

ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

AUTORIDADES DE ASIP

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente

Sr. Antonio AMADO (Brasil)

1er. Vicepresidente

Sr. Rafael DE LA CRUZ CORCOLL (España)

2do. Vicepresidente

Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO (México)

Auditor Titular

Sr. Ramiro ESPINOSA (Ecuador)

Auditor Suplente

Sr. Víctor ARRIECHE (Venezuela)

CONSEJO EJECUTIVO

Presidente

Sr. Miguel Angel BOLIVAR (Argentina)

1er. Vicepresidente

Sr. Andrés SANCHEZ (Panamá)

2do. Vicepresidente

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)

DIRECCION DE LA SEDE

FLORIDA 1 - PISO 11 - OFICINA 44

(1005) Buenos Aires, Argentina.

Teléfonos: 331-3841/4848. Horario: de 10 a 17 horas (hora de Argentina).

PUBLICACION DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Secretario de Redacción

Sr. Adolfo RINALDI



**ASOCIACION
INTERAMERICANA
E IBERICA DE
PRESUPUESTO
PUBLICO**

CONTENIDO

Editorial 7

Enfoque funcional de la preparación del presupuesto 11
por A. Premchand

Control de insumos en el Sector Público ¿Qué ofrece la Teoría Económica? 57
por David B. Heymann

EDITORIAL

En la semana del 12 al 16 de junio próximo, la ciudad de San José, Costa Rica, será escenario del XVI Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto. Es un nuevo eslabón en una larga tradición, celosamente custodiada por ASIP, que nos enorgullece y nos obliga permanentemente.

La oportunidad se presta para intentar algunas reflexiones sobre nuestros Seminarios, y sobre el especial momento en el que se realizará.

Creemos, como antes se puntualizara, que la sucesión de estos Seminarios han forjado una tradición que hace a la esencia de la Institución. Entendemos la tradición como un acervo que hay que preservar, pero también, como algo dinámico cuya conservación supone una inquieta y vigilante acción que busca adaptación y actualización. Significa la defensa de lo esencial mediante el ajuste adaptativo de las formas.

Un análisis retrospectivo del "modus operandi" al que los Seminarios se han ceñido, puede constituir un valioso antecedente evaluativo en relación a los logros positivos y los déficit a subsanar. Sobre esta base, la consideración creativa de alternativas debe conducir necesariamente a la revitalización de estos eventos. Involucra, sin ninguna duda, la confirmación o la redefinición no sólo de los métodos de trabajo, sino también de los objetivos planteados inicialmente, aún cuando fueran los que impulsaron esta actividad de la que hoy nos enorgullecemos.

Por otra parte, este XVI Seminario se efectuará en un persistente contexto que asfixia y condiciona a nuestros países. Inflación, recesión, elevado endeudamiento externo -y en muchos casos también interno-, déficit recurrentes del sector público, apremios de balanza de pagos, caída de la inversión, etc., son las características dominantes.

Constituyendo esto una grave realidad que hay que afrontar y solucionar, existe también una situación preocupante de carácter conceptual. Así como en los años sesenta reinó la idea que la acción del Estado era la panacea universal que prácticamente motorizaba todas las soluciones para el subdesarrollo, existe hoy difundida y aceptada la de que todos nuestros males derivan del Estado.

Oscilaciones extremas de este tipo, deben llevarnos a ser cautelosos en la aceptación de su certeza. Reflexionar seriamente sobre el rol del sector público en nuestras sociedades y, en las actuales circunstancias, es responsabilidad que ASIP debe asumir en prevención de conceptualizaciones erróneas que pueden conducir al diseño de estrategias equívocas. Un ejemplo es el atribuir la inflación a la emisión monetaria para financiar el déficit del sector público. Está claro que la "monetización" del déficit impulsa nuestros procesos inflacionarios. Pero ¿cuál es la razón de estos déficit y la consecuente emisión?. ¿Será que es agradable para los gobernantes emitir?. ¿Será fruto de políticas propuestas?. ¿O de teorías fiscales erróneas?. O existirán problemas en nuestras estructuras sociales y productivas que "presionan" al sector público y lo desbalancean. Al ensayar las respuestas, tampoco debemos olvidar el reconocido sobredimensionamiento e ineficacia de los servicios estatales, que no cumplen adecuadamente con las acciones de su responsabilidad.

Enfoques de esta naturaleza se imponen para que, a través de trabajos rigurosos y objetivos, acerquemos contribuciones esclarecedoras al debate.

Los Seminarios Interamericanos deben, entonces, fortalecerse y renovarse para ser los

foros académicos en donde, desde la perspectiva presupuestaria, se discuta el perfil del sector público adecuado para Iberoamérica, y se motive a los agentes que desempeñan una función que, desde el punto de vista de la persecución del desarrollo y bienestar de nuestros pueblos, sea eficaz y correctamente valorada.

Es ésta la oportunidad que avisoramos para que en nuestra Asociación nos ocupemos de un tema que hoy está tratado sin profundidad, lo cual mucho nos preocupa, ya que esta falta de presencia desequilibra el discurso teórico al no computar con realismo el verdadero papel reservado al sector público en nuestros países.

ENFOQUE FUNCIONAL DE LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO

por A. PREMCHAND

Este trabajo es la traducción del capítulo 3 del libro "Presupuesto Gubernamental y Control del Gasto. Teoría y Práctica". Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. 1983, y que fuera incluido en el volumen 2, Documentos y Bibliografía, material de apoyo al Seminario sobre el Presupuesto Público y el Control del Gasto, realizado por el Departamento Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional entre el 20 y el 30 de abril de 1987 en Washington D.C.

En el arte de preparar presupuestos intervienen varios elementos y en este capítulo se examinan las últimas teorías, los problemas y las perspectivas. Por consiguiente, el capítulo abarca una amplia gama de temas. En primer lugar, se considera la amplitud del presupuesto, sus límites y objetivos, y seguidamente se examinan los factores que en la práctica determinan los gastos e ingresos públicos, modalidades de su inclusión en el presupuesto, y el carácter e importancia de diversos factores limitativos. El capítulo concluye con una descripción de los efectos que produce el presupuesto en la economía y de las técnicas que se utilizan para determinar dichos efectos.

AMPLITUD DEL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

A lo largo de los años se ha debatido la amplitud del presupuesto de las administraciones públicas. Al extenderse las actividades del sector público y ampliarse el proceso decisorio a varios niveles, por una parte, y al hacer su aparición las consignaciones de fondos para determinados fines y la eliminación de ciertas partidas del presupuesto con el fin de reducir la incertidumbre originada por la supervisión que ejerce el poder legislativo, por otra parte, el debate ha adquirido mayor trascendencia. La determinación de la amplitud del presupuesto depende a su vez de la amplitud que tengan las administraciones públicas y de los fines que persiga el presupuesto. Ambas cosas han ejercido una fuerte influencia en la configuración del presupuesto de las administraciones públicas.

El sector gobierno se clasifica, a efectos de las cuentas nacionales, en administración central y administraciones públicas.¹ El primer concepto comprende básicamente los ministerios y organismos al nivel central, mientras que el segundo consiste en todas las entidades a los niveles central, provincial, regional, de Estado de una federación, local, municipal, de condado y de poblado. Con todo, hay dos aspectos de la organización de las administraciones públicas que han resultado algo difíciles. ¿Cómo deben considerarse las instituciones que no persiguen fines de lucro y las empresas públicas? El tema de las empresas públicas es complejo y presenta algunos problemas de definición. Dicho tema se considera con algún detalle en el Capítulo 14. No obstante, puede decirse concisamente que son entidades que pertenecen o son controladas por administraciones públicas, que pueden estar constituidas como parte de los presupuestos de las administraciones públicas o fuera de éstos, que pueden adoptar la forma de sociedad mercantil o ser establecida por ley y que se dedican a la producción o venta de bienes y servicios al público. Instituciones sin fines de lucro son aquellas que se dedican a actividades cuasipúblicas y son financiadas en gran parte por las administraciones públicas. Poseen personalidad jurídica por separado. Por lo general, ambos tipos de entidad tienen sus propios presupuestos y rinden cuentas en forma específica. En este sentido, las transacciones presupuestarias de las administraciones públicas se limitan normalmente a las transferencias que entran o salen de éstas.

Una definición más amplia del sector gobierno, que trata de abarcar todos los centros en que se tomen decisiones financieras, es la de "sector público". Aunque esta definición tiene alguna ambigüedad y posiblemente haya numerosos casos de clasificación dudosa, el sector público está formado por: a) los que prestan servicios de las administraciones

públicas, es decir, los ministerios y otras dependencias, los planes de seguridad social y las instituciones sin fines de lucro; b) las empresas públicas incluidas en el presupuesto de las administraciones públicas y dedicadas a la producción y venta de bienes y servicios al público; c) las empresas públicas no financieras dedicadas a la producción y venta de bienes y servicios y que tienen presupuestos propios, y d) las instituciones financieras públicas, incluido el banco central, los bancos comerciales y las instituciones de seguros. (De éstos, se consideran por separado los sistemas de seguridad social). Aun cuando la definición es amplia, surgen problemas administrativos al establecer criterios para incluir a las instituciones sin fines de lucro en el sector público. Los redactores de Un sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas recomendaron que los criterios debían ser: a) si la institución ejerce una función que en otro caso tendrían que llevar a cabo las administraciones públicas, y b) si más de la mitad de los gastos son financiados con carácter permanente por las administraciones públicas. Se reconoce en general que surgen dificultades para determinar si las administraciones públicas habrían asumido las funciones de las instituciones sin fines de lucro o si, sencillamente, prestan ayuda a una actividad colectiva que es básicamente privada. El criterio financiero está también lleno de problemas, ya que el financiamiento por parte de las administraciones públicas de la mitad de los recursos de las instituciones sin fines de lucro las haría entidades públicas, y la inclusión de dichas instituciones en el sector público pudiera ser contraproducente para los fines por los que se crearon. Otro problema práctico es que estas entidades pueden ser demasiado numerosas para que pueda llevarse a cabo una recopilación económica de datos y, en la mayoría de los casos, es posible que sea insignificante su efecto global en las decisiones financieras. El ámbito del sector público variaría de vez en cuando si, debido a la falta de recursos, el financiamiento recibido de las administraciones públicas se redujera a menos de la mitad de las necesidades totales de la institución sin fines de lucro. Por lo tanto, el concepto de sector público es dinámico y varía con el transcurso del tiempo.

LIMITES PRESUPUESTARIOS

Se plantea la cuestión de si el presupuesto de las administraciones públicas debe ser amplio e incluir a todos los niveles de operaciones que se financien con cargo al mismo. Los partidarios de que se expanda el presupuesto de las administraciones públicas alegan que es necesario un presupuesto amplio por razones de competencia técnica y de mejorar el proceso decisorio. (Para este fin, la cuestión de la consignación de fondos para fines determinados se considera por separado en el Capítulo 5). Se sostiene, por ejemplo, que el presupuesto de las administraciones públicas debe incluir toda la información importante sobre las transacciones del sector público y que un presupuesto unificado ofrecería a las autoridades y administradores del presupuesto un panorama amplio de las transacciones del sector público.² En forma análoga, se sugiere que si se excluyen del presupuesto central las operaciones de los niveles subordinados de la administración pública se reduce su amplitud y, lo que es más importante, hay tendencia a que se reduzca su capacidad para ejecutar los programas de desarrollo del sector público.³

Al considerar la validez de estas críticas, es preciso establecer una distinción entre los fines formales, jurídicos y legislativos del presupuesto de las administraciones públicas y su función general en relación con la política formulada por el gobierno. Aquí, empero, no se trata de sugerir que haya incompatibilidad entre las dos funciones, sino que éstas pueden cumplirse en formas distintas. Para alcanzar los fines jurídicos, el presupuesto de las administraciones públicas tendrá que limitarse a su propio nivel jurídico y no podrá extenderse a otros niveles como el de los gobiernos de los Estados que forman parte de una federación y las empresas públicas, que tienen sus propias funciones jurídicas. Los fines jurídicos tienen una influencia decisiva en la determinación de los límites del presupuesto de las administraciones públicas y hay que concederles la importancia que merecen. En los casos en que se han instituido extensas separaciones jurídicas a un nivel de gobierno mediante la creación de entidades autónomas, como sucede en varios países latinoamericanos, una alternativa pertinente consistiría en recursos jurisdiccionales al nivel jurídico mediante la eliminación de entidades que reduzcan la eficacia del presupuesto de las administraciones públicas. Es preciso también asegurarse de que el presupuesto no esté lleno de transacciones superfluas y de complejidad innecesaria. Ahora bien, para los fines de la política formulada por el gobierno puede prescindirse de consideraciones jurídicas y formales y adoptarse mecanismos suplementarios para establecer el grado de amplitud que deba tener el presupuesto. Para este fin, los países latinoamericanos desarrollaron en los primeros años del decenio de 1950 un presupuesto económico nacional, integrado por los recursos económicos, financieros, naturales y humanos del país. Al adoptarse la planificación oficial, este fin se logró por medio de los planes de desarrollo. Más adelante, a partir de mediados de la década de 1960, las previsiones a mediano plazo de los gastos públicos efectuadas por los gobiernos tuvieron en cuenta las transacciones de las administraciones regionales y locales, así como las operaciones de las empresas públicas. Los datos obtenidos de este modo han sido utilizados en modelos econométricos empleados para reforzar el análisis de la política seguida con el fin de comprender mejor los efectos ocasionados por el presupuesto en la economía. Si bien esta metodología no está aún tan perfeccionada como debería, parece que este enfoque pragmático ha resultado útil para dar una idea general de las operaciones del sector público, reduciéndose de este modo al mínimo el recurso a mecanismos jurídicos.

LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO EN LA PRACTICA

Aun cuando los presupuestos son para ejercicios financieros específicos, en la práctica la preparación del presupuesto es un proceso continuo y así se lleva a cabo en los organismos que reciben las asignaciones en los ministerios de hacienda o planificación. La preparación del presupuesto entraña la acción recíproca entre varios elementos y, para tener una idea adecuada, puede distinguirse del control de los gastos. Es posible que esa distinción sea arbitraria en cierto sentido, pero resulta útil. En un sentido más amplio se considera aquí que la preparación del presupuesto tiene que ver con factores institucionales, reconocimiento de la situación económica, formulación de las políticas pertinentes,

mecanismos de rendición de cuentas y funciones que corresponden a los organismos centrales y a los que reciben las asignaciones. El control de gastos, que es un concepto mucho más estricto, se refiere a las técnicas que se utilizan en determinadas etapas de la preparación del presupuesto para el examen de programas y de sus estimaciones financieras y, en una etapa ulterior, para asegurarse de que en la práctica se cumplen las previsiones presupuestarias formuladas.

La elaboración del presupuesto entraña distintas tareas en lo que respecta a los gastos y a los ingresos. En cuanto a los gastos, supone la determinación de la cuantía total del presupuesto, cuantía de los egresos con destino a distintas funciones y la magnitud de los gastos en los diversos programas que forman parte de una función. En lo que respecta a las entradas, hay que decidir la cuantía de los ingresos generales y de la ayuda externa cuando proceda. Hay que tomar también una decisión con respecto a la magnitud del déficit, los elementos de su financiamiento y quién habrá de sufragar probablemente la deuda pública.

Estas tareas son comunes a todos los países, independientemente de su ideología política, situación económica, experiencia como país independiente o nivel de responsabilidad moral.⁴ Además, todas esas tareas exigen el reconocimiento explícito de los parámetros de la política formulada que se examinaron en el Capítulo I.

Las tres funciones que cumple el presupuesto moderno —asignación de recursos, estabilización y distribución— implican la necesidad de preparar el presupuesto por medio de un proceso presupuestario, que comprende las cinco etapas que aparecen en el Gráfico 1. Aquí pueden examinarse los elementos y tareas que se describen en el mismo en relación con sus aspectos económicos y las medidas administrativas que han de tomarse.

TAREAS PRESUPUESTARIAS: ECONOMICAS

Desde el punto de vista económico, el proceso presupuestario significa que en cada etapa se presta la debida atención a la eficiencia en la asignación de recursos, a la estabilización y a la distribución. La eficiencia en la asignación de recursos, como se ha indicado anteriormente, consiste en asignar recursos repartiéndolos entre los sectores público y privado, y entre peticiones que compiten entre sí dentro del sector público, y en evaluar las ventajas y desventajas de los objetivos de la asignación de recursos y las de otros objetivos. Para desempeñar estas subfunciones hay que asignar factores de ponderación a los diversos objetivos, establecer métodos para determinar la preferencia colectiva, formular juicios sobre las relaciones amplias entre los sectores público y privado y sobre la forma en que los ingresos, gastos y financiamiento que se proponen los afectarían, y —teniendo presente este análisis— asignar los recursos a los organismos públicos. Al efectuar la asignación, se espera que el organismo presupuestario, en una situación ideal, compense las pérdidas marginales de bienestar que sufra la colectividad como resultado del pago de impuestos con las ganancias marginales resultado de los gastos públicos y logre que sean iguales los beneficios marginales obtenidos de cada unidad monetaria de gasto dentro de la administración pública. En la práctica, como no hay una forma única

en que pueda efectuarse ese estudio, es preciso depender de valores substitutivos, de la intuición y de otros métodos que reemplazan a las tendencias del mercado.⁵

La función de estabilización requiere una evaluación más precisa de los efectos económicos que ocasionan las operaciones de las administraciones públicas en la economía y del consiguiente ajuste del presupuesto. A lo largo de los años se han utilizado para ese fin varios conceptos y técnicas. Algunos ejemplos son la utilización de las cuentas nacionales y de técnicas de previsión y una coordinación más estrecha con las autoridades monetarias. Como parte integral de esta tarea es preciso formular planes de reserva que prevean aumentos o reducciones de los impuestos y de los gastos para hacer frente a cambios repentinos o imprevistos que ocurran en la economía. Si se quiere que el presupuesto imponga un cierto grado de austeridad o imprima un determinado estímulo a la economía se necesitarán planes más estrictos para controlar los gastos. Si el control no es estricto y el gasto público aumenta a un ritmo más rápido que el previsto, o si las recaudaciones de impuestos son menores que las previstas, no será posible controlar con precisión el grado de moderación o de estímulo y el presupuesto se convertirá en un factor desestabilizador. Hay que prestar atención a la distribución de los gastos públicos y a los grupos de diversos niveles de ingresos a los que se destinan esos gastos. Posiblemente sea necesario considerar otras posibilidades, como por ejemplo efectuar pagos en efectivo en lugar de prestar servicios, o quizá sea necesario reformular los programas de manera que satisfagan las necesidades de ciertos grupos de un determinado nivel de ingresos. Al tratar de alcanzar estos objetivos surgen dificultades de carácter económico y administrativo. ¿Cuál es la distribución ideal entre los sectores público y privado? ¿Cuál es la distribución óptima entre diversas peticiones que compiten entre sí en el sector público? ¿Cuál es la compensación de ventajas e inconvenientes entre la asignación de recursos y la estabilización y entre la estabilización y la distribución? No es fácil dar respuesta a estas preguntas, que en realidad constituyen la médula de la política oficial. Tampoco se espera que la formulación de políticas en estas esferas corresponda exclusivamente a la oficina encargada del presupuesto. Es parte intrínseca del proceso presupuestario que los aspectos de distribución correspondan en primer lugar a los organismos administrativos o a los que reciben las asignaciones y que las funciones de asignación y estabilización correspondan más bien a los organismos encargados de finanzas y planificación. La función fiscal es común a todos los organismos y abarca a la totalidad del sector gobierno. No obstante, el punto de vista de los organismos que reciben las asignaciones será probablemente distinto que el de los organismos centrales en lo que se refiere a las funciones de asignación y estabilización, ya que el conocimiento que tengan aquellos organismos de los recursos de que verdaderamente se dispone y de los problemas de gestión económica será menor de lo que se ha supuesto, o en todo caso menor que el conocimiento que tengan los organismos centrales. Para preparar el presupuesto tiene que haber antes buena comunicación sobre estos asuntos durante el proceso de determinación de los presupuestos anuales o de los planes financieros a mediano plazo.

La experiencia indica que hay dificultades prácticas para que en la elaboración del presupuesto influyan simultáneamente estos tres factores. Los países que han formulado planes de desarrollo parecen haber prestado más atención a los aspectos de asignación de

recursos y menos a los de distribución. Si bien se ha reconocido en varios países que el financiamiento de planes por medio de la creación de dinero tendría carácter inflacionario, no parece que se atribuyó la debida importancia a los efectos de dicho financiamiento en la asignación y estabilización. Posteriormente, al convertirse la inflación en grave problema, se prestó más atención a la función de estabilización, a costa hasta cierto punto de las consideraciones relativas a la asignación y distribución. La persistencia de estos problemas significa que hay una laguna en las políticas formuladas y también en las instituciones. Lo que debe hacerse para mejorar el procedimiento presupuestario es reducir al mínimo los métodos ad hoc y adoptar un enfoque integral. Es una tautología decir (aunque esto pocas veces se reconoce) que una política fiscal eficaz requiere un procedimiento presupuestario eficaz que integre como parte del mismo los análisis económico, financiero y de programas. Lo ideal es que el análisis económico incluya los planes fiscales a largo plazo, establezca las necesidades de recursos, formule otras estrategias fiscales, evalúe los efectos del proyecto de presupuesto y planeé el ajuste de los impuestos y gastos. El análisis financiero debe consistir en la evaluación de las peticiones que compiten entre sí dentro de cada función y en su aportación al logro de los fines de asignación y estabilización. El análisis de programas comprende un análisis minucioso de las necesidades de programas, distribución de gastos y beneficios, análisis de normas de los servicios, estimaciones del volumen de actividades, escalonamiento de los desembolsos y la garantía de una asignación adecuada de los recursos.

Una misión importante de la política presupuestaria es la de fomentar el crecimiento económico. Este puede acelerarse mediante gastos mayores en los sectores que se desee, ya sea mediante desembolsos directos o por medio de una estrategia apropiada de desarrollo de la infraestructura que, a su vez, induzca nuevas inversiones. La concesión de incentivos fiscales y de crédito, según sea la necesidad, dirección y estructura de los mismos, contribuye de manera útil a fomentar el crecimiento económico. La aplicación de una estrategia de crecimiento se pone de manifiesto en la asignación de recursos presupuestarios a los sectores cuyos proyectos y programas se hayan examinado y se considere que influyen en el crecimiento. Esa estrategia es parte integral de una política agrícola, industrial o de transporte más bien que el núcleo de una política fiscal. La importancia de esta última radica en su tarea de asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta la limitación de los recursos disponibles y los efectos que producirán en la economía los gastos propuestos. Específicamente, las tareas presupuestarias en un contexto de crecimiento económico consisten en un examen financiero y económico de los egresos y en una evaluación de los efectos que producirá el crecimiento económico en los gastos e ingresos futuros. Estos aspectos deben estudiarse cuidadosamente al formular la estrategia a mediano plazo y elaborar el presupuesto anual.

Al determinar las tareas que es preciso llevar a cabo en una determinada etapa se presentarán intereses contrapuestos y diversos conjuntos de ventajas y desventajas. En una situación ideal en la que se dispusiera de toda la información necesaria y hubiera un control relativo de los factores exógenos, cabría esperar que el proceso presupuestario estuviera organizado de modo que permitiera determinar simultáneamente todas las principales cuestiones presupuestarias. En la realidad no es posible ejercer ese control

completo. No obstante, el proceso se organiza con ese fin en forma iterativo y con etapas sucesivas. Al ser iterativo puede contribuir a que se presente un posible problema, ya que se puede llegar a conclusiones que sean independientes del orden de sucesión o que dependan en gran medida del procedimiento de sucesión de las etapas que se haya adoptado. Para resolver los problemas se efectúa generalmente una exploración simultánea o selectiva. Aunque con frecuencia se trata de llevar a cabo una exploración simultánea de los problemas y de las relaciones existentes entre éstos es posible que en la práctica, debido al gran número de problemas y las limitaciones de tiempo, solamente se exploren ciertos problemas seleccionados. Esa exploración selectiva no constituye un objetivo sino un método empírico que es de utilidad para el administrador cuando resulta difícil aplicar otros métodos.

DETERMINACION DE LOS GASTOS PUBLICOS

El proceso presupuestario es tan sólo un medio para identificar los parámetros que influyen en las decisiones sobre la magnitud de los gastos. En esa etapa el interés principal se centra en la eficiencia en la asignación de recursos entre los sectores público y privado y entre los diversos servicios de las administraciones públicas. La determinación del gasto total tiene lugar de dos maneras. En un modelo de transferencia, ese total lo decidiría el organismo central de finanzas o planificación y lo comunicaría a los demás organismos. En un modelo global se recopilarían los diversos gastos correspondientes a cada programa y luego se consolidarían. En la práctica se utiliza una combinación de estos dos métodos. Los organismos centrales que tienen a su cargo la gestión fiscal tienen que determinar el nivel adecuado de gastos teniendo en cuenta los recursos disponibles y el nivel permisible de déficit. Estos niveles iniciales de gastos suelen ser teóricos y se utilizan como base para las negociaciones con los organismos que reciben las asignaciones. Dado su carácter, estas magnitudes teóricas no pueden referirse con detalle a los numerosísimos de programas de las administraciones públicas y se consideran, con cierta justificación, como puntos de referencia provisionales. Siendo este el caso, se pueden determinar los límites normales del gasto de la siguiente manera:

$$(\text{Ingresos}) + (\text{Déficit}) = (\text{Gasto público total})$$

Esta ecuación será distinta en los países que tradicionalmente dependan de ayuda externa. En esos casos $(\text{Ingresos}) + (\text{Ayuda externa}) + (\text{Déficit}) = (\text{Gasto público total})$. En los países cuyo presupuesto arroja un superávit anual, como por ejemplo los países que son miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o en los casos en que se sigue una política de obtener superávit, será $(\text{Ingresos}) - (\text{Superávit}) = (\text{Gasto total})$. En consecuencia, aun en el caso de que solamente se adopten los gastos globales para fines de la recopilación inicial del presupuesto, tendrán que ajustarse luego de acuerdo con los ingresos disponibles y el nivel permisible del déficit.

Existen también otras variantes de este método. Por ejemplo, hay quien sostiene, basándose en la experiencia obtenida por Estados Unidos, que los principales factores

determinantes del gasto público son las estimaciones del ingreso total y el nivel deseado de gastos para la defensa. Los ingresos y los déficit se consideran como instrumentos de política económica y los gastos no destinados a la defensa como el remanente después de atender las necesidades de defensa.⁶ Es cierto que, en algunos países, esa agrupación amplia de los gastos facilita las preferencias políticas. Del mismo modo podría sostenerse que, en los países en desarrollo, el principal factor determinante del gasto es la proporción de gastos de desarrollo, considerándose los demás gastos como un resto. Sin embargo, en la realidad no parece predominar esa dicotomía en los países en desarrollo y, en todo caso, representa una simplificación excesiva del proceso que de hecho tiene lugar.⁷ En una situación en la que la mayoría de los países tienen planes de desarrollo o previsiones de gastos a mediano o a largo plazo, no puede decirse que haya ninguna división única de los gastos que sea el principal factor determinante del presupuesto. Ahora bien, durante un conflicto bélico es casi seguro que los gastos de defensa serían la principal partida del presupuesto, y la magnitud de los gastos de defensa dependería de las perspectivas de guerra.

Los factores determinantes del gasto en una situación normal pueden clasificarse en endógenos y exógenos. A estos efectos se considera que el sector gobierno es una sola entidad homogénea. Cabe observar que, dentro del sector gobierno, es posible que lo que es un factor endógeno para algunos lo sea exógeno para otros. Los factores endógenos comprenden egresos continuos que son resultado de legislación reciente o anterior y costos de los servicios. Los objetivos fijados al formular la política y los medios de organización ya aprobados son parte de este grupo. Los factores exógenos comprenden las modificaciones de la política formulada que se introducen para adaptarse a una nueva situación, el crecimiento demográfico y cambios experimentados por los beneficiarios de los gastos, la tecnología de los servicios, factores de precios y, sobre todo, la disponibilidad de recursos. Además de estos factores tangibles puede que haya otros de carácter interno que influyan en la estructura y el aumento de los gastos. Por ejemplo, se cree en general que en la administración pública hay un deseo innato de gastar más y que existe también un deseo sin límites de hacer el bien. Es posible que también influya la costumbre de mantener ciertas preferencias por razones de prestigio o hedonistas y que dichas preferencias contribuyan internamente a un mayor gasto. Externamente, la mayor disponibilidad de recursos, especialmente mediante la tributación inducida por la inflación, pueden dar lugar a mayores gastos. Además, el recurso al financiamiento mediante déficit presupuestario puede de por sí inducir un rápido aumento del gasto público. Algunos de estos asertos son discutibles. La cuestión de si unas necesidades mayores dan lugar a una mayor movilización de recursos o de si esta última induciría aquéllas es de carácter ontológico y no se puede dar una respuesta categórica. La falta de una limitación inmediata de recursos no induce por sí sola gastos si éstos han de estabilizarse por razón de otras limitaciones económicas importantes. Por consiguiente, el nivel final de los gastos es resultado de varias influencias complejas y el atribuir estas influencias a un solo factor podría ser erróneo.

ESTIMACIONES DE LOS GASTOS: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Formular un presupuesto significa hacer una previsión de las necesidades del ejercicio siguiente. Las previsiones extraoficiales y preliminares que preparan los organismos que reciben las asignaciones y los centrales que son útiles para determinar las necesidades de éstos. Por lo general las previsiones tienen en cuenta: a) las necesidades de carácter continuo para satisfacer las cuales se contrajeron compromisos a largo plazo, b) los cambios del costo de estos servicios, c) el anuncio de nuevos gastos o de nueva legislación que afecte a los gastos aprobados durante el ejercicio, d) la proporción de gastos que corresponde a proyectos ya en marcha, y e) los gastos en concepto de nuevos proyectos y programas. Esas estimaciones tendrán también presente toda decisión que se haya tomado durante el ejercicio de liquidar o abandonar alguna actividad pública. El aspecto importante para la decisión que haya de tomarse es la determinación de los nuevos gastos, su magnitud y asignación, las variaciones que experimenten los gastos destinados a actividades de carácter continuo, lo cual significa reasignar esas diferencias a otros y determinar las necesidades que tendrán durante el ejercicio. Las estimaciones tienen también en cuenta la relación existente entre las estimaciones anteriores y los gastos efectivamente realizados, el coeficiente de ejecución presupuestaria y factores que hayan contribuido a su variación, y las obligaciones contraídas durante ejercicios anteriores pero cuyo desembolso en efectivo tenga que efectuarse en el ejercicio en curso. Estas estimaciones las preparan con carácter rutinario los organismos administrativos y el ministerio de hacienda.⁸

La asignación de gastos a los distintos programas se lleva a cabo mediante el proceso decisorio normal utilizado en la administración. El procedimiento se caracteriza por la aplicación de reglas empíricas útiles, estudios de costos/beneficios o de factibilidad relativos a nuevos proyectos y negociaciones. El grado en que se utiliza cada uno de estos elementos varía según la naturaleza del gasto y el sistema administrativo. Tradicionalmente, los sistemas del Reino Unido y de la Mancomunidad Británica de Naciones establecen una distinción entre cargos continuos y servicios nuevos. Los cargos continuos incluyen los gastos "consolidados" o "no votados" por concepto de sueldos de los jefes de gobierno, la judicatura y otros entes que no tienen un período limitado de actuación y que no experimentan variaciones excesivas.⁹ Otros cargos, como por ejemplo los intereses, se incluyen también en los cargos continuos. Los servicios nuevos o las partidas nuevas representan gastos destinados a fines que no han sido todavía aprobados por el órgano legislativo. En forma análoga, el presupuesto francés establece una distinción entre services votés (cargos continuos) y mesures nouvelles (medidas nuevas), que pueden ser positivos o negativos. En los países que tienen planes oficiales de desarrollo los proyectos nuevos provienen, con pocas excepciones, del plan vigente. En cambio, si el plan se limita a proyectos de capital o a gastos de inversión, las medidas nuevas abarcarán las actividades ya en marcha o de carácter rutinario. En teoría, se espera que los proyectos del plan hayan sido sometidos a una evaluación de las inversiones que sea necesario efectuar y, por lo tanto, se supone que se ha prestado la debida atención a su eficiencia desde el punto de vista de la asignación de fondos. La evaluación de nuevos proyectos no puede incluir una

comparación de sus ventajas en una amplia gama de funciones pero dicha comparación sí puede efectuarse en una sola función.

Se cree que, puesto que una gran parte de los gastos anuales se destina a proyectos que ya están en marcha, la atención del proceso presupuestario se concentra solamente en las adiciones marginales.¹⁰ Sin embargo, en la práctica ocurren cambios marginales aun en los gastos para proyectos en marcha. Los cambios en los gastos existentes, así como las adiciones marginales, son objeto de la misma atención y son sometidos al mismo procedimiento administrativo. Si la adición marginal es importante para un organismo que ya tiene asegurados los gastos para sus proyectos en marcha, es posible que sea importante para otro organismo mantener algunas de las asignaciones existentes. En cualquiera de los dos casos, los elementos que intervienen para obtener asignaciones son los mismos. Dada la brevedad del tiempo disponible para preparar el presupuesto es posible que solamente se pueda efectuar un examen sucinto de algunas propuestas nuevas. Las que ya se hayan aceptado en principio o se hayan incluido en el plan de desarrollo puede que sean objeto solamente de un examen financiero para determinar la exactitud de las estimaciones, mientras que las propuestas totalmente nuevas probablemente se sometan a análisis económico, financiero y de programas.

La tarea de formular estimaciones de los gastos para el ejercicio siguiente tiende a ser más fácil cuando se dispone de una previsión a mediano plazo de los gastos. Si se cuenta con esas previsiones, la tarea en relación con el presupuesto anual consiste en efectuar los ajustes necesarios para tener en cuenta los factores exógenos, como por ejemplo cambios de la situación económica (que pueden significar mayores o menores subvenciones o egresos para obras públicas), cambios de los factores de costos (tasa de inflación) o cambios del perfil demográfico (por ejemplo, un mayor número de pensionistas podría entrañar mayores pagos por jubilaciones). La atención podría entonces concentrarse en las nuevas propuestas. Si no existen esas previsiones a mediano plazo de los gastos sería preciso considerar con detalle los factores anteriores en las estimaciones de los gastos, efectuando un estudio más a fondo de los rubros de gastos. En el caso de los gastos de personal sería importante conocer los nuevos puestos netos creados, el tiempo que vaya a transcurrir hasta que se ocupen y el consiguiente ahorro, en su caso. Del mismo modo, hay que prestar mayor atención a los proyectos que ordinariamente se incluyen en un presupuesto de capital. Sería preciso examinar la ejecución presupuestaria de ejercicios anteriores, la disponibilidad de materiales para el ejercicio siguiente y la probable aparición de estrangulamientos y sus efectos en el ritmo de construcción. La experiencia obtenida tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo indica que, por lo general, se subestiman los gastos corrientes mientras que se sobreestiman los de capital. Esto último puede que obedezca en parte a la visibilidad de los proyectos de capital y, en los países en desarrollo, puede que se incluyan algunos proyectos con miras a obtener más ayuda externa.

Las estimaciones anuales relativas a los proyectos de capital deben tener en cuenta el carácter de los fondos presupuestarios. En los países que tienen un sistema presupuestario basado en obligaciones es posible que tengan que aparecer en el presupuesto todos los fondos necesarios durante la existencia del proyecto. Como suplemento de esa presen-

tación se proporcionan por separado datos sobre los gastos anuales en efectivo. En el sistema del Reino Unido y de la Mancomunidad Británica de Naciones se siguen dos prácticas. Se incluyen en las estimaciones fondos nominales para obtener la aprobación legislativa. Estos fondos significan que, posteriormente, se presentarán estimaciones suplementarias que indiquen las sumas que de hecho se necesitarán. La otra práctica consiste en consignar fondos anualmente para cubrir los gastos del proyecto durante ese ejercicio. En este último caso puede presentarse información suplementaria indicativa de los costos totales del proyecto. En el sistema francés, se establece una distinción entre autorisation de programme, que constituye el límite superior de los fondos que los ministerios pueden destinar a proyectos, y crédit de paiement, que representa los pagos que pueden efectuarse en cualquier ejercicio al amparo de la autorización aprobada.

En las estimaciones anuales de gastos hay que prestar atención especial a los dos elementos cuya importancia ha aumentado considerablemente en los últimos años: 1) las operaciones crediticias de las administraciones públicas y 2) la repercusión de los efectos de las operaciones de los fondos rotatorios y las cuentas de comercio. Un análisis somero de las operaciones de las administraciones públicas indica que ha ido en aumento el crédito que se concede a los organismos públicos y al público en general. En los países en desarrollo ese aumento de las transacciones crediticias es resultado en parte del crédito internacional que se distribuye a través de los presupuestos de las administraciones públicas. Las operaciones crediticias significan que las actividades para alcanzar los fines sociales y económicos del gobierno las llevan a cabo entidades autónomas u otros organismos y que dichas actividades se financian con préstamos. Las estimaciones anuales de dichos préstamos deben ser objeto de la misma atención que las demás estimaciones. Las decisiones que se toman con respecto a los préstamos son distintas de las demás decisiones porque aquéllas no se limitan a pequeños ajustes sino que giran en torno a los antiguos préstamos y a los nuevos, y las decisiones definitivas se basan en las condiciones que imperen en el mercado de capitales y en los fines que se persigan con los préstamos. Habría que prestar especial atención a la estimación del elemento de subsidio que incluya el crédito.

Los fondos rotatorios, que en principio se limitaban a las operaciones de comercio exterior y que ahora se prevé que podrán autofinanciarse, han rebasado las intenciones originales. En la actualidad se utilizan extensamente y muchas veces han cesado de autofinanciarse. Las actividades comerciales de las administraciones públicas, especialmente la adquisición y distribución de cereales, han aumentado bastante en varios países. Como distan mucho de contar con el capital necesario sus déficit recaen en el presupuesto general. Si no se prevén esas actividades, podrían cambiar significativamente el resultado del presupuesto. Para elaborar las estimaciones de las actividades comerciales hay que efectuar cálculos minuciosos de precios y cantidades, lo cual puede ser complejo en un mercado mundial de productos que evoluciona con rapidez. Estos factores subrayan la necesidad de formular con mayor cuidado y cabalidad las estimaciones de gastos.

La estimación de los ingresos puede considerarse desde el punto de vista de la formulación de las estimaciones del ejercicio inmediato o de las correspondientes al mediano plazo. Este último aspecto se considera en el Capítulo 6.

Las estimaciones de los ingresos para el ejercicio siguiente deben efectuarse antes de que se comuniquen los topes de gastos a los organismos que reciben las asignaciones. Puede suceder que las estimaciones preliminares, que se basan en la tributación vigente, varíen con el transcurso del tiempo, y en último término, al elaborarse las estimaciones finales de los gastos puede ser necesario tomar medidas discrecionales para movilizar ingresos adicionales si se ha de mantener o reducir el nivel del déficit. Los ingresos presupuestarios y el nivel del déficit representan las variables que, como se ha indicado antes, determinan el nivel general de los gastos. Las estimaciones de los gastos ayudan a considerar las opciones de la política que se formule en relación con los gastos y, por lo tanto, han de prepararse cuidadosamente. No es posible comparar cada programa de gastos con los ingresos, salvo en el caso de los gastos que se financien con cargo a fondos consignados para ese fin determinado. Los gastos globales se determinan teniendo en cuenta esos factores, y durante el procedimiento iterativo se efectúan ajustes de los gastos para que éstos no excedan de los ingresos.

Las estimaciones de ingresos correspondientes al ejercicio siguiente se formulan de dos maneras. En la primera, puede adoptarse para cada fuente importante de ingresos un método contable de previsión de las entradas, basado en la tasa de aumento que se haya registrado en ejercicios anteriores. En este caso se establece una distinción entre el aumento autónomo y los ingresos provenientes de medidas discrecionales. Se calcula la capacidad de reacción del sistema tributario, resultado de la expansión general de los impuestos, y la elasticidad tributaria, que representa los efectos de las medidas discrecionales, y se preparan las previsiones. Este método no deja de tener limitaciones puesto que las relaciones existentes con el resto de la economía no se reconocen explícitamente y se toman como parte de la tasa de aumento de ejercicios anteriores. En la segunda, un método más organizado consiste en reconocer explícitamente los parámetros económicos nacionales, incluido el aumento probable del PNB, la tasa de inflación y los efectos de los mayores gastos públicos en los impuestos. Pueden introducirse variables específicas, según sea la estructura de los ingresos, para reflejar las actividades de los sectores principales, como por ejemplo el comercio internacional. En los países que obtienen la mayor parte de sus ingresos mediante la venta de unos pocos productos básicos, como por ejemplo minerales y petróleo, puede suceder que la estimación de los ingresos sea menos compleja. En esos casos los ingresos vienen configurados por la producción y los precios de los productos básicos. En otras economías exportadoras, especialmente cuando predominan los productos agropecuarios y han sido inestables los mercados exteriores, la estimación de los ingresos es más compleja. En varios países en desarrollo la ayuda externa, como se ha indicado anteriormente, es parte importante de los ingresos, constituyendo a veces más de una cuarta parte del total de los mismos. En general ha resultado difícil estimar la ayuda externa y ésta depende, entre otras cosas, de factores

intangibles, por ejemplo de orden político.

La experiencia obtenida con las estimaciones de ingresos pone de manifiesto que, por lo general, factores relativos a la organización y la actitud han menoscabado la utilidad de las previsiones de ingresos. Con respecto a la organización, los ingresos son estimados por organismos encargados de obtener los ingresos y, por lo tanto, prudentes en sus estimaciones, en parte debido al deseo de que la ejecución del presupuesto sea mejor que la estimación. También el encargado de preparar el presupuesto prefiere esas subestimaciones, ya que ofrecen un margen si durante el curso del ejercicio hay que financiar mayores gastos. Las subestimaciones inducen también a los organismos que reciben las asignaciones a creer que los ingresos cubrirán los gastos. En algunos países la estimación de ingresos es rudimentaria, sin prestar la debida atención a los efectos que producen los gastos públicos en la tributación o los efectos secundarios de cambios anteriores de la tributación. En unos cuantos países, existe una verdadera distancia física entre los organismos encargados de los ingresos y los responsables del presupuesto. Con frecuencia las estimaciones se preparan demasiado tarde para que puedan evaluarse los gastos. En algunos casos las estimaciones de ingresos se formulan, elaboran e imprimen sin haber considerado los gastos.

Para que la estimación de los ingresos represente una estimación útil para el presupuesto tiene que estar mejor organizada e integrada en el ciclo presupuestario. Asimismo para protegerse contra variaciones excesivas y la consiguiente serie de ajustes de los gastos, es preciso planear los ingresos basándose en supuestos diversos. Al igual que los gastos se planean en un sistema presupuestario de base cero teniendo presentes supuestos distintos de disponibilidad de recursos, las previsiones de ingresos —incluida la ayuda externa— podrían formularse del mismo modo basándose en supuestos distintos.¹¹ Al efectuar esa estimación se realiza un ajuste recíproco entre los gastos y los ingresos. Desde el punto de vista de los gastos puede suponerse que los ingresos serán los previstos, y pueden formularse planes para ajustar los gastos o adoptar nuevas medidas discrecionales relativas a los ingresos. En lo que respecta a los ingresos, puede darse por supuesto el nivel de gastos y formularse distintas medidas para obtener ingresos adicionales. Los nuevos ingresos pueden provenir de varias fuentes, figurando entre las opciones que tienen las autoridades las de adoptar nuevas medidas, mejorar la recaudación de impuestos y aplicar más estrictamente la legislación tributaria. Puesto que cada impuesto nuevo ejerce un efecto en la producción y el consumo, la formulación de distintos conjuntos de medidas ofrece la oportunidad de evaluar las ventajas de cada uno de ellos.

ENFOQUES DE AGREGACION Y DE RETROCESION

En la preparación del presupuesto, que es un proceso iterativo, hay un movimiento en dos direcciones. La información que va de los organismos al centro (enfoque de agregación) y del centro a los organismos que trabajan sobre el terreno (enfoque de retrocesión). En una situación ideal habría una combinación acertada de estos dos enfoques. En la práctica parece que solamente se sigue uno de ellos, contribuyendo cada situación a problemas que sería posible evitar. Aunque algunos problemas se han mitigado gracias al planeamiento

a mediano plazo de los gastos, todavía persisten otros muchos, especialmente en países en los que no se lleva a cabo un planeamiento minucioso de los gastos. Siguiendo el enfoque de agregación cada organismo y empresa actúa como unidad decisoria independiente. Su objetivo principal, que se ve en parte agravado por la falta de conocimiento de la limitación de los recursos, es el de obtener la mayor asignación posible de recursos. Las cantidades equivalentes al presupuesto del ejercicio en curso se consideran como "límites inferiores" y puede que se incluya una lista de proyectos y programas que todavía se encuentren en una etapa inicial. En parte esta actitud tiene su origen en que la cuantía de la asignación presupuestaria se considera como índice de poder y, en parte, en que no se consideran favorablemente los intentos de economizar o de pedir asignaciones mínimas.¹² En ese contexto, las propuestas de los organismos que reciben las asignaciones se examinan y consolidan en relación con puntos de referencia específicos antes de formular el presupuesto. Se admite que este procedimiento, en boga en varios países en desarrollo y en algunos países industrializados, ha contribuido a crear problemas a lo largo de los años. En primer lugar, al no haber una política formulada que sirva de orientación, los programas de gastos están muchas veces mal formulados y desfasados. En ese caso los objetivos del gobierno tienden a depender de los resultados presupuestarios en vez de ser un punto de partida para la formulación de programas. Esto origina también problemas en lo que el Comité de Plowden llamó la "esfera intermedia entre la formulación de políticas y la administración".¹³ Es posible que no se estudien las alternativas de los gastos públicos y que se siga incurriendo en gastos aun después de que el objetivo original haya cesado de tener sentido. Por la misma razón, no se cumplen tampoco los fines de asignación, estabilización y distribución que persigue el gobierno al no utilizarse el presupuesto específicamente para esos fines. En segundo lugar, se torna negativo todo el proceso de preparación del presupuesto, ya que los organismos centrales se dedican a recortar lo que consideran estimaciones "infladas". Cuando los organismos formulan los presupuestos para adaptarlos a las limitaciones externas se introducen numerosas alteraciones para amañar las estimaciones de los gastos. Esto puede hallarse en las transacciones cotidianas entre organismos subordinados y ministerios administrativos, entre ministerios administrativos y el ministerio de hacienda, entre los gobiernos locales y la administración central y —en una federación— entre los gobiernos de los Estados y el gobierno federal. Es inevitable que el procedimiento presupuestario, que persigue el objetivo positivo de asignar los fondos y establecer la colaboración en la gestión de la economía, dé lugar a disputas administrativas incesantes. La caricatura exagerada de los funcionarios que intervienen ("serios y macabros, sentados en la Tesorería con los bisturís listos") y el intento continuo de echar la culpa a otros por los fracasos propios son consecuencia de este enfoque. En esas circunstancias es posible que la revisión se concentre en detalles minúsculos y triviales, indicativos del triunfo de la técnica sobre los fines que se trata de conseguir. Lo que es más importante, esos intentos de control pueden considerarse como substitutivos de una preparación acertada del presupuesto y, como los presupuestos definitivos posiblemente no correspondan a las verdaderas necesidades, hay que introducir medidas correctivas a lo largo del ejercicio presupuestario. De este modo, los efectos de este enfoque tienen gran alcance y afectan

a la totalidad del sector gobierno.

La alternativa del enfoque de agregación es el enfoque de retrocesión, el cual no debe considerarse como un procedimiento impuesto por la ley para distribuir los fondos a los que tengan derecho a ellos. Se considera más bien como un procedimiento en el que un organismo central prepara planes anticipados de las necesidades de las administraciones públicas e indica a los diversos organismos que han de recibir las asignaciones cuáles son dichas necesidades como topes iniciales de su presupuesto. No es posible evitar que ciertos detalles de esa tarea planteen problemas. La enumeración detallada de los proyectos y programas corresponde, en cualquier contexto administrativo, a los organismos administrativos. La misión del organismo central al formular e indicar los montos de que probablemente se dispondrá es la de dar a conocer los verdaderos recursos con que se cuenta, la planificación prioritaria y una relación más coherente entre los objetivos y los programas. El procedimiento tiene por objeto establecer un nexo firme entre las intenciones y los actos. La calidad de las indicaciones dependerá de que la entidad pueda prever con precisión y de que ésta formule las estimaciones en forma objetiva.

Ahora bien, en la práctica el método indicativo o de retrocesión no ha funcionado tan bien como se esperaba. Ello se debe en gran parte a factores de actitud y en parte a dificultades en la estimación. Entre los factores de actitud figura la tendencia por parte de los organismos de finanzas y planificación a formular los topes arbitraria y unilateralmente y como base para las negociaciones presupuestarias. En consecuencia, los organismos que reciben las asignaciones creen que no se les ha consultado ni se les han dado directrices aparte de la indicación de las sumas asignadas y, en consecuencia, no han recurrido a la planificación prioritaria sino a estrategias para la negociación.¹⁴ Hasta cierto punto este resultado obedeció también al hecho de que los organismos que reciben las asignaciones estaban más familiarizados con las prácticas de negociación y, a veces, carecían de los medios necesarios para la planificación prioritaria; por lo tanto, les resultaba más cómodo seguir las prácticas anteriores. Técnicamente, los topes podrían fijarse sin tener en cuenta la tasa prevista de inflación ni los gastos de mantenimiento que necesiten los proyectos concluidos, lo cual hace que recelen más los organismos que reciben las asignaciones. La experiencia parece indicar que, aun cuando el enfoque de retrocesión persigue un fin y es positivo, los resultados que dé dependerán del cuidado con que se formulen los topes y la atención que se dedique a establecer un diálogo con los organismos que reciben las asignaciones.

REPASO Y EVALUACION

Hasta ahora en este capítulo se ha tratado principalmente del mecanismo de formulación de estimaciones y de los factores que influyen en dichas estimaciones. A su vez, los distintos elementos que se combinan en el proceso presupuestario se ven influidos por los aspectos estructurales del procedimiento y, por lo tanto, conviene considerarlos. Se sugiere a veces, aunque no con frecuencia, que una de las razones de que aumenten los gastos es el propio proceso presupuestario.¹⁵ Si bien es probable que, por sí solo, el proceso presupuestario no fomente el derroche ni estimule un aumento de los gastos a menos que

ello esté justificado por la situación económica, hay algunos aspectos del proceso que pueden contribuir de manera involuntaria a mayores gastos o a resultados bastante distintos de las estimaciones presupuestarias. Los resultados obedecen a la influencia de varios fenómenos complejos, de los cuales tan sólo algunos pueden preverse y evaluarse con precisión. No obstante, puede decirse que el grado de variación depende de que se reconozcan los factores que limitan el proceso presupuestario, los instrumentos elegidos, el período que abarca el presupuesto y la forma de considerar la incertidumbre.

El proceso presupuestario y las decisiones que éste entraña se verían considerablemente facilitados si se reconocieran debidamente los factores limitativos de orden económico y político. Cabe observar, empero, que es difícil clasificar los factores limitativos en categorías bien delimitadas. En la práctica es posible que los factores limitativos no estén claramente delimitados y que se superpongan en parte o en su totalidad en la consecución de los objetivos económicos.¹⁶ La mayoría de las soluciones económicas se pueden convertir en problemas políticos y la mayoría de las soluciones políticas pueden tornarse en problemas económicos. En la esfera de la política oficial los buenos principios económicos pueden dar malos resultados políticos y viceversa. A pesar de la ambigüedad existente, en el Cuadro 5 se resumen los factores limitativos que influyen en el proceso presupuestario.

FACTORES LIMITATIVOS DE CARACTER ECONOMICO Y PRESUPUESTARIO

Los factores que aparecen en el Cuadro 5 son comunes a la mayoría de las entidades públicas. Su aplicación a un gobierno nacional difiere según el grado de intervención estatal que haya en la gestión de la economía nacional. En el caso de los gobiernos de los Estados que formen parte de una federación y de los gobiernos locales la magnitud de los recursos que les transfiera la administración central es un factor limitativo importante, mientras que para la administración central la transferencia de recursos puede ser una limitación únicamente para la ejecución de ciertos aspectos del presupuesto. En teoría, se supone que los factores limitativos de política económica que aparecen en el Cuadro 5 se resuelvan en los planes de desarrollo y en las previsiones a mediano plazo de los gastos. El resultado de los planes y de las previsiones depende en gran medida del grado de realismo con que se hayan considerado los factores limitativos y de la adaptabilidad del procedimiento presupuestario a la situación económica en evolución. Conviene observar que puede no ser suficiente el simple reconocimiento de las limitaciones y que éste podría constituir una etapa imprecisa del largo proceso presupuestario. Para que los factores limitativos sean plenamente funcionales hay que reconocerlos en forma oficial y explícita. De no hacerse así las políticas tienden a fallar en el logro de los objetivos (que en la mayoría de los casos quizá no se han especificado) y los participantes tienden a dedicarse a transacciones que, si bien dan origen a un presupuesto, ponen en libertad influencias que reducirán la trascendencia del presupuesto.

En el procedimiento presupuestario se debe también reconocer explícitamente la pertinencia y limitación de cada instrumento. Por ejemplo, si se supone que los gobiernos tienen ideas claras sobre sus objetivos económicos el proceso presupuestario deberá

facilitar la evaluación de los distintos instrumentos que sirven para lograr esos objetivos. El objetivo del gobierno de proporcionar vivienda podría lograrse mediante gastos directos, préstamos o medidas tributarias. Del mismo modo, la contaminación industrial puede reducirse por medio de reglamentos, desgravaciones fiscales o gastos directos. La consideración práctica de estas alternativas no ha avanzado mucho debido a los problemas de organización y conceptuales. Desde el punto de vista de la organización, el proceso presupuestario se ha considerado en sentido estricto, como algo que se limita a asignar fondos a los organismos que han de gastarlos. Además, las administraciones públicas están organizadas de tal modo que cada instrumento puede formar parte de las funciones que corresponden a organismos que pocas veces trabajan en colaboración. Por esa razón, hay tendencia a considerar cada instrumento como un ente independiente. Otro factor más es la posibilidad de que las actividades principales queden fuera del ámbito del presupuesto. Es más, no es fácil cuantificar algunos instrumentos, como por ejemplo las concesiones y disposiciones tributarias, y mucho es lo que depende de la reacción que tenga cada contribuyente. El mismo tipo de dificultades se presenta al elegir entre préstamos y gastos directos en las administraciones públicas y entre las administraciones públicas y la banca comercial.¹⁷ Para que la política fiscal, y especialmente sus elementos industriales, sea significativa y presente una imagen unificada, será necesario concebir un proceso presupuestario amplio en el que se consideren todos los distintos instrumentos. Una parte del problema podría resolverse en la etapa inicial de formulación de la política considerando las diversas alternativas, y entonces el proceso presupuestario podría dedicarse, al igual que en ejercicios anteriores, únicamente a determinar las asignaciones. Estas mejoras todavía no se han llevado a la práctica. Un primer requisito en este sentido es evidentemente el de preparar un inventario de los principales instrumentos de política que actualmente se utilizan y de los instrumentos que podrían servir de base para la formulación de la política. Es probable que, si esto no se hace, los ministerios afectados seguirán aplicando medidas en la forma tradicional y contribuirán a perpetuar el procedimiento actual.

1. **De política económica**
 - a. Objetivos relativos al ingreso, el empleo y la inflación
 - b. Política del tipo de cambio
 - c. Política monetaria
 - d. Política fiscal
 1. Movilización de recursos
 2. Tasas de aumento de los gastos
 3. Gastos de inversión
 4. Subsidios
 5. Déficit presupuestario
 2. **Institucionales**
 - a. Consultas y coordinación entre niveles de la administración pública.
 - b. Coordinación en la administración pública
 - c. Rigideces de organización
 - d. Consideraciones no económicas impuestas por elementos políticos.
 - d. Recursos administrativos
 3. **Presupuestarios**
 - a. Métodos de estimación de los ingresos y gastos
 - b. Flexibilidad en la actuación fiscal
 1. Nivel de las obligaciones ya contraídas
 2. Facilidad para imponer nuevos gravámenes y tasas impositivas o modificar los vigentes.
 - c. Factores limitativos del proceso presupuestario
 1. Tiempo
 2. Información; métodos de control financiero; fondos insuficientes.
 - d. Gestión financiera
 1. Entrega a destiempo de los fondos
 2. Costos superiores a los previstos
 3. Falta de flexibilidad en la utilización de los fondos
 - e. Limitaciones de personal
-

La consideración del presupuesto está influida también por el período de vigencia de éste y por la duración del propio proceso de elaboración. Este último aspecto se considera en las páginas siguientes, pero parece que la periodicidad anual del presupuesto puede dar lugar a políticas orientadas a un plazo muy corto y crear la tendencia a aplazar para un período futuro aumentos importantes de los gastos o ingresos. Ese enfoque contribuirá (como ya lo ha hecho) a que se adopte la actitud de la "avestruz", la cual no puede evitar los hechos reales. Como esta actitud afecta a toda la orientación de la política fiscal conviene concebir el proceso presupuestario en un marco a largo plazo dentro del cual puedan formularse presupuestos anuales.

La eficacia del procedimiento presupuestario está influida por la forma en que se considere la incertidumbre. Todas las políticas que se adoptan en la esfera pública han de formularse desconociendo una serie de factores, como por ejemplo la trayectoria que seguirá la economía, las variaciones y expectativas de precios y otras variables. Los factores que limitan los ingresos surgen en parte como resultado de las incertidumbres que influyen en los gastos de forma asimétrica. Si no existen directrices relativas a los factores limitativos de los ingresos, el comportamiento de los ministerios que reciben las asignaciones diferirá de la pauta racional que normalmente se espera que sigan. Como se ha indicado anteriormente, la subestimación de los ingresos sirve de válvula de seguridad al nivel político y ejecutivo. En cambio, la sobreestimación de los ingresos puede inducir a los ministerios a preparar estimaciones de gastos más liberales y, en una etapa posterior, puede crear graves dificultades para la política fiscal y monetaria. A la larga, es posible que sea muy beneficioso subestimar los ingresos en vez de sobreestimarlos. Más importante es el hecho de que el proceso presupuestario debe incluir un mecanismo para fomentar planes estratégicos a diversos niveles de disponibilidad de recursos con el fin de reducir al mínimo la incertidumbre. Asimismo será necesario que al aplicar las técnicas de control se examinen y evalúen los gastos públicos en forma más estricta a fin de reducir al mínimo los intentos evasivos de los organismos que reciben las asignaciones. Es inevitable que haya incertidumbre en la elaboración del presupuesto, pero en el proceso correspondiente debe haber amplias oportunidades para reconocerla y reducirla al mínimo. Esas oportunidades dependen de los medios de gestión financiera de que dispongan los ministerios y del espíritu de iniciativa de los organismos centrales.

Es posible establecer una distinción entre la revisión y la evaluación presupuestarias. La revisión es una tarea más específica y, en el contexto inmediato del proceso presupuestario, implica un análisis de programas que consiste en la coherencia interna de cada elemento de gasto y su pertinencia para el marco general de acción que se prevenga en cualquier ejercicio. La evaluación es un concepto más amplio. Aunque tradicionalmente se utiliza para efectuar un estudio a posteriori, aplicada al futuro significa la formulación de estrategias para la consecución de objetivos sin ningún costo adicional. Específicamente, tienen dos elementos básicos: objetivos definidos desde el punto de vista de las operaciones; un conjunto de indicadores —producto, costo, productividad o realizaciones— que indican el grado en que se está alcanzando el objetivo del programa; la especificación de la gama de instrumentos para lograr los objetivos del programa, y un análisis de las relaciones existentes entre los instrumentos de política y los indicadores. La evaluación

presupone un planeamiento estratégico tal como se ilustra en el Gráfico 1. En último análisis, ambos persiguen el mismo fin, es decir, ¿qué puede lograrse con una cierta cantidad de recursos?. O bien, dado un objeto específico, ¿cuáles son las necesidades de recursos?. Ambas preguntas plantean la cuestión del costo y del valor de los servicios y de los valores que se atribuyen a los mismos en las administraciones públicas. Si la planificación se lleva a cabo basándose en las necesidades, la preparación del presupuesto consistirá en calcular los valores de las necesidades y proporcionar las sumas necesarias. En cambio, si el planeamiento se basa en los recursos y se comunican a los ministerios los toques impuestos a los recursos, la elaboración del presupuesto consistirá en prestar los servicios pertinentes por valor de esas sumas. En el caso de las autoridades públicas se sigue una combinación de estos métodos.

El proceso presupuestario tiene por objeto reducir la lucha de intereses contrapuestos y permitir que se tomen decisiones aceptables a los diversos participantes en el mismo. Como se ha indicado anteriormente, los participantes en el proceso tienen intereses distintos: los organismos que reciben las asignaciones tratan de que éstas sean mayores y los organismos centrales tratan de restringir las asignaciones a un nivel aceptable. En ese sentido, la revisión presupuestaria implica, por parte de los organismos centrales, la reducción de las peticiones de los ministerios que reciben las asignaciones. La posibilidad de resistirse a aceptar esas peticiones depende de tres supuestos. En primer lugar, se da por supuesto que las decisiones generales de política financiera las decide el consejo de ministros u otro órgano semejante, pero, dentro de los límites establecidos, todavía queda mucho por decidir. La determinación de esas cuestiones forma parte del proceso presupuestario. Por la misma razón, ello implica que las cuestiones evitadas o aplazadas por el órgano decisorio no pueden resolverse en el curso de las negociaciones que tienen lugar durante el proceso presupuestario. En segundo lugar, los resultados que obtenga el organismo central dependerán del lugar que ocupe y del apoyo que reciba de los responsables de formular la política. Toda batalla que tenga intención de librar debe planearse cuidadosamente, pues la pérdida de unas cuantas batallas podría ser causa de que se perdiera la guerra. Esta analogía podría interpretarse en el sentido de que el organismo presupuestario debe adoptar medidas enérgicas. Por el contrario, hay que insistir en que las medidas deben ser realistas con el fin de lograr su aceptación en vez de provocar confrontaciones. Es evidente que el hecho de que el organismo presupuestario ocupe un lugar central y cuente con un fuerte apoyo no puede compensar las deficiencias aparentes de las medidas de política. En tercer lugar, mucho depende de las técnicas que se utilicen para revisar las estimaciones presupuestarias. Con todo, existen numerosas técnicas, algunas de las cuales solamente pueden aplicarse a tipos específicos de gastos.

TECNICAS DE REVISION

Una técnica que se utiliza extensamente en los países en desarrollo es la del análisis de las variaciones. En este método los organismos determinan en primer lugar el programa o sus elementos de costos que representen aumentos o reducciones con respecto al presupuesto del ejercicio anterior. Después de efectuada esta determinación, la revisión anual que lleva

a cabo el organismo presupuestario se concentra principalmente en las variaciones, prestando mayor atención a los aumentos de los gastos. Este método se basa en la creencia de que las partidas que siguen estando en el presupuesto de las administraciones públicas deben prorrogarse y se revisarán únicamente cuando lo exija una situación especial. En ese caso los presupuestos de ejercicios anteriores representan un umbral más allá del cual no es preciso realizar ningún estudio. La revisión presupuestaria se convertirá en parte en una ceremonia popular con un sentimiento innato de satisfacción respecto de las políticas ya existentes. La técnica tiene varias deficiencias, pero la más perniciosa es que esos métodos se aceptan como criterio tradicional, respaldados no por su contenido o pertinencia sino por la historia, y que se convierten en obstáculos a la revitalización de la gestión financiera de las administraciones públicas.

Una técnica también tradicional que sigue aplicándose es la de revisar las partidas una por una, lo cual significa examinar las peticiones presupuestarias anuales en relación con objetos específicos como por ejemplo salarios y otros conceptos conexos y materiales. Un problema general que presenta este método, por lo demás eficaz, es que tiende a concentrarse en detalles insignificantes y, mientras tanto, descuida las cuestiones más importantes. Esa técnica tiene numerosos seguidores y ha perdurado durante largo tiempo, dos factores que contribuyen a su atractivo inmediato. Como se examina en el Capítulo 11, el fin que persigue la reforma presupuestaria es precisamente el de abandonar este método.

Al hacer su aparición el desarrollo económico planificado y empezar a instituirse los presupuestos funcionales tuvieron lugar ciertos cambios en la aplicación de las técnicas de revisión presupuestaria. La planificación significó que los organismos que reciben las asignaciones tuvieron que indicar un orden de prioridades. Específicamente, en el caso de proyectos y programas los organismos que reciben las asignaciones indican las prioridades, que luego son analizadas por el organismo presupuestario. La preparación de presupuestos funcionales entraña una evaluación de las peticiones para determinar el volumen de trabajo, costos de las actividades, normas de ejecución y criterios conexos. Desde entonces en la revisión de presupuestos han predominado variantes de esta técnica y se ha adoptado parcialmente el método de evaluación que se ha descrito antes.

Más recientemente, se han adoptado técnicas perfeccionadas al reconocerse explícitamente el aumento de los gastos y su complejidad, los cambios de la situación económica y las deficiencias de los sistemas presupuestarios existentes. Estas técnicas pueden agruparse en tres clases: 1) sistemas presupuestarios perfeccionados, incluida la implantación de presupuestos de base cero, presupuestos multianuales, presupuestos en volumen y legislación tardía; 2) técnicas presupuestarias para regular la demanda, que consisten en métodos para producir cambios a corto plazo en los gastos aprobados con el fin de satisfacer los requisitos de regulación de la demanda, y 3) sistemas de gestión y técnicas de evaluación suplementarios que comprenden sistemas perfeccionados de datos para facilitar el análisis de determinados aspectos. Como la mayor parte de todo esto se examina con mayor detalle en el Capítulo 11 basta con reconocer aquí que las técnicas presupuestarias han ido evolucionando para adaptarse a nuevas situaciones. Cabe hacer una advertencia. Estas técnicas son reflejo únicamente de los medios de que dispone el

gobierno y no son necesariamente representativas de todas las situaciones o de todos los países. En la práctica no se utiliza ninguna técnica con carácter exclusivo, sino que lo más probable es que se adopte una combinación de métodos.

FUNCIONAMIENTO DE LAS TECNICAS

Si las técnicas se utilizan tal como se supone, ¿cómo es que los resultados presupuestarios son distintos de las estimaciones? La respuesta a esa pregunta puede encontrarse en parte en el funcionamiento de las instituciones y en parte en los métodos que rigen la aplicación de las técnicas. Una vez aceptado que se subestiman deliberadamente los ingresos, ¿qué puede decirse sobre la subestimación de los gastos corrientes y la sobreestimación de los gastos de inversión o de desarrollo? La subestimación de los gastos corrientes se atribuye al principio general de que si se reducen los gastos ordinarios podrán destinarse mayores sumas a inversiones e, independientemente de lo acertada que puede ser esa opinión, con frecuencia los organismos que reciben las asignaciones aparentan estar de acuerdo y comprenden la realidad de la situación. En cierto sentido, especialmente en lo que respecta a los gastos relacionados con la demanda, las técnicas de previsión de que se dispone no permiten efectuar estimaciones con errores mínimos. Los ministerios tienen también un sesgo persistente al alza en sus estimaciones, de manera que éstas tienden a convertirse en profecías que se cumplen por sí mismas. Institucionalmente, la apatía y la falta de medios en los organismos han hecho que se preste menos atención a las cuestiones más importantes y, al mismo tiempo, se ha dado mayor importancia a las técnicas de revisión del presupuesto. Esta nueva orientación ha contribuido en parte a que se hayan adoptado métodos arbitrarios de revisión de las estimaciones. Hartle sostiene que las decisiones que se toman al formular el presupuesto son básicamente arbitrarias y que el procedimiento de elaboración del presupuesto legitima esas decisiones.¹⁸ En cierto modo, el comentario de Hartle es exagerado y entraña una paradoja. Es preciso reconocer que los métodos arbitrarios tienen graves limitaciones y solamente pueden aplicarse durante breves períodos.

No hace falta insistir en que no bastaría adoptar métodos mecanistas sin que fueran acompañados de principios filosóficos relativos a la elaboración de presupuestos. Los aspectos filosóficos de los métodos presupuestarios han sido analizados por varios especialistas en ciencias políticas, especialmente Caiden y Wildavsky, Crecine y Cowart y Brofass.¹⁹ En estos estudios se teoriza principalmente que los métodos que se siguen al preparar presupuestos son lineales y previsibles. Aún cuando varias tesis han sido sometidas a pruebas empíricas limitadas, cabe mencionar algunas de las más importantes. Se mantiene que el método seguido sería uno de los cinco siguientes: 1) el organismo presupuestario aprobará por lo general las peticiones que se mantengan al mismo nivel que las del ejercicio anterior; 2) todo aumento de asignaciones por encima del nivel del ejercicio anterior dependerá de la influencia o poder de que gocen los organismos que las reciben y de la magnitud de los ingresos de que probablemente se disponga en el ejercicio siguiente; 3) la revisión del presupuesto tiende a ser superficial dentro del contexto de una mayor disponibilidad de recursos; 4) en el caso de un probable déficit presupuestario se

hará un intento de nivelar el presupuesto mediante asignaciones menores, y 5) cuando se prevé un superávit es más probable que los funcionarios públicos aprueben mayores gastos. Si bien estos métodos se basan en la experiencia práctica no por ello dejan de simplificar excesivamente la realidad. Sin duda, la aplicabilidad de estos métodos será distinta según el nivel de administración pública y variará según la situación económica. Dichos métodos implican que la preparación del presupuesto es puramente un proceso de negociación, que los méritos que puedan tener los programas no determinan su aceptabilidad, que el gobierno no ha formulado una política específica y que los gobiernos no establecen una distinción entre los factores limitativos de carácter económico y los de carácter financiero, y que, en síntesis, el procedimiento presupuestario ha cesado de desempeñar una función normativa. Al expresar estas implicaciones es posible que los analistas hayan tendido a generalizar basándose en conceptos limitados y que hayan confundido lo que es simbólico con el fondo de la cuestión. Al propio tiempo, no puede decirse que esas tesis no sean defensibles, puesto que en parte son ciertas. El peligro radica en creer en su aplicabilidad universal y en suponer que el presupuesto es el resultado de un enfoque unilateral. El análisis presentado en las secciones anteriores sirve de ejemplo de la complejidad que entraña la preparación de presupuestos y demuestra también la influencia que ejercen numerosos factores. Los resultados que dé la revisión del presupuesto y el proceso conexo de elaboración del presupuesto dependerán, en resumen, de lo siguiente: 1) el reconocimiento explícito de los factores limitativos; 2) el reconocimiento de los elementos económicos que dejan sentir su influencia y del papel que corresponde al presupuesto en su modificación, incluidos los desfases con que entran en vigor las medidas presupuestarias, y 3) el reconocimiento de que en el proceso presupuestario se debe atribuir a la planificación y a la gestión la importancia que merecen.

ANALISIS ECONOMICO DEL PRESUPUESTO

Anteriormente se ha hecho hincapié en el papel fundamental que corresponde al presupuesto en la gestión económica. Recapitulando la exposición puede decirse que, aunque hay diferencias en las opiniones políticas y el concepto que se tiene de la función que corresponde al Estado y hay diferencias importantes entre las políticas intervencionistas y no intervencionistas del gobierno, un factor común es el reconocimiento del presupuesto como instrumento importante de gestión económica. Con el transcurso de los años se ha ido reconociendo cada vez más los efectos que el presupuesto ejerce en la economía y, a su vez, los efectos que la economía produce en el presupuesto. En estos asuntos, las decisiones anuales, tanto dentro como fuera de las administraciones públicas, tienen que ver con el estímulo o freno que ha de ejercerse en la economía. Los indicadores del nivel de empleo, los precios, el crecimiento económico y la balanza de pagos son ahora importantes para determinar el nivel correcto de gastos anuales, pero no han sido objeto de la atención que se les presta en las publicaciones tradicionales sobre el presupuesto de las administraciones públicas. En cierto modo, esta falta de atención es indicio de la apatía que existe en las burocracias, dado que el encargado del presupuesto consideraba que los aspectos económicos eran ajenos a sus actividades cotidianas. Ese enfoque basado en el

aislamiento dio lugar a grandes diferencias entre la política presupuestaria y la formulación de presupuestos. A veces parecía que no hubiera ninguna relación significativa entre el discurso de presentación del presupuesto y los documentos que lo acompañaban y como si se hubieran puesto juntos con prisas. Esta etapa se ha superado en gran parte y la experiencia obtenida en los países industriales y en los países en desarrollo indica que el análisis económico ha pasado a formar parte integral de la elaboración del presupuesto. Es cierto que todavía existen diferencias entre la función del economista y la del que formula el presupuesto, pero en la nueva situación cada uno de ellos actúa a modo de parámetro y de fuerza disciplinaria del otro. El proceso presupuestario se ha visto también facilitado por la expansión de la teoría macroeconómica que tiene en cuenta la existencia de relaciones causales entre los principales agregados económicos. También se dispone ahora de técnicas de investigación que permiten una mayor cuantificación de las variables al formular la política fiscal y, en particular, al analizar políticas alternativas. Las cuestiones principales son si los efectos del presupuesto se producen en sentido correcto y son de magnitud suficiente. Al responder a esos interrogantes debe prestarse atención a lo siguiente: 1) la teoría elegida para explicar la macroeconomía, 2) la naturaleza de la economía (industrializada o en desarrollo) y 3) el tipo de mediciones elegidas para evaluar el estímulo del presupuesto.

ENFOQUES TEORICOS

La expansión de la teoría económica keynesiana ha ejercido, como se ha indicado en el Capítulo 1, un profundo efecto en la formulación de la política fiscal en los países industrializados. El objetivo principal que se siguió después de la Segunda Guerra Mundial fue el de lograr el pleno empleo en estas economías, y se creía que éste podría conseguirse mediante la regulación de la demanda. Sin embargo, luego se vio que el pleno empleo no podía lograrse de esta manera sin que fuera acompañado de inestabilidad de los precios y de problemas en la balanza de pagos. Posteriormente, en el decenio de 1960, se creyó que la gestión de la demanda, unida a la política de ingresos, reduciría las presiones sobre los precios. Este enfoque, que hace hincapié en la demanda global como aspecto fundamental de la política de estabilización, se basa en la premisa de que un estímulo de la demanda global da lugar a un aumento de la demanda y, por ende, contribuye al crecimiento del PNB. A su vez, ese estímulo puede darse por medio de mayores gastos públicos. Los gastos públicos crean ingresos y estimulan la demanda, y los ingresos públicos reducen el poder adquisitivo o la demanda de la colectividad y —en un marco en el que los gastos públicos aumentan a un ritmo más acelerado que los ingresos públicos— tienen la capacidad de contribuir a un aumento de los recursos reales. A la inversa, un aumento de los ingresos públicos reduce el poder adquisitivo de la colectividad y libera recursos reales para el sector público. Al mismo tiempo se reducen las presiones de la demanda. Este marco de regulación de la demanda global sigue desempeñando un papel importante en la política fiscal, aunque su eficacia es dudosa. Otro enfoque, denominado monetarismo, sostiene que los salarios e intereses reales de la economía están determinados por la oferta y la demanda. Según los monetaristas, un déficit del pre-

supuesto de las administraciones públicas (como diferencia entre el total de gastos e ingresos) que se financie recurriendo al crédito del banco central induce una considerable expansión del crédito y contribuye a que suban los precios. Además, los partidarios del monetarismo sugieren que el déficit que se financie mediante empréstitos públicos "desplaza" a los gastos del sector privado y contribuye a que se eleven los tipos de interés, y que el nivel de empleo, que es lo que más interesa al gobierno, queda básicamente sin afectar. Después que las operaciones del sector privado quedan desplazadas, las actividades de las administraciones públicas las suplantán pero no agregan ninguna capacidad nueva de empleo en la economía. En cambio, sí ocurren al mismo tiempo alzas de los precios. El monetarismo da por sentado que la economía es básicamente estable y que la intervención fiscal por medio de mayores déficit produce efectos perdurables en la liquidez. No obstante, si se hace menos estricto el supuesto de la estabilidad básica de la economía, puede atribuirse una función más importante al presupuesto. Los enfoques basados en la regulación de la demanda y en el monetarismo recalcan, respectivamente, los efectos fiscales y de liquidez del presupuesto de la economía. En la práctica, los efectos presupuestarios en la economía son a la vez fiscales y de liquidez. Los efectos fiscales se transmiten a través de las compras de bienes y servicios que representan una demanda neta de recursos reales o del PNB, y los impuestos y las transferencias a los hogares y al sector empresarial en el presupuesto afectan al poder adquisitivo de la colectividad y, de este modo, a los gastos de consumo e inversión. Los efectos de liquidez provienen de las operaciones de las administraciones públicas que afectan a la magnitud y composición de la deuda pública.

Estos enfoques amplios son reflejo del marco dentro del que es preciso analizar los efectos del presupuesto. Según la situación se hará más hincapié en unos aspectos o en otros y variarán los ajustes que se introduzcan. Un aspecto importante de interés especial para las economías abiertas es el de los efectos que producen las operaciones de las administraciones públicas en la balanza de pagos. En particular, en un régimen de tipos de cambio flotantes, las variaciones de la oferta monetaria de un país en relación con la de otros países produce un efecto significativo en su tipo de cambio.²⁰ Esto significa que si hay una contracción del gasto público y de la oferta monetaria interna, únicamente se logrará mejorar la tasa de inflación interna si se permite que se aprecie el tipo de cambio. A la inversa, el tipo de cambio se deprecia cuando el gasto público y la oferta monetaria son expansionistas. El tipo de cambio es un indicador de la orientación de la política fiscal y monetaria en lo que respecta a las relaciones de un país con el resto del mundo.

Las distintas teorías tienen que reconocer las diferencias estructurales que existen entre los países industrializados y los países en desarrollo. Puede alegarse que los instrumentos básicos del análisis son los mismos independientemente del nivel de ingresos o del nivel económico de los países. Con todo, hay diferencias reconocidas que implican grados diversos de aplicabilidad de los instrumentos fiscales y monetarios. En los países industrializados, la política fiscal o la regulación de la demanda dentro del marco keynesiano consisten en reducir el desempleo y estimular la demanda por medio del gasto con déficit presupuestario. Dicho en términos presupuestarios, los objetivos de los países en desarrollo se concentran en el crecimiento económico y en la formación de capital. En

realidad, el problema fundamental del análisis presupuestario es el de encauzar los recursos disponibles hacia la formación de capital.

CARACTER DE LOS EFECTOS

Se ha indicado que los ingresos públicos tienden a ejercer un efecto reductor del ingreso nacional, mientras que los gastos públicos tienen un efecto estimulante del ingreso nacional. No obstante, si bien son ciertos los principios teóricos que sirven de fundamento, no puede decirse lo mismo sobre cada fuente de ingresos o tipo de gastos y de empréstitos. Todo depende en gran parte de la estructura institucional y, en lo que respecta a la deuda, de la política monetaria. Por lo tanto, es pertinente examinar las consideraciones amplias aplicables a las diversas categorías presupuestarias. Se reconoce, empero, que existen ciertas características presupuestarias comunes. En primer lugar, el análisis económico da por supuesta una definición del sector gobierno en la que se esté de acuerdo. El presupuesto no sólo incluye el presupuesto administrativo, que posiblemente sea limitado por diversas razones, sino las operaciones del sector gobierno en su totalidad. Aunque, como se ha indicado anteriormente en este capítulo, la definición de administraciones públicas y de sector público es ambigua, el sistema de cuentas nacionales ofrece un punto de partida útil. En segundo lugar, la trascendencia económica radica en el impacto que produce el presupuesto en la economía durante el período para el que se calcula el presupuesto, lo cual indica la necesidad de determinar los flujos de fondos inherentes al proyecto de presupuesto. Hay que excluir las partidas que signifiquen obligaciones pero ningún desembolso en efectivo.²¹ En tercer lugar, hay que prestar atención a las fechas en que tienen lugar los cambios de los impuestos o de los gastos, ya que puede haber un retraso antes de que se dejen sentir sus efectos. En cuarto lugar, lo que aquí interesa son los efectos primarios que ocasiona el presupuesto y no los efectos secundarios ulteriores. Aunque los efectos ulteriores son también importantes, su medición es problemática y depende de los desfases y relaciones empíricas entre el ingreso nacional, el consumo y el ahorro.

Los efectos que produce cada categoría de presupuesto son característicos. Sin necesidad de efectuar un análisis extenso y minucioso de cada elemento componente conviene considerar ciertas propiedades generales de comportamiento, que se resumen en el Cuadro 6. Se da por supuesto que la tributación da por resultado una reducción del consumo, pero ciertos impuestos, como por ejemplo gravámenes sobre el capital, los impuestos sucesorios y las rentas provenientes de bienes ya existentes (a diferencia de bienes de nueva creación) puede que no se paguen con cargo a los ingresos corrientes y, por lo tanto, pueden no reducir el consumo. Al reconstruir el presupuesto con fines de análisis económico sería ideal si las transacciones que no inciden en el ingreso corriente pudieran clasificarse por separado a fin de medir el verdadero efecto inflacionario del presupuesto.²² Del mismo modo, resulta difícil determinar los efectos que ejercen los impuestos sobre la renta de las empresas, ya que una parte de estos impuestos se percibirían en forma de impuestos sobre la renta personal y, por consiguiente, serían deflacionarios. Pero, en parte, los impuestos sobre la renta de las empresas representan

también una inversión en potencia. Los impuestos indirectos, incluidos los impuestos específicos al consumo y a las ventas, tendrían que tener supuestos concretos en relación con su incidencia y traslación. Si los paga el productor, dicho pago representaría una reducción de la renta y se consideraría como impuesto sobre la renta. En cambio, cuando el gravamen incide en los consumidores el pago de impuestos específicos al consumo y a las ventas no afecta a la renta disponible pero sí puede afectar a la propensión al ahorro o al consumo según ésta se vea influida por la renta real. Los impuestos indirectos, incluidos los derechos arancelarios, aumentan el costo de los materiales y elevan los precios. Por consiguiente, hay que comparar cuidadosamente los efectos de los impuestos en el consumo con su influencia en el alza de los precios y la inflación.

Hay que identificar por separado el efecto de las donaciones, que es considerable en los presupuestos de los países en desarrollo. Las donaciones representan tan sólo una parte de los fondos provenientes del exterior, entre los que figuran también los empréstitos externos. En el Cuadro 6 se establece una distinción entre donaciones, que aparecen junto con los ingresos tributarios y no tributarios, y los empréstitos del exterior, que figuran en la parte de financiación. Cuando los fondos externos se gastan en el exterior su efecto en el PNB y en la balanza de pagos es neutro, ya que no representan demanda alguna de recursos reales de la economía. Cuando los fondos provenientes del exterior se gastan en la economía interna constituyen una demanda de recursos y, en ese caso, ejercen un efecto expansionista en el PNB y un efecto favorable en la balanza de pagos.

Los gastos abarcan una variedad más amplia de elementos que los ingresos, pero la consideración principal al analizar los efectos del presupuesto es el grado en que los gastos públicos crean demanda de los recursos que provienen de la producción nacional y de la importación. Las diversas categorías de gastos tienen repercusiones distintas. Al medir los efectos de los gastos no es pertinente su clasificación en gastos corrientes u ordinarios y gastos de capital. (Puede que ese concepto sea necesario para determinar la aportación de las administraciones públicas al financiamiento del crecimiento económico, tema que se examina más adelante en este capítulo). La clasificación de los gastos depende de los fines que persiga el análisis. Los gastos producen efectos importantes en el producto, el ingreso nacional y la balanza de pagos, así como en la distribución de los beneficios. En vista de objetivos de política divergentes, es posible que cada objetivo general de política económica necesite una clasificación diferente. Por ejemplo, las necesidades que tienen las administraciones públicas de bienes y servicios pueden ejercer una fuerte influencia en la estructura y localización de la industria, como sucede en el caso de las compras relacionadas con la defensa en los países industrializados. En algunos casos, las compras de productos que efectúan las administraciones públicas serían útiles para determinar la demanda de recursos escasos. En algunos países, especialmente en los que se encuentran en vías de desarrollo, puede ser necesario indicar el elemento de los gastos que corresponde a importaciones o a divisas, con miras a determinar e incluir en el presupuesto las divisas necesarias.²³ No obstante, por razones de conveniencia se clasifican los gastos en fondos gastados en bienes y servicios, que constituyen una demanda directa de recursos; transferencias, que representan una demanda indirecta de recursos; servicios, incluidos los desembolsos en concepto de sueldos y salarios, que constituyen por término

medio más de la mitad de los gastos en los países en desarrollo, y formación bruta de capital, que incluye las nuevas adiciones y aumentos de las existencias. Si se excluyen los impuestos pagados por la adquisición de bienes y servicios, los gastos en concepto de bienes y servicios ocasionan, con una correspondencia casi de uno a uno, aumentos de la demanda y presión inflacionaria. Las transferencias comprenden una gran variedad de transacciones, que van desde el pago de intereses, pensiones y subsidios a los hogares y sectores productivos hasta donaciones a personas físicas. Cuando esas transferencias dan lugar a nuevos ingresos monetarios se crearán nuevas presiones de la demanda, según sea la propensión al consumo. La demanda que se haya creado de este modo no tendrá, a diferencia de los bienes y servicios, una relación directa en términos de demanda y variará según sea el carácter de la transacción. Si se ha de efectuar un análisis adecuado hay que determinar por separado los efectos de cada caso.²⁴

Otra categoría importante es el crédito que conceden las administraciones públicas. Se acepta en general que las administraciones públicas no se dedican a prestar dinero para obtener utilidades como hace una institución bancaria o financiera. El crédito lo conceden las administraciones públicas para contribuir al logro de un objetivo que no pueda alcanzarse mediante gastos normales, y es de dos tipos: ayuda a otros países y préstamos que se conceden dentro de la economía. El crédito a otros países, cuando se concede en forma condicionada a que los fondos se gasten en el país que otorgue la ayuda, debe considerarse mejor como gasto.²⁵ Los préstamos que se conceden a las industrias nacientes, los pequeños agricultores y a otros diversos beneficiarios constituyen un aumento de la demanda global, si bien sus efectos pueden ser menores que los de la demanda directa pero mayores que los de las transferencias.

Cuadro 6. Esquema de análisis económico del presupuesto

Categorías del presupuesto	Efectos en la demanda global
1. Entradas Ingresos tributarios Ingresos no tributarios	Deflacionarios en general por razón de la posible reducción de la demanda. Son aplicables varias salvedades y dependen en gran parte de si estos pagos se efectúan con cargo a la corriente actual de ingresos o a los saldos.
Donaciones	El efecto neto es neutro cuando las donaciones se gastan en el exterior.
2. Gastos Gasto corriente en bienes y servicios de formación de capital	Los gastos de las administraciones públicas contribuyen a la demanda global y suponen una demanda neta de recursos. (Se excluye la formación de capital la compra de bienes existentes).
Transferencias	Indican generalmente adiciones a los ingresos monetarios de los hogares. Los subsidios aumentan los ingresos reales de los hogares, y su efecto global depende del carácter de los subsidios y de su incidencia en productores y consumidores.
Créditos netos concedidos	Generalmente expansionistas ya que aumentan la demanda global; pero hay que tener en cuenta el efecto de las compensaciones fiscales, como por ejemplo el aumento de los ingresos públicos o la reducción de los gastos públicos.
3. Déficit (1-2)	

Cuadro 6 (continuación)

Categorías del Presupuesto	Efectos en la demanda Global
4. Financiado mediante	
1. Deuda externa	Generalmente ejerce un efecto expansionista, pero un efecto favorable y compensador en la balanza de pagos.
2. Deuda interna	
a. Empréstitos no bancarios (hogares privados)	Efectos de contracción en vista de la reducción implícita del poder adquisitivo y de la demanda. No es probable ningún efecto significativo en la demanda global si las aportaciones provienen de saldos inactivos.
b. Bancos comerciales	Ningún efecto expansionista si el ajuste se efectúa mediante la reducción del crédito al sector privado. Sin embargo, cuando es posible la participación de los bancos comerciales debido a que el banco central accede a la concesión adicional de crédito, produciría un efecto expansionista en la demanda global.
c. Banco central	Efecto expansionista en la demanda a través de los mayores ingresos privados y de la mayor liquidez.

Los empréstitos públicos presentan un problema distinto ya que es ahí donde se manifiestan claramente los efectos que produce el presupuesto en la liquidez y las relaciones con la política monetaria. Los empréstitos obtenidos de los hogares, que posiblemente no representen un monto considerable, podrían significar un efecto de contracción en algunas situaciones. La participación del público en el programa de empréstitos públicos no es obligatoria como sucede con la tributación. Los impuestos reducen el consumo al incidir directamente en la corriente de ingresos del sector privado. La compra voluntaria de bonos del Estado por parte del público significa que los fondos provienen de ahorro anterior y no de ingresos corrientes. No obstante, puede suponerse una reducción del poder adquisitivo y de la demanda si las compras de bonos provienen de ingresos corrientes y son inducidas por tasas de interés elevadas y concesiones fiscales

ofrecidas por el gobierno. Una vez que se introduce la cuestión de las tasas de interés hay que tener en cuenta varios resultados posibles que implican una consideración más extensa de la política monetaria.

Los bonos del Estado los adquieren también los bancos comerciales. Los bancos pueden otorgar crédito al sector público si reducen el que conceden al sector privado. Si este ajuste del crédito ocurre dentro de un monto fijo, no se producirá ningún efecto en la demanda global. Por el contrario, si el crédito lo otorgan los bancos con cargo a un exceso de reservas o recurriendo a una línea de crédito del banco central, se introducirá nueva liquidez en la economía, lo cual dará por resultado una expansión de la demanda global. El mismo fenómeno surge cuando el banco central otorga crédito para financiar el presupuesto; cuánto mayor sea el recurso al banco central mayores serán los efectos probables en la demanda global.

Las identidades que aparecen en el Cuadro 6 indican las tendencias generales del impacto del presupuesto. La existencia de un equilibrio entre los ingresos y los gastos no significa necesariamente que se neutralicen los efectos estimulantes de los gastos y la influencia restrictiva de los impuestos. Las consideraciones relativas a la política fiscal no concluyen con los saldos contables de un ejercicio, sino que se ocupan de la variación con respecto al ejercicio anterior y la tendencia que manifieste esa variación. La nivelación del presupuesto se ve afectada no solamente por lo que haga el gobierno sino también por la evolución que registre la economía. Aun en el caso de que no se modifique el presupuesto, en realidad experimenta cambios de un ejercicio a otro. Los ingresos tributarios, como resultado del carácter progresivo del sistema, puede que sean mayores que los gastos cuando la actividad económica sea intensa, o bien puede suceder que los gastos sean mayores que los ingresos debido a la acción de los estabilizadores automáticos cuando haya atonía económica.

CONCEPTOS DE DEFICIT O SUPERAVID

En el análisis económico en conjunto es fundamental el concepto de déficit al presentar los datos presupuestarios. En el pasado los déficit presupuestarios se consideraron censurables e indicativos de una mala gestión financiera. La regla principal era la de nivelar el presupuesto, regla que sigue dominando la elaboración del presupuesto en varios países. Por ejemplo, en Japón, Indonesia y Filipinas es requisito constitucional que el presupuesto esté equilibrado. El equilibrio que se especifica es de tipo contable y exige que las entradas sean iguales que las salidas. En la práctica esa insistencia exige procedimientos que incluyen fondos provenientes de préstamos en los ingresos globales. El equilibrio contable no indica por sí solo las corrientes económicas fundamentales, ya que, por definición, cuadran los totales de ambos lados del balance.

Al reorganizar los asientos en el presupuesto de ingresos y en el de gastos, el fin principal que se persigue es el de facilitar la formulación de la política económica. Con tal fin se han instituido con el transcurso de los años varias mediciones, que pueden clasificarse en a) mediciones únicas, b) el enfoque basado en componentes, y c) mediciones cíclicas. Una característica común de todos estos enfoques es que se recurre y se utilizan las cuentas

nacionales. En las cuentas nacionales se utiliza mucho menos la medición única y su uso es de origen reciente, como se indicará más adelante.

El método basado en una sola medición se ha aplicado más con el transcurso de los años, como resultado de las tareas de gestión económica y de la evolución de las teorías económicas. Se han elaborado cuatro conceptos claramente definidos, cada uno de los cuales es reflejo de las exigencias del análisis económico: 1) el concepto de déficit basado en la deuda pública, 2) el concepto de déficit basado en el activo neto, 3) el déficit global y 4) el concepto de déficit presupuestario interno.

En el Cuadro 7 se presenta el concepto del déficit basado en la deuda pública, según el cual la cuantía del déficit presupuestario se define como la diferencia entre los ingresos (A), por una parte, y los gastos corrientes (C) y adquisición neta de activos (D), por otra. Esta cifra ($A - C + D$) es igual a los empréstitos netos (B), ajustados para tener en cuenta las variaciones en efectivo en poder de las administraciones públicas. No obstante, como probablemente las tenencias de efectivo serán insignificantes, se considera que el presupuesto está nivelado si los empréstitos netos no varían con respecto a los ejercicios anteriores o son iguales a cero.²⁶ El concepto basado en la deuda pública ofrece un ejemplo de política fiscal prudente anterior a la Depresión que hacía hincapié en presupuestos equilibrados y consideraba la deuda como un derroche por parte del gobierno que no tenía justificación salvo en épocas de conflicto bélico. La ejecución de ese tipo de presupuesto significaba una disciplina rigurosa pero carecía de flexibilidad para los fines de estabilización económica. El concepto del déficit basado en la deuda pública significaba que la mejor política fiscal consistía en restringir los gastos de manera que fueran iguales a los ingresos tributarios. Sin embargo, al hacerse imperiosa luego la aplicación de una política fiscal activa, se creyó que las administraciones públicas podían endeudarse mientras las consiguientes obligaciones contraídas tuvieran su equivalente en un aumento de los activos. Esto dio lugar a que se elaborara el concepto del déficit basado en el activo neto. De acuerdo con el ejemplo que aparece en el Cuadro 7, se define el activo neto como la diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos ($C - A$), que es igual al exceso de empréstitos netos con respecto al aumento neto del activo ($B - D - E$). Implícito en la medición del activo neto figura el requisito de la división del presupuesto en gastos corrientes y de capital, financiándose estos últimos mediante empréstitos.

Una variante de este concepto es el de superávit en cuenta corriente. El superávit corriente trata de medir el ahorro que logran obtener las administraciones públicas ya sea movilizándolo más ingresos o limitando los gastos corrientes. La utilización de este concepto tiene varias repercusiones que pueden examinarse desde el punto de vista de los recursos obtenidos y de la gestión del presupuesto. Este último aspecto, que tiene que ver principalmente con la estructura del presupuesto y sus repercusiones para la elaboración del mismo, se examina en el Capítulo 10. Desde el punto de vista de los recursos obtenidos, el concepto es útil para determinar la medida en que ha habido una traslación de recursos de la colectividad a las administraciones públicas. En los países en desarrollo se emplea esta medición para determinar la magnitud del ahorro público y su aportación a la actividad global de desarrollo. Con frecuencia los donantes de ayuda utilizan también esa medición para determinar el grado en que una colectividad está sacrificando sus necesi-

dades actuales a cambio de conseguir determinados fines en el futuro. Con todo, el concepto no sirve de ilustración de los efectos del presupuesto, y su utilidad queda limitada a determinar la movilización de recursos.

Cuadro 7. Ejemplo de equilibrio del presupuesto

Entradas	Gastos
A. Ingresos (tributarios y no tributarios)	C. Gastos corrientes
B. Empréstitos netos	D. Adquisición de activos reales y financieros, excluido el efectivo.
	E. Aumento (+) o disminución de las tenencias de efectivo.
A + B	= C + D + E

SALDO GLOBAL

El concepto del déficit o saldo globales tiene varias connotaciones y métodos de elaboración.²⁷ A los efectos de esta exposición, el déficit global es el que se ilustra en el Cuadro 6, donde figuran los ingresos, gastos y empréstitos como grupos separados, cada uno de los cuales podría utilizarse por sí solo o colectivamente para determinar los efectos del presupuesto.²⁸ Cada categoría presupuestaria puede relacionarse con la actividad económica calculándola como proporción del PNB. El saldo presupuestario global o el déficit global, expresado como porcentaje del PNB, ofrece una primera aproximación y una medición única importante de los efectos que ejercen las operaciones fiscales de las administraciones públicas. En la medida en que se formula por anticipado y se revisa simultáneamente a la preparación del presupuesto, indica los probables efectos en la demanda, así como los efectos del financiamiento en la liquidez que dimanar del presupuesto. Ahora bien, si el saldo global se formula después de que se ha concluido la actividad presupuestaria, como sucede en el caso de varios países en desarrollo, su utilidad es puramente teórica. Más importante es el hecho de que implica que el presupuesto se prepara principalmente como una tarea contable y que toda política económica es de carácter secundario en vez de ser su inspiración principal.

Una variante del concepto del déficit presupuestario global es el concepto de saldo presupuestario interno, que ocupó el primer plano después del encarecimiento del petróleo en 1973-74. En los países que tenían grandes ingresos fiscales, las mayores rentas provenientes de los gastos públicos provocaron tensiones en la economía interna y

estimularon las presiones inflacionarias. En esos casos los superávits presupuestarios, que se supone producen efectos de contracción, han resultado en la práctica ser expansionistas. El concepto de déficit o superávit presupuestario global sería engañoso como instrumento de política económica en ese contexto. A fin de satisfacer las necesidades específicas de los países exportadores de petróleo, y de otros países en circunstancias parecidas, se ha propugnado la técnica de dividir el presupuesto en sus elementos interno y externo. Conforme a este método, el saldo interno es el elemento del saldo global del que se han excluido las transacciones presupuestarias externas. Por ejemplo, si el país X tiene un superávit externo de 500 y su superávit presupuestario global es de 200, su déficit interno es de 300. Es preciso analizar más a fondo estos aspectos en relación con los efectos del presupuesto en la liquidez, pero esta medición indica en términos generales el carácter de los efectos que experimenta la economía interna. La utilidad de esa técnica radica en que pone de manifiesto el elemento que, en otro caso, quedaría oculto si se sigue un enfoque agregado del saldo presupuestario.

Estas dos técnicas tienen a la vez limitaciones conceptuales y operativas. En primer lugar, las operaciones y tareas de las administraciones públicas son demasiado complejas para que puedan expresarse satisfactoriamente en un solo estado financiero. Aunque esto es cierto, la ventaja de un saldo global consiste en que éste ofrece la información básica en forma útil. En segundo lugar, la técnica del saldo global no tiene en cuenta factores de ponderación, es decir, todas las partidas presupuestarias tienen el mismo valor absoluto, y desde ese punto de vista simplifica excesivamente un problema en vez de tratar de resolverlo. En tercer lugar, como ya se ha indicado, el concepto global no reconoce por separado los elementos interno y externo. Pero, si ese concepto se suplementa por medio del concepto de saldo presupuestario interno, se pueden cumplir mejor los fines que persiga la política formulada. El problema práctico consiste en establecer criterios adecuados para separar los sectores interno y externo y tener los datos presupuestarios clasificados según se trate de gastos internos o externos. Por ejemplo, los sueldos que se pagan en las embajadas en el exterior pueden repatriarse, o es posible que los productos adquiridos en las tiendas del país sean de hecho importados. Estos conceptos no resuelven definitivamente el problema presupuestario, pero sí ofrecen un método de cálculo que va quizá más allá de los métodos intuitivos que han predominado en el pasado. El problema principal sigue siendo el de integrar estos procesos analíticos en el proceso presupuestario.

OTROS CONCEPTOS

Para compensar algunas de las deficiencias del concepto agregado del saldo global, se ha formulado un enfoque del presupuesto basado en los componentes ponderados del saldo.²⁹ En este método se asignan factores de ponderación a las distintas categorías de ingresos y gastos. El saldo derivado de la suma de los productos que se obtienen multiplicando cada categoría presupuestaria por su coeficiente se considera indicativo de los efectos del presupuesto. La elección de los factores de ponderación se basa en extensos trabajos empíricos, ya que en otro caso existe el peligro de que sean reflejo de juicios superficiales sobre el carácter de las transacciones financieras. El concepto no se ha

aplicado muy extensamente, debido en parte a este riesgo y también a que los coeficientes varían con el tiempo y entre las diversas categorías. Resulta difícil elaborar un calendario sin plazos específicos, dado que la propia economía se encuentra siempre en evolución. En los casos en que se ha aplicado la técnica ha contribuido a determinar los efectos en la balanza de pagos. Este método es útil en los países en que los mayores ingresos se traducen generalmente en una mayor demanda de productos de importación.

El enfoque basado en el saldo global y los demás enfoques que aquí se describen tratan principalmente de establecer una relación con el PNB. Tres conceptos principales, que se han formulado durante los cuatro últimos decenios con diverso éxito y grado de aplicabilidad, tratan de relacionar el déficit presupuestario con la fase en que se encuentre el ciclo económico y suponen la separación de los efectos del presupuesto en la economía de los que produce la economía en el presupuesto. Los tres conceptos, elaborados en Estados Unidos, la República Federal de Alemania y los Países Bajos, son respectivamente el concepto de superávit o saldo presupuestario de pleno empleo, el concepto del saldo neutro con respecto al ciclo y el concepto de margen presupuestario estructural. Estos conceptos tienen características complejas y en los últimos años han sido objeto de considerables estudios teóricos.³⁰ Seguidamente se presentan las características principales de los conceptos, sus limitaciones y su aplicación actual.

PRESUPUESTO DE PLENO EMPLEO

El concepto de presupuesto de pleno empleo surgió en los últimos años del decenio de 1950 y fue aceptado en 1972 cuando el Presidente de Estados Unidos lo empleó en el discurso anual sobre el presupuesto. En esencia, representaba un presupuesto en el que los gastos no sobrepasarían a los ingresos generados por la economía a nivel de pleno empleo, que se definió a tal fin como equivalente a un desempleo del 4% de la población activa. En el discurso se observó que "el presupuesto de pleno empleo tiene el carácter de una profecía que se cumple por sí misma. Al actuar como si nos encontráramos en una situación de pleno empleo, contribuiremos a que se origine ese pleno empleo".³¹ El concepto es una elaboración hipotética que tiene por objeto mostrar las estimaciones del ingreso público, a un nivel supuesto de producción en situación de pleno empleo, correspondientes a la estructura vigente o supuesta de los impuestos y al nivel existente o previsto del gasto público. Puesto que guarda relación con una economía que funciona al nivel del pleno empleo, difiere del presupuesto real y es también independiente de las fluctuaciones a corto plazo de la economía. El concepto se cuantifica mediante proyecciones de los ingresos públicos como parte del PNB tomando por base el nivel existente o deseado de tributación, y los gastos se ajustan para tener en cuenta el seguro de desempleo que se pagaría al nivel del 4% de desocupación. Se supone que los demás gastos públicos no se vean afectados por la desviación con respecto al nivel de pleno empleo. La cuantía del superávit o déficit del presupuesto de pleno empleo se calcula prescindiendo de la parte del margen del presupuesto verdadero que se debe a factores coyunturales o a la divergencia de la economía con respecto al pleno empleo. Por lo tanto, el superávit o déficit del presupuesto de pleno empleo no varía a la par del nivel de actividad económica

sino en relación con el nivel de gastos y de subsidios de desempleo que se paguen, por una parte, y con la presión fiscal, por otra. El concepto se ha utilizado principalmente como instrumento para demostrar la necesidad de déficit cíclicos, la aplicación de una política anticoyuntural y la aceptación de déficit presupuestarios efectivos. Esto tuvo un cierto atractivo inicial para justificar los déficit efectivos en función del superávit al nivel de pleno empleo, pero luego hubo tendencia en algunos círculos a considerarlo como una profecía que se cumplía por sí misma de déficit mayores y continuos.

El propio concepto de pleno empleo fue objeto de debate en términos generales por considerarse que desviaba la atención del verdadero presupuesto y fue también objeto de críticas concretas de sus aspectos analíticos. En general se aceptó la aplicación principal del concepto para demostrar la necesidad de déficit en un período de recesión económica, pero lo que se puso en duda fue la metodología utilizada. Si el concepto había de servir de norma, ¿cuál sería el nivel adecuado del superávit a largo plazo cuando se eliminan los factores coyunturales?. Como medida coyuntural presentaba varias dificultades. En primer lugar, se trata de un concepto que no tiene en cuenta factores de ponderación; además, extrapola tasas impositivas efectivas sin dar la debida ponderación a los cambios que ocurren en la proporción que corresponda a los diversos impuestos como consecuencia de modificaciones del presupuesto. Asimismo, no parece haberse dado la debida ponderación a la tasa de alza de los precios que se utilice para calcular los ingresos monetarios y la recaudación de impuestos al nivel de pleno empleo. Por estos motivos, el concepto no llegó a producir todos sus efectos prácticos y sólo sigue siendo útil con fines de instrucción.

PRESUPUESTO NEUTRO CON RESPECTO AL CICLO

En la República Federal de Alemania se elaboró una medición distinta en que la norma del presupuesto se divide en elementos "neutros" y elementos "cíclicos". Conforme a esta norma, los gastos públicos efectivos se consideran neutros cuando siguen siendo una proporción fija del producto o PNB potenciales y cuando la relación entre los ingresos tributarios y el PNB efectivo es la misma que en el año base. Para este fin se eligió 1966 como año base en el que el coeficiente neto de gastos fué 28,5% y los ingresos tributarios fueron 22,9%. El déficit neutro en años ulteriores fue el que resultó al aumentar los gastos al mismo ritmo del producto potencial, y los ingresos al mismo ritmo que el producto efectivo. El objetivo que se persigue es que los gastos públicos no aumenten a un ritmo más acelerado que el producto potencial y, de este modo, absorban más recursos reales de la economía. A corto plazo, el concepto significa que, cuando el PNB no llega a ser el producto potencial, los ingresos neutros se reducen en proporción a la deficiencia del PNB, mientras que no varía el gasto neutro con respecto al ciclo. El concepto se aplica relacionando los gastos con el producto potencial, y los ingresos con los valores efectivos del PNB a las mismas bases que se encuentran en el año base. El saldo del presupuesto efectivo de cada ejercicio se compara con el saldo neutro calculado y, si el déficit efectivo es mayor que el déficit neutro del ejercicio, se considera que es expansionista. Si el déficit efectivo es mayor en un año de expansión económica exacerbará las presiones inflacio-

narias, mientras que en un año caracterizado por una recesión será anticoyuntural. El concepto alemán se elaboró en una fase de crecimiento de la economía y tuvo por objeto reducir al mínimo los gastos inducidos por los ingresos públicos que, en otro caso, tendrían lugar. Se basó también en la creencia de que el año base representaba una norma. No obstante, el propio concepto tiene algunas limitaciones ya que, al igual que el superavit de pleno empleo, no distingue entre las categorías de gastos ni tiene en cuenta por separado los efectos de la economía en el presupuesto. Asimismo, si se hubiese llegado a aplicar, hubiera significado que el enfoque del año base se habría convertido en una nueva ortodoxia, con toda la rigidez que esto significa. Las autoridades alemanas no han utilizado el concepto en sus publicaciones oficiales ya que se consideró que era necesario perfeccionarlo.

MARGEN PRESUPUESTARIO ESTRUCTURAL

Puede encontrarse una variante del concepto de presupuesto neto en el concepto de margen estructural elaborado por las autoridades de los Países Bajos aproximadamente en el mismo período. El concepto tiene que ver con el aumento automático de los ingresos públicos como resultado del crecimiento real de la economía, que se considera como el margen presupuestario que podría utilizarse para reducir los impuestos o aumentar los gastos. El concepto tuvo su origen en un intento de restringir la carga fiscal. Para aplicar el concepto se comparan las decisiones anuales sobre ingresos y gastos públicos con una norma estructural que se obtiene a partir de la tendencia de crecimiento del producto nacional y del sistema tributario. A los efectos de calcular el "margen", se supone que los ingresos y gastos presupuestarios aumentarían al mismo ritmo que el aumento estructural del ingreso nacional. Si no se rebajan las tasas impositivas los ingresos tributarios aumentarán con mayor rapidez que el ingreso nacional debido al carácter progresivo del sistema tributario. Entonces se calcula la cuantía del margen como la suma del aumento proporcional de los gastos públicos y el aumento de los ingresos tributarios y no tributarios basado en la tendencia. Seguidamente esta suma algebraica se utiliza para reducir los impuestos o aumentar los gastos, pero ambos tipos de ajuste tienen que permanecer dentro de la suma. Con fines de aplicación práctica, las autoridades neerlandesas establecieron una norma para el saldo estructural del presupuesto a partir del año base a mediados del decenio de 1960, en que se consideró que el empleo y la balanza de pagos estaban en equilibrio. Esta norma del saldo presupuestario se utiliza para evaluar la política presupuestaria a mediano plazo, igual que en el caso del concepto del presupuesto neutro con respecto al ciclo económico. Con el fin de mitigar el efecto global de la progresividad del sistema tributario y el de la inflación, se implantó en 1971 un sistema parcial de indización del impuesto sobre la renta personal. El presupuesto de gastos se divide en gastos pertinentes y no pertinentes. Entre estos últimos figuran las de amortización de la deuda, aportaciones a instituciones financieras internacionales y partidas conexas y se excluyen del análisis del presupuesto. El margen que se obtiene de este modo se utiliza luego para el "análisis del impulso", que tiene por objeto determinar el efecto neto estimulante del presupuesto efectivo en el nivel de la demanda global y, de este modo,

su impacto en la liquidez. No obstante el actual concepto de superávit en cuenta corriente no sirve para ese aspecto. La medición del crecimiento debe basarse en los efectos que producen los gastos en distintos sectores en crecimiento, los cuales no pueden manifestarse plenamente en mediciones basadas en el ingreso nacional, como por ejemplo las cuentas nacionales. Para compensar esta deficiencia se está tratando de elaborar una serie de indicadores humanos, económicos y sociales que den a conocer el nivel de nutrición, educación, vivienda, abastecimiento de agua potable, nivel de saneamiento y expectativa matemática de vida.³⁴ Estos aspectos se concentran en los resultados de los gastos públicos, cuya medición forma parte correctamente de los presupuestos por programas. El desarrollo del análisis económico en los países en desarrollo dependerá de que se lleven cuentas actualizadas del ingreso nacional y este aspecto debe ser objeto de atención prioritaria.³⁵

Cuadro 8. Algunas características seleccionadas de conceptos de medición

Descripción del concepto	Ingresos	Gastos	Saldo Presupuestario	Situación del concepto
Déficit presupuestario global	Relaciona generalmente los ingresos como proporción del PNB.	Relaciona los gastos como proporción del PNB.	Hace lincaje en el nivel del déficit global (o total de empréstitos) como proporción del PNB. Si la variación es positiva con respecto al ejercicio anterior se considera que es expansionista.	Se utiliza normalmente como primera aproximación del efecto de las actividades principales en el ingreso nacional, pero la medición es menos precisa. Es un punto de referencia útil en la preparación del presupuesto y facilita la identificación rápida de los cambios del total de empréstitos y sus repercusiones en la gestión del dinero en efectivo. Es una regla práctica general para los que formulan la política fiscal.
Enfoque basado en los componentes				
Enfoque basado en el saldo presupuestario ponderado.	Se asignan factores de ponderación a los diversos tipos de ingresos bajo supuestos de incidencia y traslación de los impuestos para medir sus efectos primarios en el PNB.	Se asignan también factores de ponderación a las categorías de gastos para determinar los efectos primarios en el PNB y los efectos directos en la balanza de pagos.	La suma de los productos obtenidos multiplicando cada categoría presupuestaria por su factor de ponderación se considera como el saldo presupuestario ponderado. Sus efectos en el PNB se consideran como un indicador fiable y no como el déficit presupuestario global.	Este método se utiliza para formular modelos econométricos con el fin de determinar el sentido que debe imprimirse a la política macro-económica; se emplea también para determinar los efectos de los gastos. La utilización general de la técnica ha sido bastante limitada.
Mediciones Cíclicas				
Concepto de superávit del presupuesto de pleno empleo.	Proyecta los ingresos tributarios según las tasas impositivas efectivas implícitas como proporción del PNB a nivel de pleno empleo, que se define como una tasa constante de desempleo del 4% de la población activa.	Se supone que los gastos no variarán mucho a excepción del subsidio de desempleo correspondiente al pleno empleo de la mano de obra.	El superávit de pleno empleo representa la diferencia entre los ingresos y los gastos previstos con pleno empleo. La variación del saldo se utiliza como indicación de los efectos coyunturales de la política fiscal.	El concepto se utiliza principalmente como instrumento de presentación y para demostrar la necesidad de déficit cíclicos. El concepto no se emplea en Estados Unidos con fines de planificación fiscal a mediano plazo.

Concepto de presupuesto neutro con respecto al ciclo.	Los ingresos neutros con respecto al ciclo se calculan multiplicando el coeficiente del año base por el PNB efectivo y multiplicando luego los valores subsiguientes del PNB efectivo por el mismo coeficiente.	Los gastos neutros con respecto al ciclo se calculan multiplicando los coeficientes de gastos del año base por el producto potencial.	Se considera que los gastos públicos efectivos son neutros cuando permanecen constantes como proporción del producto potencial o de la capacidad del PNB. El saldo neutro es aquél en que la proporción que corresponde al gasto público efectivo en el PNB potencial y la relación entre los ingresos tributarios y el PNB efectivo son los mismos que en el año base de equilibrio con pleno empleo (1966). El objetivo principal era el de contener el aumento de los gastos.	El concepto se utiliza en la República Federal de Alemania como orientación extraoficial para formular la política, pero no tiene ninguna aprobación oficial.
Margen presupuestario estructural.	Proyecciones efectuadas en el supuesto de que los ingresos registrarán la tasa de crecimiento normal si el producto creciera a lo largo de una trayectoria predeterminada. El margen es igual al crecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios basados en la tendencia prevista del PNB.	Se prevé que los gastos aumentarán al mismo ritmo que el PNB estructural.	Los ingresos tributarios que aumenten debido a la inflación se neutralizarán en parte por medio de la indización del impuesto sobre la renta. El resto del margen se utilizará para aumentar los gastos o reducir las tasas impositivas.	Utilizada principalmente en los Países Bajos, las normas para el margen se obtuvieron de un año base de mediados del decenio de 1960 en que se consideró que el empleo, la inversión y la balanza de pagos eran inadecuados para la situación actual. Se renunció a aplicar el concepto en los últimos años setenta y se adoptó en su lugar un modelo de previsión macroeconómica, pero aquél volvió a adoptarse en 1980.

- ¹ "Administraciones Públicas" es un concepto que se utiliza en las cuentas nacionales y que se diferencia del uso más técnico de esa expresión al hablar de los presupuestos públicos, donde se emplea como sinónimo de Cuenta General. Véase también el Capítulo 13.
- ² Naciones Unidas, Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries (1966b), págs. 9 y 10.
- ³ A. Waterston (1965), pág. 210 y sig.
- ⁴ Escribiendo en 1956, Jesse Burkhead observó que el carácter de la preparación del presupuesto y de los problemas conexos es distinto en los países en desarrollo, pues en éstos "hay escasez de personal con conocimientos de contabilidad y administrativos; hay deficiencias en la organización administrativa; hay un sentido insuficiente de responsabilidad moral para llevar a cabo los asuntos públicos" (Burkhead, 1956, pág. 455). Algunos de estos factores existen también, aunque en grado diverso, en los países industriales. En todo caso, es difícil determinar si la responsabilidad moral de un gobierno es adecuada.
- ⁵ En algunos casos es muy difícil determinar el precio de mercado de los recursos. Niskanen cita el aspecto de frecuencias electromagnéticas y el espacio aéreo como ejemplos en que el consumidor no ha de pagar nada y en que no existe precio alguno ni en el sector público ni en el privado (Niskanen, 1973, pág. 35).
- ⁶ Véase un examen de estos aspectos en John P. Crecine (1971), págs. 210-61; y en Steiner (1974), págs. 241-357.
- ⁷ Asimismo, en la medida en que los gastos destinados a defensa o a desarrollo se reduzcan como proporción del presupuesto, también disminuirá su importancia. En algunos países puede considerarse que los gastos corrientes son el principal factor determinante del presupuesto, constituyendo los gastos de inversión una especie de residuo.
- ⁸ Las estimaciones han de considerarse como instrumentos de política presupuestaria general y deben tener una cierta flexibilidad. En ese sentido, es posible que tenga ciertas limitaciones el análisis de las estimaciones globales para establecer las relaciones lineales entre el poder legislativo y el ejecutivo o la pauta de las asignaciones a los organismos para predecir los resultados presupuestarios, o con el fin de postular modelos para describir el proceso presupuestario global de las administraciones públicas. Los estudios efectuados por Davis, Dempster y Wildavsky han ofrecido una cierta explicación (véase Byrne, 1971, págs. 292-375) de estas relaciones, pero al mismo tiempo han tendido a dar por supuesto un comportamiento normal de los ejecutivos de empresas y de los legisladores. Los ejecutivos sensatos están siempre atentos las necesidades legislativas, ya que se espera de ellos sean reflejo de las preferencias colectivas de la sociedad. Ahora bien, este comportamiento depende de las ventajas que presente el programa y de la situación financiera general. El análisis efectuado en estos estudios es excesivamente global y excluye un examen del nivel de ingresos y de sus efectos en las estimaciones. Los presupuestos se consideran simplemente como una recopilación de propuestas de gastos, sin ningún fundamento en fines económicos. La principal limitación del método seguido por Davis, Dempster y Wildavsky es el supuesto implícito de que la determinación de las peticiones de los organismos se basa siempre en la experiencia anterior y no en el método empírico útil a que se recurre en las etapas preliminares de un proceso iterativo. Es evidente que los modelos y los estudios estadísticos son más útiles cuando se tienen en cuenta los factores exógenos.
- ⁹ El sistema de cargos continuos da lugar ocasionalmente a prácticas engañosas. En algunos casos los gastos militares se incluyen en los de la presidencia.
- ¹⁰ Este enfoque, denominado incrementalismo, se examina detalladamente en el Capítulo 4.
- ¹¹ Véase el Capítulo 11.
- ¹² Leslie Chapman afirma que todo funcionario público que trate de economizar descubrirá que tiene pocos amigos y, naturalmente, adopta un criterio de "jugar seguro" (Chapman, 1979), pág. 55.
- ¹³ Reino Unido, Control of Public Expenditure (1961).
- ¹⁴ Ocurrió comúnmente en varios países de la OPEP que los organismos que reciben las asignaciones creían que no habían recibido la parte que les correspondía del superávit creado por la exportación de petróleo, mientras que la realidad era que los ministerios de hacienda estaban tratando de contener la inflación mediante la moderación de los gastos.
- ¹⁵ Douglas Hartle sostiene que un factor importante del aumento del gasto público es el propio proceso presupuestario, aún cuando no es el único factor. En apoyo de esa tesis se refiere a la creencia convencional

de que los políticos recurren a la opción más fácil de aumentar los gastos en vez de aumentar los ingresos y que los gobiernos creen en incrementar los gastos. Al nivel del proceso presupuestario, aduce que no se presta suficiente atención a varios problemas importantes que son la causa del aumento de los gastos y que dichos problemas sólo se podrán resolver plenamente cuando haya voluntad política y se reconozca la influencia que tienen los gastos, no para obtener votos sino para estabilizar la economía. Hartle tiende a exagerar los aspectos políticos. La importancia que tienen los aspectos políticos no se pone en duda, pero ese autor se ocupa más de los factores sistémicos que intervienen en un sistema político que, cabe suponer, haya especificado sus preferencias económicas y sociales. La función que corresponde al sistema es la de aclarar y facilitar la evaluación de los objetivos políticos. Véase Douglas G. Hartle (1978), pág. 6.

¹⁶ Véase P.D. Henderson (1970).

¹⁷ La consideración de un préstamo parece estar determinada por el tecnicismo contable de que forma parte de los empréstitos públicos y que su reembolso impondría una cierta disciplina financiera al prestamista. La cuestión de si los préstamos y los gastos directos ejercen efectos distintos de asignación es un aspecto que no ha sido objeto de mucha atención, salvo para decidir que ambos deben tratar de producir beneficios equivalentes a los costos de oportunidad.

¹⁸ Douglas G. Hartle (1978), pág. 10.

¹⁹ Véase Caiden y Wildavsky (1974); Wildavsky (1975); Crocine (1969), y Cowart y Brofass (1979).

²⁰ La Nueva Escuela de Cambridge, como ha venido a denominarse, sostiene que las fluctuantes de la balanza de pagos son atribuibles primordialmente a variaciones del déficit del presupuesto y que la orientación acertada de la política económica consistiría en que el gasto público y la tributación se coloquen al nivel que requiere la balanza de pagos en una situación de pleno empleo. Los estudios efectuados por escuela se basan en la experiencia obtenida en el Reino Unido. Véase un relato minucioso pero no técnico de este enfoque en el Noveno Informe del Comité de Gastos del Reino Unido, Public Expenditure, Inflation and the Balance of Payments (1974b).

²¹ La elección del criterio de contabilidad que reflejaría mejor los efectos del presupuesto ha sido objeto de algún debate y se examina en el Capítulo 13.

²² Uno de los primeros enfoques cíclicos para medir los efectos de las categorías presupuestarias fue el de William H. White (1951), págs. 355-78.

²³ En Australia, aparecen en los gastos presupuestarios de las administraciones públicas el elemento de compras internas y el de gastos externos.

²⁴ Varios países han estimado factores de ponderación de la demanda para las diversas categorías de gastos. Véase un ejemplo relativo al Reino Unido en el informe del Comité de Gastos, Public Expenditure and Economic Management (1972b).

²⁵ En Estados Unidos las transacciones que aparecen en el presupuesto como préstamos se consideran en las cuentas nacionales como gastos en forma de donaciones, por razón de su carácter condicionado y los largos períodos de amortización y de gracia.

²⁶ Véase una exposición más extensa de la evolución de los conceptos relativos al déficit presupuestario en Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (1956), págs. 11-25.

²⁷ Véase un ejemplo de las prácticas seguidas en los últimos años del decenio de 1960 en United States President's Commission Budget Concepts (1967a). Véase asimismo un estudio más reciente en Reino Unido Comité de Gastos, Memoranda on Control of Public Expenditure (1978a).

²⁸ Véase una exposición extensa de este enfoque en Fondo Monetario Internacional (1974). Los rubros que figuran en el Cuadro 6 difieren de los del Manual en cuestiones de detalle. Véase una exposición de la relación entre este concepto y las cuentas nacionales en Poul Host-Madsen (1979).

²⁹ Jitendra G. Borpujari y Teresa Ter-Minassian (1973), págs. 801-31.

³⁰ Véase una exposición selectiva de estos conceptos en Sheetal K. Chand (1977), págs., 405-49; Arnold H. Packer (1971), págs. 139-49; Joergen Lotz (1971), págs. 3-31; Thomas F. Dermburg (1975), págs. 825-57; Daryl A. Dixon (1973), págs. 203-26, y Theo A. Stevers (1968), págs. 44-73.

³¹ Estados Unidos, The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1972 (1971), pág. 7.

³² Véase Th. A. J. Meys (1982), págs. 242-66.

³³ Tampoco ofrecen indicación útil de las consecuencias monetarias que pueda producir el financiamiento del

presupuesto, las cuales han de estudiarse por separado.

³⁴ Véase Norman Hicks y Paul Streeten (1979), págs. 567-80.

³⁵ El análisis del ingreso nacional parece indicar que muchas veces se subestima el ingreso nacional de los países en desarrollo. Implícitamente, esto puede ocasionar que se sobreestimen los efectos fiscales. A corto plazo el ajuste de ese factor dependerá del criterio que adopten las autoridades nacionales.

CONTROL DE INSUMOS EN EL SECTOR PUBLICO
¿QUE OFRECE LA TEORIA ECONOMICA?
por DAVID B. HEYMANN

Traducción libre de un "paper" realizado por David B. Heymann para el Fondo Monetario Internacional. El trabajo fué escrito mientras el autor se encontraba visitando el Departamento de Asuntos Fiscales del Tesoro de Nueva Zelanda. Además agradece a Murray Horn, Peter Heller, Thanos Catsambas y Arigapundi Prenchand por los provechosos comentarios y sugerencias.

PROLOGO

Los gobiernos de varios países han tomado recientemente a permitir a los administradores del Sector Público, un mayor albedrío en seleccionar la composición de los insumos con los que elaboran el producido de sus organismos. Esta tendencia producirá mejoras en la eficiencia sólo si estos administradores están interesados en minimizar costos o maximizar producidos. Este trabajo intenta determinar que clase de administradores tienen este interés, y en aquellos que no lo tuvieran, de que modo pueden ser inducidos a interesarse en el tema.

Este trabajo investiga la bibliografía relevante respecto de las alternativas del Sector Público, además del comportamiento burocrático, incluyendo la teoría de Niskanen referida a que el burócrata es un maximizador del presupuesto.

Esto se aplica a la teoría del jefe (en el cual un jefe contrata un empleado para realizar tareas en su nombre) de un organismo público, concluyendo que esta teoría provee un marco general satisfactorio para analizar el problema, resultando útil en términos de política en la materia.

Los controles de insumos se pueden practicar con el "problema del organismo" en el Sector Público. Los principales criterios para controlar ingresos son el "riesgo ético" para aquellos ingresos que permiten beneficios personales a la Dirección como agregado a su contribución al producto del organismo, por la no consideración de un costo de capital, lo que da lugar a directivas sin incentivos respecto de computar los resultados de sus decisiones.

Las lecciones subsiguientes que surgen de este trabajo son:

- 1º) El grado de delegación de poder en la toma de decisiones en favor de los administradores de organismos que debería adoptar el gobierno.
- 2º) El óptimo grado de delegación variable de un organismo a otro.
- 3º) El control posterior y además del control de insumos y la tendencia a relacionar Sueldos-Resultados, pueden también ayudar a resolver los problemas de tipo "riesgo ético".

Por otro lado imponiendo un costo de capital y eliminando la incidencia en los gastos futuros de miembros superfluos del plantel de conducción dándole además directivas y atribuciones para reducir el tamaño de este plantel, pueden resultar formas agregadas de procedimiento respecto de los problemas ya mencionados.

I. INTRODUCCION

Recientes reformas al control presupuestario en Nueva Zelanda, como de otros países han incluido entre ellas, mayor libertad de controles sobre la composición de los insumos que los organismos destinan a sus servicios y producidos.

Donde esos cambios se han llevado a cabo constituyeron un desvío del tradicional control previo y detallado de los gastos de las dependencias, por parte de los organismos de control y el gobierno. Las reformas comprendieron también la reunión de los costos relevantes en las oficinas de presupuesto, de tal modo que todos los costos son tomados en cuenta por los responsables de los organismos.

Este hecho tan simple fue suficiente para poner en descubierto las ineficiencias potenciales que surgen de restringir recursos, de minimizar gastos o de no registrar adecuadamente los insumos. Tratando que las reformas produzcan mejoras en la eficiencia, los administradores públicos deberán finalmente tener algún interés en minimizar costos o maximizar producidos.

Charles Schultze puntualiza esto:

"En un sentido, estas consideraciones sugieren algo obvio: los incentivos para un desempeño más efectivo y eficiente de los programas públicos no pueden ser considerados en forma independiente de la estructura de motivaciones, recompensas y castigos los cuales determinan las actitudes y acciones de la burocracia"

La pregunta de cómo el comportamiento burocrático ha atraído la atención de los economistas, se entiende ha sido acicateada en parte por los desarrollos en la teoría de la empresa y en el ancho campo de la teoría de las preferencias del sector público. Sin embargo la relevancia, (si la hubiera) de esta bibliografía hacia el aspecto práctico de que manera debe ser controlado el uso de los fondos públicos por la burocracia, ha sido arduamente considerado. Como acota Premchand:

"Por mucho, los economistas como grupo parecieran haberse resignado a sí mismos a un martirio autoimpuesto por haberse desligado, durante los años recientes, del estudio de sistemas presupuestarios"

El propósito de este trabajo es examinar si la bibliografía teórica tiene algo que decir en el sentido de cuán lejos los gobiernos podrían llegar al delegar el control respecto de los administradores del Sector Público.

La sección II del trabajo trata las principales categorías de control de ingresos del Sector Público, y bosqueja las razones del actual estado de estos controles en Nueva Zelanda y los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), incluyendo un resumen de las recientes tendencias a una mayor delegación. Las Secciones III y IV revisan la bibliografía más relevante, inclusive la referida al comportamiento del burócrata, la teoría de la empresa, la teoría del organismo y su aplicación al Sector Público. La sección V concluye el trabajo presentando lecciones prácticas de las secciones III y IV para el diseño de Sistemas de Control para ingresos del Sector Público.

II CONTROL DE INGRESOS EN EL SECTOR PUBLICO

1. Algunas definiciones y categorías de control

Se entiende que una oficina pública se crea a efectos de llevar a cabo ciertas funciones. El personal a cargo de esa oficina, tiene algún presupuesto que les autoriza a administrar los recursos necesarios para realizar las funciones de la oficina. Dependiendo del tipo de oficina, este presupuesto ira variando respecto de dos fundamentales fuentes de recursos: podrá ser una apropiación legal de rentas públicas, o el pronóstico de ingresos por ventas de elementos o servicios producidos por el organismo.

Tradicionalmente, sin embargo, los responsables de las dependencias no están libres de decidir cuánto del presupuesto ellos gastarán en coincidencia con los objetivos políticos fijados para ellos. El grado de control sobre los organismos después que han recibido un presupuesto, varía respecto de los países, niveles de gobierno y tipo de organismo.

Con el propósito de exponerlos; tales controles pueden desplegarse en varias categorías, que incluyen las siguientes:

- a) Precio, cantidad y otros controles sobre la mano de obra.
- b) Control de gastos corrientes.
- c) Control de erogaciones de capital.
- d) Control de ingresos por ventas (incluyendo los correspondientes a las ventas de bienes de capital) y
- e) Controles sobre manejo de dinero efectivo.

Para simplificar, definiremos al organismo como asociado a una función particular, aunque en la práctica un organismo puede encargarse de administrar un variado número de funciones, actividades o programas. El nivel respecto del cual el gobierno define las funciones del organismo se considera como dado. El interés del trabajo no es, por ejemplo, que la cabeza del Departamento de Educación tenga libertad de sustituir entre gastos de universidades y gastos de institutos de enseñanza media, si el gobierno elige definir a éstas, como funciones separadas.

Mas que eso, el trabajo está interesado en los controles que el gobierno aplica respecto de como los jefes de dependencias pueden combinar los factores de producción -mano de obra, otros gastos corrientes y capital- para producir la actividad determinada por su función.

Se reconoce que tal propósito no está exento de dificultades. En Nueva Zelanda, por ejemplo, los fondos para el perfeccionamiento de educadores están incluidos en el presupuesto como programa separado. Sin embargo podría arguirse que el gasto en entrenamiento de profesores es un insumo de los objetivos de otros programas, tal como proporcionar educación secundaria.

Tiene poco sentido supervisar la habilidad del encargado de decidir sobre la proporción de número y calidad de profesores en el presupuesto de enseñanza secundaria si uno acepta que el gasto en preparar profesores está fijado.

Una objeción más -y probablemente una poderosa explicación respecto de algunos

controles de insumos que hemos observados- es que el gobierno puede, en la práctica, interesarse en factores que aparecen siendo insumos en apoyo de objetivos en su propio interés. Por ejemplo mientras le proporciona fondos a la Marina con el objeto de mantener a las fuerzas navales en el nivel de alistamiento operacional necesario para mantener los intereses de Defensa y Seguridad (transcribiendo el objetivo publicado en el presupuesto de Nueva Zelanda), el gobierno podría controlar la inversión separadamente si éste tiene el objetivo adicional de usar el presupuesto en inversión naval con propósito de desarrollo regional.

El término "Gobierno" como es usado en este trabajo, se refiere al cuerpo que tiene el poder de autorizar impuestos y gastos públicos y legislar. Podría delegar algunos de estos poderes a diversos organismos, y entonces residir dichas atribuciones en estratos menores del cuerpo; para nuestros propósitos sería suficiente considerar al gobierno como al cuerpo que constituye el control final sobre la burocracia. El término burocracia, como se usa en este trabajo es próximo al empleado en Niskamen (1971): "El máximo funcionario de un organismo con un presupuesto identificable por separado". Especialmente, el interés se enfoca sobre los administradores o directores más que en los empleados de un organismo. Cuando nosotros hablamos de control de insumos estamos refiriéndonos tanto a aquello en lo que el director del organismo necesita aprobación del gobierno como en el control del organismo para gastar fondos de su presupuesto en, por ejemplo papelería, no en lo que el director distribuye como límites de gastos en papelería internamente entre las división o secciones del organismo.

2. Precio, cantidad y otros controles sobre los gastos en Personal

Los gastos en personal generalmente son insumos ajustadamente controlados en los organismos públicos. Muchos países cuentan con agencias de control responsables de la fijación de límites en cuanto a número y tipo de planta de personal que los organismos pueden emplear, fijando además las remuneraciones de los empleados públicos.

Los administradores de organismos están también típicamente limitados en su capacidad para contratar, despedir o ascender empleados del modo que ellos lo vieran adecuado.

En Nueva Zelanda, una agencia de control, la Comisión de Servicios del Estado (SSC) es considerada como la autoridad de empleo para el servicio público. El gobierno, con el asesoramiento de la SSC, fija el "techo de planta" (máximo número de empleados permitidos) por cada organismo. El pago y las condiciones de los empleos públicos y sus clases son también controladas centralizadamente. Aún cuando alguna autoridad tuviera facultad delegada para contratar o promover personal, a pesar de ello el SSC tiene el derecho de intervenir. Las entrevistas para los cargos de elevada jerarquía se llevan a cabo por un panel de especialistas, no pertenecientes al organismo. (no para Ministros) y los sueldos para esos cargos se fijan a través de la Comisión de Altos Salarios, cuyas conclusiones son confidencialmente presentadas al gobierno. (En la actualidad se ha cambiado radicalmente este marco, dejando en las cabezas departamentales la responsabilidad de contratar por cinco (5) años, reteniendo en el Primer Ministro el poder de veto y el control efectivo sobre las convocatorias para esos cargos a través del SSC. Además

se ha reemplazado a la Comisión de Altos Salarios en la determinación de condiciones de empleo, asumiendo este rol las cabezas departamentales con negociación individual entre los entrevistados y la SSC, sujeta a la aprobación del Primer Ministro).

Las recientes reformas en este aspecto han estado apuntando a una flexibilización en la fijación de retribuciones, enfatizando el criterio de contratación y retención en porcentajes fijados. El número de empleados como variable a controlar se ha venido convirtiendo en algo cada vez menos importante; el "tope descendente" de la planta de personal ha sido anulado y los administradores y directores tienen ahora alguna flexibilidad para ajustar el número de empleados dentro del "techo de planta". Un proyecto de Ley actualmente en discusión, en caso de aprobarse, requerirá del SSC "la negociación de condiciones de empleo que permitirá a cada departamento competir efectivamente por empleos que le sean necesarios para alcanzar los principales objetivos del Departamento". En parte, tal cambio sugiere que el problema de los gastos en Personal del Sector Público no siempre se limita a que los burócratas pagan demasiado, como se expone en la Sección III. Mas que eso, los controles existentes han planteado ineficiencias en la producción de organismos, manteniendo demasiados empleados en algunas áreas y un número insuficiente en otras, sin que los administradores pudieran hacer algo respecto de este problema, ya sea por falta de facultades o de interés en resolverlo, aún si ellos estuvieran tratando de minimizar costos. A pesar de este problema, ninguno de los 19 países de la OECD (incluido Nueva Zelanda) observados en la investigación de la OECD respecto de las prácticas en el control de gastos, aparece como devolviendo formalmente autoridad para fijar pagos a los Departamentos del Gobierno.

Cierto número de países sin embargo (Dinamarca, Noruega y Suecia, también Australia y Gran Bretaña) han apuntado en el sentido de permitir la sustitución entre personal y otros gastos corrientes, además de la flexibilización respecto de diferentes categorías de personal.

Aún dentro de este pequeño grupo de países, sin embargo, hay significativas variaciones. Gran Bretaña y Noruega retienen el control sobre el número de cargos, en tanto que en Suecia el control es sobre la fuente de financiamiento. Donde la posibilidad de sustitución está permitida, es significativo que exista típicamente más libertad para sustituir personal por otros gastos corrientes que el uso de gastos corrientes para incrementar los gastos en personal.

En la práctica, donde el control sobre la planta de personal ha probado constituirse en una restricción, con frecuencia los Departamentos han permitido la expansión de sus gastos en personal a través de otras vías diferentes al mero incremento de la planta permanente; un ejemplo de este es el empleo de consultores en EE.UU. y otros países.

3. Control de gastos en otros tipos de gastos corrientes

Los gastos en Bienes y Servicios no Personales, en su calidad de insumos corrientes, son frecuentemente controlados en el sistema presupuestario, ya sea limitando ítems, en particular al momento de apropiar el gasto, o debiendo requerir los directores la aprobación por parte de la agencia de control o del gobierno por el gasto, luego que los

fondos de un programa han sido asignados.

El primer tipo de control, normalmente se aplica sobre gastos corrientes tales como, pasajes, gastos de imprenta, papelería, suministros varios, mantenimiento y otros del tipo. A pesar de ello muchos países han ido más allá de tan detallada especificación de los costos de operación en el presupuesto.

En Nueva Zelanda, los gastos no personales son considerados como un solo ítem, y delegados a los directores de Departamentos de modo que el uso de dichos fondos ha sido sustancialmente liberalizado.

La reducción en el control de los gastos corrientes es probablemente el área donde ha tenido lugar el más significativo aflojamiento. Como ejemplo, Australia, Canada, Dinamarca, Irlanda, Suecia y Gran Bretaña han reducido recientemente los controles detallados sobre los gastos corrientes.

4. Control sobre las erogaciones de capital

Las erogaciones por la adquisición o construcción de bienes de capital son apropiadas y controladas en forma separada de los gastos corrientes, en un programa particular. Esto se debe a que normalmente los bienes de capital traen aparejado un flujo de servicios y compromete un flujo de costos más allá del período en el cual son apropiados los fondos (en un presupuesto anual por ejemplo) y dado que el costo del capital no se considera a nivel de presupuesto departamental sería inadecuado permitir la libre sustitución entre gastos corrientes y de capital. Más aún, los proyectos de capital son frecuentemente de grandes proporciones y más visibles que los gastos corrientes estando también sujetos a un mayor control por razones políticas.

Como veremos en la Sección III, algunos modelos respecto del comportamiento burocrático proveen razones adicionales, sosteniendo la hipótesis en el sentido de que los burócratas tienen menores incentivos que los directivos del sector privado, a tener en cuenta las consecuencias de sus decisiones. Bajo dichas hipótesis, los administradores de organismos públicos, dado tal grado de libertad, podrían destinar mayores recursos a inversiones de capital que los que se justificarán sobre la base del valor actual respecto de la inversión futura y la preferencia de la sociedad a su escalonamiento en el tiempo, aún con la consideración del costo del capital en los presupuestos.

Las erogaciones de capital en Nueva Zelanda se subdividen, a efectos de su control, en erogaciones sujetas a los procedimientos de Obras Públicas, tales como construcciones y proyectos de ingeniería, y por otra parte equipamiento de capital de carácter "administrativo", por ejemplo equipamiento de oficina, mobiliario, y automotores. Mientras que el Ministerio de Finanzas ha delegado algunas atribuciones de control al Ministro de Obras Públicas (a efectos de verificar la exactitud y confiabilidad de los presupuestos) las obras mayores aún requieren aprobación del Ministro de Finanzas, Gabinete ejecutivo o Gabinete, aun después que los recursos han sido incluidos en la Ley de Presupuesto. Esto se aplica estrictamente en los organismos del gobierno, sin embargo con el establecimiento de muchas dependencias productoras de bienes y servicios con estructura de empresas públicas, gran parte de los programas de obras en el Sector Público se han

sustraído de los procedimientos de control del presupuesto anual.

En tal sentido es interesante acotar que parte de las razones por las cuales se han establecido estas organizaciones con forma de empresa han sido la de reducir la potencial intervención política en las decisiones de inversión comercial, a través organizaciones de propiedad pública que produzcan y/o comercialicen bienes y servicios. Las empresas de propiedad del Estado en Nueva Zelanda han recibido facultades de tomar préstamos por su cuenta con una restricción en el monto de los mismos referida al coeficiente de endeudamiento/capital propio.

Ninguno de los países de OECD autoriza a las dependencias a compensar libremente entre gastos corrientes y erogaciones de capital.

En función del destino de la inversión algunos países permiten variados grados de flexibilidad. Irlanda es un caso típico de país con cierta delegación "respecto de las erogaciones de capital, la jerarquía del autorizante respecto de programas establecidos tales como vivienda pública, hospitales, obras viales y escuelas será delegada al Departamento que retenga las pautas, parámetros y objetivos del programa previamente acordado con el departamento de Finanzas". Para ciertos proyectos mayores dentro de tales programas, sin embargo, deberá asegurarse la específica autorización de Finanzas a usar el crédito correspondiente para adquirir otros activos o financiar gastos corrientes.

5. Control del uso de ingresos (incluyendo los provenientes de la venta de bienes de capital) para otros gastos corrientes o erogaciones de capital

Los organismos normalmente controlan algunos activos fijos, obtenidos o contruídos con remanentes de las erogaciones anuales de capital. Los recursos representados por el costo de oportunidad del capital de dichos activos, normalmente no están disponibles libremente por dichos organismos para otros usos. En otras palabras, las dependencias del gobierno no pueden vender activos existentes y usar el producido para adquirir otros bienes y servicios.

Esta restricción surge de los sistemas presupuestarios que impiden el uso de fondos públicos sin intervención de parlamentarios.

Mecanismos tales como los fondos rotativos se han establecido en algunos países (incluido Nueva Zelanda) para permitir a algunas reparticiones con actividades cuasi-comerciales, a invertir ingresos por venta de activos o de otros orígenes. Muchos organismos del gobierno, sin embargo, no tienen incentivos para la venta de bienes con escaso recupero y dado que ellos no toman en consideración el costo del capital son estimulados a transferir dichos bienes a sectores que obtengan un ingreso mayor.

Dinamarca y Noruega han llevado a su enfoque a "netear" fondos como una variable de control permitiendo a las dependencias a usar ganancias adicionales "menores" sin autorización previa. A pesar que originalmente se previeron dichas ganancias adicionales de aplicar recargos sobre bienes y servicios, estas ganancias "menores" podrían, en teoría, incluir ingresos por venta de activos, y de tal modo proveer algunos incentivos para la administración de bienes.

6. Controles sobre manejo de dinero efectivo

Habiéndose distribuido un presupuesto anual, los organismos no se enfrentarán con el costo del capital. Tampoco tendrán la libertad de dar préstamos del presupuesto ni tomar prestado con cargo al mismo. Aún si ellos pudieran, (no está permitido), no tendrían incentivos para hacerlo. Algunos países controlan el porcentaje del presupuesto que pueden ir gastando durante el año. Irlanda, por ejemplo, utiliza un perfil acordado de erogaciones mensuales durante el ejercicio, a modo de límites de efectivo establecidos, debiendo el Ministro de Finanzas aprobar los excesos sobre el monto acordado y no tomando en cuenta como saldos, aquellos fondos no utilizados oportunamente. Si bien Nueva Zelanda no sigue este sistema, no obsta que la tasa sectorial sea controlada respecto de su trayectoria contra el gasto presupuestario.

Los países de la OECD, a excepción de las empresas de propiedad del Estado, no otorgan libertad a sus dependencias para administrar dinero efectivo, fuera de las cuentas públicas. En U.S.A. el control respecto de las obligaciones en el sistema presupuestario, podría verse como permitiendo tomar préstamos contra el presupuesto de un organismo en el sentido que un compromiso legalmente avalado por dicho organismo es una promesa de un futuro desembolso presupuestario. El costo del capital producto de tal "préstamo", sin embargo, no es afrontado por el organismo sino por los proveedores del suministro. (a pesar que este costo puede estar cargado en el precio de dicho suministro).

7. Resumen de procedimientos en los países considerados

Un tema común en las reformas presupuestarias de numerosos países ha sido el deseo de descentralizar la autoridad para el uso de ingresos -"dejar que los administradores administren"- a cambio de ampliar el enfoque en el producto final, la performance y la responsabilidad por tal gestión. Como ejemplo "Issues in Budgeting Expenditure Control", IMF, 1987 la OECD resume dichas tendencias citando "los esfuerzos llevados a cabo en un grupo de países para permitir una administración más descentralizada de los gastos, destacando la habilidad de los administradores y asegurando una clara determinación de las metas y objetivos de estos en forma individual". También puede verse en el World Bank Development Report 1983: "Las presiones externas deberán ser complementadas por agentes internos responsables, siendo su responsabilidad individualmente reportada a sus superiores.

Esto raramente podría hacerse sin descentralizar al nivel adecuado, las responsabilidades de la dirección".

La OECD apunta que "algunos países están delegando mucha más autoridad a las dependencias para transferir recursos entre insumos (sueldos, bienes, movilidad, consultoría, etc.) a otros programas".

En la práctica, sin embargo, se han hecho pocos avances (con la destacada excepción del área de las empresas de propiedad estatal) en las siguientes áreas:

- a) La facultad de fijar remuneraciones y sueldos.
- b) La facultad de incrementar el número de empleados de la planta, por redistribución de

gastos de otras áreas.

c) Erogaciones de capital, especialmente en la facultad de sustituir entre bienes y otros gastos, y

d) La facultad de administrar saldos de dinero en efectivo.

Parte de la renuencia a delegar mayor control podría ser asociada a las dificultades que algunos países han experimentado en medir el producto de sus dependencias y de disponer directivos responsables de la gestión. Sin embargo, podría también haber ciertas facetas asociadas a los insumos sujetos a control, que desalentarían a algunos directores a usar de éstos en forma eficiente si tuvieran la libertad de hacerlo así. Nosotros vamos ahora a explorar en la bibliografía económica esta posibilidad.

III. TEORIA DE LA LIBRE ELECCION PUBLICA DE ALTERNATIVAS Y EL CONTROL DE LA BUROCRACIA

1. Introducción

La efectividad del burócrata en satisfacer las demandas de la sociedad, por la provisión pública de bienes y servicios puede ser interpretada como un subproducto de la amplia teoría de la elección pública de alternativas, definida por Mueller como "el estudio económico de la toma de decisiones en un ámbito de no-mercado".

Existen varias etapas para definir el conjunto de prestaciones públicas, incorporadas a la función de preferencias sociales, en la actual situación de posibilidad de dichas prestaciones, y sobre las cuales interaccionan agentes que pueden modificar su composición. El tipo de normas del sistema eleccionario influye en el modo en el que las preferencias sociales son transmitidas a los representantes electos.

La plataforma política del grupo de representantes puede diferir de las preferencias políticas de los representantes como individuos.

Finalmente, los actos de la burocracia pueden no reflejar las preferencias del grupo relevante de representantes que dirige la burocracia.

Podríamos dividir este problema final, más allá de examinar el problema de inducir a los burócratas subordinados a actuar en concordancia con las directivas del nivel superior de burócratas directores. Este problema es común a todas las organizaciones y en este trabajo observaremos especialmente al grupo de dirección.

La principal preocupación de esta parte será el análisis del problema respecto de que manera y bajo que condiciones los burócratas del tipo "maximizadores de utilidad" (específicamente directivos de organismos) actuarán de acuerdo con las preferencias de sus jefes políticos. Sin embargo podría notarse que lo relevante de la discusión de "resultados de mejoramiento de bienestar", descansa en la unión de representantes políticos por un lado y función social del bienestar por otro, Tullock, por ejemplo ha sugerido que la burocracia puede extenderse más allá del nivel óptimo de bienestar porque los burócratas tienden a una influenciada preferencia por una burocracia por encima del nivel óptimo, a través del sistema electoral. Si esto fuera verdad, sugiere que las actuales normas de este sistema eleccionario fallan en ligar las preferencias de la sociedad a las políticas de los representantes elegidos. Desde que las leyes gobiernan la relación entre los representantes elegidos y la burocracia, son en si mismas, parte de la "plataforma" de temas sobre los cuales los representantes son juzgados, sin embargo simplificaremos asumiendo que las leyes promulgadas lo han sido como si los representantes estuvieran actuando de acuerdo a los intereses de la sociedad.

En general, el siguiente análisis no depende del tipo de gobierno.

Mientras que en un sistema de representación política puede permitir gobernar a políticos que persiguen sus propios objetivos a expensas de la población, no hay razón por la cual ellos podrían ceder esta libertad en favor de la burocracia (esta acotación fue hecha por Breton y Wintrobe - 1975). Un sistema de control que dió independencia a las burocracias habría de estar reglamentado por los políticos, cuyas atribuciones para actuar en su propio

interés a expensas del pueblo deberían estar coartadas. (Ver la prevención final de este trabajo respecto de la independencia de la justicia como un ejemplo de cuando puede estar en el interés de los políticos, el limitar sus propios poderes). Lauder y Posner (1975) acotan que una justicia independiente puede beneficiar a los políticos por la expansión del rango de "contratos" con beneficio mutuo con la participación de grupos de electores que apoyen la elaboración de un "contrato" independiente y obligatorio.

2. Tullock y Downs

Gordon Tullock, en "La Política de la Burocracia", y Anthony Downs, "Dentro de la Burocracia" fueron los primeros economistas en examinar el comportamiento burocrático apelando a asumir que los burócratas son maximizadores de utilidad. Ambos derivan un número de hipótesis a partir de esta asunción, si bien las dificultades en diseñar test empíricos de esas hipótesis puede explicar porque sus trabajos no recibieron mucha atención como podría tenerlo la bibliografía subsiguiente.

La hipótesis de Tullock se refiere a que un burócrata, en caso de enfrentarse con la alternativa de perseguir sus propios objetivos o aquellos correspondientes a la organización tal como él los ve, elegirá los primeros. No obstante no todos los burócratas han de seguir este comportamiento en todo momento. Tullock y Downs sugieren también que los organismos pasarán a ser dominados por aquellos que se lo propongan, cuanto más rápido estos avancen dentro de la organización.

Los burócratas de Downs tienen un amplio abanico de objetivos. El da como ejemplos "... poder, dinero, prestigio, seguridad, conveniencia, lealtad (a una idea, a una organización o a la nación) orgullo respecto de una buena tarea y deseo de servir al interés público". Downs desarrolla un modelo de burocracia usando las motivaciones de los burócratas. De este modelo deriva un grupo de hipótesis relevantes respecto del problema de control de las erogaciones. Por ejemplo: que procurando controlar grandes organizaciones se tiende a generar otras organizaciones para control de las primeras. Además el volumen de control de estas nuevas organizaciones generadas tiende a incrementarse con el correr del tiempo, independientemente de la extensión o tipo de actividad a controlar. Downs también sugiere que un organismo tiene incentivos para evadir o actuar contra los intentos de ser controlado, de tal modo que intentar incrementar el control puede no resultar una mejora de la actual situación del mismo.

Es muy dificultoso verificar las teorías de Downs, pero la idea de tipos de control autogenerados y la tendencia de estos a tomarse más complejos y costosos con el transcurso del tiempo, es quizá reminiscencia del trabajo de Mancur Olson (1982) respecto de la correlación entre el crecimiento y poder de los grupos de intereses.

Esta idea, si bien plausible, sugiere que una reducción de los controles podría ahorrar recursos tanto en los organismos de control como aquellos que son controlados (los cuales invierten recursos en el cumplimiento de los controles y así mismo en tratar de evadirlos) y que esos ahorros tendrían mayor peso que lo que podría perderse por ausencia de controles.

Justamente uno de los problemas consiste en evaluar si el incremento de control es debido

a la introducción de un ciclo de nuevos controles con la consecuente evasión de dichos controles. Por ello es que el análisis de Downs también sugiere que los controles pueden incrementarse aumentando su campo. Esto deja el problema colateral de decidir que incremento en la complejidad de los controles es debido al crecimiento del gobierno y cuanto se debe a la tendencia de los controles a aumentar con el tiempo.

En tanto, nosotros no intentaremos probar o desaprobamos estas hipótesis, estas proveen un posible contra-argumento aplicable a la teoría del jefe-empleado (sección 6 siguiente) la que sugiere que los controles y sus mecanismos sobreviven en diferentes estructuras de organización porque representan la más eficiente solución (dando información y costos de transacción) al problema de asegurar que los burócratas actúan en el interés del gobierno.

3. Niskeman y el burócrata como maximizador del presupuesto

El modelo de Niskeman respecto del comportamiento burocrático, cita como hipótesis que aquellas variables que entran en la función de utilidad del burócrata, son encabezadas por la tendencia a la maximización presupuestaria. La lista de variables de Niskamen incluye: sueldos, algún complemento monetario de la oficina, reputación pública, poder, paternalismo, facilidad en la dirección del organismo y facilidad en efectuar cambios. El entiende que todas estas variables (en marco estático) forman una función monótona positiva del total del presupuesto del organismo. Esta presunción, de acuerdo con Niskamen no implica "una cínica interpenetración de la motivación personal de los burócratas". Más aún, los burócratas que desarrollan cierta pericia en un campo en particular, adquirirán una dedicación a tales campos, los cuales ellos tomarán a identificarlos con el interés público.

El otro supuesto crítico en el modelo de Niskamen es la idea que los organismos, intercambiando producto final por un presupuesto dado pueden actuar como proveedores monopolísticos de servicios.

Mientras que el individuo es un comprador monopsonista de tales servicios, con posibilidades escasas de un indeterminado monopolio bilateral, Niskamen sugiere que quién financia de mala gana los servicios proporcionados por un organismo, y observa los costos de su producción ve al organismo con una posición de fuerza para contratar, posibilitando con ello que éste extraiga toda la renta posible a través de su producto.

El hecho de asumir la maximización del presupuesto, sujeta a la restricción de que el presupuesto deberá ser igual o mayor que los costos mínimos totales con un producto equilibrado, tiende a los grandes presupuestos que el gobierno demandaría para tales niveles de producto. La función demandada por el gobierno respecto del producto del organismo, fija un límite superior al presupuesto que aprobará.

Como Migue y Belanger puntualizan, el objetivo de maximización presupuestaria descansa en la idea que el burócrata maximiza el producto sujeto a la restricción de su presupuesto (en tanto y cuanto el valor marginal del producto del gobierno sea positivo) por lo que no le deja saldo fiscal a modo de "plus" para el organismo.

La inconsistencia de este modelo limita su valor como dispositivo de ayuda para un óptimo

control sobre insumos. Según las palabras de Migue y Belanger “desde el momento en que los burócratas no juegan ningún rol en la distribución de recursos, no hay lugar para una teoría económica de burocracia”.

En tanto subsiste la incapacidad de comentar la producción ineficiente dentro de la formulación inicial del modelo de Niskamen, lo que limita su utilidad, (1975 Niskamen propuso una reformulación que tenga en cuenta esta crítica) un grupo de escritores ha fundado la asunción que la utilidad del burócrata puede ser relacionada al presupuesto de un organismo como un valorable punto de partida.

Nosotros examinamos algunos modelos que usen esta asunción mientras que al mismo tiempo tenga en cuenta la ineficiencia de la producción.

4. Modelos que tengan en cuenta la ineficiencia de la producción y preferencia en determinados factores

a) Migue y Belanger

Migue y Belanger proponen una formulación más general que el modelo de Niskamen, en la cual el director de una burocracia (o empresa) tiene posibilidades de generar un cierto nivel de ganancias discrecionales, definido como la diferencia entre las ganancias máximas y las mínimas ganancias aceptables. Para un burócrata las “ganancias” máximas resultan de la diferencias entre el actual presupuesto y el mínimo costo de producción, de la mínima cantidad aceptable del producto de su organismo.

La “ganancia” mínima para el organismo es cero cuando el producido es maximizado para un presupuesto dado. Las ganancias discrecionales están asequibles al director que tenga en cuenta el proceder de un consumidor, maximizando utilidades sujeto tanto a una ganancia discrecional como a una restricción presupuestaria.

El director puede usar esta ganancia discrecional para obtener mayor producido si así lo deseara. El modelo Niskamen es un caso especial del modelo de Migue - Belanger.

Donde Migue y Belanger difieren esencialmente del modelo de Niskamen de 1971 es en la asunción de que el organismo puede obtener del gobierno un mayor presupuesto que el necesario para alcanzar una producción mayor. Por el contrario, en el modelo de Niskamen puede solo asegurar un mayor presupuesto si se compromete (y obtiene) mayor producto.

b) Modelos que incorporan preferentemente mano de obra

Las preferencias por particulares factores de producción pueden incorporarse al modelo de Migue y Belanger. Por ejemplo Williamson considera que los directores derivan utilidad en un grado mayor al nivel del mínimo costo en mano de obra, en la función de producción, (el análisis de Williamson se refiere al ejecutivo de una empresa neo-clásica, pero también puede aplicarse a la burocracia).

El plantel de personal es visto como una fuente de utilidad para el directivo porque el tamaño del plantel se relaciona en forma positiva respecto de los sueldos de los ejecutivos

medios y superiores, y además porque una gran dimensión de planta da sensación de incrementar "seguridad" tanto en la dirección como en la organización.

Una preferencia por el tamaño del plantel en la burocracia es más ampliamente apoyado por escritores tales como Tullock, Borcharding Bush y Spann, debido a la condición de votantes de los empleados de la burocracia. Cuanto mayor sea el caudal de votos de los empleados de la burocracia, mayor será su influencia para elegir representantes que favorezcan aún mayores presupuestos y burocracia (lo que se asume esta en relación directa con la utilidad de los burócratas).

c) Modelos que incorporan preferentemente capital

Louis de Alessi entiende que existe relación directa entre la utilidad de un burócrata y el presupuesto bajo su control, en un trabajo que investiga las implicancias de ser propietario en las alternativas de inversión del gobierno. Concretamente en 1966 de Alessi afirma "La hipótesis de maximización de la propiedad en el sentido que el individuo adoptador de decisiones (d) tenderá a expandir los recursos bajo su jurisdicción más allá del punto en el cual, si el costo de ejecutar un contrato fuera cero, sería óptimo desde el punto de vista de un más alto nivel en el papel de adoptador de decisiones".

Mediante el incremento de los recursos bajo su supervisión, un burócrata generará un aumento en su producto marginal y, naturalmente en su salario. De manera similar (d) (el decisor) tendrá oportunidad de contratar mas personas que concuerden con él en este punto, tendiendo a comprometer proyectos para él prioritarios, aún a costa de algunas ineficiencias.

De Alessi sugiere que, un burócrata tiene interés en el flujo de beneficios pecuniarios y no pecuniarios que obtenga mientras se encuentre en su cargo, provenientes de sus decisiones de inversión.

Desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, sin embargo el valor actual respecto de la vida útil de un proyecto de inversión debe considerarse, si el burócrata es un miembro de la sociedad, compartiendo los derechos de propiedad pública de los recursos, en oposición a derechos de propiedad privada. De Alessi predice que la elección del burócrata estará basada en una tasa de descuento más baja que la tasa de la sociedad, como una especie de "costo de oportunidad de las alternativas desechadas por sobre la posibilidad de que deba abandonar su cargo." El trabajo también sugiere la hipótesis de maximización de utilidad gufa los propósitos del burócrata por una mayor inversión de capital a modo de "símbolo evidente de sus realizaciones", en contextos en los cuales no exista tendencia a un criterio de evaluación de beneficios.

La idea respecto a que el decisor tiene un incentivo en una baja tasa de descuento como la que se le permite en los niveles de decisión más elevados, da paso a otras predicciones que se mencionan a continuación:

1) Los burócratas (decisiones) prefieren proyectos capital -intensivos con una alta tasa de inversión en el presente (relacionado a proyectos elegidos usando la tasa social de descuento).

2) Los burócratas prefieren los proyectos de vida útil más prolongada en el tiempo y capital-intensivos.

3) A fin de justificar tales proyectos, los burócratas tendrán sumo interés en presentar costos bajos con beneficios altos.

5. Críticas respecto del criterio de maximización del presupuesto

La afirmación de que el burócrata se comporta como un maximizador del presupuesto, ha sido criticado por numerosos tratadistas. Un punto común de estas críticas ha sido la ligazón entre función de utilidad del burócrata y la dimensión del presupuesto. Margolis, por ejemplo sugiere que "para comprender el comportamiento del grupo de personas con ambiciones y empuje, que alcanzan el máximo cargo de los organismos, deberíamos considerar su forma de vida, aspiraciones y, por consiguiente la estructura de retribuciones, la escala de puestos y el comportamiento que los burócratas superiores consideran de su agrado. Nuestra sociedad en expansión puede reservar las mayores recompensas para los expansionistas, pero dado que no hay un modo impersonal de eliminar lo indeseable, como en la esfera política los "corta cabeza" son bien recompensados".

En otras palabras, un gobierno con la política de reducción de gastos es propenso a retribuir a los burócratas que colaboran en alcanzar ese objetivo.

Prestigio y salario no están siempre en relación directa con el tamaño del organismo. En muchos países los cargos políticos mas prestigiosos (y mejor pagados) son aquellos que conducen departamentos relativamente pequeños, tales como los de relaciones exteriores, los de las finanzas centrales o el personal de las oficinas de control.

Breton y Wintrobe acotan que aunque los salarios y el tamaño de los organismos en general no estén relacionados directamente, no significa que lo sea para todos los organismos. Sin embargo para una dependencia dada, la relación entre tamaño y salario, dentro de ésta, depende del mecanismo utilizado para determinar los salarios del sector público. No existe "a priori" una fuerte argumentación para incluir el tamaño del organismo en tal mecanismo. Más aún como Müller puntualiza "los salarios a lo largo de las burocracias gubernamentales tienden a ser muchos mas uniformes que los de las empresas privadas".

Y con una cierta tendencia en los cargos superiores "a expandir el tamaño del organismo, aun si tamaño y salario estuvieran en relación directa y no siempre favoreciendo al burócrata que posibilitó el incremento".

Musgrave critica lo limitado de las variables en la función de utilidad del burócrata, tales como "ganancia personal y poder". Consideraciones tales como "servicio, respecto de los pares, diseño de lo que uno considera una buena sociedad", y la satisfacción de haber contribuido a ello, pueden también ser importantes. (Un posible aspecto de este criticismo podría ser que igualmente si los burócratas estuvieran motivados por el desco de "hacer un buen trabajo", podrían aún estar también llevados a competir por mejor presupuesto y plantel de personal, no por beneficio propio y tendiendo a un mejor desempeño del organismo).

Sin embargo, la dependencia que tiene la afirmación de la maximización del presupuesto respecto de las variables incluidas en la función de utilidad plantea una inquietud fundamental. Migue y Belanger destacan que "los escritores que han sugerido estas variables independientes de la función utilidad se han permitido a sí mismos la sospechosa libertad de escudriñar la psicología del jefe de un modo que los economistas generalmente habían evitado".

Esto podría hacer difícil el diseñar sistemas de incentivo para burócratas, sin verse envuelto en alguna especulación respecto de tales variables.

El afirmar que un organismo tiene una significativa posición de fuerza para contratar basado en su situación monopólica, ha sido cuestionada por numerosos tratadistas. Los procedimientos de control presupuestario y los incentivos políticos tendientes a prevenir el crecimiento excesivo de los presupuestos, han sido calificados como de escaso peso. Miller y Moe sugieren que si el gobierno (representado por una comisión legislativa) encubre su función de demanda respecto del producido de un organismo, la mejor estrategia de este podría ser exponer su verdadera función de costos de los insumos de ese producido, de acuerdo a la preferencia del gobierno respecto de un determinado nivel de producción y presupuesto. Breton y Wintrobe puntualizan que mientras un organismo puede ser monopólico, la autoridad superior no es un puesto monopólico, y si este decidiera no proporcionar el producto o servicio, podría ser reemplazado. Más aún, cualquier posición de fuerza para negociar por parte de un organismo, deriva del hecho que dispone la información respecto del costo mínimo para producir los servicios del ente, dato no disponible para los políticos.

Los incentivos de los directores de algunos organismos pueden diferir de los que impulsan a su personal, por lo que no sería adecuado desarrollar inferencias respecto de los objetivos de un organismo a partir de las preferencias de su director.

La mención de De Alessi respecto a que la tendencia del sector público a lo capital-intensivo puede explicarse por las recompensas a los burócratas, ha sido cuestionada por Margolis quien plantea otra explicación más plausible. Destaca en primer término los incentivos creados a partir de un ciclo de presupuesto anual, con burócratas afrontando un costo de capital equivalente a cero, y oportunidades de aplicar ese capital a proyectos con auspicio político, entre tales explicaciones.

Finalmente, el apoyo empírico a la hipótesis de maximización presupuestaria, y los escasos intentos que se han hecho para verificarla, han sido insuficientes.

Mc Guire (1981) demuestra que si las oficinas maximizaran sus presupuestos, la demanda de sus servicios y productos aparecería siempre como elástica respecto del costo de dicho producto.

Sin embargo, este presenta los resultados de tres estudios empíricos sobre la demanda de servicios del gobierno, los cuales indican que en caso de existir esta demanda, si es que existe, sería relativamente inelástica para la mano de obra empleada por el estado y tratada en otro estudio por Mc Guire es también inconsistente con la hipótesis de maximización presupuestaria. Un estudio de Hood, Huby y Dunsire (1984) encuentra en el tamaño de la planta de personal y sus salarios el mejor conjunto de apoyos para ligar los incrementos presupuestarios y la utilidad del burócrata.

Los datos presentados para el período 1972/83 en el Reino Unido sugieren que finalmente en conjunto, los burócratas han sido relativamente poco exitosos en el traslado de los incrementos preupuestarios a la planta de personal y sus salarios (se podría argüir que el control sobre estos insumos lo han impedido). Analizando datos presentados por Sigelman (1986) no se encontró que los funcionarios burócratas apoyarán, en líneas generales, mayores incrementos en los presupuestos de sus organismos (a pesar que podría argüirse que no es inconsistente con la maximización del presupuesto si el organismo estaba previamente en equilibrio, obteniendo todo el remanente del gobierno en demanda por mayor actividad del organismo).

IV TEORÍA DEL JEFE-EMPLEADO Y TEORÍA DE LA EMPRESA

Migue y Belanguer, observando la generalización de teorías sobre el comportamiento burocrático, sugieren que los burócratas desvían utilidades de su presupuesto discrecional (la diferencia entre el máximo presupuesto obtenible y el costo mínimo de producir la actividad requerida).

Ellos mismos sugieren dos preguntas tratando de aplicar esta teoría.

1º) ¿Que determina el tamaño de un "presupuesto discrecional"? y 2º) ¿Cómo podemos incorporar la posibilidad que otras variables (tal como se plantea en la sección V) puedan entrar en la función de utilidad del burócrata? La teoría del jefe-empleado ofrece un marco para responder estos interrogantes.

La teoría del jefe-empleado examina los costos del organismo cuando una o más personas el jefe(s) contrata a otra persona (el empleado) para realizar algún servicio del interés de aquel(las), lo que implica delegar alguna autoridad para la toma de decisiones al empleado.

Se asume que ambas partes maximizan utilidad pero no hay una razón a priori que especifique de igual modo las funciones de utilidad tanto del jefe como del empleado, por lo que las acciones del empleado pueden no estar de acuerdo con los mejores intereses del jefe. A efectos de limitar esta divergencia pueden tomarse un número de pasos tal como sigue.

- a) El jefe puede establecer incentivos que consigan ubicar los intereses del empleado mas cercanos a los del jefe.
- b) El jefe puede controlar las actividades del empleado y
- c) El empleado puede garantizar que actuará de acuerdo a los intereses del jefe o proveer una compensación si así no lo hiciera (obligaciones acordadas).

Todos estos pasos involucran algún costo. Podríamos esperar que los mecanismos para limitar las diferencias entre los intereses del jefe y del empleado podrían implementarse tendiendo a un punto donde el beneficio marginal iguale al costo marginal. En general las divergencias entre las decisiones tomadas por el empleado y aquellas que maximizarían la utilidad del jefe subsistirán. Aplicando la terminología de Jensen y Meckling, podemos denominar pérdida residual al costo remanente de las divergencias con el jefe. Este costo,

junto con el de diseñar limitaciones a las divergencias del empleado respecto de los intereses del jefe, constituyen el costo total del organismo.

En tanto que la mayoría de las veces la teoría del jefe-empleado ha tenido aplicación enfocando el problema de la separación entre la propiedad y la dirección de una empresa, el problema del organismo es, como Jensesn y Meckling acotan, bastante más general: "el problema de inducir al "empleado" a comportarse como si estuviera maximizando el bienestar del "jefe"... existe en todas las organizaciones y en todos los esfuerzos cooperativos (a todo nivel gerencial en empresas, universidades, mutuales, cooperativas y en todas las jerarquías y organismos gubernamentales)". Si pensamos del gobierno como que es jefe y de los directores de organismos como que son sus empleados, este marco provee una poderosa forma de pensamiento respecto del problema de que tipo de arreglos institucionales serían los óptimos para la toma de decisiones burocrática.

Aplicación de la teoría del jefe-empleado al Sector Público

A pesar que la aplicación de la teoría al gobierno ha sido bastante reciente, algunos escritores hemos estado considerando la naturaleza del tema.

Tullock, por ejemplo, inventó el término "pérdida de control" para referirse a las discrepancias entre los deseos de la jefatura y los actos de los subordinados en su trabajo "Las políticas de la burocracia" (1965). Brenton y Wintrobe reconoce un costo-beneficio, de los "sistemas de control" por políticos (el costo de los mecanismos de control medidos respecto de los beneficios, en términos de reducción de excesos presupuestarios que dichos mecanismos hacen posible). Para su análisis, Brenton y Wintrobe infieren que el costo de los mecanismos de control es una función de los costos requeridos para obtener información de costos de producción para los diferentes productos finales de un organismo. Si el gobierno conocía el costo mínimo de producir las actividades finales deseadas, podría ceñir el organismo estrictamente a su presupuesto y relevar a cualquier directivo del organismo que no produjera el producto final previsto. Debe destacarse, sin embargo, que el término costo de control cero, en el sentido que Brenton y Wintrobe lo usan, no implica que el costo del organismo sea cero. Hay costos del organismo asociados con valorizaciones de producción final, por cuanto un directivo de organismo podría usar el presupuesto para conseguir un producto final diferente del deseado por el gobierno. Brenton y Wintrobe también destacan lo general de este acercamiento. El maximizador presupuestario monopolístico de Niskamen, corresponde un caso límite donde los mecanismos de control son tan costosos que no pueden financiarse en forma total. Otro caso límite se presenta cuando burócratas totalmente desinteresados implementan las políticas del gobierno permitiendo que el costo del control sea cero.

De Alessi también reconoce el problema del organismo en su trabajo de 1969: tanto más débil sea la correlación entre el bienestar del "d's" (individuo decisor) y los decisores del mas alto nivel, mayor es la amplitud por lo cual "d" esta deseoso de incrementar su propio bienestar a expensas de estos últimos.

Sin embargo refiriéndose a la maximización de utilidad, De Alessi deja de generalizar esta aproximación como implicando que el adoptador de decisiones (decididor) tiene como

objetivos expandir los recursos bajo su supervisión.

De Alessi se refiere al uso de controles de insumos como un mecanismo de control: "Los decisores del más alto nivel (finalmente los propietarios, los votantes en el caso de un gobierno democrático) reconocen la existencia de este incentivo, e imponen restricciones especiales a las opciones de los "d's". Estas restricciones aparecen explícitas o implícitas en el contrato de empleo, y pueden incluir cláusulas tales como una especificación detallada de los propósitos por los cuales el presupuesto puede ser gastado.

Si consideramos al gobierno como al jefe y al directivo burócrata como al empleado, el modo en que la maximización del presupuesto puede verse es una gran divergencia entre la función de utilidad del gobierno y la del burócrata. (Nosotros continuamos asumiendo que la función de utilidad del gobierno es el deseo de productos y actividades a costo mínimo; este es el punto de vista a partir del cual un asesor político desearía hacer recomendaciones sobre sistemas de control de gastos).

Los controles sobre insumos pueden ser vistos como restringiendo el uso de insumos a un punto a partir del cual, estos tienen relación inversa con la utilidad del gobierno pero todavía guardan relación directa con la utilidad del burócrata.

El punto de inflexión en la función relacionada a uso de insumos respecto de la utilidad del gobierno (si el gobierno tenía perfecto conocimiento de la función de producción del organismo) sería aquel en el cual el producto marginal igualaría a los insumos del organismo. En este caso, sin embargo, no sería necesario el jefe burócrata, como que todas las divisiones respecto al uso de insumos estaría en manos del director de más alto nivel. El punto más relevante en la relación jefe-empleado es aquel en el cual las ganancias por especialización se obtienen por ambas partes al ejecutar los diferentes roles.

Por supuesto, resulta imposible para el gobierno el disponer sin costo, información disponible respecto a la mezcla a costo mínimo de los insumos. Aún si la producción podría ser perfectamente medida y los burócratas presentaran toda la información relevante al gobierno, este se enfrentaría con diferentes y dificultosos problemas de costos tales como:

a) la necesidad de tiempo, esfuerzo y fondos para la comprensión del significado de los datos, y aún si estos fueron provistos sin costo,

b) los decisores tienen solo limitada capacidad respecto de la cantidad de tiempo que pueden dedicar a la toma de decisiones, el número de aspectos que pueden considerar simultáneamente, y el cúmulo de datos que pueden absorber respecto de un solo problema.

El "óptimo" grado de control de insumos llega con un intercambio equilibrado de costos-beneficios. El costo de los controles de insumos (es decir el grado de delegación del jefe al empleado) es la reducción de las ganancias por especialización, la cual proporciona el criterio para la división jefe-empleado. Los beneficios en controlar insumos crecen con la reducción en el comportamiento del empleado y que es reducción de utilidad para el jefe. La relación jefe empleado se ha simplificado, aunque los argumentos básicos aún se mantienen en un modelo muy realista. Por ejemplo los gobiernos delegan algo de su poder en los ministros, y algo más a los organismos de control. En todas partes existen las distintas relaciones jefe empleado. La delegación de responsabilidades de control sería parte de la solución para abordar el amplio problema (gobierno-burocracia) del orga-

nismo.

Infortunadamente sin embargo, el problema es mucho más que el "simple" cálculo de costo-beneficio. Las desventajas de la especialización, la divergencia del comportamiento de los empleados respecto de los deseos del jefe no son exógenas (el jefe tiene poder para adoptar decisiones observando ambas variables). A continuación nos detendremos algún tiempo desarrollando estos puntos antes de examinar las implicancias políticas.

2. Acercando los intereses de burócratas y gobierno.

En el marco de las relaciones jefe-empleado; podemos ver el implícito contrato entre el gobierno (el jefe) y el burócrata (el empleado) como aquel al cual el gobierno le asigna el control de los recursos (incluyendo el presupuesto) a un organismo en compensación por algún producto o servicio. Tanto el jefe crea que las acciones del empleado serán divergentes con los intereses de aquel, menor poder de decisión el jefe deseará delegar y viceversa.

El jefe puede probablemente oponer a las acciones divergentes del empleado respecto de sus intereses, sistemas de incentivos, controles, resultados contables.

a) Incentivos.

Los incentivos deseables, desde el punto de vista del jefe, son los acuerdos por los cuales los efectos de las acciones adoptadas por los empleados respecto de la utilidad del jefe y la propia utilidad del empleado tienen correlación positiva.

Para tomar un ejemplo simple, si el gobierno desea reducir el tamaño de un organismo y la utilidad de los burócratas está positivamente relacionada con los salarios, una promesa de incremento de salarios a cambio de una reducción exitosa del tamaño del organismo proporciona un incentivo que hace coincidir los intereses del jefe y los empleados. Menos obvias, algunas críticas a la hipótesis de maximización del presupuesto vistos en la sección III.5 sugieren que argumentos tales como perspectivas de carrera, prestigio, reputación, y satisfacción personal por hacer un "buen trabajo", entran en la función de utilidad del burócrata. Si esas variables son aceptadas por juzgamiento de la actuación de burócrata por parte del gobierno, entonces el burócrata tiene un incentivo para actuar de modo de maximizar la utilidad del gobierno.

b) Controles

El gobierno debe controlar la actuación de los burócratas de modo que permita su calificación. El control puede tomar cuatro formas:

1. El gobierno puede controlar los organismos directamente, requiriendo informes de ellos, o responder a preguntas de varios niveles de gobierno (por ejemplo Parlamento o Congreso, Comisiones, Ministros o Miembros del gobierno).
2. Otros organismos gubernamentales de "control" (por ejemplo Finanzas, Personal y Departamento de Auditoría) pueden delegar en un Controlador; éste, en su momento, informa al gobierno, a menos que aquellos hayan delegado autoridad en el sentido de permitir accionar solo a partir de algunos resultados del control.

3. Oficinas ajenas al gobierno pueden controlar organismos en nombre de aquel (auditorías privadas, "grupos de tareas" del sector privado).
4. Grupos de interés ajenos al gobierno pueden controlar organismos con el fin de influenciar políticas del gobierno a llevar a cabo por los organismos.

El control de los organismos por parte de grupos de interés ajenos al gobierno trae como consecuencia una muy interesante conexión entre el electorado y el gobierno. Weingast en un artículo que analiza las relaciones entre el Congreso y los organismos legales en U.S.A., menciona que estos tienen fuertes incentivos para actuar de acuerdo a los intereses del Congreso, aún con muy pocas directivas por parte de los controladores de disposiciones del Congreso. (Mc Cubbins y Schwartz proponen esta idea en un trabajo previo, definiendo al método 4) como de "vigías de alarma de incendio" y a los 1) a 3) como de "vigías de patrulla policial") Weingast basa su deducción en asumir que los objetivos de los políticos son los de maximizar los apoyos políticos (y reemplazar aquellos que no lo hagan). Sugiere que, más que controlar directamente los organismos, los políticos controlan a sus electores, quienes a su vez controlan a los organismos: "Grupos partidarios, no parlamentarios, tienen iniciativa y conocimientos para controlar insumos y productos". Los parlamentarios califican los éxitos de los organismos a través del "decibelímetro", que sería prestar atención a las reacciones de los partidarios respecto de las decisiones de los organismos.

El imperativo electoral asegura la atención de los parlamentarios a estas informaciones.

C. Contabilización

El control y el sistema de incentivos son soluciones independientes al problema del organismo: el control provee lo más importante con información del comportamiento del empleado, y el sistema de incentivos, actúa basado en dicha información. Uno de los costos de controlar insumos, es aquel que aumenta el costo de esta solución, con informes de desempeño muy dificultosos. Los burócratas suelen culpar a los controles de insumos, más que a una pobre dirección, en los casos de bajo desempeño. Un estudio del Banco Mundial referido a gerencia de empresas comerciales de propiedad del Estado puntualiza: "Hay ejemplos en varios países, en que los directorios deben conseguir aprobación ministerial para inversiones relativamente pequeñas tomar o despedir empleados, fijar retribuciones, decidir sobre capital operativo, política de compras, viajes al exterior y muchos rubros más. Esto a veces se plantea en gobiernos que se involucran a sí mismos en decisiones que las firmas privadas lo manejarían a nivel de directorio. Pero el involucrarse en temas operativos es consume-tiempo para las burocracias sobredimensionadas; los ministros carecen de información y de perspectiva de negocios para tomar decisiones correctas, y, lo más importante, esto absuelve al directivo de sus responsabilidad y del resultado de los balances que la empresa presenta".

D. Pérdida residual

Una lección adicional de la teoría del Jefe-empleado es que esta será eficiente al permitir alguna pérdida residual de recursos cuando el costo marginal de prevenir algunas

“filtraciones” o percepción de bonificaciones, excede el ahorro marginal.

Como ejemplo Alchian y Demsetz (1972) ponen esto claramente en su trabajo: “En una universidad, la facultad de usar los teléfonos, papelería y estampillas postales para uso personal supera la estricta productividad de la universidad. Los administradores de la universidad podrían frenar tales prácticas, identificando los responsables en cada caso, pero solo pueden hacerlo a un costo mayor que el que los administradores desean incurrir. El costo extra de identificar cada participante (bastante más que identificar la presencia de tal actividad) excedería los ahorros de disminuir dichos “pecadillos”.

Así la alternativa es permitir en algún grado, privilegios, bonificaciones y beneficios casi en el límite.

Este fué el criterio implícito que perseguía la liberación de controles en algunos gastos corrientes en Nueva Zelanda. Aún en áreas tales como viajes y agasajos, donde la percepción de bonificaciones es común, se sentía que el tiempo y el esfuerzo involucrados en requerir informes sobre dichos gastos, sobrepasaba la pérdida que podría ocurrir si se estableciera el control en el director del organismo. Nótese que si la utilidad del director del organismo está correlacionada positivamente con la del gobierno, aquél podría tener un incentivo en buscar aprobación gubernamental en gastos políticamente delicados.

E. Acuerdos Garantizados

Resulta dificultoso un paralelo directo en el sector público respecto de los acuerdos garantizados que, de acuerdo a Jensen y Meckling, pueden ser parte de una solución eficiente a los problemas de las empresas.

Acordando restringir tanto su poder de decisión como algunos gastos suntuarios, el gerente de una empresa puede incrementar el valor de la misma beneficiándose tanto a sí mismo (si él tiene participación en la propiedad) como al resto de los propietarios. Dada la ausencia de formas de transferir derechos de propiedad gubernamentales, el burócrata no puede recibir beneficios similares si proporciona alguna garantía.

Jensen y Meckling acota: La analogía con el gobierno y la burocracia, si bien compleja, proporciona un criterio posible para adoptar controles de insumos como parte de la solución al problema del organismo. En el análisis de Jensen y Meckling, los incentivos del gerente -propietario para maximizar el valor de la empresa depende de su participación en la propiedad de la misma. Cuanto mayor sea el incentivo para maximizar el valor de la empresa menores serán las limitaciones que él y los demás propietarios desearán aceptar respecto de los poderes de decisión. Nosotros podríamos elaborar un postulado similar respecto de los organismos:

-El grado óptimo de limitación de los poderes de decisión de los burócratas es relativamente inverso a su incentivo en minimizar costos o maximizar productos en un organismo.

Es posible avizorar algunas de las formas especiales de empleo en las burocracias públicas de muchos países como posibles acuerdos garantizados. Por ejemplo, salarios menores a los de mercado para algunos profesionales en la burocracia (ver sección II.2) podrían proveer

alguna señal de estos al gobierno, que están motivados por el trabajo en sí y no solamente por el salario y sus beneficios adicionales.

3. Factores que afectan los costos del organismo

El nivel de los costos incurridos por cada organismo depende de las particulares características del organismo y de los burócratas que lo integran.

Los costos del organismo, serán bajos, por ejemplo, cuando la correlación es muy estrecha entre el comportamiento maximizador de utilidad de un burócrata y el del gobierno. Jensen y Meckling describen esta variable como "el paladar de los directores". Pierce establece que la "falla" del burócrata es más destacada, cuando "el curso de acción por el cual el burócrata se conduce con su interés personal se encuentra en conflicto con los objetivos legislados". Breton y Wintrobe se refieren a la importancia de la lealtad en las burocracias como un modo de mitigar la necesidad de "costosos diseños de control". Fama y Jensen, discutiendo el caso de las organizaciones sin fines de lucro, nota que "el altruismo de los empleados permite un bajo costo de control en el organismo y su actuación garantizando la propiedad".

El marco de valores prevalentes y característicos culturales y el modo en que ellas afecten el comportamiento que se apruebe o desaprobe por parte de la sociedad, tiene un importante efecto en el grado en que las diferentes variables actúan en la función de utilidad. Obviamente en países en donde la corrupción y el nepotismo burocrático son usuales y aceptables, los burócratas podrían estar menos preocupados por los potenciales efectos en su reputación, prestigio y seguridad en el cargo, al involucrarse en tales prácticas y donde los costos de los organismos se volverán altos.

Hofstede sugiere otras características culturales que podrían ayudar a explicar las diferencias en el grado de delegación observado en los diferentes países.

Por ejemplo Orgediz sugiere que "en países donde existe un fuerte rechazo a la incertidumbre (aversión al riesgo del cambio, el tipo de burócrata que Downs define como un "conservador") los individuos se sienten amenazados por inciertas y ambiguas situaciones que evitan, proporcionando una gran estabilidad en la carrera y un cúmulo de reglas formales. (tal el caso de Bélgica, Francia, Grecia, Japón, Perú y Portugal). En países donde se toleran grandes diferencias de poder entre personas (una actitud de la sociedad tendiente al poder y su distribución) el sistema de autoridad jerárquica y sus reglas son más fácilmente aceptadas que en aquellas culturas de menores diferencias de poder (tales como Islandia, Nueva Zelanda y los países escandinavos).

El trabajo de Orgediz proporciona una serie de ejemplos fascinantes de diferencias culturales, particularmente en los países en desarrollo, los que pueden ayudar a explicar las diferencias entre países respecto del óptimo grado de delegación. Los paralelos y diferencias entre países según el estudio de Hofstede y las diferencias de delegación de un número de países en un estudio realizado por la OECD en 1987 son realmente interesantes y plantean un camino para ulteriores investigaciones.

Las diferencias de incentivos a la dirección entre países también es explorado en el trabajo del Banco Mundial N° 580 "Los efectos de la corrupción en el funcionamiento adminis-

trativo" y N° 577 "Dirigiendo empresas de propiedad estatal".

La facilidad que tiene el director para perseguir sus propias preferencias en lugar de las del gobierno, también afecta los costos del organismo. La necesidad de obtener aprobación superior para erogaciones que pudieran reeditar beneficios personales (por ejemplo en agasajos) puede verse como un intento para hacer más difícil al director el perseguir su propio beneficio a expensas del gobierno. La actitud del gobierno respecto al riesgo puede también afectar el control de las actividades de los burócratas. Si se percibe muy alto riesgo de exponerse a pérdidas, en términos de "sobrepagos" recaudados por los burócratas, pueden controlarse aquellas áreas más allá del punto donde el costo marginal iguala a los beneficios de la sociedad.

Los costos de los organismos también dependen de los costos de controlar actividades, las que a su vez dependen de otras variables tales como el tamaño del organismo, la complejidad de sus operaciones, la dispersión geográfica de éstas y el atractivo que pueden representar los posibles "sobrepagos". Los incentivos de algunos grupos privados en controlar los resultados de la actividad del organismo, y que puede influir en los costos del mismo financiados por el gobierno, dependen de la magnitud y difusión de los costos y beneficios de sus operaciones.

El costo de medir y evaluar la actuación del directivo (del empleado), el costo de diseñar y aplicar un índice para compensar a tal directivo por actuar de acuerdo a estilo del gobierno (del jefe) y el costo de diseñar e imponer específicas reglas de comportamiento o políticas, también afecta a los costos del organismo de acuerdo a Jensen y Meckling. Finalmente estos últimos puntualizan que el mercado de directivos y el costo de reemplazar a estos también afecta los costos del organismo.

El costo de reemplazar al directivo es menor, cuanto menos especializado requiera ser el organismo, de igual modo respecto del nivel de responsabilidades, de lo fácil que fuera evaluar su actuación y del bajo costo que resulte la búsqueda del reemplazo. Los costos del gobierno también dependen del marco legal bajo el cual los directivos son contratados o despedidos además de los costos de alterar este marco legal.

Debería destacarse que fomentar la competencia entre organismos -como sugieren Niskanen y otros- no necesariamente reducirá las ineficiencias.

Los incentivos de que dispone el gobierno para lograr que la burocracia minimice costos, es independiente de la cantidad de organismos que proporcionen un determinado servicio, lo que implica que el gobierno podría simplemente reemplazar el directivo en lugar de proporcionar recursos para que el organismo compita en el sentido de obtener el producto deseado con el menor derroche. La ventaja de competir entre organismos es vista por Niskanen, McGuire, Coiner y Spancake como forzándolos a una mayor previsión e información sobre los costos de funcionar, no obstante que la competencia entre directivos puede producir el mismo resultado sin los costos fijos de establecer organismos duplicados.

Se justificaría establecer organismos con funciones duplicadas solo en el caso que el costo de ello fuera menor al de reemplazar al directivo por otro que concuerde con producir al menor costo.

V- IMPLICANCIAS POLITICAS DE LA DELEGACION EN EL SECTOR PUBLICO

Habiendo examinado la práctica de controlar insumos en el sector público y revisando la literatura económica respecto de como el burócrata se comporta, estamos ahora en condiciones de responder algunas preguntas relacionadas a la política.

Primeramente ¿Cómo explicar los rígidos controles presupuestarios - (aun después que el presupuesto fuera aprobado) hecho que ha sido y aun es práctica normal en el Sector Público de muchos países?

Segundo ¿Qué razones han llevado a algunos países a renovarse en el sentido de alejarse de dichos controles?

Y finalmente, qué podemos decir acerca de cuan lejos este proceso de delegación en el sector público podría llegar.

1. Fundamentos del Control de Insumos

El control de insumos es un modo de proceder con la divergencia de intereses entre el gobierno y la burocracia en esta particular relación jefe-empleado.

El gobierno podría eliminar algunos costos del organismo, haciendo que todas las decisiones sobre el empleo de insumos deben ser adoptadas por el propio gobierno, pero (presumiblemente) no sin afrontar enormes costos por ineficiencia causados por el "proceso de adopción de decisiones", debido al número de decisiones que habría que tomar y a la falta de conocimientos especializados respecto a una amplia variedad de operaciones. Debido a la consideración de la diferencia entre ambos costos mencionados, es que los gobiernos han tenido el buen sentido de delegar al menos algunos poderes de decisión en el empleo de insumos.

La bibliografía citada en la sección III relativa a la maximización del presupuesto proporciona lo que podríamos denominar "criterio de riesgo ético" en el control de ciertos insumos que tienen una mayor utilidad para el burócrata que para el gobierno. A modo de ejemplo, la facultad de los directores en la fijación de sus salarios, es controlada en la mayor parte de las organizaciones debido a que el "criterio de riesgo ético" es particularmente importante en esta área. Podría ser más dificultoso justificar restricciones a las facultades del directivo-burócrata, en la determinación de salarios de los restantes empleados, si quisiéramos aplicar el criterio de "riesgo ético", aunque, sin una presión minimizadora de costos, los directivos podrían encontrar como muy simple el incrementar las remuneraciones como alternativa preferida a otras técnicas gerenciales para retener empleados. Mientras que las alternativas de incremento de salarios podrían resultar para los directivos dificultosas y en exceso consumidoras de tiempo, estos podrían ser más eficientes en ciertos casos. El modelo de Williamson desarrollado en la sección III provee un criterio para controlar el tamaño de la planta de personal. La hipótesis sería que el burócrata desvía beneficios hacia sí mismo en función del tamaño de planta, y en caso que no fuera controlado, la expandiría más allá del nivel de costo-mínimo. Tullock, con sus argumentos sobre las preferencias del público, basados en el poder de la burocracia como grupo votante, también sostiene que el tamaño de la planta de personal, ante la falta de

controles, podría expandirse más allá del nivel de costo-mínimo.

Otros controles de insumos pueden ser justificados en el terreno de "riesgo ético". De acuerdo a la hipótesis de Niskamen acerca de los elementos en la función de utilidad del burócrata, éste último podría mantener un mayor nivel de gastos de funcionamiento, con su interés puesto en algunas "ventajas" (tales como viajes y agasajos) en lugar de actuar minimizando costos de producción a un determinado nivel. La incapacidad de los organismos en ejecutar su propio control de caja, podría deberse a que existe una prevención respecto a la obtención de "ventajas". Por ejemplo, un estudio de las Naciones Unidas propicia el uso de la contabilización central como... "una salvaguardia contra la corrupción; saldos no utilizados están localizados en cuentas departamentales, de donde pueden utilizarse temporariamente o directamente apropiarse para beneficio privado". Los controles de insumos pueden también justificarse por los incentivos, sugeridos en la bibliografía que hemos examinado, para los burócratas al usar una muy baja tasa de descuento al tomar decisiones de gasto.

La mención de "muy baja" es relativa a la tasa social de descuento, donde esta es de valor tal que el aporte de capital podría permitir todos los proyectos con un valor actual (VA) positivo. De Alessi sugiere que el burócrata usa esas tasas porque él solo está interesado en maximizar beneficios personales tanto pecuniarios como no pecuniarios, durante su período en el cargo; en tanto que Margolis afirma que el burócrata usa esas tasas debido al período anual del ciclo presupuestario y al costo cero por el uso del capital que debe afrontar. Si ambas posturas son ciertas, el empleo de una muy baja tasa de descuento, justificaría los controles sobre cualquier gasto corriente que implique gastos en ejercicios futuros, incluidas las erogaciones de capital, los ingresos por ventas y el control sobre el manejo del efectivo. Además desde el momento que los organismos públicos son restrictivos al despido de personal, podría incluirse también un control sobre la planta permanente de personal. (Esto explicaría el porqué del auge de las consultoras, dado que no obligan a futuros gastos).

La bibliografía citada en las Secciones III y IV proporcionan dos justificaciones principales sobre el control de insumos del Sector Público: los burócratas obtienen utilidad de ciertos insumos sin que esto se refleje en el resultado final; los burócratas están incentivados a aplicar una demasiado baja tasa de descuento en oportunidad de aportar decisiones sobre gastos.

2. Fundamentos de las recientes tendencias a la delegación

Si la justificación por los controles sobre insumos es válida entonces ¿porqué las tendencias a una mayor delegación (vistas en la Sección III) tienen lugar?

La consideración de variables que afectan los costos de los organismos entre los burócratas y el gobierno pueden darnos alguna posible razón.

Primero, el incremento en el tamaño y complejidad de las operaciones del gobierno puede haber aumentado los costos directos de administración del control de insumos y una mayor especialización permitiendo a los directores de organismo una mayor autoridad para la toma de decisiones. Ambas variables incrementarían la pérdida residual (u obtención de

utilidad aumentando las "ventajas" de los burócratas) aunque un incremento en la eficiencia lo haría tolerable por parte del gobierno; (Premchand ha sugerido al autor que los gobiernos tienden a ajustar los controles sobre insumos durante las épocas de mayor desequilibrio, incluyendo los grandes déficit fiscales, y controles más relajados cuando no hay problemas fiscales apremiantes. Esta comprobable proposición, si fuera verdadera, sugeriría que los gobiernos asociarían la mayor importancia de controlar las pérdidas residuales durante las crisis fiscales a las ineficiencias causadas por los controles centrales).

Aceptando la plausibilidad de las ideas previas, nuestro interrogante sugiere una forma de discriminación entre aquellos países mencionados en la sección II que han emprendido movimientos tendientes a liberalizar controles sobre los gastos corrientes y aquellos que no lo han hecho. Si bien los datos de la Sección II no son suficientemente detallados para permitir un riguroso test de esta hipótesis, observaciones eventuales de las diferencias crecientes tanto de gastos corrientes, como de capital y servicios (excluidos los gastos no discrecionales) en aquellos países que han relajado los controles respecto de aquellos que no lo han hecho, está indicando que la hipótesis no explica las diferencias.

Al respecto, en el suplemento Nº 11 referido a finanzas gubernamentales de "Estadísticas Financieras Internacionales" (Washington IMF, 1986) se menciona que los ocho países citados en la Sección II, que han liberalizado controles, registraron en promedio porcentual, erogaciones en relación, con el producto bruto de los rubros de capital, corrientes y servicios de 10,4 % en 1974 y 10,6% en 1983 arrojando un crecimiento del 0,2% anual en ese período. Los valores para los países restantes, excepto Japón fueron 12,8%, 14,6% y 1,6% respectivamente. Si la hipótesis fuera correcta, podría esperarse un número mayor para el grupo de países que liberaron el control de insumos.

Otra posible explicación por el incremento en la delegación de gastos corrientes, es que en aquellos países donde se han llevado a cabo, han encontrado otros mecanismos que proveyeron un adecuado sustituto a los controles de insumos. Una adicional explicación es que simplemente los costos de los organismos fueran bajando. Las clases de diferencias culturales analizadas en el estudio de HOFSTEDE (ver sección IV.3) podría proveer algunas explicaciones en cuanto a las actitudes prevalecientes en acción dentro de una burocracia, y a la selección y técnicas de control de actividades de los burócratas.

En tanto que un muy cuidadoso examen de esta línea de investigación podría dar explicación a las diferencias de regímenes de control entre distintos países, podría ser de menor utilidad para explicar cambios en el interior de cada uno de ellos.

La explicación de los cambios interiores requeriría un examen más detallado, país por país, que el que se intenta en este trabajo. Tales estudios apuntarían a otras reformas, como la que intenta introducir el Reino Unido con una amplia variedad de mediciones de producto, o la adopción del contrato de empleo por tiempo limitado para los servidores públicos de mayor nivel en Australia, y su conexión con la decisión de reflejar los controles de insumos.

Las leyes de Downs planteadas en "siempre expandiendo el control" o "contra-control" (ver sección III.2) nos dan una posibilidad final.

En lo posible, estas sugerirían que algunos gobiernos han decidido que ciertos controles

de insumos son ampliamente ineficientes y pueden ser anulados sin efectos adversos. Antes de concluir esta discusión, pensamos que sería provechoso revisar aquellas áreas en las cuales no ha habido movimientos hacia una mayor delegación. Ello incluiría la facultad de fijar salarios y retribuciones o incrementar la planta de personal, disponer de mayor discrecionalidad en las erogaciones de capital y en el manejo de los saldos en efectivo. Es significativo destacar que estos controles podrían haberse explicado en la discusión precedente debido a su implicancia en erogaciones futuras, y por los incentivos hipotéticos de los burócratas en usar una muy baja tasa de descuento. A pesar de que los gobiernos perciben que existen métodos satisfactorios para control de problemas de "riesgo ético" que surgen como gastos corrientes, no están en aptitud de diseñar formas (especialmente en los sectores no comerciales del gobierno) de incentivar a los burócratas a usar la tasa social de descuento al tomar sus decisiones.

3. ¿Cuán lejos habría de llegar en la delegación del control?

La cuestión final a considerar es hasta que punto los gobiernos deberían delegar el control de los insumos públicos en los burócratas.

En principio, dado que el gobierno como jefe asume los costos de insumos y además deriva beneficios del control de éstos; (aún indirectamente a través de las preferencias de sus votantes) debería decidir hasta donde delegar las atribuciones a cada organismo. Esta decisión se basará en la posibilidad de evaluar el desempeño (el que a su vez depende de factores discutidos en la sección IV.3, tales como tamaño del organismo y la complejidad de sus operaciones y objetivos); la medida en que la evaluación del desempeño afectará al directivo del organismo (a través de premios y castigos, tanto formales como informales, es decir la estructura de incentivos); y aun en la valoración de la "lealtad" del directivo (la medida en que el gobierno piensa que el directivo actuará en el interés de aquel). Tales juicios cualitativos se hacen de acuerdo al Tesoro de Nueva Zelanda:

"No hay razón para suponer que el desempeño de los directivos del sector público es en algún sentido "no mensurable". Es claro que los Ministros deberán poder apreciar las relativas virtudes y defectos de los directivos de mayor nivel del servicio público, a través del contacto individual, la consideración de los asesoramientos políticos al gabinete ejecutivo, y experiencia durante el proceso de revisión de los presupuestos".

Estos factores no son independientes. La valoración de un directivo puede, en sí, depender de como el mismo apoye el proceso de valoración de desempeños, proveyendo, por ejemplo, una exacta información respecto de las actividades del organismo.

La variabilidad de los costos entre los distintos organismos sugiere que el nivel óptimo de delegación es dable a que varíe de uno a otro. No obstante es posible que el costo de decidir e implementar distintos regímenes de delegación supere los beneficios. Será entonces el caso en que se presentarán opciones al gobierno respecto del grado de independencia directiva de los distintos organismos.

Un ejemplo de la variabilidad entre organismos puede verse en las empresas de propiedad estatal. En algunos países, los administradores de empresas estatales comerciales, tienen mayor capacidad de decisión que el resto de los organismos del gobierno; aquellos pueden

controlar el número de empleados y sus salarios, substituir erogaciones de capital por gastos corrientes y viceversa, administrar el capital accionario y el fluir de fondos. Los costos de las empresas estatales pueden ser más altos que los de las empresas privadas, debido a las medidas institucionales que adopte el directivo en relación con la utilidad que le derive a este la actividad de la empresa.

En el sector privado, la seguridad del puesto del directivo esta relacionada con el desempeño de la empresa ante la posibilidad de bancarrota o de absorción por la competencia, y por el hecho que el directivo tenga acciones de la empresa, cuyo valor dependerá de su actuación. (Beuston sugiere que el stock de acciones en poder de los ejecutivos puede ser mecanismo importante para unir intereses de éstos y de los accionistas. Murphy la apoya).

Tanto en el sector privado como en el público, sin embargo, el desempeño de la empresa puede afectar la reputación de directivo, las futuras perspectivas de trabajo, remuneración y satisfacción personal. Aún la seguridad en los cargos de los directivos del sector público que se desempeña durante lapsos limitados, podrían estar sujetos a la performance de la empresa si el gobierno tiende a tenerla en cuenta.

El punto más importante es que el incentivo del directivo para actuar de acuerdo al interés del "jefe" podría tener lugar tanto en el sector público como en el privado, aun pensando que los incentivos creados por la tenencia de acciones es difícil de aplicar en el sector público. Más aún, las inquietudes acerca de la eficiencia de las empresas estatales comerciales en relación con las privadas basadas en el incentivo de los propietarios en controlar el desempeño de los directivos, es razón suficiente para que el gobierno tuviera un menor estímulo que un accionista privado a asegurar que la empresa comercial opera con eficiencia.

Podemos defender la delegación de las facultades de decisión en los directivos de las empresas tanto públicas como privadas, por cuanto es posible crear incentivos que encolumnen la utilidad del directivo con el funcionamiento eficiente de la empresa. Una posible razón para diferenciar la delegación en las empresas estatales comerciales y los demás organismos públicos podría basarse en la mayor dificultad para el gobierno en medir la actividad de los organismos no comerciales.

Si bien se ha hecho un gran esfuerzo en desarrollar sistemas de medición de producto en organismos no comerciales de varios países, la experiencia con tales mediciones ha sido relativa. Sin embargo los controles de insumos no se sustituyen por controles en el producto, por lo cual las mediciones de producto no son requisitos necesario para una mayor delegación de control sobre insumos. Por ejemplo si los controles sobre gastos de movilidad le obligan a los burócratas a someter las previsiones de viajes a aprobación, el gobierno debería aún juzgar de que modo el viaje contribuirá al producto final para decidir o no su aprobación.

Uno podría inferir a partir de la discusión de este trabajo, que los controles de insumos no son el único método para manejar el problema del jefe-empleado. A modo de ejemplo, una alternativa válida es proporcionar incentivos a los burócratas para que actúen en el interés del gobierno. Diseñar estructuras de estímulo puede requerir colocarse fuera del reino de la economía tratando de "escrutar la psicología del directivo", en las palabras de Migue y

Belanguer (1974 a, p. 28) sin embargo la estructura de incentivos puede establecerse en función a un rango de variables que pudieran aparecer en la función de utilidad del directivo del organismo. Por ello y dado que los salarios varían entre los directivos de los distintos organismos, podrían también ligarse a la evaluación que el gobierno haga de la actuación y no fijarse directamente por el gobierno.

Algunos métodos de revisión periódica de la actuación de directivos de organismos, con la evaluación que afecte las perspectivas futuras de empleo y condicionen el cargo podrían robustecer la relación jefe-empleado entre el gobierno y sus directivos de organismos. Tales revisiones podrían realizarse por el gobierno o por algún cuerpo independiente que tuvieran en cuenta los puntos de vista de aquel.

El control ex-post, con requerimientos expuestos puede sustituirse por controles ex-ante, si la valoración del desempeño del directivo afecta su utilidad. En Nueva Zelanda, por ejemplo los detalles de viajes al exterior de los políticos son publicados regularmente, y su conocimiento por el electorado proporciona una verificación de la aprobación de viajes como una "ventaja". Los incentivos que unen más intensamente la utilidad del gobierno y los burócratas, permitiría mayor confianza respecto de los controles ex-post por los directivos de organismos.

Un resultado de ello podría verse en los directivos que voluntariamente buscaran aprobación de aquellas erogaciones de las que no tuvieran la seguridad de que su utilidad lo fuera también para el gobierno.

Mientras que los incentivos y sistemas de control pueden ser aptos para manejar los problemas de "riesgo ético" en insumos corrientes, el problema de distribución de recursos justificando los controles de erogaciones de capital, de fondos remanentes y de planta aún subsisten.

Una solución podría ser la de adoptar un criterio distinto con erogaciones no permanentes.

Un obvio ejemplo se daría en el área de personal, donde los directivos podrían tener poder para tomar y despedir empleados, además de ajustar su pago de modo que el trabajo podría tomarse como un insumo corriente, sin involucrar una futura obligación. Sin embargo el impacto de tales cambios sobre el rol posible de seguridad en la permanencia debería ser considerada. Examinar los modos de enfrentar a los directivos con el costo del capital (si es que Margolis esta acertado en considerar el costo del capital como una parte del problema) es otra posibilidad. Implícitamente esto podría suponer organismos recibiendo "préstamos" del gobierno para financiar erogaciones de capital, las que podrían requerir el afrontar su servicio como un gasto corriente.

4. Resumen y Conclusiones

La cuestión básica tratada en este trabajo es si los economistas tienen algo útil que decir acerca de cuanto poder deberían delegar los "tomadores de decisiones" del gobierno hacia los administradores del sector público en el tema de utilización de insumos o factores de producción.

Si bien se está lejos de dar todas las respuestas, la bibliografía que hemos examinado finalmente nos provee un adecuado marco de pensamiento respecto del problema y cuales

preguntas formular acerca de los interrogantes.

Al examinar los tipos de control usados en los sistemas presupuestarios actuales, notamos un número de países que delega controles en distintos grados, junto con otros cuyos gobiernos generalmente retienen algunos tipos de factores o insumos. (Se exceptúan las empresas de propiedad estatal).

Para explicar estas observaciones, nos inclinamos por las teorías del comportamiento burocrático. No resulta extraño que cuantas más variables se incluyan en estos modelos, más realistas se vuelven aunque también menos tajantes son las predicciones que surgen. Buscamos en la teoría del jefe-empleado una manera de proporcionar un marco adecuado para examinar el problema. Entre las lecciones que surgen de dicho marco encontramos que el control de insumos o factores es uno de los tantos modos (todos implican algún costo) para manejarse con el "problema del organismo", como así también que el grado óptimo de delegación es una función correlativa entre el comportamiento del burócrata maximizador de utilidad y la utilidad del gobierno. El nivel óptimo de control de insumos es, en teoría un problema típico de maximización, aunque para resolver este problema, debemos cruzar el límite entre la economía y otras disciplinas.

A partir de esta aproximación, comprendimos que es necesario examinar los incentivos que enfrentan los directores de organismos cuando deben decidir respecto del alcance de la delegación.

La elección de controles sobre insumos, de otras soluciones al "problema del organismo" debe ser hecha, en última instancia por el gobierno en su papel de jefe. La decisión del gobierno dependerá, en parte, de las deducciones de éste acerca de las funciones de utilidad del burócrata, las que podrían ayudar a explicar las diferencias entre países y de paso, el grado de delegación analizado en este trabajo.

La importancia del prestigio, reputación y perspectivas de carrera de los burócratas, en la medida que dependan del juicio del gobierno respecto de éstos, es de índole variable. Tal por ejemplo la duración de la carrera, la estructura del sector público, la oferta de directores, la ética prevaleciente y el grado de corrupción en el país.

Para decidir que perder de decisión se delegará a un director dado, el gobierno deberá juzgar los beneficios y los costos relativos de ese ejecutivo en término de maximizar su propia utilidad a expensas de reducir la correspondiente al gobierno.

Asimismo, deben entenderse que para obtener beneficios adicionales de la especialización que surja de la relación jefe-empleado, podría requerir un incremento de incentivos para los burócratas si su desempeño se ajusta a los intereses del gobierno. Un caso de incentivo podría ser la delegación más allá de determinados niveles.

Enfocando la cuestión sobre los incentivos que dispone el director más allá de los propios organismos, nos previene de aceptar lo sugerido por algunos escritores que definen la postura que los organismos competitivos permiten un método eficiente de reducción de costos. También sugieren como adecuado mecanismo de control, la minuciosa medición del producto o servicio que provee dicho organismo. En este sentido, cabe aclarar que si bien el control mencionado es una de las tantas soluciones posibles al problema del organismo, la medición del producto no sería un necesario prerequisite para una mayor delegación.

La diversidad de factores que afectan el grado óptimo de control de los insumos nos indica que la investigación de una amplia variedad de regímenes de control de organismos (de los que deberíamos separar las empresas de propiedad del estado del resto de los organismos) podría resultar provechosa.

Asimismo debemos hacer una acotación final, se acepta en este trabajo que la burocracia debería hacer lo que el gobierno quiere, y por otra parte es adecuado considerar a la burocracia como empleado y al gobierno como jefe. Podría argüirse que parte de los criterios que sustentan sistemas que permiten una limitada intervención del gobierno (como sería la contratación de directivos y la fijación de sus salarios) son aquellos en los cuales la burocracia debería proporcionar alguna suerte de "cuenta de cheques y saldos" respecto de las acciones del gobierno, lo que en otras palabras daría a la burocracia un objetivo válido y distinto al de llevar a cabo las políticas del gobierno, en una amplia definición. En este caso, el modelo del jefe-empleado fracasaría dado que el problema no es más que inducir al burócrata, como empleado, a actuar en los intereses del gobierno. Un ejemplo de donde la relación jefe-empleado no es apropiada sería la justicia, ya que por ejemplo en los Estados Unidos el Congreso carece de la capacidad para reducir los sueldos de los jueces, por lo que puede verse como mecanismo que asegura que la Corte no es inducida a actuar en interés del gobierno.

Muchos países tienen similares salvaguardas para asegurar la independencia de la justicia respecto del gobierno.