentadas por el sistema de asignación de recursos planificación-presupuesto, tal como ya se comentara en el capítulo anterior, derivan de las deficiencias en el sistema de información. Por una parte, la Contabilidad Gubernamental no logra el desarrollo previsto como sistema integrado de información y control; sino que además, el sistema estadístico tradicional se deteriora ostensiblemente en la década pasada. En consecuencia, como usuarios de los sistemas de información debería pensarse en colaborar mediante la precisa definición de las necesidades de los flujos de información y de su oportunidad, contribuyendo en esa forma a mejorar su diseño.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES

En el acápite anterior se trató de analizar lo más objetivamente posible, las relaciones del sistema presupuestario con los sistemas de planificación. No se comentó en forma específica el de las técnicas presupuestarias puras, dado que son temas en evolución que se han venido enriqueciendo con el intercambio de ideas y de experiencias que permiten estos Seminarios.

En un plano más personal y por ende subjetivo, habiendo asistido a la mitad de los Seminarios celebrados, debo manifestar que han sido para mí una invaluable experiencia, especialmente desde el punto de vista del desarrollo de aplicaciones y de la comprensión del complejo mecanismo de toma de decisiones en torno a la asignación de los recursos.

Creo que por una parte, queda claro que el sistema presupuestario no puede avanzar y perfeccionarse, si concomitantemente no lo hacen los otros sistemas que se relacionan con éste. En varios casos he podido constatar que al intentar avances técnicos significativos en el sistema presupuestario, sin que el proceso de cambio también se produzca en otras áreas de la administración financiera especialmente, los esfuerzos se estancan e incluso al cabo de algún tiempo se produce un verdadero retroceso. Por otra, a este ineludible principio de interacción entre sistemas relacionados, se suma el impacto de la llamada crisis financiera, que ha sido sumamente costoso, en términos de eficiencia y eficacia, para las administraciones públicas.

Sin embargo, estos Seminarios son un excelente medio para plantear metas a alcanzar, tanto en términos de las diversas fases del proceso presupuestario, como en su relación con los demás sistemas, incluyendo el proceso político de toma de decisiones. El hecho de poder tener una imagen objetiva de la concepción, procedimientos y relaciones de los diferentes aspectos e instancias del quehacer presupuestario, me parece altamente valioso; puesto que se cuenta con metas en el momento en que sea factible introducir cambios en las estructuras técnicas y administrativas.

El pensamiento citado al inicio de este trabajo, precisamente mueve a reflexionar sobre el avance efectivo en las técnicas de asignación de recursos públicos, que parece ser bastante lento y en ocasiones, retroceder bruscamente. No obstante, sigue siendo válida la necesidad de continuar los esfuerzos por mejorar los procesos involucrados en la toma de decisiones conducentes a elevar el bienestar de nuestras sociedades.

NOTAS

1. El presente trabajo abarca hasta el XV Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en Belo Horizonte, Brasil. No ha sido posible incluir en razón del relativamente poco tiempo transcurrido, las conclusiones y recomendaciones del XVI Seminario llevado a cabo en San José de Costa Rica.

2. Ver "El crecimiento del gasto público: repaso del análisis cuantitativo". Alan A. Tait y Jack Diamond. Aspectos de Presupuesto Público, F.M.I., Washington, 1988.

3. Ver "Principles of Management, And Analysis of Managerial Functions". Harold Koontz y Cyril O'Donnell.

4. Ver "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1989". CEPAL.

5. Ver "Programación Financiera Global y del Sector Público". Reunión de Directores de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de Centroamérica. San Salvador, junio 1988.

CUADRO I. SEMINARIOS INTERMERICANOS DE PRESUPUESTO
NUMERO DE SEMINARIOS POR PAIS

SEM Nº	PAIS	AÑOS	Nº VECES
7/14	Argentina	78/79	2
6/15	Brasil	77/87	2
11/13	Costa Rica	82/85	2
4/10	Mejico	74/81	2
8	Colombia	79	1
3	Chile	73	1
5	Ecuador	75	1
12	España	84	1
2	Perú	72	1
9	Uruguay	80	1
1	Venezuela	71	1
Total de Seminarios	15		

CUADRO 2. SEMINARIOS INTERMERICANOS DE PRESUPUESTO
FECHA Y DURACION DE LOS SEMINARIOS

SEM Nº	PAIS	AÑO	MES	Nº DIAS
4	Mejico	74	MAY	7
5	Ecuador	75	JUL	7
15	Brasil	87	DIC	6
6	Brasil	77	FEB	6
7	Argentina	78	AGO	6
9	Uruguay	80	JUN	5
10	Mejico	81	MAY	5
12	España	84	MAY	5
13	Costa Rica	85	JUN	5
11	Costa Rica	82	ABR	5
8	Colombia	79	DIC	5
3	Chile	73	MAY	5
1	Venezuela	71	OCT	4
2	Perú	72	JUL	4
14	Argentina	86	JUL	4
TOTAL		79 DIAS		
PROMEDIO GENERAL		5.3 DIAS		

CUADRO 3. SEMINARIOS INTERMERICANOS DE PRESUPUESTO
NUMERO DE TEMAS POR SEMINARIO

SEM Nº	PAIS	AÑO	Nº TEMAS
2	Perú	72	5
9	Uruguay	80	4
11	Costa Rica	82	4
10	Mejico	81	3
12	España	84	3
8	Colombia	79	3
14	Argentina	86	3
4	Mejico	74	2
5	Ecuador	75	2
3	Chile	73	2
6	Brasil	77	2
15	Brasil	87	2
7	Argentina	78	2
1	Venezuela	71	1
13	Costa Rica	85	1

TOTAL39 DIAS
PROMEDIO GENERAL 2.6 TEMAS

CUADRO 4
SEMINARIOS INTERMERICANOS DE PRESUPUESTO

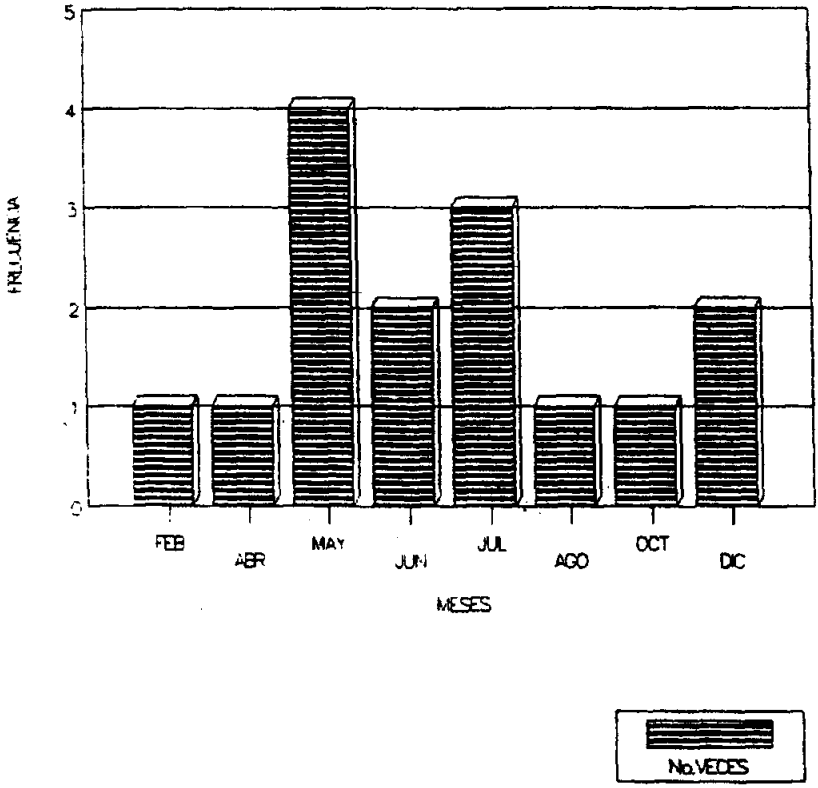
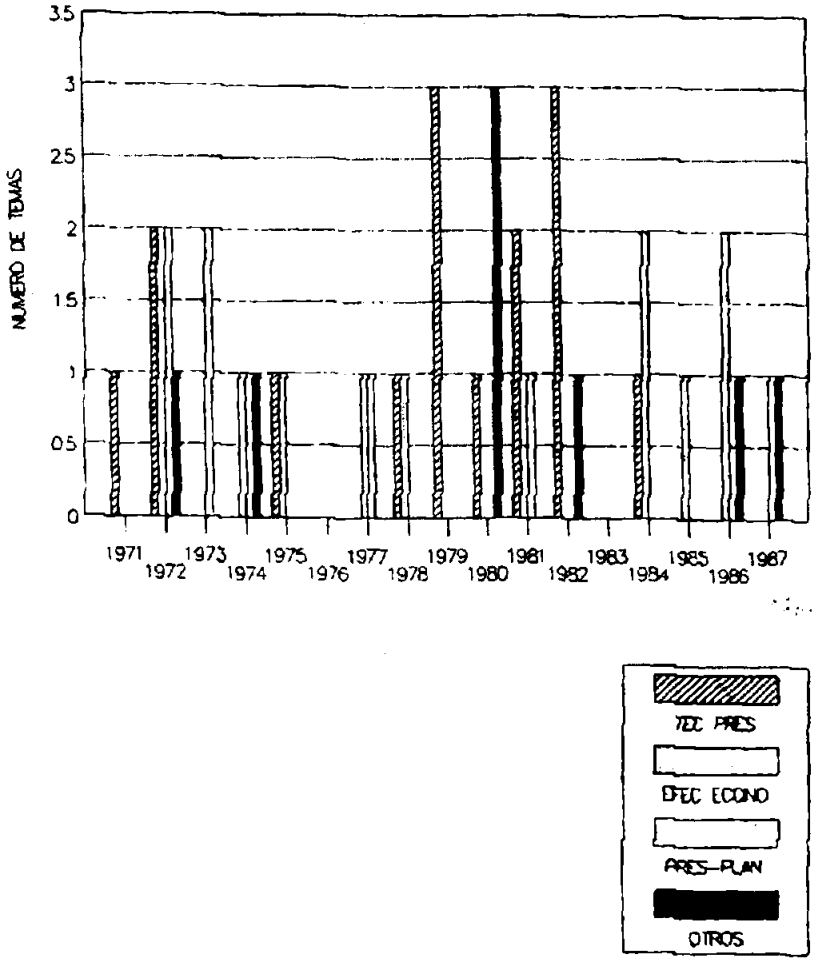
TEMAS TRATADOS

PAIS	AÑO	COD	TEMA 1	COD	TEMA 2	COD	TEMA 3	COD	TEMA 4	COD	TEMA 5
VENEZUELA	1971	1	PRESUPTO. X PROGRAMAS								
PERU	1972	3	PRESUPTO-PLANF.	3	PLAN ANUAL OPERATIVO	1	PROGRAMAC EJEC PRES	1	PERIODO PRESUP	5	ANALISIS COSTO/BENEF
CHILE	1973	3	PRESUPTO-PLANF.	3	PLAN ANUAL OPERATIVO						
MEJICO	1974	2	GASTO PUC-DES ECONO	4	PROGRAMAC FIN ANUAL						
ECUADOR	1975	1	EVALUACION PRESUP	2	PRESUPTO-ESTABILIDAD						
BRASIL	1977	2	EJEC PRESUP EFECTOS	3	PRESUPTO-PLANIFIC						
ARGENTINA	1978	2	GASTO PUB-DES ECONO	1	PROGRAMAC PRESUPTO						
COLOMBIA	1979	1	INFORMATICA-SOPORTE	1	UNIDADES DE MEDIDA	1	CONTROL PRESUPTO				
URUGUAY	1980	7	CONTABILIDAD GUBERN	4	UNIDAD PRESUPTO-CAJA	1	PRESUPTO SECTOR DESC	5	PRESUPTO-SIST INVER		
MEJICO	1981	3	PRESUPTO-PLANIFIC	1	EJEC PRESUP FIS-FIN	1	CONTROL Y EVALUACION				
COSTA RICA	1982	1	PRESUPTO SECTORIAL	1	INTEGRACION Y CONSOL	1	EVOLUCION SIST PRES	5	RECURSOS ENERGET		
ESPAÑA	1984	2	INFLACION-PRESUPTO	2	POLITICA GASTO PUBL	1	PROGRAMAC PRESUPUES				
COSTA RICA	1985	2	CRISIS ECON-PRESUPTO								
ARGENTINA	1986	2	PRESUPTO-INFLACION	2	DEFICIT FISCAL-INFLA	6	ASPECTOS POLITICOS				
BRASIL	1987	3	ANALISIS PLANIF-PRES	6	ASPECTOS POLITICOS						

TABLA DE CODIGOS TEMATICOS Y SU FRECUENCIA		NUMERO DE VECES	% DEL TOTAL
1	TECNICAS PRESUPUESTARIAS	15	38.5%
2	EFECTOS ECONOMICOS	9	23.1%
3	PRESUPUESTO - PLANIFICACION	7	17.9%
4	PROGRAMACION FINANCIERA	2	5.1%
5	PROGRAMACION INVERSIONES	3	7.7%
6	ASPECTOS POLITICOS	2	5.1%
7	CONTABILIDAD	1	2.6%
	TOTAL	39	100.00%

PROMEDIO GENERAL 2.6 TEMAS

GRAFICA 1. MESES DE REALIZACION



GRAFICA 2. DISTRIBUCION DE TEMAS