

Reversta n° 18.

1987.-

INDICE *R. 18.*

Editorial	1
El papel de los Aportes del Tesoro Nacional en las finanzas provinciales, <i>A. Porto</i>	3
Inflación, gasto público y rezagos fiscales, por <i>A. J. Canavese</i>	25
Teoría y política de la economía del Estado, <i>H. C. Recktenwald</i> y <i>G. A. Sandler</i>	33
La Ley de Contabilidad y el Presupuesto, <i>M. A. Bolívar</i>	45
Estudio sobre el gasto público federal en los Estados Unidos, <i>J. P. Grace</i>	51
Comentarios de libros	65

ASAP

ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO

Comisión Directiva

Presidente: Cont. Horacio H. Musela

Vicepresidente: Sr. Eduardo A. Delle Ville

Secretario: Cont. Julio César Tiberio

Tesorero: Lic. Carlos N. Deambroggio (a cargo)

Vocales titulares: Sr. Juan S. Resk, Sr. Alfredo Agulleiro, Lic. Carlos N. Deambroggio y Lic. Alberto Feo.

Vocales suplentes: Lic. Eduardo H. Rosconi, Cont. Lea Cortés de Trejo y Cont. Osvaldo Vargas

Revisor de cuentas titular: Dr. Jorge I. Benzrlhen

Revisor de cuentas suplente: Sr. Carlos J. Codazzi

Presidentes honorarios: Licenciados José María Linares y Miguel Angel Bolívar

Comité Revista: Licenciados Alberto Feo, Eduardo Rosconi y Guillermo A. Sandler.

AÑO 1987

N° 18

Domicilio: Esmeralda 339 - 4° piso - Oficina 5 - C.P. 1035 - Capital Federal.

ASAP es miembro de ASIP (Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público)

Composición, armado e impresión Estudio SIGMA S.R.L. José E. Uriburu 1252 - 8° "F" - Capital Federal.

EDITORIAL

A través del presente número, la Asociación Argentina de Presupuesto Público prosigue su tarea de esclarecimiento y análisis de asuntos vinculados al quehacer público, ya sean nacionales o comparados. Bajo esta óptica se ha incluido un trabajo sobre el papel de los Aportes del Tesoro Nacional a las finanzas provinciales, tema relevante para todo país con un sistema federal de gobierno.

Otro trabajo fue presentado en las Primeras Jornadas Nacionales de Contadurías Generales, realizadas en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa, en el año 1985, en que el autor estudia la interrelación y siempre actual cuestión de las relaciones entre la inflación, el gasto público y los rezagos fiscales.

La tercera contribución tiene por objeto reelaborar, a partir de los conceptos básicos del fenómeno y de la ciencia económica, una nueva ubicación de las finanzas públicas dentro de la ciencia económica, redefiniéndola como teoría y política de la economía del Estado.

Un aporte interesante se realiza en el trabajo denominado *La Ley de Contabilidad y el Presupuesto*, que considera los aspectos vinculantes que hacen al proceso, a la estructura y técnicas, a los principios y sistemas presupuestarios.

Debido a la circunstancia de que el deseo de reducir el gasto público no es meramente un problema argentino, se ha traducido un estudio realizado en los Estados Unidos de Norteamérica sobre el control del gasto público a nivel federal.

Finalmente, la sección "Comentarios de libros" contiene una breve referencia acerca de un pequeño volumen publicado por un organismo internacional, recogiendo la experiencia de los países en desarrollo en materia presupuestaria.

EL PAPEL DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL EN LAS FINANZAS PROVINCIALES

Alberto Porto*

I. Introducción

Por "Aportes del Tesoro Nacional" se entienden diversas transferencias de fondos afectadas por el gobierno nacional a los gobiernos locales, no comprendidas en ninguno de los regímenes de tipo automático (como la coparticipación federal positiva reglada por la ley N° 20.221) o derivada de recursos con afectación específica de algún tipo (como la coparticipación vial u otros aportes provenientes del régimen de distribución de los impuestos a los combustibles). Se trata de asignaciones que figuran en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución entre provincias variables anualmente.

Jurídicamente, la fundamentación de estos aportes tiene su marco dentro de la Constitución Nacional, que incluyó entre las funciones del gobierno federal (art. 67°, inc. 8°) la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". Como se dijo en la Convención Constituyente de 1853, "el gobierno federal reconoce como uno de los primordiales deberes el igualar el déficit de toda provincia confederada cuya renta no alcanzare a satisfacer sus necesidades interiores" (Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, en *Anales de Legislación Argentina*, 1852-1880, págs. 10-11). Debe notarse que el proyecto inicial contemplaba subsidios federales de tipo reintegrable, pero esta última condición fue eliminada en la consideración en particular (*Anales*, op. cit., pág. 45).

El objetivo de este estudio es analizar el papel de los A.T.N. en las finanzas provinciales. Para una correcta interpretación de los A.T.N. en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno implicados (Nación y provincias) conviene, en primer lugar, encuadrarlos brevemente en la problemática del federalismo fiscal y las transferencias intergubernamentales; esto se realiza tanto desde el punto de vista conceptual como cuantitativo en la sección II; en la sección III se analiza la evolución del total de A.T.N. a lo largo del período considerado; especial atención merece en esta sección la relación entre los A.T.N. y la coparticipación federal (C.F.); en la sección IV se estudia la distribución interjurisdiccional de los aportes.

* Profesor titular de Microeconomía II e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Las principales conclusiones del trabajo son:

1. A lo largo del tiempo se han modificado significativamente los tipos de aportes del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Las alternativas abiertas a los gobiernos locales para disponer de los aportes recibidos se han ido recortando, aumentando la participación de los aportes condicionados en desmedro de los aportes de libre disponibilidad. La estabilidad y predictibilidad para los gobiernos locales también han disminuido al aumentar los aportes discrecionales en desmedro de los automáticos. Los aportes con los atributos de discrecionales y condicionados han aumentado su participación en el total representando entre el 14 y el 19% en 1977-1984; los gastos efectuados con esos aportes deberían, en realidad, considerarse como un "gasto nacional" (9% del gasto total de los gobiernos provinciales en 1984).

2. Los A.T.N. muestran grandes fluctuaciones a lo largo del tiempo; en valores constantes, frente a un promedio de 254 millones de pesos de 1960 en el período 1967-1984, el valor máximo alcanzó a 932 millones (en 1975, equivalente al 4,86% del PBI) y el mínimo a 41 millones (en 1968, equivalente al 0,3% del PBI).

3. Cuando el gobierno nacional financia sus gastos con mayor participación de recursos no coparticipados (comercio exterior, excedente de combustibles, etc.) o con déficit fiscal, la masa coparticipable disminuye; como de esa masa las provincias reciben un porcentaje fijo (48,5, según la ley 20.221/73), los importes recibidos del gobierno nacional disminuyen; las alternativas abiertas a los gobiernos locales son: a) reducir los gastos; y/o b) aumentar las recaudaciones propias. La existencia de rigideces conspira contra la posibilidad de ese ajuste. El gobierno nacional debe recurrir, entonces a paliar la situación con A.T.N. Como esos aportes son también de asignación unilateral por el gobierno nacional, agregan otro factor distorsionante, en este caso no sólo en cuanto a la inestabilidad del monto global a distribuir, sino también en lo atinente a la distribución entre las distintas jurisdicciones locales.

4. Para el período 1975-1984 se estimó econométricamente la relación entre A.T.N. y C.F., en valores constantes; el resultado obtenido indica la existencia de asociación negativa entre las dos variables y que las variaciones son (aproximadamente) compensadoras: 100 pesos de disminución de la C.F. originarían un aumento de 91 pesos en los A.T.N. (relación estimada para el conjunto de gobiernos locales).

5. La distribución de los A.T.N. es más redistributiva que la C.F. (reciben más A.T.N. por cápita las jurisdicciones intermedias y rezagadas —y en algunos años las de baja densidad— con cargo a las avanzadas);

6. En años de A.T.N. relativamente bajos se acentúa el carácter redistributivo de los A.T.N. entre grupos de provincias (p. ej.: 1968-1972 - 1977-1982); cuando los montos de A.T.N. son globalmente significativos, la redistribución a nivel de grupos se atenúa, aunque sigue siendo mayor que la implícita en la C.F.

II. Asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno y transferencias interjurisdiccionales

1. Tipos de aportes

Existe una extensa literatura¹ en la que se analizan las principales funciones del sector público —asignación eficiente de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica— desde el punto de vista de la organización territorial más adecuada. Un breve examen del problema de la estabilización económica lleva a la conclu-

¹ Ver referencias (pág. 34). Este punto del trabajo está basado en H. Núñez Miñana y A. Porto (1983).

sión —aceptada generalmente en la literatura— de la mayor capacidad del nivel superior de gobierno para cumplirla. Del mismo modo, existen argumentos y consenso en la literatura para asignar al gobierno nacional las políticas de distribución del ingreso. Es por razones de asignación eficiente de los recursos que aparecen argumentos económicos en favor del federalismo; y los argumentos se aplican tanto a la prestación de los servicios como a la obtención de los recursos.

Un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso de los niveles inferiores de gobierno, mientras que del lado de los recursos es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. Se efectuará seguidamente una breve mención de los distintos argumentos y de las implicancias con respecto al tipo de aportes del gobierno nacional a los gobiernos locales.

La fuente más habitual de desequilibrio entre las erogaciones y recursos por niveles de gobierno se puede atribuir al hecho de la mayor centralización de las recaudaciones en comparación con las responsabilidades de erogaciones. Ello se debe a que:

- i. En gran parte de los tributos modernamente más significativos existen apreciables economías de escala en la recaudación, lo cual, según el criterio de eficiencia, implica una fuerte asignación de los recursos al nivel federal de gobierno;
- ii. en otros casos, las consecuencias extrafiscales de la coexistencia de múltiples fiscos locales, cada uno de los cuales lleva a cabo su propia política independiente, pueden resultar dañinas para el conjunto nacional (por ejemplo, la tributación sobre el comercio interprovincial puede restringir la deseable apertura e integración del espacio nacional, lo cual ha llevado a la eliminación de las aduanas interiores y a la unificación, en manos federales, de las aduanas exteriores);
- iii. en ciertos tipos de tributos, pueden darse "efectos de derrame" debido a la traslación económica de la carga de impuestos recaudados por un gobierno local sobre residentes en otras jurisdicciones (p. ej.: impuestos internos sobre la producción). Esto, en principio, podría corregirse a través de compensaciones horizontales entre gobiernos locales, pero las complicaciones prácticas indican la alternativa de encomendar su recaudación a un nivel superior de gobierno que internalice las externalidades territoriales de la recaudación.

Los elementos hasta aquí descriptos responden a la necesidad de asignar tributos al nivel federal de gobierno, que luego deben ser redistribuidos entre los gobiernos locales. Pero además puede surgir la necesidad de asignar fondos federales a los gobiernos locales a fin de cumplir roles específicos del nivel federal de gobierno, tales como:

- a) Corrección de los derrames de beneficios: el óptimo social no se alcanza (en relación a la asignación de recursos) cuando un gobierno local efectúa erogaciones que benefician a residentes en otras jurisdicciones, salvo que reciba un aporte (del gobierno federal) que permita "internalizar las externalidades" generadas; caso contrario, el nivel de prestación del servicio será inferior al óptimo (p. ej.: erogaciones de educación que luego benefician a las provincias a las cuales emigran los educandos);
- b) los servicios locales como necesidades preferentes desde el punto de vista del gobierno federal: sea la totalidad de las funciones de los gobiernos locales, o algunas de ellas en particular, pueden ser subsidiadas por el gobierno central para que alcancen un nivel más elevado que el que resultaría de los mecanismos de decisión autónomos de cada gobierno local (p. ej.: como forma de proteger grupos

- minoritarios en cada provincia que de otra forma no tendrían acceso a los bienes públicos de responsabilidad del gobierno local);
- c) la equiparación de las posiciones fiscales de los diferentes gobiernos locales: de acuerdo con la estructura económica de cada provincia y con las características de los tributos locales, la capacidad fiscal (de obtener recaudaciones con tributos locales) puede diferir marcadamente entre jurisdicciones; de la misma manera, las erogaciones necesarias para alcanzar determinados objetivos (p. ej.: asistencia social) pueden resultar diferentes. Ello lleva a que algunas jurisdicciones podrían mantener altos niveles de prestación de servicios financiados por bajas alícuotas impositivas, en tanto que otras jurisdicciones —en ausencia de mecanismos compensatorios a través de aportes federales a los gobiernos locales— deberían ofrecer niveles reducidos de bienes públicos locales con alícuotas impositivas relativamente altas;
 - d) la promoción del desarrollo regional como objetivo nacional: la comunidad nacional puede decidir la promoción de ciertas regiones, sean zonas de antigua raigambre y población cuyo crecimiento económico ha quedado rezagado, sean zonas nuevas que resulta necesario abrir a una explotación más adecuada, o zonas de frontera internacional que por razones geopolíticas se considere necesario promover especialmente.

Tipos de aportes

Cada uno de los argumentos expuestos en el punto anterior implica distintos criterios de distribución de recursos entre los gobiernos locales. Así, pueden distinguirse en principio distintos tipos de aportes:

- a) El aporte puede ser de libre disponibilidad o condicionado, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos en cualquier tipo de erogación, o en una erogación específicamente determinada por el gobierno federal;
- b) el aporte puede requerir una contrapartida de fondos del propio gobierno local o resultar independiente de dicha condición (p. ej.: el gobierno federal puede ofrecer una cierta cantidad de pesos por cada peso que destine el gobierno local a determinado tipo de erogación, como construcción de caminos);
- c) el aporte puede ser automático (p. ej.: como proporción de la recaudación de determinados tributos federales) o discrecional (según montos establecidos anualmente o en forma "ad hoc").

De acuerdo con el objetivo perseguido, puede resultar más conveniente la utilización de cierta clase de aporte. Así, por ejemplo, el argumento de centralización de la recaudación de ciertos impuestos en manos del gobierno federal implicaría en principio una distribución automática en los gobiernos locales de la recaudación obtenida, en proporción a lo soportado por los residentes en cada uno de los respectivos territorios (aportes de libre disponibilidad, sin contrapartida local, distribuidos entre provincias con criterio "devolutivo"); el argumento de corrección de derrames de beneficios implicaría aportes discrecionales selectivos con contrapartida local de fondos (con diferentes proporciones de contrapartida según provincias) y el argumento de equiparación fiscal justificaría aportes de libre disponibilidad sin contrapartida local (con asignación redistributiva entre provincias). En la práctica, otras razones intervienen respecto a estos criterios abstractos recién descriptos, tornando más compleja la decisión acerca del diseño más adecuado de los montos y distribución de los aportes del gobierno federal a los gobiernos locales.

2. Transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales en la Argentina. Distintos mecanismos

2.1. Gobiernos locales que reciben transferencias

En la República Argentina pueden diferenciarse los siguientes niveles de gobierno: 1) El gobierno nacional; 2) los gobiernos de provincias; 3) el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; 4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y 5) los municipios de provincias. Los dos primeros se estructuran sobre la base de disposiciones constitucionales (nacional y provinciales); los otros tres niveles lo hacen por normas legales derivadas (la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego dentro de la esfera del gobierno nacional, y los municipios de provincias dentro de las del respectivo gobierno provincial). Para los fines de este trabajo, se considerarán en general dos niveles de gobierno: el nacional (o central, o federal), constituido por el gobierno nacional, y el provincial (o local), que comprende a las 22 provincias, al Territorio Nacional de Tierra del Fuego y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

2.2. Principales mecanismos de transferencias

Los principales mecanismos de transferencias de fondos del gobierno nacional a los gobiernos locales son los siguientes:

i) Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

- Nace en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes fiscales de cada uno de los niveles de gobierno; funcionó adecuadamente durante casi medio siglo. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico (ley 20.221/73 y modificatorias), habiéndose llenado el vacío precariamente.

- Se trata de aportes automáticos y de libre disponibilidad.
- Reciben participación las 22 provincias; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego perciben fondos cedidos de la parte correspondiente al gobierno nacional.

ii) Régimen de Coparticipación Vial

- Nace en 1932; en la actualidad existen dos mecanismos de distribución de fondos a los gobiernos locales: a) El Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad; y b) El Fondo Provincial de Caminos. El impuesto sobre los combustibles líquidos es el que realiza el mayor aporte para la formación de los dos fondos a través de un sistema de afectaciones sumamente complicado; con la recaudación total se efectúa una primera asignación entre: Fondo de los Combustibles, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte y Tesoro Nacional; a su vez, el Fondo de los Combustibles se distribuye de la siguiente manera: 48% para el Fondo Nacional de Vialidad, 17% para los Fondos Provinciales de Caminos y 35% para el Fondo Nacional de la Energía. El Fondo Nacional de Vialidad se divide a su vez en: Fondo I (65% del F.N.V.); para gastos directamente realizados por la Dirección Nacional de Vialidad, y Fondo II (35% del F.N.V.), que se destina a coparticipación vial. Además del impuesto sobre los combustibles, los impuestos sobre los lubricantes y sobre las cubiertas colaboran en la formación del Fondo Nacional de Vialidad y del Fondo Nacional Complementario.

CUADRO N° 1

ESTRUCTURA DE LOS APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL
A LOS GOBIERNOS LOCALES
1972-1984

—En porcentajes—*

Año	AUTOMATICOS						
	Libre Disponibilidad			Condicionados			
	Cop. Fed	Regal.	Subtotal	S. Soc	Cop. Vial	Subtotal	Total
1972	50,6	3,3	53,9	—	7,0	7,0	60,9
1973	46,2	2,4	48,6	—	5,5	5,5	54,1
1974	46,0	4,0	50,0	—	5,4	5,4	55,4
1975	26,1	2,6	28,7	—	3,3	3,3	32,0
1976	43,9	2,3	46,2	—	4,0	4,0	50,2
1977	70,2	2,2	72,4	—	4,1	4,1	76,4
1978	66,0	4,0	70,0	—	5,4	5,4	75,4
1979	66,9	4,2	71,1	—	4,9	4,9	76,0
1980	66,2	3,6	69,7	—	4,3	4,3	74,0
1981	42,9	4,1	47,0	8,1	4,4	12,5	59,5
1982	41,7	9,5	51,1	9,8	4,6	14,4	65,6
1983	21,6	9,0	30,6	8,3	4,3	12,6	43,2
1984	20,1	8,4	28,5	7,5	4,0	12,4	40,0

* Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Las sumas pueden ser no exactas, por redondeos.

tario de Vialidad, respectivamente (el 65% del F.N.C.V. se destina a la Dirección Nacional de Vialidad y el 35% restante al Fondo II, que se distribuye entre los gobiernos locales).

- Se trata de aportes automáticos y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones viales).

- En los Fondos Provinciales de Caminos coparticipan las 22 provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; en el Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad, sólo coparticipan las 22 provincias.

iii) *Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*

- Fue creado en 1972 con la finalidad de hacer frente a las necesidades de vivienda de aquel sector de la sociedad con ingresos que... "no le permiten cubrir el costo de la vivienda y del dinero del financiamiento". Los aportes del FONAVI son reintegrables por parte de los gobiernos locales.

- Se trata de aportes discrecionales y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones en vivienda).

- Los asigna el gobierno nacional a las 22 provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

DISCRECIONALES								TOTAL GENE- RAL
Libre Disponibilidad			Condicionados				Total	
A.T.N.	Otros	Total	F.D.R.	FONAVI	FEDEI	Subtotal		
29,2	4,5	33,7	4,9	—	0,5	5,4	39,1	100,0
38,7	4,1	42,8	2,8	—	0,2	3,0	45,8	100,0
37,3	3,1	40,4	1,4	2,6	0,2	4,2	44,6	100,0
57,7	5,8	63,4	1,0	3,2	0,4	4,6	68,0	100,0
39,3	2,2	41,5	2,3	5,6	0,5	8,4	49,8	100,0
6,9	2,7	9,6	3,7	6,0	0,5	14,0	23,6	100,0
6,5	2,0	8,5	3,0	12,5	0,6	16,1	24,6	100,0
4,6	1,7	6,3	2,9	14,3	0,5	17,8	24,0	100,0
5,0	2,4	7,4	3,7	14,3	0,6	18,6	26,0	100,0
18,0	4,9	22,5	2,8	14,6	0,6	18,0	40,5	100,0
15,0	3,5	18,5	2,5	13,1	0,3	15,9	34,4	100,0
41,0	3,4	44,4	1,4	10,7	0,3	12,4	56,8	100,0
38,7	6,7	45,4	1,2	11,7	0,8	13,7	59,1	100,0

iv) Seguridad Social

- Sistema de asignación de fondos a los gobiernos locales entre octubre de 1980 y fines de 1984. Su finalidad era compensar el impacto financiero de la eliminación de los aportes patronales a las cajas de previsión (también se eliminaron los aportes patronales para el FONAVI); los fondos se deducían de la masa coparticipable de la ley 20.221 (deducción que constituía una "pre-coparticipación").

- Se trata de aportes automáticos (en función de los gastos en personal) y condicionados (pago de jubilaciones y pensiones).

- Coparticipan las 22 provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

v) Fondo de Desarrollo Regional (F.D.R.)

- Creado en 1973 (ley 20.221), tiene como objetivo "... financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país..." El F.D.R. constituye una continuidad del Fondo de Integración Territorial (F.I.T.), creado en 1967 como compensación (parcial) por la reducción del contingente asignado a las provincias por el régimen de la ley 14.788 (Réditos, Ventas, etc.).

- Se trata de aportes discrecionales (pese a que el espíritu de la ley 20.221/73 era otro) y condicionados.
- Coparticipan las provincias.

vi) *Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.)*

Los A.T.N. están previstos en la Constitución Nacional, que los contempla expresamente en el art. 67° inc. 8.

- Se trata de aportes discrecionales que pueden ser condicionados o no.
- Son asignados por el gobierno nacional a las 24 jurisdicciones locales.

vii) *Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.)*

• Se creó por ley 15.336; los recursos del F.E.D.E.I. provienen: a) El 10%, del Fondo Nacional de la Energía (F.N.E.) y b) el 20%, del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (F.N.E.E.). Como el F.N.E.E. se forma con el 30% del F.N.E. y el 100% del recargo al precio de la electricidad, el F.E.D.E.I. se alimenta en definitiva de: a) el equivalente al 16% del F.N.E. y b) el 20% del recargo al precio de la electricidad. Es administrado por la Secretaría de Energía y Combustibles.

- Se trata de aportes discrecionales (reintegrables y no reintegrables) y condicionados a obras eléctricas.
- Son asignados a las 22 provincias y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

viii) *Regalías*

• Legisladadas por la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67; la ley las fija en el 12% del producido de los hidrocarburos extraídos en bocas de pozo. Los valores fijados oficialmente para los petróleos crudos en "boca de pozo" constituyen la base de cálculo de las regalías. Existen también regalías mineras e hidroeléctricas.

- Son aportes de libre disponibilidad y automáticos.
- Los perciben las provincias en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los yacimientos (hidrocarburos) o centrales.

3. Cuantificación

En el cuadro N° 1 se cuantifica la importancia relativa de los distintos tipos de aportes para el periodo 1972-1984. Los A.T.N. han representado entre un 4,6% como mínimo (1979) y un 57,7% como máximo (1975) del total de aportes; entre 1972 y 1975 la participación es creciente, luego decrece hasta el valor mínimo en 1979, invirtiéndose la tendencia a partir de 1980. En 1983 y 1984 se registran participaciones que se ubican entre las más altas del período (41% y 38,7%, respectivamente). Debe destacarse la relación entre los A.T.N. y la coparticipación federal: los valores mínimos del período 1972-1984 se ubican entre 1977 y 1980 (inferiores al 10%) y los mayores en 1975-1983 y 1984 (aproximadamente relación de dos a uno, o sea, por cada peso de coparticipación federal correspondieron dos pesos de A.T.N. a nivel del conjunto de gobiernos locales). Otro aspecto por considerar es el crecimiento, a lo largo del tiempo, de los aportes condicionados y la correspondiente disminución de los de libre disponibilidad. Los aportes con los atributos de discrecionales y condicionados han aumentado su participación en el total, representando entre el 14 y el 19% en 1974-1984; los gastos efectuados con esos aportes deberían considerarse, en realidad, como un "gasto nacional" (9% del gasto total de los gobiernos provinciales en 1984).

III. Aportes del Tesoro Nacional. 1967-1984

1. Aspectos cuantitativos. Distintos períodos significativos

La información sobre el monto total de estos aportes para el período 1967-1984 se vuelca en el cuadro N° 2¹ y en el gráfico N° I. Una primera observación es que estos aportes muestran grandes fluctuaciones a lo largo del período; en valores constantes, frente a un promedio de 254 millones de pesos de 1960 en los 18 años considerados, el valor máximo alcanzó a 932 millones (1975) y el mínimo a 41 millones (1968).

CUADRO N° 2

EVOLUCION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES Y COMPARACION CON LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA. EN VALORES CONSTANTES* 1967-1984

Años	Aporte T.N. (en mill. \$ corrientes (I) ¹	Aporte T.N. (en mill. \$ de 1960) (II)	Coparticipac. a Provincias (mill. \$ 1960) (III) ²	Aporte T.N. a Provincias		A.T.N. + Cap. Fed.
				Copart. a Prov. en % (IV) (III)	(II)	
1967	232,2	53,5	367,7	14,6		421,2
1968	193,7	40,7	381,0	10,7		421,7
1969	260,8	52,2	409,4	12,8		461,6
1970	458,1	81,1	385,9	21,0		467,0
1971	1.271,7	164,5	351,6	46,8		516,1
1972	2.748,0	212,7	290,5	73,2		503,2
1973	7.469,7	377,1	413,4	91,2		790,5
1974	11.403,2	464,7	587,4	79,1		1.052,1
1975	70.574,1	931,9	361,3	257,9		1.293,2
1976	175.579,2	407,3	474,5	85,8		881,8
1977	101.253,0	95,1	776,8	12,2		871,9
1978	247.973,0	90,8	705,9	12,9		796,7
1979	399.604,0	57,7	692,5	8,3		750,2
1980	864.536,0	69,2	841,1	8,2		910,3
1981	7.447.489,0	280,9	521,7	53,8		802,6
1982	10.904.450	122,9	361,0	34,0		483,9
1983	24.801	609,0	264,7	230,1		873,7
1984	128.559	457,7	247,0	185,3		704,7

¹ 1967-1982: millones \$ ley 18.188; 1983-1984: millones \$a.

² Provincias, M.C. Bs. As. y Terr. Nac. Tierra del Fuego; excluye seguridad social y FONAVI (desde la reforma de 1980).

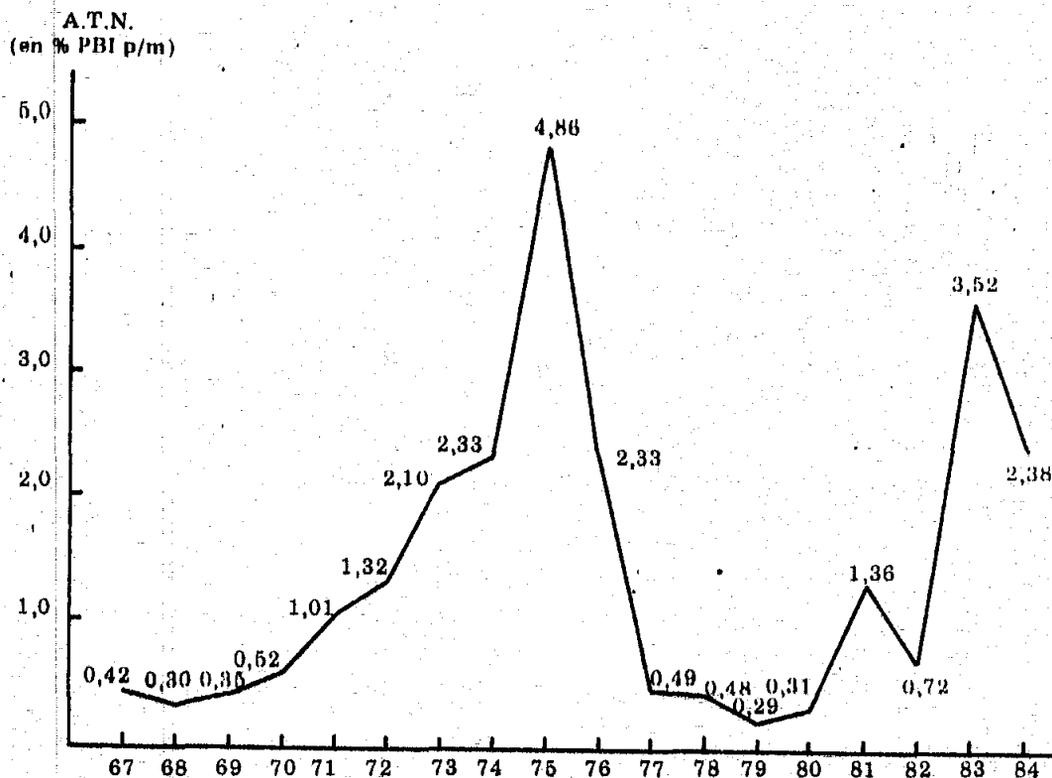
FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación.

* Sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios.

² Por tratarse de distinta fuente, existen leves diferencias con las cifras consignadas en el cuadro N° 1.

GRAFICO N° 1

APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (p/m) 1967-1984



— ATN como % del PBI p/m (ambas en valores corrientes). Datos del PBI p/m: BCRA y Secretaría de Hacienda; para 1967-1969 se empalmó la última serie publicada por el BCRA con la nueva serie, respetando las variaciones anuales de la serie vieja.

Para comparar con otras variables (fiscales y relativas a la economía en su conjunto), y para analizar la distribución entre jurisdicciones, puede resultar de utilidad distinguir algunos subperíodos significativos; así se tiene:

- Período I : 1967-1969, con niveles mínimos de aportes del Tesoro Nacional;
- Período II : 1970-1972, con niveles crecientes de aportes, motivados fundamentalmente por la equiparación salarial del sector público;
- Período III : 1973-1976, con niveles máximos; en 1975 se registra el valor más alto de toda la serie;
- Período IV : 1977-1978, con reducción significativa de los aportes del Tesoro Nacional;

- Período V : 1979-1980, con bajos niveles de aportes (este período, por el nivel de los aportes, es similar al de 1967-1969);
- Período VI : 1981-1982, de aportes fuertemente crecientes en 1981 (casi 3,5 veces superiores al promedio del período anterior) y decrecientes en 1982 (a algo menos de la mitad de los de 1981, aunque casi duplicando los valores de 1979-1980);
- Período VII : 1983-1984, nuevamente dentro de los niveles máximos (promedio 83-84: 533 millones de pesos de 1960; promedio período III, 1973-1976: 545 millones de la misma moneda).

La relación entre la evolución de los A.T.N. y la coparticipación federal es muy clara a partir de 1976 (gráfico N° 2); desde esa fecha se observa lo siguiente:

- a) en 1975 se registra el valor máximo de los A.T.N., con un bajo nivel de coparticipación federal;
- b) entre 1976 y 1980 se produce una drástica reducción de los A.T.N. en valores constantes, unida a un notable crecimiento de la coparticipación federal; los datos más importantes se resumen seguidamente:

	Período 1976-1980		
	A.T.N. (1)	Cap. Fed. (2)	Total (1) + (2)
	millones \$ 1960		
1. Valor máximo	407	841	910
2. Valor mínimo	58	475	750
3. Promedio	144	698	842
4. <u>Máximo</u>	7,02	1,77	1,21
4. <u>Mínimo</u>			

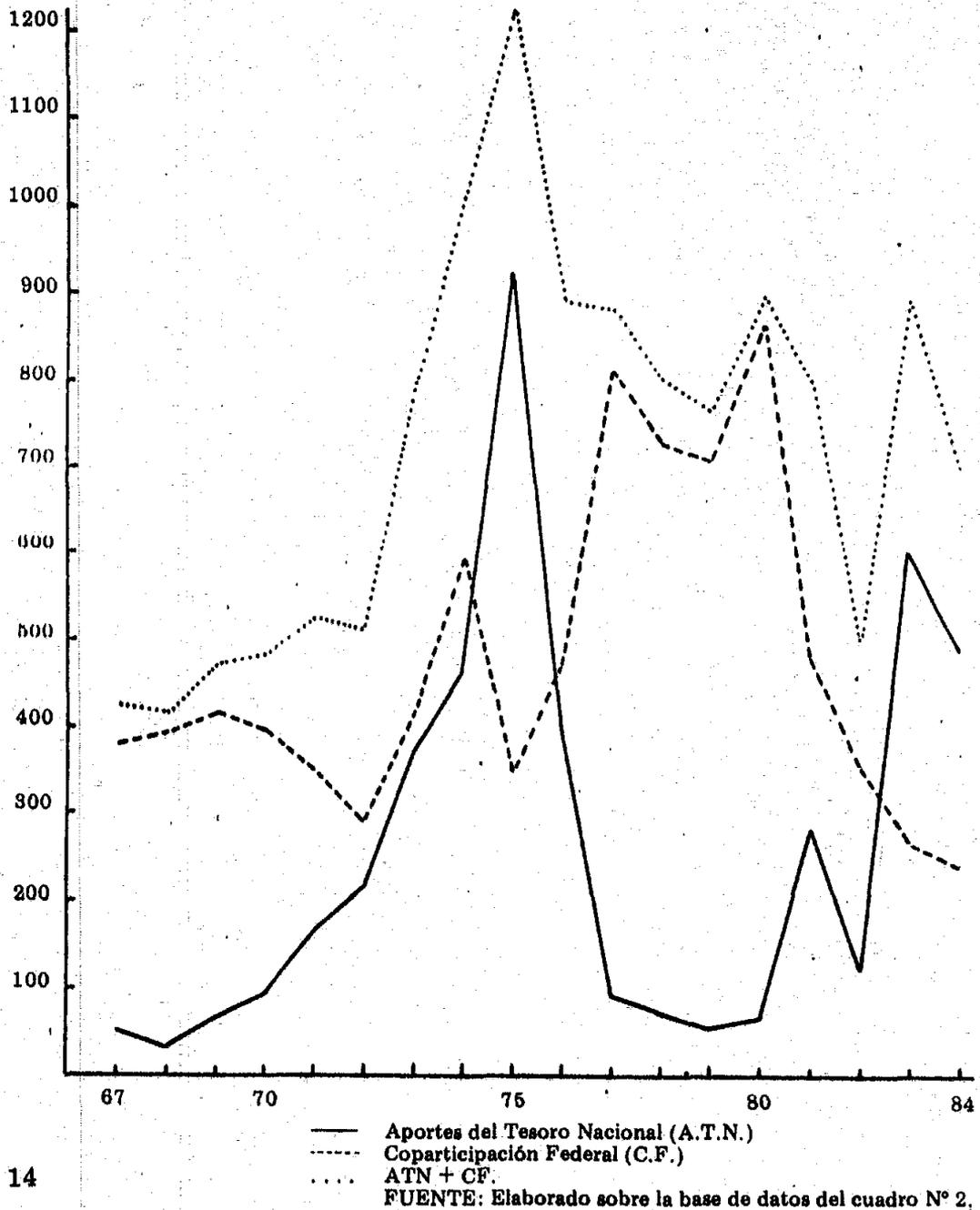
- a) La relativa estabilidad de los valores totales (ATN + Cap. Fed.) indica que el crecimiento de la coparticipación federal compensó aproximadamente la disminución de los A.T.N.
- b) entre 1981 y 1984 se produce una fuerte reducción de la coparticipación federal, unida a un notable incremento en los A.T.N.; los datos más significativos son los siguientes:

	Período 1981-1984		
	A.T.N. (1)	Cap. Fed. (2)	Total (1) + (2)
1. Valor máximo	609	522	874
2. Valor mínimo	123	247	484
3. Promedio	368	349	716
4. <u>Máximo</u>	4,95	2,11	1,81
4. <u>Mínimo</u>			

GRAFICO N° 2

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES. COPARTICIPACION
FEDERAL Y APORTES DEL TESORO NACIONAL
1967-1984

(mill. de pesos de 1960)



Inversamente a lo que ocurrió en el período anterior, ahora el crecimiento de los A.T.N. en valores constantes compensó (aproximadamente) la disminución de la coparticipación federal.

Para el período 1975-1984 se obtuvo la siguiente relación estadística entre A.T.N. y coparticipación federal (C.F.), en valores constantes,

$$\frac{\text{A.T.N.} - 823}{4,618} = \frac{0,01 \text{ C.F.}}{03,083}$$

$$R^2 = 0,64$$

que confirma la asociación negativa entre las dos variables y las variaciones (aproximadamente) compensadoras (100 pesos de disminución en la coparticipación federal originarían un aumento de 91 pesos en los A.T.N.).

2. A.T.N. y formación de la masa coparticipable de la coparticipación federal

2.1. Introducción

En el punto anterior se detectó, a partir de 1975, una clara relación inversa entre la evolución de los A.T.N. y la coparticipación federal (C.F.); en 1976-1980 el importante aumento de la C.F. estuvo acompañado de una significativa caída compensadora de los A.T.N.; en 1981-1984 crecieron los A.T.N. y se redujo notablemente la C.F.

Esta evolución de los A.T.N., especialmente su papel compensador de las fluctuaciones de la C.F., puede explicarse por algunas características del régimen de coparticipación de impuestos nacionales que se examinarán a continuación.

2.2. Aspectos conceptuales

El tema de la coparticipación impositiva tiene varias dimensiones; la primera es la *distribución primaria*, que puede subdividirse en: a) la decisión sobre el conjunto de tributos que forman la *masa coparticipable* y b) el porcentaje de esa masa que se asigna al conjunto de gobiernos provinciales; la segunda es la *distribución secundaria*, o sea, una vez definido el contingente provincial, con qué prorratadores se distribuye entre los gobiernos locales. Este punto se ocupa de uno de los aspectos referidos a la distribución primaria: el de la formación de la masa coparticipable; se demuestra que la masa coparticipable depende de múltiples factores de decisión unilateral del gobierno nacional; como la coparticipación impositiva influye directamente en las variables fiscales provinciales, tanto la provisión de bienes públicos provinciales como la presión tributaria provincial terminan dependiendo de aquellos factores de decisión unilateral del gobierno nacional.

Un breve inventario de los factores de decisión unilateral del gobierno nacional que afectan la "mezcla" de los recursos nacionales (coparticipados, no coparticipados y déficit fiscal) es el siguiente:

- a) la introducción o eliminación, y los cambios en la estructura (alícuotas, bases imponibles, deducciones, etc.) de los tributos no coparticipados; el aumento de los no coparticipables significa una reducción de la recaudación efectiva de los

coparticipables respecto a la recaudación que se hubiera obtenido sin tal incremento;

- b) el déficit del gobierno nacional, que significa también una reducción en la recaudación efectiva de impuestos coparticipables (suponiendo ahora que la recaudación de no coparticipables se mantiene constante) respecto a la recaudación potencial que se hubiera obtenido de no incurrir en el mismo;
- c) además, la "mezcla" puede variar por cambios referidos a los tributos coparticipados. La Nación fija, a través de sus leyes impositivas, los elementos que conforman la estructura de cada uno de los impuestos coparticipados: bases imponibles, alícuotas, etc. La evolución efectiva de las variables económicas, al afectar los valores alcanzados por las bases imponibles así definidas, establece en cada período la recaudación potencial de los impuestos coparticipados. No toda la recaudación potencial se convierte en recaudación efectiva, por dos grandes grupos de causas: a) por la existencia y operación, reglada exclusivamente por el gobierno nacional, de las desgravaciones, exenciones, deducciones, moratorias, condonaciones, etc.; b) por el margen de evasión fiscal efectivamente registrado.

En conclusión, puede observarse que la recaudación efectiva de impuestos coparticipados es afectada por una serie de causas influidas unilateralmente por la Nación, que los gobiernos locales no tienen bajo su control total o parcial, pese a ser partes del sistema.

Quando el gobierno nacional financia sus gastos con mayor participación de recursos no coparticipados (comercio exterior, combustibles, etc.) o con déficit fiscal, la masa coparticipable disminuye; como de esa masa las provincias reciben un porcentaje fijo (48,5, según la ley 20.221/73), los importes recibidos del gobierno nacional disminuyen; las alternativas abiertas a los gobiernos locales son: a) reducir los gastos; y/o b) aumentar las recaudaciones propias. La existencia de rigideces conspira contra la posibilidad de ese ajuste. Como se vio antes, al agravarse los problemas fiscales provinciales, el gobierno nacional concurre a paliar la situación con A.T.N. Como estos aportes son también de asignación unilateral por el gobierno nacional, agregan otro factor distorsionante, en este caso no sólo en cuanto a la inestabilidad del monto global a distribuir, sino también en lo que respecta a la distribución entre las distintas provincias.

2.3. Aspectos cuantitativos

La composición entre recursos coparticipados (ley 20.221) y no coparticipados registra variaciones significativas año a año, indicando una falta de estabilidad en la "mezcla" de ambos tipos de recursos. En el período 1970-1984, la relación entre ingresos coparticipados y no coparticipados dentro de los ingresos tributarios de la Tesorería General de la Nación experimentó importantes fluctuaciones: de casi dos tercios del total, en 1970, disminuye a algo más de dos quintos en 1975 para alcanzar un porcentaje similar al de la primera observación el año 1979; a partir de 1980 se produce un importante decrecimiento, llegando a poco más de un cuarto del total en 1984. Dentro de los recursos no coparticipados de la Tesorería General de la Nación, los impuestos sobre el comercio exterior muestran importantes fluctuaciones, derivadas de que dichos impuestos han sido utilizados en la experiencia argentina contemporánea dentro de esquemas de política económica global con finalidades extrafiscales y, más concretamente, como compensación de políticas cambiarias alternativas; dado que estos impuestos en su totalidad, por características constitucionales, son exclusivos del gobierno nacional, estas fluctuaciones repercuten sobre el cambio en la mezcla entre recursos del gobierno nacional coparticipados vs. no co-

CUADRO N° 3

FINANCIAMIENTO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN
RELACIONES CUANTITATIVAS
1970-1984

Años	Recursos tributarios de la Tesorería General de la Nación			Necesidad de financiamiento de la Administración Nacional (en % del PBI p/m)	Financiamiento de erogaciones totales de la T.G.N. con recursos coparticipables (%)
	Coparticipados %	Combustibles %	Comercio exter. %		
	Total	Total	Total		
1970	65,8	3,1	23,5	0,59	52,1
1971	59,7	5,8	27,1	2,11	40,1
1972	52,4	4,6	35,6	2,52	32,8
1973	48,2	6,5	35,7	5,79	21,3
1974	49,4	13,5	28,5	5,98	23,8
1975	41,8	13,8	34,5	11,61	9,8
1976	54,3	0,3	38,4	8,45	21,8
1977	65,4	6,1	20,4	3,39	43,4
1978	65,2	11,3	15,3	2,72	41,3
1979	66,8	4,0	19,6	1,35	38,0
1980	62,6	3,8	23,9	2,47	38,2
1981	44,6	18,9	28,0	4,86	38,1
1982	38,8	24,7	29,2	3,89	40,9
1983	30,2	23,3	42,8	12,85	17,6
1984	27,3	38,1	32,5	5,56	20,5

FUENTE: Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

participados. En el deterioro de la relación coparticipados/no coparticipados ha influido —especialmente desde 1981— la creciente importancia del excedente del impuesto sobre los combustibles³ que se destina en su totalidad al Tesoro Nacional.

El financiamiento de los gastos nacionales con recursos provenientes del uso del crédito (incluyendo el financiamiento vía Banco Central), que constituye lo que en esta sección se ha denominado "déficit", también forma parte del esquema global de política económica (con importantes repercusiones fiscales) y muestra una alta variabilidad en el tiempo. En el período 1970-1984, la "necesidad de financiamiento" de la Administración Nacional varió entre el 0,59% del Producto Bruto Interno a precios de mercado en 1970 y el 12,85 en 1983 (ver cuadro N° 3).

El total de erogaciones de la Tesorería General de la Nación financiado con recursos coparticipados ha variado significativamente en el período 1970-1984; el valor máximo corresponde a 1970, con el 52%, y el mínimo a 1975, con algo menos del 10% (cuadro N° 3).

³ Un análisis detallado del tema del impuesto sobre los combustibles puede consultarse en "Distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos y el tamaño del sector público provincial". Vol. IV, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, abril de 1982.

2.4. Comentario final

A la luz de las consideraciones precedentes, resulta claro y deseable dar la mayor estabilidad posible a los recursos de los gobiernos locales provenientes de la coparticipación federal de impuestos. Se acepta que una parte de la inestabilidad es propia (y hasta puede resultar deseable si se debe a la actuación como estabilizador automático) del sistema tributario nacional y forma parte de las "reglas del juego" que deben aceptar los gobiernos locales a través de las Leyes-Convenio de Coparticipación; pero debe enfatizarse la necesidad de eliminar la inestabilidad que proviene de medidas de política económica decididas unilateralmente por el gobierno nacional y que tienen impacto sobre las variables fiscales nacionales, difundiéndose luego los efectos a los gobiernos provinciales sin que éstos tengan otros instrumentos para compensarlos que no sea alterando los niveles de sus gastos y/o recursos propios. Si por rigideces estos ajustes no pueden realizarse, el gobierno nacional debe acudir a los A.T.N. para paliar los problemas financieros de las provincias.

4.2.5. Apéndice

Composición de los recursos nacionales (coparticipados, no coparticipados y déficit) y efectos sobre las variables fiscales provinciales

1. Recursos y gastos de los gobiernos provinciales sin A.T.N.

Sean

- RP = recursos propios de los gobiernos provinciales;
- C = recursos de origen nacional (recursos de coparticipación);
- GP = gastos provinciales

Se supone que GP ha sido ajustado de modo de satisfacer óptimamente las necesidades de bienes públicos de las jurisdicciones locales; del mismo modo, dado C, que para los gobiernos locales constituye una variable exógena, se supone que se fijan las bases imponibles y alícuotas de los tributos provinciales que producen el mínimo de distorsiones.

La restricción presupuestaria de los gobiernos locales puede escribirse,

$$GP = RP + C \quad (1)$$

suponiéndose, por simplicidad, que no puede existir ni déficit ni superávit.

2. Recursos del gobierno nacional

La restricción presupuestaria del gobierno nacional puede expresarse,

$$GN = R = (1 - \alpha) RC + RNC + D \quad (2)$$

donde,

- GN = gastos nacionales;
- R = recursos nacionales totales;

- RC = recursos coparticipados;
 RNC = recursos no coparticipados;
 D = déficit fiscal financiado por el Banco Central (o, más en general, por el uso neto del crédito público); y
 α = participación porcentual de los gobiernos locales en el total de recursos coparticipados ($0 < \alpha < 1$).

Si el gasto nacional (igual a los recursos nacionales totales) permanece fijo, hallando el diferencial total de (2) y completando tasas de cambio resulta,

$$Y_1 \frac{dRC}{RC} + Y_2 \frac{dRNC}{RNC} + (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D} = 0$$

y reordenando

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{Y_1} \left(Y_2 \frac{dRNC}{RNC} + (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D} \right) \quad (3)$$

siendo,

$$Y_1 = \frac{RC}{R} (1 - \alpha)$$

$$Y_2 = \frac{RNC}{R}$$

La expresión (3) indica la posibilidad de sustitución entre los distintos tipos de recursos por parte del gobierno nacional.

Interesa analizar dos casos:

a) $-\frac{dD}{D} > 0$, o sea, un mismo nivel de gasto se financia con mayor déficit fiscal; en este caso si $\frac{dRNC}{RNC} = 0$, se produce una disminución de los recursos coparticipados igual a

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{Y_1} (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D}$$

b) $\frac{dRNC}{RNC} > 0$, o sea, un mismo nivel de gasto se financia con mayores recursos no coparticipados; en este caso si $\frac{dD}{D} = 0$, se produce una disminución de los recursos coparticipados igual a

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{Y_1} Y_2 \frac{dRNC}{RNC}$$

3. Impacto sobre las finanzas provinciales

Diferenciando totalmente (1) y completando tasas de cambio se obtiene,

$$\frac{dGP}{GP} = \beta \frac{dRP}{RP} + (1 - \beta) \frac{dC}{C} \quad (4)$$

donde

$$\beta = \frac{RP}{GP}$$

Pero

$$C = \alpha RC$$

y

$$\frac{dC}{C} = \frac{dRC}{RC} \quad (5)$$

Utilizando (3) y (5), (4) puede escribirse,

$$\frac{dGP}{GP} = \beta \frac{dRP}{RP} - \frac{(1 - \beta)}{Y_1} \left(Y_2 \frac{dRNC}{RNC} + (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D} \right) \quad (6)$$

de donde resulta que los gastos y/o ingresos propios provinciales deben variar cuando se modifica la recaudación de impuestos nacionales no coparticipados y/o el déficit fiscal nacional.

Si $\frac{dGP}{GP} = 0$, de (6) surge que los recursos propios provinciales deben incrementarse cuando aumenta la recaudación de impuestos nacionales no coparticipados y/o el déficit fiscal;

Si $\frac{dRP}{RP} = 0$, de (6) surge que los gastos provinciales deben disminuir cuando aumenta la recaudación de impuestos no coparticipados y/o el déficit fiscal.

Las relaciones analizadas son suficientes para ilustrar el modo en que las variables fiscales provinciales (gastos y/o recursos propios) dependen crucialmente de decisiones unilaterales del gobierno nacional en cuanto a la forma de financiar sus propios gastos (a través de recursos coparticipados, no coparticipados o déficit fiscal).

4. Recursos y gastos de los gobiernos provinciales. Con A.T.N.

Si existen A.T.N. la ecuación (1) debe reescribirse en la forma siguiente:

$$GP = RP + C + ATN \quad (1')$$

Diferenciando y completando tasas de cambio se obtiene:

$$\frac{dGP}{GP} = a \cdot \frac{dRP}{RP} + b \frac{dC}{C} + (1 - a - b) \frac{dATN}{ATN} \quad (7)$$

Si por existencia de rigideces $\frac{dGP}{GP} = \frac{dRP}{RP} = 0$, entonces

$$\frac{dATN}{ATN} = \frac{-b}{(1 - a - b)} \frac{dC}{C} < 0 \quad (8)$$

y los A.T.N. variarán en sentido inverso a la coparticipación federal. Este efecto (expuesto en este Apéndice en forma analítica) ha estado presente entre 1976 y 1984 como se mostró antes.

IV. Distribución entre provincias. Relación con la distribución de la coparticipación federal

Esta sección está destinada al análisis de la distribución de los A.T.N. entre los gobiernos locales. Dentro del período 1967-1984 se seleccionaron algunos años para un análisis con mayor profundidad: a) 1968, de relativa normalidad en las finanzas provinciales y bajos niveles de aportes del Tesoro Nacional; b) 1972, año de déficit para los gobiernos provinciales y crecientes niveles de A.T.N.; c) 1977, nuevamente con bajos niveles de aportes, y 1982-1984, de altos y crecientes niveles, en particular en 1983 y 1984, debido a la crisis financiera de los gobiernos provinciales. Para cada uno de estos años se compara la distribución entre jurisdicciones de los A.T.N. con la correspondiente distribución de la coparticipación federal de impuestos (cuadro N° 5).

En 1968, a los grupos de provincias intermedias y rezagadas les correspondió proporcionalmente más del doble del porcentaje que les correspondió por coparticipación federal; a las de baja densidad, un 75% más. En cambio, al grupo de las avanzadas sólo se le asignó porcentualmente el equivalente a algo menos del 14% del porcentaje de C.F. Estos resultados muestran significativas variaciones dentro de cada grupo; por ejemplo, varias provincias, dentro de los grupos favorecidos, no recibieron aportes o lo hicieron en proporciones relativamente pequeñas; dentro de las avanzadas, ninguna superó el 75% de la proporción que le correspondió por C.F.

En 1972 los tres grupos de jurisdicciones no avanzadas recibieron asignaciones porcentuales de A.T.N. superiores en un 80-90% a lo que les hubiera correspondido según los porcentajes de la C.F.; las avanzadas sólo el equivalente al 42% de la C.F. Todas las provincias de aquellos tres grupos, si bien recibieron A.T.N. en magnitudes variables, participaron en el total de A.T.N. en proporciones muy superiores a las que les correspondió en la C.F. A su vez, en el grupo de las avanzadas, si bien en promedio recibieron sólo el equivalente al 42% de la C.F., las situaciones fueron muy distintas: en un extremo se ubica la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (sin aportes) y la provincia de Buenos Aires (equivalentes al 15% de la C.F.) y en el otro extremo se encuentra Mendoza, con participación en los aportes que supera en un 27% la participación en la C.F.

En 1977, en otro contexto de las finanzas provinciales, se observa que el grupo de las intermedias participa proporcionalmente un 34% más que en la C.F.; las rezagadas un 72% más y las de baja densidad un 139% más; en cambio, las avanzadas reciben sólo el equivalente al 35% de la participación en la C.F. En las avanzadas,

CUADRO N° 5

DISTRIBUCION ENTRE JURISDICCIONES DE LOS
A.T.N. Y LA C.F. — AÑOS SELECCIONADOS*

RELACION % A.T.N. / % COPARTICIPACION FEDERAL

	1968	1972	1977	1982	1983	1984
CONJ. GOBIER. LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	13,6	41,7	35,4	17,4	88,1	73,6
1. Munic. Ciud. Bs. As.	0,0	0,0	0,0	27,8	152,8	125,0
2. Buenos Aires	1,2	14,9	21,9	6,7	49,8	40,9
3. Santa Fe	74,2	89,7	60,9	28,7	108,0	114,9
4. Córdoba	0,0	68,8	61,2	29,4	78,8	107,1
5. Mendoza	20,0	126,9	46,7	28,9	244,4	84,4
II. BAJA DENSIDAD	175,3	189,9	238,5	51,6	100,0	84,6
1. Chubut	87,5	243,8	177,8	11,1	55,6	27,8
2. Santa Cruz	116,7	206,3	414,3	0,0	28,6	50,0
3. La Pampa	242,9	126,7	200,0	152,9	76,5	129,4
4. Río Negro	50,0	176,5	272,7	40,9	195,5	104,5
5. Neuquén	246,2	184,6	156,3	62,5	125,0	112,5
6. T.N. Tierra del Fuego	—	166,7	200,0	0,0	25,0	50,0
III. INTERMEDIAS	225,9	181,5	133,9	203,6	113,9	132,1
1. San Juan	408,3	245,8	229,2	437,5	166,7	204,2
2. San Luis	350,0	214,3	252,9	276,5	100,0	152,9
3. Entre Ríos	165,0	138,5	140,9	168,2	109,1	134,1
4. Tucumán	236,8	194,6	59,1	86,4	111,4	102,3
5. Salta	93,5	156,3	97,2	200,0	94,4	108,3
IV. REZAGADAS	246,2	188,3	172,1	240,2	119,2	146,6
1. La Rioja	1.316,7	266,7	293,8	293,8	118,8	150,0
2. Catamarca	907,7	264,3	200,0	305,6	116,7	183,3
3. Corrientes	0,0	138,5	122,2	144,4	88,9	113,9
4. Jujuy	13,6	160,0	261,9	242,9	133,3	161,9
5. Misiones	25,9	179,2	92,9	167,9	107,1	135,7
6. Chaco	0,0	144,4	232,5	282,5	122,5	147,5
7. Santiago del Estero	736,4	265,2	100,0	231,6	123,7	118,4
8. Formosa	35,7	221,4	172,7	331,8	159,1	213,6

* Los A.T.N. corresponden a información de la planilla de movimiento de fondos de la Tesorería General de la Nación. La C.F. corresponde a todos los regímenes existentes (para 1968 y 1972).

ninguna llega a percibir el equivalente a dos tercios del porcentaje que le corresponde en la C.F.

El año 1982, nuevamente con crisis en las finanzas provinciales, muestra que las intermedias reciben A.T.N. en proporción que duplica el porcentaje que les corresponde en la C.F., y las rezagadas la superan en un 140% (la participación en los A.T.N. equivale a 2,4 veces la participación en la C.F.); en las de baja densidad, la participación en los A.T.N. es equivalente al 62% de la participación en las C.F., y en las avanzadas al 17%. En el grupo de las avanzadas, ninguna jurisdicción llega a recibir A.T.N. en proporción equivalente a un tercio del porcentaje de la C.F.

Los años 1983 y 1984 son de profunda crisis de las finanzas provinciales. Con ligeras variantes, se trata de situaciones similares, por lo que se comentará en detalle el panorama del año 1984. Las jurisdicciones intermedias recibieron proporcionalmente 32% más de A.T.N. comparados con la C.F.; las rezagadas, 47% más; las de baja densidad, el equivalente al 85% de la participación en los A.T.N. y las avanzadas, menos de tres cuartos de la participación en la C.F. Dentro de las intermedias y rezagadas, todas las jurisdicciones recibieron proporcionalmente más por A.T.N. que por C.F.; en las de baja densidad, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego percibieron A.T.N. en menor proporción que la C.F.

En las avanzadas se destaca el caso de Buenos Aires, cuya participación fue equivalente al 41% de lo que le corresponde en la C.F.; en este grupo, en 1984, además de Buenos Aires sólo Mendoza tuvo una participación en los A.T.N. inferior a la de la C.F.

De lo expuesto, surgen las siguientes conclusiones.

- i) en todos los años considerados, la distribución de los A.T.N. es más redistributiva que la C.F. (reciben más A.T.N. per cápita las jurisdicciones intermedias y rezagadas y en algunos años las de baja densidad con cargo a las avanzadas);
- ii) en años de A.T.N. relativamente bajos se acentúa el carácter redistributivo de los A.T.N. entre grupos de provincias (p. ej.: 1968-1972-1977-1982); cuando los montos de A.T.N. son globalmente significativos, la redistribución a nivel de grupos de jurisdicciones se atenúa (1975-1983-1984), aunque sigue siendo mayor que la implícita en la C.F.

Referencias

- J. M. Buchanan (1950): *Federalism and Fiscal Equity*, *American Economic Review*, September.
- P. A. Samuelson (1954): *The Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, November.
- Ch. M. Tiebout (1956): *A Pure Theory of Local Government Expenditures*, *Journal of Political Economy*, October.
- J. M. Buchanan (1965): *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, February.
- H. Núñez Miñana (1972): *Federalismo fiscal y política regional: un modelo analítico*, *Económica* (La Plata), Octubre-Diciembre.
- W. E. Oates (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Inc., New York.
- R. A. Musgrave and P. B. Musgrave (1980): *Public Finance in Theory and Practice*, Third Edition, Mc Graw-Hill, New York.
- H. Núñez Miñana y A. Porto (1982): *Distribución primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y tamaño del sector público provincial*, C.F.I., Bs.As. Vol. I.
- H. Núñez Miñana y A. Porto (1983): *Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis y alternativas*, C.F.I., Bs. As., Vol. I.

INFLACION, GASTO PUBLICO Y REZAGOS FISCALES¹

Alfredo Juan Canavese*

Los economistas coinciden en considerar que una economía sufre un proceso inflacionario toda vez que en ella se registra un aumento sostenido de los precios a lo largo del tiempo. En esto hay escasas discrepancias. Las diferencias son algo mayores cuando se trata de determinar el modo de medir el aumento de los precios, pero aun en esto hay cierta coincidencia en que debe elegirse algún índice de precios representativo. Las opiniones difieren mucho cuando se pasa de la caracterización y medida de la inflación a las causas de ella. Propongo que en esta nota nos ocupemos de las causas de la inflación asociadas a la situación fiscal de un país y que luego refiramos nuestras conclusiones a la economía argentina.

Una tesis corriente asocia la tasa de inflación al déficit fiscal en relación con la monetización de la economía. La ecuación que indica esa relación puede obtenerse de manera sencilla en el más simple de los casos: crecimiento nulo del producto bruto, financiación del déficit fiscal con emisión de dinero y ausencia de un sistema financiero. Por definición, el déficit del sector público (D) es igual a la diferencia entre gastos (G) e ingresos (T)

$$D = G - T \quad (1)$$

Si el déficit se financia con emisión de dinero (\dot{M}) que aumenta el stock existente (M)

$$\dot{M} = D \quad (2)$$

Dividiendo ambos miembros de (2) por M

$$\frac{\dot{M}}{M} = \frac{D}{M} \quad (3)$$

Dividiendo numerador y denominador del segundo miembro de (3) por el nivel del producto bruto (Y)

$$\frac{\dot{M}}{M} = \frac{D/Y}{M/Y} \quad (4)$$

1 Trabajo presentado en las Primeras Jornadas Nacionales de Contadurías Generales, Santa Rosa, La Pampa, del 9 al 11 de octubre de 1985.

* Profesor titular de Crecimiento Económico e Investigador en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

El primer miembro de la expresión (4) es la tasa de variación de la oferta de dinero (\dot{M}/M). El numerador del segundo miembro es la participación del déficit del sector público en el producto bruto ($d = D/Y$) y el denominador es el coeficiente de monetización de la economía (M/Y). En consecuencia,

$$\dot{M}/M = d/m \quad (5)$$

El producto bruto en términos nominales (Y) es igual a la multiplicación del producto bruto en términos reales (y) por un índice del nivel general de precios (p), así $Y = py$. Si la proporción de saldos monetarios reales respecto al producto bruto que los agentes económicos desean mantener en cartera es constante

$$m = M/py = \text{constante} \quad (6)$$

de modo que todo aumento en la oferta de dinero que altera esa constancia elevando el numerador es volcada a otros mercados hasta que la relación (6) se restablezca. Para ello el denominador de (6) debe aumentar en el mismo porcentaje que el numerador, lo que, en ausencia de crecimiento en el producto real, implica

$$\dot{M}/M = \dot{p}/p \quad (7)$$

El segundo miembro de (7) es la tasa de variación del índice general de precios o la medida de la tasa de inflación. De (5) y (7) se obtiene

$$\dot{p}/p = d/m \quad (8)$$

La expresión (8) muestra que la tasa de inflación es igual a la participación del déficit en el producto dividido por el coeficiente de monetización de la economía. A mayor déficit más inflación y a mayor monetización menos inflación. La relación (8) puede escribirse también como

$$d = \frac{\dot{p}}{p} m$$

que permite hacer una interpretación interesante. En efecto, d es la parte de los gastos del gobierno que no puede cubrirse con impuestos y otros ingresos legislados, mientras que la tasa de inflación es la tasa a la cual los saldos monetarios pierden poder de compra. Entonces, el déficit se cubre depreciando los saldos monetarios de los agentes económicos a la tasa de inflación, de modo de transferir recursos al gobierno. La tasa \dot{p}/p actúa como la tasa de un impuesto cuya base es m y cuyo rendimiento es d (todo medido en relación con el producto bruto). En conclusión, d es lo recaudado en concepto de impuesto inflacionario.

La presentación expuesta en las ecuaciones (1) a (8) puede extenderse a casos más complejos, pero aun en esta versión sencilla revela claramente que en ella el déficit fiscal se trata como parámetro independiente de la tasa de inflación. La interpretación de un déficit fiscal independiente de la tasa de inflación y que actúa como causa de la emisión monetaria puede sugerir que es necesario y suficiente eliminar ese déficit para terminar con la inflación. En efecto, como m es siempre positivo, es necesario y suficiente que d sea cero para que, en (8), resulte \dot{p}/p igual a cero.

En el caso de la Argentina, esta conclusión constituye sólo la mitad de la historia. Revisemos la otra mitad.

Retomemos las ecuaciones (1) y (2) y pensemos que los ingresos del sector público de un periodo determinado se recaudan sobre la actividad desarrollada por los agentes económicos en el periodo anterior, mientras que los gastos dependen del nivel corriente de esa actividad. Supongamos que tanto ingresos como gastos se fijen como una proporción constante del producto bruto; entonces (1) resultaría

$$D = G - T = g Y_t - h Y_{t-1} \quad (9)$$

donde g y h son constantes positivas y menores que la unidad. Recordemos (8), pero introduzcamos una demora de un periodo en el ajuste de los precios al aumento en la oferta de dinero

$$\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = (\dot{M}/M)_{t-1} = (D/Y)_{t-1} / m \quad (10)$$

donde m se toma provisoriamente como constante. Reemplazando (9) en (10) resulta

$$\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = \frac{g Y_{t-1} - h Y_{t-1}}{Y_{t-1}} / m = \frac{g}{m} - \frac{h}{m} \frac{Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \quad (11)$$

Si mantenemos el supuesto de que el producto real no crece, entonces resulta $Y_{t-1} = (1 + (\dot{p}/p)_{t-2}) Y_{t-2}$. En consecuencia,

$$\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = g - \frac{h}{m + (\dot{p}/p)_{t-2} m} \quad (12)$$

Supongamos que el sector público gasta en términos reales exactamente aquello que recibe en términos reales, es decir $g = h$ (el presupuesto está equilibrado en términos reales), entonces

$$\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = \frac{g}{m} \frac{(\dot{p}/p)_{t-2}}{1 + (\dot{p}/p)_{t-2}} \quad (13)$$

cuya solución estacionaria resulta de resolver

$$(\dot{p}/p)^2 + \left(1 - \frac{g}{m}\right) (\dot{p}/p) = 0 \quad (14)$$

que tiene dos raíces $\dot{p}/p = 0$ y $\dot{p}/p = (g/m) - 1$. Esta segunda raíz implica la existencia de inflación sostenida a una tasa constante siempre que g sea mayor que m o toda vez que el peso del sector público sobre el producto supere al coeficiente de monetización de la economía. La segunda raíz es la solución estable de la ecuación. Más aún, si la demanda de dinero disminuye ante aumentos en la tasa de inflación, el sistema puede caer en hiperinflación.

En resumen: si la tasa de inflación es inicialmente nula y el déficit también lo es, el nivel de precios permanece estable; pero si, por razones monetarias o no monetarias, la tasa de inflación es positiva, el déficit se torna pasivo y, aun con equilibrio

presupuestario en términos reales, la tasa de inflación se acelera en el tiempo. La inflación no desaparece con el mero equilibrio del presupuesto. El déficit no es la causa de la inflación sino su resultado. Déficit y oferta de dinero tienen un comportamiento pasivo.

Para detectar el origen de las presiones inflacionarias que pueden convertir al déficit fiscal en un mero factor inercial de un proceso de alzas sostenidas en el nivel general de precios, conviene analizar la experiencia empírica.

El cuadro siguiente muestra la relación entre inflación y crecimiento del producto en Argentina.

INFLACION Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO
(Tasas promedio anuales)
(porcentajes)

Años	Precios al consumidor	Precios mayoristas	PIB
1936-1944	2.6	8.0	
1945-1948	16.0	11.0	4.6
1949	31.1	23.1	-4.6
1950-1951	31.1	34.6	5.9
1952	38.5	31.2	-5.0
1953-1958	14.8	17.5	5.1
1959	113.2	133.3	-6.5
1960-1961	20.4	12.0	7.5
1962	26.0	30.3	-1.6
1963	26.0	28.8	-2.4
1964-1972	26.9	26.9	5.5
1973-1974	42.2	35.0	5.4
1975	182.9	192.5	-0.9
1976	442.0	499.0	1.7
1977	175.9	149.4	4.9
1978	175.6	146.0	-3.4
1979	159.5	149.3	8.1
1980	100.8	75.4	-0.2
1981	104.5	109.6	-6.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Banco Central de la República Argentina.

En los años de preguerra, los aumentos de precios estuvieron siempre asociados con elevados niveles de actividad económica, bajas tasas de desempleo y políticas monetarias expansivas. A partir de 1949 esa asociación se debilita: en los años 1949, 1952, 1959, 1962, 1963, 1975, 1976, 1978, 1981 se observa una correlación positiva entre aumentos en la tasa de inflación y caídas en el nivel del producto. Este cambio en el comportamiento del proceso inflacionario merece una explicación detallada que no resulta independiente de la estrategia industrial seguida por la Argentina.

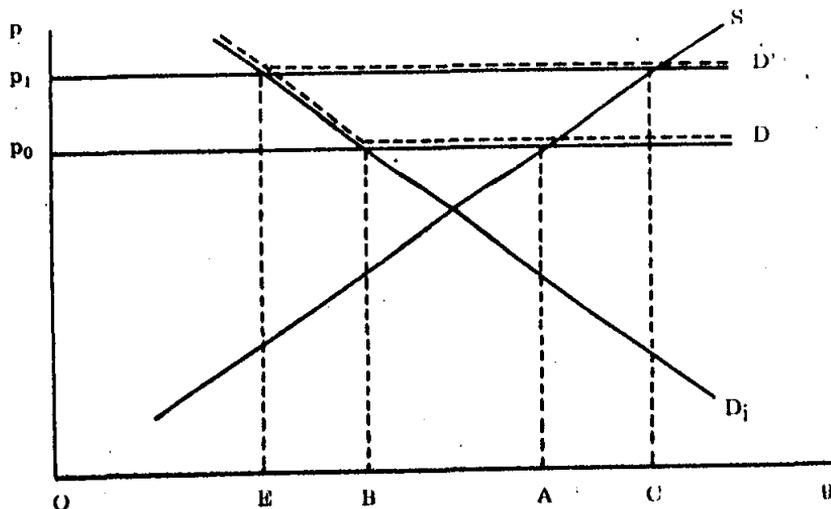
Diversas circunstancias favorecieron el desarrollo industrial argentino que cobró impulso en las tres últimas décadas del siglo XIX. La estabilidad política, el desa-

rollo financiero, la consolidación de la economía de cambio se cuentan entre esas circunstancias hasta 1930. De allí en más, los desequilibrios en el comercio exterior influyeron decisivamente: la crisis mundial y la Segunda Guerra, lapsos en los que, ya sea por caídas en su capacidad importadora o por la imposibilidad física de acceder a los mercados externos, el país quedó privado de gran parte de sus abastecimientos, indujeron una industrialización basada sobre la sustitución de importaciones. Más tarde, esa estrategia de industrialización se siguió deliberadamente, aunque no como una estrategia de crecimiento sino como una política dirigida a fomentar el consumo y el empleo.

La industrialización requiere la transferencia de recursos desde el sector agrícola al industrial. Es bien sabido que tal transferencia sólo puede ser lograda mediante un cambio de precios relativos en favor del sector industrial y, por lo tanto, en contra del sector agrícola. Puesto que los mercados agrícolas son predominantemente competitivos, sus precios son flexibles, así que una declinación de sus precios relativos es compatible con la estabilidad en el nivel general de precios: los precios de los bienes industriales suben, mientras que los de los bienes agrícolas caen. La industrialización fue compatible con la estabilidad de los precios.

En la segunda mitad de los años cuarenta, a partir de 1947, el volumen físico de las exportaciones argentinas declinó en forma marcada en razón del aumento de la demanda interna de bienes agropecuarios y de la caída en el crecimiento de la producción de esos mismos bienes. También por esa misma época, se deterioraron los términos del intercambio externo, mientras que el flujo de capitales fue nulo. Por otro lado, las importaciones sólo representaban, en 1949, el 10% del producto, lo que indica que su ulterior reducción por sustitución sólo era realizable con costos altamente crecientes. Esta situación desembocó en una recordada crisis de balance de pagos: el valor en moneda extranjera del volumen de las exportaciones no es suficiente para financiar las importaciones que la economía necesita para funcionar a pleno.

El gráfico siguiente ayudará a interpretar la situación.



En el eje de abscisas se miden las cantidades demandadas y ofrecidas del bien exportable; en el eje de ordenadas se mide su precio relativo en moneda nacional. La curva S es la curva de oferta e indica que las cantidades ofrecidas sólo aumentarán si el precio relativo se eleva; ello es así en razón de que la producción de mayores cantidades de bienes exportables requiere la explotación de tierras marginales a costos crecientes. La curva D es la curva de demanda interna que refleja el hecho de que a menores precios relativos mayores serán las cantidades demandadas. La curva D, perfectamente elástica al precio internacional vigente transformado a moneda nacional mediante su multiplicación por el tipo de cambio, muestra que a ese precio P_0 puede venderse en el mercado internacional todo lo que se desee. La curva de demanda total es la curva punteada compuesta por parte de D_1 (para precios superiores a p_0) y parte de D (para p_0). La producción es OA, el consumo interno es OB y la cantidad exportada es BA. El ingreso en moneda extranjera por exportaciones es BA multiplicado por p_0 , multiplicado, a su vez, por el tipo de cambio, y la hipótesis sobre la que trabajamos supone que ese ingreso no alcanza para satisfacer la necesidad de importaciones.

Las devaluaciones son el instrumento habitualmente utilizado para superar este problema. Tales devaluaciones implican un cambio de precios relativos en favor del sector agrícola, ya que aumenta el tipo de cambio sin alteraciones del precio internacional. En el gráfico, la devaluación desplaza p_0 al nuevo precio p_1 y, en consecuencia, D a D'. La cantidad producida aumenta de A a C, la cantidad consumida internamente se reduce de B a E y, como resultado de ambos efectos, la cantidad exportada aumenta de AB a CE, aumentando también el ingreso de divisas extranjeras. Si la devaluación fue bien calculada, ese ingreso debería permitir superar la crisis de balance de pagos. Si la curva de demanda D_1 es inelástica (probablemente lo es por el tipo de bienes de que se trata), la devaluación provoca también una redistribución de ingresos desde el sector urbano-obrero-industrial al sector rural-agropecuario: el gasto interno total en bienes agropecuarios ha aumentado.

El alto nivel de protección conferido de hecho o deliberadamente a la industria local y la asignación selectiva de derechos de importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, junto al reducido tamaño de los mercados domésticos —a los que se dirige casi exclusivamente esa industria local— determinaron la aparición de estructuras oligopólicas en los mercados industriales. En este tipo de mercados, el ajuste ante caídas en la demanda opera con mayor frecuencia por vía de la cantidad producida que por la baja de precios. Este comportamiento da lugar al fenómeno conocido como 'inflexibilidad descendente de los precios nominales'. Entonces, todo cambio de precios relativos en contra del sector industrial implicará siempre un aumento del nivel general de precios.

La existencia de ciertos mecanismos de propagación magnifica el golpe inflacionario iniciado por el cambio en la estructura de los precios relativos. Los bienes agropecuarios (alimentos) constituyen un componente importante de la canasta de consumo de los trabajadores urbanos (sindicalizados con la industrialización) y las devaluaciones implican un aumento del precio de tales bienes; en consecuencia, para mantener el nivel de los salarios reales se requiere un aumento de los salarios nominales (que las empresas no negarán en razón de su deseo de recomponer la distribución del ingreso en favor de los sectores urbanos, que son sus principales demandantes). El alza en los costos laborales y en los precios de los insumos importados (también consecuencia de la devaluación) más la escasa flexibilidad de los márgenes de beneficio provocan aumentos en los precios nominales del sector industrial.

En el gráfico, el precio relativo de los bienes agropecuarios desciende desde p_1 hasta p_0 . El cambio pretendido en los precios relativos se diluye sin que se alcance la reasignación de recursos buscada. El déficit fiscal actúa pasivamente en el trasfondo de este proceso, generando la oferta de dinero necesaria para financiarlo y agregando su inercia sobre la inflación. Sobreviene entonces otra crisis de balance de pagos y el proceso se reinicia desde un nivel de precios cada vez más elevado.

Aunque las presiones inflacionarias descritas son típicas del proceso inflacionario argentino, no pueden ser consideradas como la única causa de inflación que afectó al país. En algunos años los déficits fiscales activos y las políticas monetarias expansivas agudizaron las presiones inflacionarias.

Referencias

- Canavese, Alfredo J.: "The structuralist explanation in the theory of inflation", *World Development*, vol. 10, N° 7, July 1982.
- Canavese, Alfredo J. y Montuschi, Luisa: *Sistema financiero y política industrial para la Argentina en la década de 1980*, Buenos Aires, 1983.
- de Pablo, Juan C.: "Más allá de la sustitución de importaciones: el caso de la Argentina", *El trimestre económico*, enero-marzo, 1978.
- Olivera, Julio H. G.: *Causas no monetarias de inflación en la Argentina*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1968.
- Olivera, Julio H. G.: "Money, prices and fiscal lags: A note on the dynamics of inflation", *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, N° 88, September, 1967.

FINANZAS PUBLICAS

TEORIA Y POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO

Horst C. Recktenwald¹, Guillermo A. Sandler²

1. Introducción a la ciencia económica

La economía política clásica —en inglés *economics*— trata las disciplinas cuyo objeto *cognoscitivo* y *experimental* es el fenómeno económico, es decir superar racionalmente la escasez de bienes.

La producción y distribución de bienes escasos públicos y privados, como enseña la experiencia, tienen lugar mediante intercambios a través del mercado o la oferta de bienes por el Estado.

La economía de mercado y la economía del Estado, con sus instituciones y disposiciones, constituyen el objeto de la economía.

La ciencia económica considera su objeto experimental-cognoscitivo desde tres puntos de vista:

1. *Como ciencia normativa*: se ocupa de la cuestión *qué debe ser* la economía. La ciencia económica normativa trabaja con normas técnicas y lógicas. Contiene juicios de valor o imperativos éticos.
2. *Como ciencia positiva*: la economía positiva se ocupa de la cuestión *qué es*, por qué es así y cómo será en el futuro.
Ejemplo: ¿Por qué existe desocupación? ¿Por qué la tasa de inflación es del 2% anual o 10% mensual, según distintos órdenes económicos? ¿Por qué la depresión de los años '30?
3. *Como ciencia prescriptiva*: ¿Cómo se pueden reducir estos fenómenos? Decisión política: medios-fines.

La economía (política) se ocupa preferentemente de los fenómenos de la economía de mercado y de la economía del Estado, mientras que la economía de empresas se ocupa de la empresa individual.

Por ello, la ciencia económica ha desarrollado métodos de investigación y una típica manera de pensar.

- 1) Director del Instituto de Economía de la Friedrich Alexander Universität Erlangen-Nürnberg (R. F. de Alemania).
- 2) Funcionario de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria (S. de Hacienda de la Nación) y Profesor Adjunto Interino de Finanzas Públicas, de la UBA.

Mientras que la *teoría económica* formula cómo es la economía y por qué es así y no de otra manera, la *política económica* considera preferentemente su tarea en dar respuesta lo mejor posible a la conformación de la economía.

Ambas disciplinas se ocupan parcialmente, en primer lugar de la economía de mercado, mientras que la ciencia de las finanzas públicas investiga fundamentalmente la economía del Estado, estudiándola desde los puntos de vista normativo, positivo y proscriptivo.

Entre los fenómenos centrales que analiza la economía pueden considerarse:

1. La teoría de la asignación de recursos:

Intenta explicar la asignación óptima de los factores productivos y de los ingresos en sus distintas aplicaciones. Como los bienes y servicios son escasos en relación con las necesidades humanas, los factores productivos se combinan aplicando métodos productivos que garanticen un óptimo (eficiencia técnica, económica y política del empleo de los factores).

La teoría de la asignación de recursos es una rama importante de la economía.

La teoría económica y la teoría financiera formulan preguntas de carácter normativo y positivo cuando quieren explicar el fenómeno general de la escasez.

¿Cuáles son las condiciones determinantes de la máxima eficiencia o economía?

¿Cómo deberían combinarse los recursos naturales escasos y cómo deben distribuirse los ingresos y rendimientos en usos alternativos, con el fin de lograr el máximo abastecimiento posible o un óptimo paretiano?

La economía de mercado analiza el abastecimiento óptimo del individuo con bienes privados a través de mercados competitivos, mientras que la economía de Estado se formula la cuestión por el volumen óptimo del presupuesto y por la estructura óptima del presupuesto.

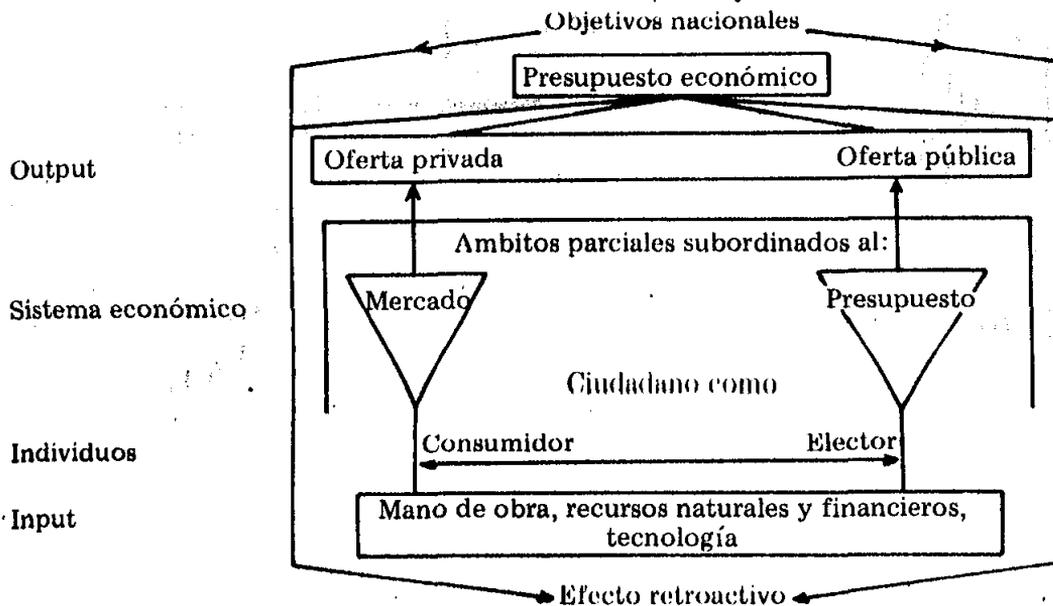
La teoría positiva de la asignación de los recursos formula la cuestión de cómo se distribuyen efectivamente los medios y dónde se apartan de las normas. Se concentra demasiado unilateralmente en el análisis del bienestar por el mercado y las llamadas faltas del mercado a través de los efectos externos o el poder económico.

¿Cómo son utilizados los recursos escasos en la economía del Estado, en forma eficiente o despilarrada? Esta cuestión ha sido poco estudiada aún. Los primeros principios los formula la Teoría del Despilfarro Público¹, la Teoría Positiva de la Burocracia y la Teoría Económica de la Política.

Mientras que en el mercado el precio refleja corrientemente la escasez, siempre y cuando no sea desfigurado por inferencias perturbadoras, en el sector público no existe tal indicador, de tal manera que la óptima asignación de los medios escasos solamente puede ser investigada y realizada en forma indirecta.

A manera de ejemplo, transcribimos del artículo del economista americano G. Colm, titulado *Análisis de los objetivos nacionales*, citado por H. C. Recktenwald, *Finanztheorie*, 1969, el esquema siguiente, que ayuda a visualizar el ámbito económico.

¹ En preparación un artículo sobre la Teoría Económica del Despilfarro Público.



2. Distribución (Redistribución)

Es una rama de la economía que analiza y trata de explicar la distribución del producto social entre los factores del proceso de la producción.

Los componentes del ingreso son el salario, el interés, la renta del suelo y la ganancia del empresario. Junto a esta distribución funcional, la teoría de la distribución recientemente se ocupaba también de la distribución macroeconómica del ingreso entre personas y grupos de personas, entre regiones, ramas económicas y entre generaciones.

El profesor *Recktenwald* caracteriza estas formas de redistribución del ingreso y de los patrimonios como funcionales, personales, sociológicas, sectoriales, regionales y temporales, en que incluye también la distribución de bienes públicos (incidencia del presupuesto).

3. Estabilidad económica

La actividad económica es oscilante como el devenir del ser humano. Cuando no existe ninguna oscilación no existe progreso alguno (ningún cambio estructural). La estabilidad económica debe comprender tanto el producto social como al nivel más desagregado, tanto en el corto como en el largo plazo.

En los cursos de Macroeconomía se estudia generalmente el modelo IS-LM, pero la actividad estatal y los distintos entes y organismos públicos que lo componen son escasamente integrados al modelo de los tres sectores: mercado de mercancías, mercado monetario y mercado laboral. Aun cuando el Estado actúa constantemente vía oferta o demanda, no se lo considera *explícitamente* en el modelo global. Debería existir un cuarto cuadrante con relaciones directas a los distintos mercados y a la función de producción. Evidentemente, dentro de la teoría macroeconómica, el mo-

delo de los tres mercados es un progreso en la economía formalizada, pero a lo sumo representa la mitad de la realidad.

Dentro del sistema científico actual, la ciencia económica tiene la siguiente ubicación:

CIENCIAS DEL ESPIRITU	CIENCIAS NATURALES	CIENCIAS SOCIALES
Hombres-cosas	Relaciones básicas: cosas-cosas	Hombres-hombres

Es decir, la ciencia económica es *primeramente* ciencia del espíritu en la medida en que se orienta según la siguiente desigualdad:

$$\text{NECESIDADES (Hombre)} > \text{BIENES (Cosas)}$$

y *secundariamente*, ciencia social, en la medida en que el hombre está inmerso en la sociedad, y ciencia natural, fundamentalmente, por razones metodológicas.

La economía política comprende tres funciones principales:

- Explicación meramente analítica de cómo deben funcionar los sistemas u órdenes económicos.
- Una política económica comprensiva para la producción y distribución de bienes económicos privados y
- La oferta y el financiamiento de bienes y servicios públicos.

Esto no es otra cosa que la tarea de la ciencia económica moderna, en forma de **TEORIA ECONOMICA, POLITICA ECONOMICA y FINANZAS PUBLICAS.**

La economía política es una respuesta normativa, positiva y prescriptiva a la cuestión de cómo los hombres pueden ser abastecidos óptimamente de bienes económicos privados y públicos ante la presencia de recursos naturales escasos, incluyendo en forma implícita la distribución de los mismos.

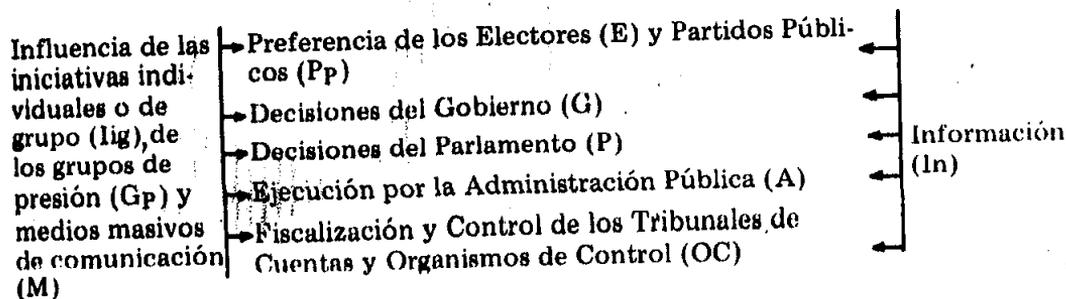
Este concepto comprensivo de economía política ha sido histórica e injustamente limitado por autores tales como Walras, Marshall, Schumpeter y Robbins.

En estos momentos se está viviendo el renacimiento, quizás en forma unilateral dentro de la investigación económica, de la institución pública o del proceso político de las decisiones.

El proceso decisorio político-estatal sirve únicamente para la oferta y el financiamiento en forma óptima con bienes y servicios públicos a la comunidad. Este complicado proceso puede representarse funcionalmente así:

- Donde: **OBPP**: Oferta de bienes y servicios públicos
O: Función
E: Electores
Pp: Partidos políticos
G: Gobierno
P: Parlamento
A: Administración
OC: Organismos de control
Gp: Grupos de presión o lobbies
Ig: Iniciativas individuales o grupales
M: Medios masivos de comunicación
In: Información

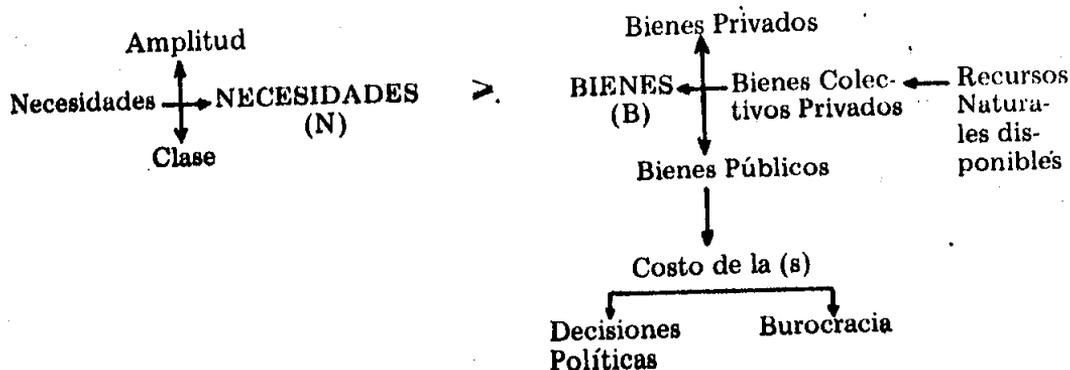
y en forma diagramática:



2. Sentido y fin de la economía

¿Por qué existe la escasez?

En forma diagramática puede representarse el principio de la escasez como sigue:



La economía es un ámbito de la vida que siempre presiona al ser humano, ya que debe abastecerse con bienes para subsistir y aumentar su bienestar.

El fenómeno económico es una continua *tensión* entre las necesidades ilimitadas del ser humano y los bienes escasos, y trata de satisfacer la mayor cantidad de estas necesidades. ¿De qué forma?

Para superar racionalmente esas necesidades, el hombre está obligado a realizar sacrificios, esfuerzos y emplear tiempo (= costos de oportunidad).

En cualquier parte que existan bienes en abundancia la economía es superflua.

Sin embargo, bajo las condiciones de una creciente población y una fuerte concentración urbana, con formas de vida refinadas y un progreso económico contenido, el funcionamiento de la economía sólo es posible mediante un sistema complejo basado en la división del trabajo.

Cuanto más escasos sean los bienes en relación a las necesidades humanas, es decir, cuanto más pobres sean los hombres o más exigentes sus aspiraciones, tanto más obligados estarán de comportarse racionalmente, es decir, de conformarse al *principio de economicidad* (eficiencia).

Sobre la base de la experiencia histórica, la producción y la distribución de bienes y servicios tienen lugar óptimamente mediante la división y especialización del trabajo a través de los mercados (bienes privados), o mediante el presupuesto público (bienes públicos).

Por lo dicho, la economía es un ordenamiento dual que funciona a través de la complementación de una economía de mercado y una economía de Estado. Ambas comprenden todas las instituciones y disposiciones que existan para superar la escasez económica.

La ciencia económica, a través de métodos alternativos, busca superar el problema de la escasez como condición central de la existencia humana.

Ella investiga el funcionamiento de la economía de mercado y de la economía de Estado, tanto desde el punto de vista normativo como del positivo y prescriptivo. Analicemos con más detalle su funcionamiento.

3. ¿Qué es la economía de mercado?

La economía de mercado es un *ordenamiento*¹ en que los mercados deciden qué bienes y cómo producirlos, cómo se distribuye el ingreso según la contribución de cada uno de los factores de producción y cuánto del ingreso debe ahorrarse, invertirse o consumirse.

El mercado *equilibra* los intereses de los oferentes y demandantes y *coordina* los planes de los presupuestos familiares y de la empresa, suministra gratuitamente la *información* que es necesaria para la toma racional de decisiones, siendo *eficiente* y *óptimo* el aprovisionamiento de bienes y servicios.

La competencia, la propia responsabilidad, el riesgo y la libre decisión de los agentes económicos son condiciones básicas para el funcionamiento del ordenamiento de mercado.

El empresario tiene como función primordial la búsqueda de nuevas combinaciones de los factores productivos, de nuevas tecnologías, de nuevos mercados, así como también investigar los deseos del consumidor. Estos supuestos dan una elevada flexibilidad a la economía de mercado.

En esto reside la dinámica progresiva del sistema descrito, es decir, su fuerza *destruktiva* y al mismo tiempo *creativa*².

1 Borchert y Grosseckettler, Teoría de los precios y de la competencia. 1985. (En idioma alemán).

2 E. Heuss, Teoría general del mercado. 1965. (En idioma alemán).

Un supuesto decisivo, además, es que el Estado se ocupe de establecer las reglas de juego a través de las cuales es posible la existencia del sistema. Es tarea vital del Estado velar por el buen funcionamiento del orden competitivo y la seguridad jurídica, y ofrecer aquellos bienes públicos que contribuyen al bienestar de los ciudadanos.

Aquellos países que desarrollan preferentemente sus sistemas económicos conforme a la política económica comentada han alcanzado un elevado crecimiento económico y un bajo coeficiente de capitalización, mientras que en los países que han programado sus procesos de crecimiento los resultados han sido muchísimo menores.

Esto vale preferentemente sobre todo para los países poco desarrollados, como se puede comprobar empíricamente, contrariando la hipótesis de que una creciente industrialización exige una planificación por el Estado o una intervención dirigista en el proceso económico.

4. ¿Qué es economía del Estado?

La economía pública es el objeto experimental y cognoscitivo de las finanzas públicas o, mejor dicho, teoría y política de la economía del Estado.

Institucionalmente, ella comprende todos los organismos y actividades del Estado que realizan sus agentes (Nación, provincias, municipios, etc.). En un sentido general, se la define también como aquellas corporaciones territoriales nacionales, internacionales e institutos que se encargan de las tareas públicas y/o parafiscales, siendo una de sus características la obtención de recursos en forma coercitiva.

Analíticamente, se define como la economía de una comunidad que ejerce poder coercitivo de imposición.

La expresión finanzas públicas (Public Finance, Finances Publiques, Finanza Pública) es pura convención. Es un concepto anacrónico, puesto que primeramente se trata de un fenómeno económico y real y no solamente financiero o monetario.

En el centro de la investigación no sólo están las finanzas públicas, sino la economía estatal como un todo. Durante mucho tiempo se ha considerado a las finanzas públicas desde el punto de vista "institucional-administrativo". Recién después de la Segunda Guerra Mundial evolucionó su contenido técnico y económico.¹

Interesa lo que pasa detrás del acontecer meramente financiero de la recaudación impositiva, del pago de transferencias, de la compra y venta de bienes o de la variación patrimonial y de deudas, así como de la oferta de servicios públicos.

Si la actividad pública es económica y los servicios son distribuidos equitativamente, si los organismos se organizan eficientemente de acuerdo con sus fines o si cumplen sus reales funciones, es importante destacar el uso alternativo de mecanismos como los utilizados en la economía de mercado.

La nota distintiva de lo colectivo o público es la coerción que separa a las finanzas públicas de la economía privada. El principio económico une e integra a ambas: así como todo ciudadano perteneciente a un Estado tratará de maximizar su utilidad o beneficio, la sociedad debe utilizar eficientemente los recursos naturales, humanos y financieros escasos de una Nación, de tal forma que exista una relación entre bienes privados y públicos que satisfaga las necesidades del individuo.

La cobertura de las necesidades públicas no está de ninguna manera en oposición a la maximización de la utilidad o beneficio de los agentes privados, aunque deba decidirse *políticamente* el uso de los recursos escasos.

1 H. C. Recktenwald, *Lexikon de la Economía del Estado y Economía Monetaria*. 1983. (En idioma alemán).

H. C. Recktenwald, *Diccionario de Economía*. 1981. (En idioma alemán).

H. C. Recktenwald, *Mercado y Estado*. 1980. (En idioma alemán).

El individuo que cubre sus necesidades con su presupuesto familiar se comporta de manera racional en cuanto trata de sacar el mayor provecho de su patrimonio, de su tiempo libre o de su bienestar personal.

El hecho que la necesidad pública (concretada como tarea u objetivo público) no siempre sea fácil de expresar exactamente en cantidades o en términos de valor no cambia básicamente en nada la aplicación del principio de economicidad (eficiencia).

La objeción contra esta conducta económica parece completamente equivocada, porque el nivel, la clase y la distribución de los servicios públicos son decididos políticamente y con ayuda del aparato burocrático. De esta manera quedaría excluido el reflexionar en torno al sector público, por lo cual tal argumentación no significaría otra cosa que admitir despilfarrar recursos escasos mediante la oferta de bienes públicos.

El criterio sobre la cobertura de una necesidad pública ha llevado a la siguiente falsa conclusión que:

1. El economista no necesita ocuparse en forma sistemática de las necesidades públicas y, por consiguiente, de la actividad del Estado y
2. Las finanzas públicas son exclusivamente economía consuntiva.

En lo que respecta al punto 1., efectivamente, las finanzas públicas en los últimos veinte años han comenzado por efectuar un análisis profundo y comprensivo de los gastos del Estado, para integrarla en forma racional a un sistema global (economía pública con economía de mercado) como eficiente asignación y distribución de recursos.

La segunda conclusión equivocada es que las finanzas públicas sean economía consuntiva y por ello "improductiva", y tiene sus raíces en los clásicos ingleses (en particular en David Ricardo y, más tarde en Karl Marx). Actualmente está muy difundido este error en el sistema de cuentas nacionales, que sirve de base a la conformación del producto bruto interno. Aquí se clasifican los gastos públicos en su mayor parte como consumo público.

En realidad, la actividad pública, desde el punto de vista del Estado, es preferentemente producción de servicios y, por cierto, de productos finales e intermedios, ofreciendo tales servicios por una vez o en forma continuada.

Desde el punto de vista del beneficiario, los bienes públicos son evidentemente consumo, que sirven en forma inmediata a los presupuestos domésticos o a las empresas.

El Estado como organización no consume productos finales, sino que los beneficiarios son los que "consumen" los servicios públicos.

Si el Estado produce bienes públicos en el campo jurídico, en la seguridad interior o en la educación, por ejemplo, esto significa por lo tanto que transforma los factores productivos en servicios; o hace producir bienes públicos (canales, puentes, satélites, etc.), o si compra bienes en el mercado es responsable por el suministro de aquellos bienes públicos, pero por supuesto no por la cuestión de la eficiencia del aparato político y administrativo.

Aquí existe un problema decisivo de economicidad.

El Estado, como monopolista público, evidentemente debe considerar el uso eficiente de los recursos naturales, humanos y financieros escasos.

El carácter unilateral de entender el Estado como entre productivo o consuntivo de la actividad pública o la mezcla inapropiada de ambos aspectos ha contribuido a la presencia en segundo plano de la teoría del gasto público. El presupuesto global

ha limitado fuertemente el análisis económico de la asignación y distribución de los servicios públicos.

Recientemente, la teoría de los bienes públicos ha desarrollado criterios normativos que permiten una delimitación entre los bienes estatales, privados y colectivos, de tal manera que puede darse el caso de mediciones en la asignación y distribución.

La técnica del análisis costo-beneficio ha desarrollado, por ejemplo, conceptos que permiten medir la eficiencia también en la economía del Estado. De igual forma, otras técnicas de programación.

El empleo colectivo de los factores productivos para abastecer a los miembros de la sociedad con bienes y servicios públicos y su financiamiento exige una organización, sea por ejemplo, la polis griega o el estado moderno.

Los partidarios de la teoría orgánica del Estado vieron en la sociedad una persona jurídica idealizada, a la cual adjudicaron necesidades públicas o colectivas (A. Müller y O. Gierke); la teoría del bien público reproduce la idea de un "organismo" estatal, de un ser superior.

Influido por el derecho natural, la Ilustración y el Utilitarismo rechazaron lo colectivo como "soporte" de necesidades y con ello la separación de necesidades individuales y "colectivas" (E. Sax, C. Menger).

La experiencia y la observación histórica explican que solamente el individuo puede tener necesidades de naturaleza humana (a saber, sensaciones de carencia unidas a la intención de satisfacerlas).

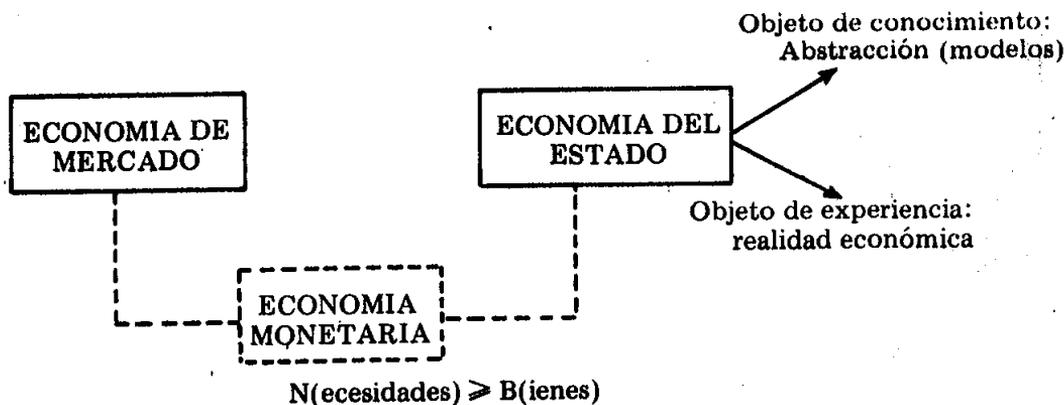
Esto no excluye que las necesidades individuales de toda clase se influyan mutuamente, es decir que puedan ser interdependientes (efecto Veblen).

La experiencia vital y fundamental, más allá de ideologías y abstracciones, permite distribuir básicamente los beneficios juntamente con las cargas de cada individuo y con ello al grupo social beneficiado.

Complementariamente a la organización política, estatal, jurídica y constitucional, las finanzas públicas necesitan de una administración que esté provista de un sistema contable eficiente para transformar los recursos empleados en bienes públicos y distribuir equitativamente las cargas públicas.

5. Relaciones entre la economía de mercado, economía pública y sus componentes

En forma diagramática podríamos representar las interrelaciones económicas como:



A continuación se destacan una serie de problemas que se presentan en todo orden o sistema económico con mayor o menor intensidad.

5.1. El problema de la escasez

La escasez en la realidad representa la desigualdad existente entre las múltiples necesidades del ser humano y los bienes y servicios disponibles que son necesarios para satisfacerlas.

$$N > B$$

Cuanto más pobre sea una persona, o cuanto más diferenciadas y sofisticadas sean sus pretensiones, tanto mayor será la escasez y, con ello, el abismo entre necesidades y bienes escasos.

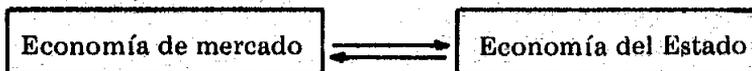
Solamente los bienes económicos (en oposición a los bienes libres) son escasos, por lo que el ser humano se ve obligado por su propia existencia a producirlos y utilizarlos *eficientemente*, y por lo tanto, con los mínimos recursos producir una cantidad determinada de bienes, o con una dada cantidad de recursos producir la mayor cantidad posible del producto que se elabore.

En forma analítica significa que el ser humano debe aspirar a una asignación óptima de recursos y una máxima utilidad de los bienes de consumo, eligiendo la mejor alternativa. Este principio vale igualmente para los bienes y servicios públicos, puesto que en el Estado los recursos también son escasos.

5.2. Relaciones entre la economía de mercado y la economía del Estado

Entre ambas pueden existir relaciones recíprocas que modifican las condiciones de una u otra. Por ejemplo, en la economía de mercado, al disminuir la desocupación del 8 al 6% (CAUSA) influye sobre la economía del Estado (EFECTO). O al contrario, un déficit en el sector público (CAUSA) puede influir sobre la economía de mercado (EFECTO).

Esquemáticamente,



5.3. La organización y sus reglas

Se entiende por organización el ordenamiento interno y externo orientados a un objetivo determinado. Básicamente pueden distinguirse dos tipos de organización:

1. La organización vertical y jerárquica, de naturaleza autoritaria y dominante.
2. La horizontal y comunitaria, con igualdad de derechos.

En el sentido de Wundt, por la heterogeneidad de sus objetivos siempre existen efectos secundarios que pueden conducir a desorganizaciones o supraorganizaciones, es decir, llevar un proceso de exagerada burocratización y esquematización, derivando finalmente en la paralización de las fuerzas creativas en el desarrollo de la personalidad.

5.4. Necesidades y bienes

Necesidad significa sensación de carencia con deseo de superarla. Mientras que la necesidad es fundamentalmente algo subjetivo, experimenta cierta objetividad en la demanda o el consumo.

Las necesidades del ser humano son ilimitadas, pero los bienes utilizados como medios para satisfacerlas son escasos. Por eso, resulta un estado de *tensión* entre necesidades y bienes, que tratamos de eliminar a través de lo que llamamos *economía*.

El progreso de la humanidad se caracteriza ampliamente por la extensión, sofisticación y equilibrio social en la satisfacción de las necesidades individuales.

Las necesidades pueden dividirse en:

1. Necesidades existenciales, culturales y de lujo.
2. Necesidades individuales, comunes y sociales.
3. Necesidades de status social, profesional o de clase social.
4. Necesidades condicionadas, geográfica y espacialmente.
5. Necesidades condicionadas temporalmente.

En la teoría económica, las necesidades constituyen la base de la teoría de la utilidad y de la demanda.

La necesidad puede satisfacerse mediante el goce de un bien, pero siempre se vuelve a presentar nuevamente. Sobre la base de las distintas necesidades, el consumidor estima de distinta manera a los bienes. El individuo ordena la utilidad de los bienes según su estructura personal de necesidades y las clasifica en una escala de preferencias.

¿Cómo puede lograr el individuo un óptimo en la utilidad? Fue investigado por el economista Gossen.

Las necesidades "colectivas" —concepto equívoco— son, en realidad, necesidades individuales que pueden ser satisfechas de la manera más eficiente por la oferta colectiva de un bien.

Por lo tanto, no son necesidades colectivas, sino los medios son colectivos para satisfacer las necesidades individuales de la manera más justa y eficiente.

Sólo el individuo puede tener necesidades, pero no un ente colectivo, pues éste no puede comer ni beber ni manejar automóviles. La teoría de los bienes intenta:

- a) Ordenar la multiplicidad de bienes según sus cualidades, de tal manera que pueden valorarse para objetivos analíticos y
- b) Explicar el valor de los bienes.

Los bienes libres están *libremente* a disposición de los individuos y no tienen *precio*.

Los bienes escasos, en cambio, exigen el empleo de tiempo, de energía y esfuerzo. Estos bienes tienen precios de mercado.

Ubiquidad significa aquellas materias y fuerzas naturales que se encuentran en todas partes (ubique); en tanto son aplicadas para fines económicos, no tienen influencia alguna sobre la ubicación geográfica de una empresa.

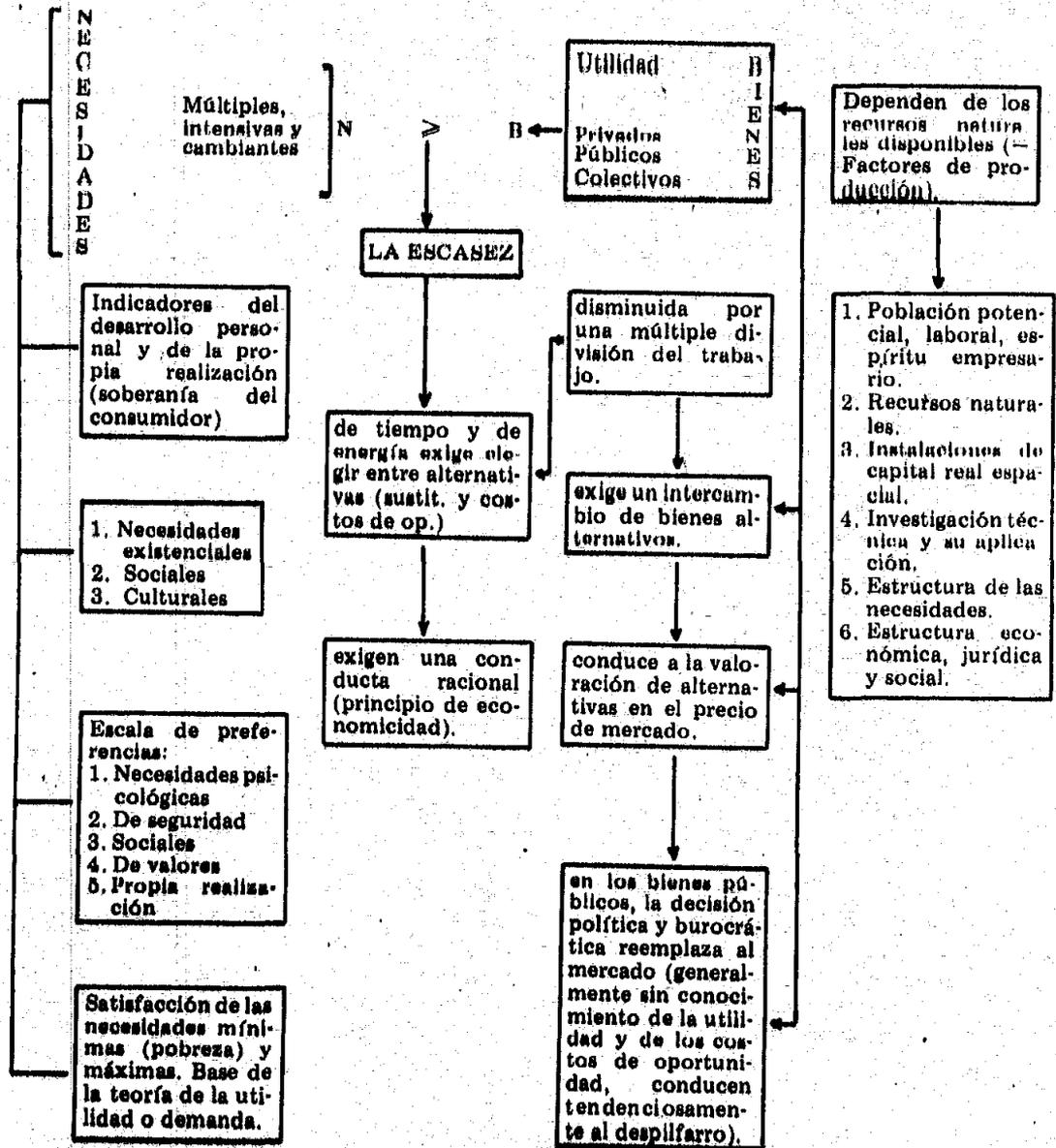
El agua e incluso el aire se convierten cada vez más en materias relativamente ubicuas.

Por eso los bienes tienen valor, porque causan o producen una utilidad concreta o intangible. Los bienes no tienen ningún valor en sí, intrínseco o valor imputado, como lo afirman falsamente la teoría del valor del trabajo como "filosofía" central de planeamiento y la teoría neorricardiana. Nadie valora en la vida cotidiana un bien según su trabajo "social" contenido en él; según Marx, valor objetivado.

¿Qué es en realidad? ¿Quién lo determina? El individuo —independientemente del espacio y del tiempo— otorga valor al bien según la relación de su utilidad (subjetiva).

6. El fenómeno económico

Para establecer el punto de partida, al pretender idear un orden económico-social determinado, es necesario considerar las restricciones siguientes:



LA LEY DE CONTABILIDAD Y EL PRESUPUESTO

Miguel Angel Bolívar*

El propósito del presente trabajo es el de considerar algunas de las normas que establece la Ley de Contabilidad y su relación con el presupuesto en el momento actual. Dicha relación se considerará a través de aspectos que hacen al proceso, a la estructura y técnicas, a los principios y sistemas presupuestarios.

I. Vinculación con el proceso presupuestario

El artículo 12 de la Ley de Contabilidad establece como fecha de presentación del presupuesto, enviado por el Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía - Secretaría de Hacienda, al Congreso Nacional, actuando la Cámara de Diputados como Cámara de origen, antes del 15 de setiembre, para que rija en el ejercicio siguiente.

Esta fecha, que consagra el principio de anticipación o precedencia, no ha sido cumplida en los últimos años. El presupuesto para 1984 se presentó a mediados (junio) de ese año; el correspondiente a 1985, en su versión original, a fines de enero de 1985 y luego fue reemplazado por otro elevado en julio de 1985; el de 1986 se remitió a principios de febrero de 1986. El presupuesto de 1984 se aprobó en setiembre de 1984; el de 1985 en setiembre de ese año; y el de 1986 aún no ha sido aprobado**.

Los factores que influyen en la demora en el envío del presupuesto al Congreso los podemos agrupar de la siguiente manera. En primer lugar, hay un efecto arrastre que hace que el ciclo presupuestario en su etapa de preparación se inicie con demora, o sea sin la suficiente anticipación. Si el presupuesto se aprueba tarde, tarde se inician las tareas del presupuesto futuro. Se estima que un proceso normal, que incluye la preparación, elaboración y aprobación del presupuesto, lleva un plazo de entre seis meses a un año (en EE.UU. dura entre un año y medio y dos años). En segundo lugar, existen factores institucionales, tales como la asunción del actual gobierno constitucional en diciembre de 1983, que influyó obviamente en la demora del envío del presupuesto de 1984; el cambio de autoridades en el Ministerio de Economía, que motivó la reformulación del presupuesto original de 1985. Un tercer aspecto se refiere a la inestabilidad económica, en particular la variación de precios, alta e inesta-

* Director Nacional de Programación Presupuestaria de la Argentina. Trabajo expuesto el 9 de setiembre de 1986 durante las sesiones del Simposio de Profesores de Contabilidad Pública.

** La ley 23.410, de Presupuesto General de la Administración Nacional, ha sido sancionada por el Congreso Nacional el 30 de setiembre de 1986.

ble inflación, que ha caracterizado a nuestro país. La inflación hace muy difícil la preparación y la previsión, propia de la naturaleza del presupuesto, y cuanto más lejos se esté del momento para el que se presupuesta más difícil será no equivocarse. Como la inflación no es neutral, o sea, afecta de distinta manera a recursos y gastos, la inadecuada previsión de la inflación afecta obviamente el resultado del presupuesto. Esto nos lleva a mencionar la necesidad de buscar procedimientos que permitan la adecuada elaboración y ejecución del presupuesto en condiciones de inflación.

Un cuarto aspecto que influye es la dificultad en definir los niveles y la composición del presupuesto, o sea, decidir la asignación de los recursos. Todos conocemos lo difícil que es compatibilizar las demandas de crédito (o asignación de recursos) a diferentes fines que procuran alcanzar los organismos públicos. Generalmente detrás de ellos están las demandas que la comunidad dirige al sector público. Satisfacer demandas crecientes con recursos escasos, incluso en disminución cuando se pretende reducir el gasto público o el déficit de presupuesto, es tarea harto difícil, que sólo puede realizarse a través de un proceso técnico-político de aproximaciones sucesivas que requiere tiempo. En este sentido, el desarrollo de técnicas de programación (por programas, base cero, beneficio-costos) debe ayudar a elaborar los anteproyectos de presupuesto o requerimientos presupuestarios de manera tal que faciliten la tarea de ir ajustando las necesidades de hacer con las posibilidades de hacer. Por ejemplo el concepto, que surge de la técnica del presupuesto base cero, de programar según distintos niveles de esfuerzos es una valiosa contribución en este sentido; asimismo, disponer de proyectos económicamente evaluados con sus correspondientes tasas internas de retorno, facilita la elección entre proyectos.

Un último aspecto que dificulta la tarea de preparación y elaboración del presupuesto es la carencia de una planificación a mediano plazo, tanto de tipo global como sectorial. Es obvio que disponiéndose de dicha planificación a mediano plazo la tarea de formulación presupuestaria se facilita al convertir al presupuesto en un instrumento que refleje por el período de un año lo que la programación a mediano plazo establece en términos de objetivos a alcanzar y acciones a desarrollar.

El artículo 13 de la Ley de Contabilidad establece la prórroga automática del presupuesto del año anterior en el caso de no haberse aprobado el nuevo presupuesto, a los fines de la continuidad de los servicios.

Este artículo, que contraría el principio de anticipación o precedencia, si bien es una salida práctica importante para la "continuidad de los servicios", presenta en su aplicación dificultades obvias. La primera, de fondo, se refiere a que si entendemos al presupuesto como el reflejo financiero del plan del Gobierno es evidente que, salvo que coincidiera con el año anterior, en la medida en que no se apruebe el presupuesto no podrá plasmarse la ejecución del citado plan. Una segunda cuestión se refiere a los valores con los que está hecho el presupuesto. Este está expresado en moneda corriente, y en la medida en que haya un proceso de reducción del poder adquisitivo de dicha moneda, tal como ocurre en nuestro país, la prórroga no alcanzará a cubrir un lapso prolongado, lapso que será tanto más breve cuanto mayor sea la inflación. Cabe hacer referencia aquí, al menos tangencialmente, al hecho de que, siendo válido para cualquier presupuesto, en situación de inflación, cuanto antes se gaste más se gasta en términos reales. De allí la necesidad de regular o limitar la ejecución del presupuesto dentro del año, de modo de que ésta se distribuya razonablemente a lo largo del mismo.

El hecho de trabajar muchos meses con la prórroga hace que se introduzcan modificaciones al presupuesto, de modo de atender las necesidades más urgentes, incluso imprevistas, mediante la utilización de facultades que da la Ley de Presupues-

to para efectuar modificaciones en el mismo. Si bien esta facultad tiene su razonabilidad, a pesar de ser motivo de frecuentes discusiones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ya que en definitiva hacen a la división de poderes, puede degenerar en su uso, implicando un abuso de su verdadero sentido sin que ello implique violar la ley.

Un problema más grave aún se suscita cuando la prórroga de presupuesto se agota. En este caso, tal como ha ocurrido en el presente ejercicio y en años anteriores, el Poder Ejecutivo debe ampliar su presupuesto para asegurar la continuidad de los servicios, haciéndolo a través de un decreto que es observado por el Tribunal de Cuentas e insistido por el Poder Ejecutivo. Esta situación lleva a que no sólo el presupuesto deja de ser un instrumento preventivo, porque de hecho se va modificando en función de los acontecimientos, sino que también implica una modificación en su carácter de institución fundamental a través de la cual se divide y se ejerce el poder rentístico de la Nación.

Si a ello agregamos que a través de esta vía pueden incluirse erogaciones no previstas en el proyecto de presupuesto a consideración del Congreso y que el Poder Ejecutivo está facultado para incorporarlas una vez sancionada la ley sobre la base de lo dispuesto por el artículo 13, vemos que estamos en presencia de una posible deformación, incluso de lo que el Poder Ejecutivo propuso hacer y que, si bien con demora, el Poder Legislativo aprobó.

El artículo 11, que hace referencia al Plan de Trabajos Públicos, establece que al solo efecto de la continuidad de las obras iniciadas antes del 31 de diciembre del ejercicio anterior el Poder Ejecutivo podrá autorizar créditos mínimos necesarios, lo cual se viene realizando a través del procedimiento de regular con coeficientes de ejecución, por ejemplo trimestrales, la prórroga del presupuesto. Las consideraciones sobre este artículo no van más allá de las efectuadas con relación al artículo 13, o sea, el hecho de que el impedimento para iniciar nuevos proyectos de obras hace que se dificulte el cumplimiento del plan de acción del Gobierno. En este tipo de erogaciones, generalmente la imitación tiene mayor influencia que en el resto de los gastos del presupuesto, ya que estos otros tienen un carácter relativamente más permanente que el de las obras públicas.

II. Vinculación con la estructura y las técnicas presupuestarias

Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 9º de la Ley de Contabilidad se vinculan con la estructura del presupuesto. En efecto, el artículo 3º hace referencia a la división del presupuesto en dos partes: de gastos y de inversiones patrimoniales; el artículo 4º se refiere al tratamiento a dar a las entidades descentralizadas; el 5º habla del crédito de emergencia; el 6º, del agrupamiento de las erogaciones por anexos, incisos, ítem, partidas principales y parciales; el 7º, del anexo de la deuda pública y el 9º, del plan analítico de trabajos públicos.

Este conjunto de artículos puede considerarse modificado en los hechos por la estructura que presenta el Presupuesto de la Nación, que se ha ido adecuando sobre la base de lo establecido por el decreto-ley N° 6190/63. En efecto, la misma no responde sino parcialmente a lo establecido en los mismos. A partir de 1966 se introdujeron modificaciones sustanciales con relación a la forma de ordenar y clasificar los recursos y las erogaciones en los presupuestos anteriores a esa fecha. Una segunda modificación importante se produjo a partir de 1980. Las características principales de esta diferente estructura presupuestaria son las siguientes: a) división del presupuesto en lo que es motivo de aprobación por parte del Congreso, o ley sintética, de lo que es motivo de aprobación por parte del Poder Ejecutivo, decreto de distribu-

ción analítico; b) preponderancia en el empleo de las clasificaciones económica de los recursos y económica y funcional de las erogaciones en la Ley de Presupuesto; c) preponderancia de la clasificación por programas en la distribución del crédito. Se continúan empleando las tradicionales clasificaciones administrativas o institucionales y por objeto del gasto; d) distinción de los recursos corrientes y de capital del financiamiento (fundamentalmente uso del crédito) y de las erogaciones corrientes y de capital de las otras erogaciones (fundamentalmente amortización de la deuda); e) como consecuencia de lo señalado en el punto anterior, se determina la necesidad de financiamiento, habitualmente denominada déficit presupuestario, por la diferencia entre gastos corrientes y de capital y erogaciones corrientes y de capital y el resultado del ejercicio que se determina partiendo de la necesidad de financiamiento, incrementándola fundamentalmente por la amortización de la deuda y disminuyéndola fundamentalmente por el uso del crédito, a lo que tradicionalmente se llamaba déficit.

Como consecuencia de lo antes mencionado, puede decirse que el artículo 3° de la Ley de Contabilidad no se cumple, al menos tal como está redactado; el artículo 4° sí, el artículo 5° no, el artículo 6° tampoco, el artículo 7° tampoco y el 9° sí.

Si bien es cierto, tal como se acaba de mencionar, que varios artículos no se respetan, ello no puede entenderse como una violación de la Ley de Contabilidad, sino que las técnicas en lo que hace a ordenamiento y clasificaciones de recursos y erogaciones han ido evolucionando y, en consecuencia, han determinado modificaciones en la estructura presupuestaria. La citada Ley de Contabilidad no ha sido obstáculo para que el presupuesto refleje avances en las técnicas de presupuestación.

III. Vinculación con los principios y el sistema presupuestario

El artículo 1° dice que el Presupuesto General comprenderá todas las erogaciones que se presume deberán hacerse y el cálculo de recursos para cubrirlas. El cálculo de recursos debe entenderse como las rentas generales de cada ejercicio financiero.

Este artículo pone de manifiesto un aspecto del llamado principio de universalidad de presupuesto y podría afirmarse que, en términos generales, el mismo se cumple, si bien hay ciertos casos que están en el límite de lo opinable, como puede ser el tratamiento a dar al sistema previsional, a los bancos oficiales, a la Sindicatura de Empresas Públicas, algunos fondos de importancia menor y algunos entes autárquicos. Sin embargo, más allá de estos casos la interpretación moderna del criterio de universalidad avanza al señalar la necesidad de integrar al Presupuesto Nacional con los presupuestos de otros subsectores del sector público. Si bien las formas jurídicas y procedimientos de aprobación del presupuesto son diferentes, a los efectos de considerar la acción del sector público tanto en sus aspectos de prestación de servicios como de repercusión en la economía del país, es necesario consolidar esos presupuestos de modo de tener un panorama de conjunto de las características de los gastos e ingresos del sector público. Ello es así, por ejemplo, porque ciertos servicios son atendidos conjuntamente por la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales; las inversiones públicas son realizadas en gran medida por las empresas públicas; el sistema previsional ha adquirido una gran magnitud e influencia en lo que hace a la redistribución de los ingresos, etcétera.

Otro aspecto se refiere a la consideración, dentro del Presupuesto Nacional, de lo que se denomina actualmente como déficit cuasifiscal. Últimamente han abundado los comentarios y los artículos periodísticos en los que se discute la magnitud del gasto y del déficit públicos, en particular como consecuencia de considerar ciertas

operaciones del Banco Central que se entiende deberían incluirse en las cuentas públicas. Hay distintas formas de tratar este problema que incluyen aspectos tales como expansión monetaria por el incremento en el stock de divisas, redescuentos otorgados por el Banco Central, remuneración de encajes (BONIN, BONOR, etc.) del sistema financiero, etc. Más allá de la discusión teórica acerca de los distintos conceptos a considerar, está prácticamente aceptado que un concepto al que podemos denominar como pérdidas netas de distintas operaciones que realiza el Banco Central debe constituir un agregado a las cuentas públicas. Dichas pérdidas netas tienen una doble vertiente: externa e interna; la externa surge de los intereses que debe pagar el Banco Central por deuda externa, que está a cargo de dicho organismo, compensados con los ingresos producidos por intereses sobre reservas. La vertiente interna está formada por todos aquellos gastos que realiza el Banco Central para compensar los depósitos indisponibles del sistema financiero o remuneración de encajes, de lo que deben deducirse los ingresos por las operaciones de crédito (redescuento) del Banco Central.

El déficit cuantifical no ha sido incorporado al presupuesto; la posibilidad de su incorporación no es fácil, dado que es un concepto neto que incluye una importante cantidad de operaciones y que difícilmente podría ser sometido a los procedimientos establecidos para la ejecución del presupuesto. Sin embargo, este concepto es utilizado para la determinación del déficit del sector público financiero que se añade al del sector público no financiero y constituye metas a alcanzar en los acuerdos que el país firma con el Fondo Monetario Internacional.

El mencionado artículo 1° de la Ley de Contabilidad determina el año financiero que comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre. Se consagra aquí el principio de especialidad temporal, más precisamente el de anualidad, del que habla la Constitución Nacional. Siguiendo este criterio, el presupuesto es anual. Sin embargo, las nuevas orientaciones y la realidad imponen tener en cuenta aspectos que hacen tanto a la plurianualidad como a la consideración de lo que ocurre durante el ejercicio presupuestario. Por un lado, la existencia de planes y proyectos que abarcan más de un período, incluso la existencia de planes globales y sectoriales a mediano plazo, hace que adquiera importancia la proyección a mediano plazo de los niveles presupuestarios y los sistemas para la aprobación de gastos que inciden en ejercicios futuros que surgen por aplicación del artículo 27 de la Ley de Contabilidad y por el artículo 13 de la ley N° 21.560, que regulan la realización de compromisos con incidencia en ejercicios futuros.

Por otro lado, adquiere particular importancia la programación de la ejecución del presupuesto durante el año, ya sea en períodos trimestrales o mensuales. En la actualidad, por un lado se efectúa una regulación que establece coeficientes de ejecución a lo largo del año con el propósito de limitar la misma, así como un programa de caja, o sea, de los ingresos y pagos a efectuar (trimestral o mensualmente). Dicha programación es la base sobre la cual se fijan metas trimestrales de comportamiento de los gastos y de los recursos y del déficit presupuestario, que se incluyen en los acuerdos con organismos internacionales. Ello nos lleva a la necesidad de enfatizar la importancia que tiene el adecuado registro de la ejecución presupuestaria como el de la ejecución de caja para poder efectuar el seguimiento y la verificación de las metas comprometidas. La experiencia ha demostrado que se producen demoras en las registraciones contables y que, en particular, en la etapa del compromiso no siempre se da un criterio uniforme de apropiación. Para tener una idea más precisa de lo que efectivamente ha ocurrido, se debe recurrir a la etapa del "mandado pagar", que si bien es posterior a la verificación de los hechos tiene una mayor homo-

generalidad en su reglamentación. Por ejemplo, si se trata de dar información para la elaboración de las cuentas nacionales, la experiencia demuestra que, aun con imperfecciones, la etapa del mandado pagar se presenta como la más adecuada.

El artículo 2° de la Ley de Contabilidad afirma que los recursos y las erogaciones figurarán por separado, sin compensación y sin perjuicio de las afectaciones especiales legalmente establecidas. Este enunciado se vincula con el principio de universalidad o integridad del presupuesto. En general este principio es respetado, salvo algunas medidas excepcionales como pueden ser las originadas en los regímenes de desgravaciones impositivas o en los de reembolso de impuestos. Estos sistemas han adquirido en los últimos tiempos magnitudes significativas que al deducirse de los recursos — el caso más claro es el de los reembolsos — substraen los subsidios a los sectores productivos. El artículo 2° también hace referencia a las afectaciones especiales. Estas, en realidad, constituyen una violación del principio de universalidad, en el aspecto de la no afectación de recursos a gastos. En tal sentido, la existencia de afectación condiciona la asignación de los recursos y produce insuficiencias o excedentes financieros en determinados sectores. En el Presupuesto de la Nación existen más de cien cuentas especiales y algunos organismos descentralizados que caracterizan esta situación.

El artículo 15 de la Ley de Contabilidad establece que toda ley que autorice erogaciones deberá determinar el recurso correspondiente. Este artículo, si bien se basa sobre el sano principio de la financiación del gasto, o sea que para disponer una erogación es necesario prever los recursos financieros y reales que el Estado tomará de la economía, tiene la dificultad de inducir a la creación de recursos con afectación específica, atentando contra el principio de unidad de caja.

El artículo 16 de la Ley de Contabilidad prescribe que las leyes que autoricen erogaciones no previstas en el presupuesto se considerarán complementarias de éste, a los efectos de su caducidad. Esta norma, que da el carácter de anualidad a las leyes que sanciona el Congreso al margen del presupuesto, tiene el inconveniente de originar el incumplimiento de una importante cantidad de leyes al no poder ser incorporadas al presupuesto del año.

Finalmente el artículo 18, que se vincula al principio de exclusividad, al establecer que la Ley de Presupuesto no incluirá disposiciones de carácter orgánico modificatorias de las leyes en vigor, es reiteradamente incumplido al incorporarse artículos con escasa o ninguna relación con el mismo.

Hemos comentado las características de la aplicación de la mayor parte de los artículos del Capítulo I de la Ley de Contabilidad, denominado del Presupuesto General. De ese comentario surge que, si bien la ley puede considerarse como adecuadamente orientada, en algunos aspectos ha sido superada por el avance de las técnicas y en otros la realidad manifiesta su parcial o total incumplimiento. No obstante ello, puede afirmarse que la Ley de Contabilidad, en lo que se refiere a su Capítulo I, no ha sido obstáculo para ir adecuando el presupuesto a los avances técnicos y a las decisiones políticas de cada momento.

ESTUDIO SOBRE EL GASTO PUBLICO FEDERAL EN LOS ESTADOS UNIDOS*

por J. P. Grace

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar la preocupación existente en las autoridades del gobierno de los Estados Unidos con respecto a las dimensiones que ha adquirido el déficit público. Si el déficit fiscal continúa a la tasa vigente, su monto llegará para el año 2000 a 13 trillones, significando una carga de 50.000 dólares per cápita.

Por tal motivo, el presidente de los Estados Unidos convocó a un grupo de ejecutivos y formó una comisión privada para estudiar el control del gasto público. Dicho informe fue entregado al presidente y al parlamento americano.

En esencia, el trabajo formula el interrogante de cómo se puede luchar contra el despilfarro del gobierno. En primer lugar, menciona una serie de pautas por parte del gobierno federal que lleva al despilfarro de los recursos de los contribuyentes, tanto en los sistemas de seguridad social como en la prestación de servicios, la existencia de oficinas innecesarias, la existencia de subsidios públicos y privados, etcétera.

Los deficientes sistemas contables, administrativos y los sistemas obsoletos de computación contribuyen a la baja eficiencia del sistema público americano.

El trabajo realizado por la comisión ha tratado de localizar los despilfarros, abusos e ineficiencias en el gobierno federal. Se constituyó con la participación de 160 ejecutivos y más de 2.000 voluntarios que trabajaron durante 18 meses. El trabajo consta de 47 informes, un resumen y más de 1.500.000 páginas de documentación. La investigación no costó un solo dólar al contribuyente, ya que el sector privado se encargó del financiamiento a través del aporte en personal, servicios, viajes, etcétera.

Cabe destacar que, según el trabajo, el sistema presupuestario y contable del gobierno es casi inútil para controlar los costos, porque el presupuesto federal no se parece en lo más mínimo al presupuesto de una empresa privada.

Ante esta situación, los políticos sostienen que es políticamente imposible reducir los gastos, y la única solución factible es incrementar las tasas impositivas. Pero un incremento en aquéllas no resuelve el problema básico del gasto galopante. Ellos enfocan sólo el síntoma, es decir el déficit. Por eso los autores de la investigación proponen como solución alternativa reducir el despilfarro.

* Traducción del trabajo enviado gentilmente a la Secretaría de Hacienda por el Ing. Emilio van Peborgh, realizada en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria por Guillermo Sandler.

El estudio aportó 2.478 nuevas ideas para reducir el despilfarro federal, la ineficiencia y el sobregasto.

La metodología sugerida consiste en meterse en los programas federales con el propósito de liberar recursos, tratando de reducir gastos improductivos. Para ello se hace referencia a numerosos ejemplos extraídos del funcionamiento administrativo y programático de los organismos federales. A continuación se agrega la versión castellana (Apéndice).

2. Apéndice

A continuación se agrega la traducción del estudio.

Tiene los ojos de su madre, la nariz de su padre y el déficit de su tío.

Es justamente la herencia que le ha dejado su tío. El déficit federal anual se acerca a los 200 mil millones. Una deuda corriente nacional de 1.600.000 millones. Potencialmente, 13 trillones para el año 2000.

Cuando los números son tan grandes, éstos dejan de tener sentido. Si el déficit fiscal continúa a su tasa, es como si cada niño nacido en 1985 tuviese una deuda de 50.000 dólares cargada a su espalda. El gran debate acerca del déficit, naturalmente, no se centra en si debería o no reducirse, sino en cómo.

Por un lado, se apoya el incremento de las tasas, ¿pero de quién? El 90% de los ingresos fiscales personales proviene de grupos de personas con ingresos menores de 35 mil dólares anuales. ¿Puede alguien sugerir seriamente el incremento de la carga fiscal para familias de ingresos medios y menores?

Pues bien, existe el argumento siguiente: gravar al rico. Pero si el gobierno federal toma cada centavo de cada dólar por encima del tramo de 75.000 dólares que no son gravados, una sobrecarga serviría solamente para hacer funcionar el país por una semana.

Además, no existen garantías de que el Congreso gaste menos si todos le damos más. La alternativa parece ser clara: cortar gastos. Pero nuevamente se presenta la cuestión: cómo. Nosotros somos W. R. Grace y Cía.

Nuestros intereses comerciales son la industria química, los recursos naturales y los servicios al consumo, pero nuestro primer interés es el futuro de la economía americana. En aquello reside nuestro mayor interés de esta cooperación.

A este fin, nuestro presidente encabeza una comisión presidencial que trata de identificar modos o formas para terminar con los abusos en el gasto federal. Encontró 2.478 formas de actuar.

El Presidente de los EE.UU. ha visto el informe. También el Congreso. Pensamos que Ud. debería conocer lo que ellos conocen. Es un folleto que reúne todo, y para conseguir un ejemplar escribir a la dirección USA. DEBT DEPT. LE, P.O. BOX 3190 Ooden, Utah. 84.409.

Desgraciadamente, casi el 75% de las recomendaciones de la Comisión no pueden ser implementadas a menos que las leyes del Congreso así lo decidan. Algunas veces, las palabras "acciones del Congreso" son mutuamente excluyentes.

Esto es así porque todos nosotros debemos primero actuar. Lea el folleto. Si se enoja, está a la altura de Ud. de que cambien las cosas. Escriba al Congreso. Si Ud. piensa que no lo hará, corra al Congreso. Nuestros hijos y nuestros nietos no merecen pagar por nuestros errores. Deberíamos entregarles una economía sana y un alto nivel de vida.

Eso debería ser su herencia y su derecho a la vida.

GRACE

Un paso adelante en un mundo cambiante

¿Cómo puede luchar Ud. contra el despilfarro del gobierno? De vuelta la página y verá que nosotros podemos hacer sonar el silbato sobre el despilfarro público.

Un informe al pueblo americano acerca del despilfarro y la ineficiencia en el gobierno federal, basado en los hallazgos de la investigación sobre el control de los costos por la Comisión del Sector Privado del Presidente.

¿Cómo despilfarró el gobierno? Veamos los distintos modos de obrar.

1. El Sistema de Seguridad Social pagó 14.600 millones por error entre los años 1980 y 1982. Demoras en los pagos costaron al gobierno 12 millones adicionales de intereses en 1983.
2. Fraude con bonos de comida totalizaron 1.000 millones en 1981. O sea el 10% de los beneficios de este programa.
3. Más de 5 millones de fondos destinados al Desarrollo Comunitario del Departamento de Vivienda y Urbanismo van a parar a Boston, los que se gastan en salarios y cosas vinculadas al salario.
4. El servicio para civiles y militares retirados recibe, respectivamente, 3 y 6 veces más beneficios en las pensiones que el sector privado. Llevando estos planes a niveles iguales que los del sector privado, se pueden ahorrar 58.100 millones en tres años.
5. De 4.000 bases militares en los EE.UU., sólo una pequeña cantidad —300— es considerada importante. Incluso desde 1976 el Congreso bloqueó el cierre de algunas bases. Eliminando algunas innecesarias, se reducirían los gastos en defensa en 2.000 millones por año.
6. Los costos medios estimados de los sistemas de 25 armamentos que fueron iniciados en los años '70 crecieron 223% antes de su entrega y agregaron cargas impositivas al contribuyente por 234.000 millones.
7. La falta de competencia y de controles en los contratos federales en compras militares encarece, por ejemplo, 3 centavos en las hélices de 91 \$; 25 centavos en compresores de 100 \$; 9 centavos en baterías de 114 y 5 centavos en simuladores aeronáuticos de 100. Un incremento en la competencia por el uso de partes, ahorraría al contribuyente 1.400 millones en tres años.
8. Los guardacostas contratan casas rodantes por 100 dólares por semana. El Organismo de Protección del Medio Ambiente alquila idénticas casas rodantes por 100 dólares diarios.
9. La Administración de Veteranos toma 56 días más que el sector privado para procesar un reclamo médico, costando al contribuyente una suma adicional de 272 millones en tres años.
10. El Organismo para el Desarrollo Internacional gastó 3 millones para comprar vehículos en proyectos del Medio Oriente. De los 399 autos y camiones, 5 están perdidos, 93 son usados para transporte de personal, 84 no han sido usados por dos años y otros han sido comandados por oficiales de los países huéspedes.
11. El Servicio de Bosques de los EE.UU. regaló leña valuada en 23 millones en 1981, o sea el 25% de la madera recogida en aquel año. Modestas cargas impositivas por esta leña generarían recursos por seis millones en tres años.
12. Visitantes de los Parques Nacionales pagaron en promedio 3,2 centavos por visitas efectuadas en 1981. Esta carga cubre sólo el 2% de los 153 millones de los gastos de mantenimiento del sistema de Parques Nacionales. Menores ingresos por las entradas en los parques y por derechos evitarían que el contribuyente pagara subsidios al sistema por 99 millones en tres años.
13. El Servicio de Bosques recaudó 15 millones en derechos de pastoreo de propietarios de ganado privado que usan tierras públicas en 1981. Pero suministran 41

- millones en servicios, cubriendo sólo el 37% de los costos. Si los servicios incrementaran sus derechos a sólo la mitad, cargando a los propietarios de pastoreo privado, podrían recaudarse adicionalmente 58 millones en tres años.
14. Más de un tercio, o sea 12.469 de todas las oficinas de correos, sirven a 100 o menos clientes. Reemplazando la mitad de estos servicios, iguales pero más caros, se ahorrarían a los contribuyentes 272 millones en tres años.
 15. Los pasajeros que llegan por avión y las cargas son inspeccionados en puertos de entrada, en los EE.UU., por no menos de seis organismos federales, incluyendo los servicios de aduanas, la administración de drogas, el servicio de inmigración y naturalización. Consolidando las funciones, se podrían ahorrar 48 millones en tres años.
 16. El cuerpo de ingenieros del ejército y las autoridades del Valle del Tennessee gastaron 670 millones en 1981 para construir y mantener las esclusas, los diques y los canales navegables del país. Sin embargo, sólo 24 millones, o sea el 36% de esa suma, fueron recaudados por los usuarios comerciales. Incrementos en los derechos para cubrir los gastos más los costos de mantenimiento de los canales navegables generarían 601 millones en tres años.
 17. El gobierno tiene 63 oficinas de servicios meteorológicos que ejecutan funciones innecesarias. En 1983 el Congreso rechazó la propuesta de cerrarlas, lo que hubiese ahorrado cerca de 4 millones. En vez de esto, votó más dinero para mantener estas oficinas innecesarias.
 18. Autoridades subsidiadas federalmente venden a un tercio de la tarifa del mercado, a usuarios industriales, a sólo 2,45 centavos el Kwh en el Noroeste. En contraposición, industrias en San Dicon pagan 12,08 centavos el Kwh por fuerza motriz generada por empresas privadas. Vendiendo las empresas públicas pertenecientes a la federación, los contribuyentes ahorrarían 19.800 millones en tres años.
 19. La burocracia redactó especificaciones para el diseño de una trampa que alcanza a 700 páginas y pesa 3,3 libras.
 20. La Administración del Servicio General emplea 17 veces más gente y gasta casi 14 veces más para administrar sus medios que una empresa privada con igual responsabilidad. Una mejora en la administración general de su patrimonio ahorraría 62 millones en tres años.
 21. El nivel de productividad para el sector trabajador privado es 50% más alto que el de los trabajadores del Estado. Determinadas mejoras en la productividad de estos trabajadores podrían reducir los costos en 1.100 millones en tres años.
 22. Cerca del 60% de los asistentes especiales y agentes en el organismo Protección del Medio Ambiente no requiere la ejecución de funciones que justifiquen estos títulos y salarios. Haciendo reestructuraciones se ahorrarían 11 millones en tres años.
 23. Usando el límite de fin de año para controlar el número de agentes federales, los organismos "despiden" a algunos empleados por un día a fin de año y los reemplazan al día siguiente. Por este método, los organismos cumplen con su techo de personal, significando gastos para el contribuyente. Si este techo fuese removido, la Fuerza Aérea sola ahorraría 96 millones en tres años.
 24. En el Ministerio de Justicia hay abogados que realizan tareas rutinarias que podrían ser hechas por escribientes a mitad de costo. Apoderados judiciales sobrepasan la relación 8 a 1, en comparación con el sector privado (5 a 1). Los costos del Ministerio por este trabajo legal se ven incrementados en 13 millones en tres años.

25. De acuerdo con la Oficina de Administración de Personal, casi un cuarto de todos los empleados trabajan en tareas que se pagan mal o con título equivocado.
Estas clasificaciones incorrectas cuestan al gobierno un extra de 682 millones al año. En Washington DC, un tercio de todas las tareas federales tiene un nivel salarial más alto de lo que debería ser.
26. El Ministerio de Energía tiene tres empleados por cada superior, comparado con 7 a 1 en el sector privado. Estas diferencias cuestan al gobierno un adicional de 19 millones en tres años.
27. El ejército gasta 4,20 dólares para procesar un recibo de sueldo frente a u\$s 1 pagado por el sector privado. Esto cuesta un adicional de 40 millones al año.
28. Sobrepagos en el Programa del Seguro al Desempleo alcanzan el 12%, o sea un costo extra de cerca de 3.700 millones en 1983.
29. A causa de que el Servicio Interno de Rentas impone leyes que aseguren semanalmente un rápido depósito de los impuestos al trabajo, millones de intereses se pierden todos los años, de acuerdo con la oficina de la Contaduría General.
30. La Administración de Medios de Transporte Masivo tiene 25 mil millones de transferencias en activos, pero no concilia sus cuentas desde 1977.
Por eso, los fondos permanecen en el aire, los que de otra manera deberían retornar al Tesoro y producir intereses. Mejoras en la administración de los Sistemas de Información de la Organización ahorrarían 164 millones en tres años.
31. La Administración de Veteranos envía 15.000 millones de dólares al año a 6.000.000 de reclamantes. Están incorporados en aquella suma 500 millones estimados como pagos equivocados. Sin embargo, la extensión de estos y otros errores no es conocida. Esfuerzos mayores para corregir esos errores ahorrarían al organismo 1.500 millones en tres años.
32. El gobierno no tiene un sistema contable para rastrear sus gastos totales. Una revisión federal de las publicaciones revela que 2.000, o sea el 16,7% de las publicaciones revisadas, no eran necesarias y fueron eliminadas más tarde. Pero esto es sólo una fracción de las publicaciones federales. Mejoras en la administración ahorrarían al contribuyente 331 millones en tres años.
33. El Departamento de Defensa carece de la información necesaria para obtener el reembolso de seguros privados de salud que se da a los individuos. Además los fondos quedan en el aire, ya que deberían retornar al Tesoro y dar intereses. Mejores sistemas de información ahorrarían 164 millones en tres años.
34. El Programa Nacional de Seguros contra Inundaciones no ha desarrollado datos históricos como base actuarial para estimar futuros reclamos.
Si el gobierno hubiese hecho esto, se ahorrarían 662 millones en tres años.
35. La Oficina Regional de Nueva York, del Ministerio de Salud y Servicios Humanos, usa 10 diferentes marcas de sistemas de datos automáticos incompatibles. Una mejorada coordinación o implementación de un amplio sistema automático en el gobierno, ahorraría 6.500 millones en tres años.
36. El gobierno emplea hasta cuatro años para ordenar e instalar equipos de procesamiento automático de datos. El sector privado necesita menos que la mitad de ese tiempo. Mejorando el sistema de computación federal, se ahorrarían al contribuyente 4.000 millones en tres años.
37. El Ministerio de Transporte gastó 18 millones en servicios extras, mientras que el 80% de las propias computadoras permaneció ocioso. Una mejor administración de la capacidad de las computadoras ahorraría 216 millones en tres años.

38. El Banco de Exportación e Importación aún conserva como activo 81 millones en préstamos hechos a Cuba entre 1951 y 1958.
39. El gobierno gastó 4.700 millones en 1983 para pagar préstamos garantizados por error.
40. Si los beneficios de las pensiones federales fueran iguales a aquellos de los mejores planes privados, los contribuyentes se ahorrarían 314.000 millones en los próximos diez años.
41. La edad de retiro en el servicio civil es de 55 años y en los militares 40, comparado con 63 en el sector privado. Esta diferencia cuesta al contribuyente 8.200 millones en tres años.
42. Entre la edad de 30 y 50 años de los empleados federales, más del 50% son los que corresponden por incapacidad en el sector privado. Esto representa un costo adicional al contribuyente de 500 millones en tres años.
43. Los empleados del sector privado pagan el 33% por sus pensiones; los empleados civiles federales el 19% y los militares el 13%.
44. Los trabajadores del gobierno federal pueden ser ubicados en 18 categorías, según la tarea y los requisitos. La jerarquía promedio para estos trabajadores se ha incrementado más que en tres categorías desde 1949, frecuentemente sin agregar responsabilidad y a un costo de cerca de 8.400 millones, agregados a los salarios de un año.
45. Después de seis años en una tarea, un trabajador federal gana 13% más que un empleado promedio del sector privado por trabajo similar. Estos resultados añaden gastos por 1.800 millones en tres años.
46. El suministro de beneficios de salud a los empleados federales cuesta al contribuyente cerca de 450 millones anuales más que iguales beneficios a los empleados del sector privado.
47. Cerca del 50% de los trabajadores postales, a causa de incapacidad, podrían realizar algún tipo de trabajo de acuerdo con el programa de asistencia al Director General de Correos. Beneficios a la incapacidad extendidos a lo largo del gobierno cuestan al contribuyente 189 millones en tres años.

Otros cientos de formas de actuar del gobierno federal desperdician nuestra moneda.

¿Cuál es el estudio realizado por la Comisión del Presidente para el control de los costos?

En la campaña para la presidencia, antes de la elección de 1980, el presidente R. Reagan prometió reducir la intromisión del gobierno federal en la vida de los americanos. En junio de 1982 fue creada la Comisión del Presidente para el control de los costos, a fin de localizar el despilfarro o ineficiencia en el gobierno federal.

Bajo la dirección de J. P. Grace, director de W. R. Grace y Cía., 160 altos ejecutivos y más de 2.000 voluntarios trabajaron más de 18 meses en ese estudio.

Aportaron ideas acerca de 2.478 modos de obrar del gobierno para cortar los despilfarros e incrementar las rentas, con lo cual se reduciría el déficit fiscal. Sus propósitos, en 47 informes y un resumen en 2 volúmenes al presidente, fueron vertidos en 1.500.000 páginas de documentación.

La investigación no costó nada al contribuyente; el sector privado donó 76.000.000 de dólares en personal, servicios, viajes, etcétera.

Si el Congreso y el Ejecutivo actuaran para implementar las recomendaciones de la investigación, las ideas ahorrarían al gobierno 424.400 millones en tres años.

El déficit. el hecho real es el gasto

Un déficit ocurre cuando el gobierno gasta más de lo que toma; en igual forma, si no somos cuidadosos podemos gastar más dinero que lo que producimos. La causa del incremento de los déficit es obvia. O el gobierno está recaudando demasiado poco o está gastando demasiado. ¿Cómo? Para poder dar una respuesta, comparemos los años 1962 y 1983. 1962 fue el primer año de la administración Kennedy, época de paz y prosperidad.

La inflación era de sólo 1,8% y la tasa de interés del 4,5%. Los recursos federales contabilizados y el gasto federal alcanzaron al 18,2 y al 19,5% del P.B.I., respectivamente.

La diferencia —déficit— totalizaba justamente 7.100 millones. Para 1983, los recursos federales se mantuvieron constantes 18,6% del P.B.I., pero el gasto se expandió a casi 25% del P.B.I. El déficit de 1983 creció a 195.400 millones, o sea 28 veces el de 1962, porque el gobierno es más grande y ha gastado más, pero no porque haya menos impuestos.

Si las políticas corrientes del gobierno persistieran, los gastos federales alcanzarían a 5.500.000 millones en el año 2000, o sea siete veces lo que gastó en 1983. ¿Cómo desentraña 5.500.000 millones? En materia de tiempo, 5.500.000 millones de segundos sumados dan 175 años. En pulgadas, casi 90 millones de millas.

Para el año 2000, gastos federales, provinciales y municipales descontrolados pueden consumir casi la mitad del P.B.I. del país. Consumir es la palabra correcta. El gasto del gobierno produce poco. Es grande y será mayor. El déficit puede alcanzar a 2 billones en el año 2000.

Todo esto es malo si queremos un futuro para nosotros, nuestros hijos y nuestros nietos.

Y si queremos ese futuro sin más impuestos, sin más inflación, sin más altas tasas de interés y sin más desempleo.

Y si queremos preservar nuestro sistema social y económico.

Pero no conseguiremos nuestro futuro, si el gobierno no restringe su crecimiento y su gasto. Nuestros líderes políticos deben actuar con más responsabilidad. Esto ocurrirá si nuestros contribuyentes actúan también con más responsabilidad y si exigen detener el despilfarro del gasto.

¿Quién custodia la moneda y cómo?

El sistema presupuestario y contable del gobierno es casi inútil en el control de costos. El presupuesto federal no se parece en lo mínimo al presupuesto de una empresa privada.

La Contabilidad Federal es un nombre inapropiado. Suministra poca confiabilidad. La mayoría de los funcionarios no tiene idea de lo que debe gastarse o qué dólar cobrado como impuesto debe ser despilfarrado. Consecuentemente, el gasto federal crece en forma semejante a la maleza en el jardín de la economía americana.

Específicamente:

1. El gobierno no conoce cuánto hay disponible en caja. Por eso toma prestado cuando no tiene, incurriendo en gastos innecesarios.
2. Quienes reciben transferencias federales pueden poner fondos del gobierno en cuentas de interés flotante, mientras que el contribuyente financia estas inver-

ciones. En otras palabras, el gobierno toma prestado el dinero que se le da en transferencias.

Inversamente, el gobierno deja ocioso, en cuentas sin interés, dinero en efectivo tomado de delitos.

3. El gobierno tiene de 800.000 a 900.000 millones en préstamos pendientes o garantías.

Pero no conoce cuánto es deuda corriente y cuánto a tasa de interés subsidiada.

Fijémonos en dos ejemplos de empréstito federal.

La Administración de la Electrificación Rural presta dinero a empresas a una tasa máxima del 5%. Para realizar estos préstamos la AER toma préstamos al 12%. Con esto resultado va a la quiebra. La Cámara de Representantes aprobó recientemente fianzas por 21.000 millones. Aproximadamente usted estará en la capital de la nación, y con su carga impositiva ayudará a iluminar las luces del Washington "rural".

Si usted pregunta a los miembros del Congreso cuánto está gastando la administración de las casas de los campesinos, existe la posibilidad que se equivoque. La Contabilidad Federal casi lo garantiza. Por ejemplo, el Fondo de Seguro de Crédito Agrícola gastó como 13.500 millones en 1984.

Sin embargo, el Congreso fue consultado y aprobó sólo 1.500 millones, o un poco más que 1/10 del gasto actual.

¿Está usted confundido? Sus representantes también. ¿Cómo puede el gobierno gastar nueve veces más que lo autorizado por el Congreso?

Bien, esto es mágico. Si los individuos lo intentan terminan en la cárcel. El gobierno, sin embargo, saca su abracadabra, vendiendo él mismo 7.000 millones en préstamos.

El gobierno puede gastar de dos maneras: dentro del presupuesto o fuera de él.

En el presupuesto, el Fondo de Crédito Agrícola hace un préstamo y se lo vende al Banco Federal y el dinero sale del presupuesto.

Otra reciente convención contable, como el sustituir el repago de los nuevos préstamos antes de anunciar nuevos gastos, garantiza que pocos contribuyentes quieran deducir el préstamo federal despilfarrado.

Solución usual: incrementar las tasas

Sabios convencionales en Washington dicen que cortar los gastos es políticamente imposible. Reducir la tasa de crecimiento del gasto es posible, pero cortarlo realmente es una chanza.

En consideración de los déficit crecientes, por qué mantener enormes sumas para ayuda de intereses especiales, y dejamos en general al público colgado.

Grupos de intereses están bien organizados. Ellos luchan por defender sus beneficios. El público en general que paga impuestos, por otra parte, está desorganizado para proteger sus intereses.

Cada concesión a un grupo especial de interés cuesta relativamente poco. Pero el gasto acumulado por estos grupos insta al gobierno a consumir porciones más grandes de la torta y a incrementar la tributación del público en general.

El incremento no resuelve el problema básico del gasto galopante. Ellos enfocan sólo el síntoma, el déficit.

La elevación de los impuestos cubre el incremento del gasto y los déficit. Es improbable reducir el déficit, desde que los ingresos adicionales en el pasado han llegado a financiar nuevos programas y beneficios.

Así, el crecimiento del gasto produce mayores déficit, cubriéndolo; el problema es políticamente atractivo. Un candidato para el servicio público puede siempre requerir más impuestos a los ricos para enjugar el déficit. Desafortunadamente, éste no quiere trabajar. ¿Por qué?

Supongamos que los ricos son aquellos con ingresos imponibles de 75.000 dólares o más. Supongamos que se quiere gravar los ingresos imponibles por encima de 75.000 no gravados según las normas de hoy día. No lo lograremos. Si hubiésemos apropiado todos sus ingresos, hubiésemos cobrado un adicional de 17.000 millones, bastante para financiar solamente diez días. Evidentemente, ésta no es la solución. Y si ésta fuese la solución, forzaría a la gente a la economía subterránea, costándonos más de 100.000 millones en pérdidas de impuestos.

Además, enjugaría capital de riesgo que crea nuevas compañías y empleo.

Si queremos promover impuestos, debemos ir adonde está el dinero: los contribuyentes de bajos y medianos ingresos.

En los Estados Unidos, los ingresos imponibles hasta 35.000 consideran el 90% de los ingresos imponibles.

Pero estos contribuyentes han sido tomados desde las cachas. Ellos están colgados sobre la cuerda financiera.

El ingreso de la familia media ha crecido de 3.187 dólares en 1948, a 24.100 en 1983. Pero, entretanto, la carga impositiva de esta gente ha crecido de 9 a 2.218 dólares.

En otras palabras, mientras que el ingreso ha crecido 7,6 veces, su impuesto sobre el ingreso lo ha hecho 246,4 veces. Para balancear el presupuesto federal (y frenar el déficit) el gobierno tendría casi que doblar sus impuestos.

¿Podemos ignorar el problema? ¿Podemos dejar que el gobierno continúe usando sistemas contables que encubran más de lo que muestran, sean entendidos por pocos, y rápidamente lleven a la quiebra a cualquier negocio privado?

Claramente, el problema es demasiado gasto federal y poca tributación.

Ignorar este gasto o cubrirlo con impuestos no hace desaparecer el problema.

Debemos resolverlo. Haciendo algunas demandas de nóminas y sacrificios por parte de todos nosotros. Debemos actuar rápidamente para evitar el futuro con un gobierno que gusta y gusta impuestos e impuestos, y corroe nuestro estándar de vida; un estándar de vida que deseamos mejorar y preservar para futuras generaciones.

La solución de la investigación: reducir el despilfarro

El presidente Reagan encargó el Estudio del Sector Privado para el Control del Gasto, sugiriéndole pautas para eliminar excesos del gasto público. El estudio produjo 2.478 ideas para reducir el despilfarro federal, la ineficiencia y el sobregasto.

Traduciendo operativamente estas propuestas, ahorraría 424.400 millones en tres años.

Meterse en los programas federales para liberar recursos, mientras se cortan los gastos

El gobierno ahorraría 160.900 millones en tres años mejorando su desenvolvimiento de subsidios federales, otorgamiento de préstamos y otros programas. Por ejemplo:

1. En 1982 el gobierno gastó 124.000 millones en los programas de medios de vida para aquellos necesitados. Entre los programas: Ayuda a las familias con hijos a cargo; Bonos por alimentos y Programa de asistencia médica para personas de escasos recursos.

El estudio encontró que tales beneficios a menudo no iban a parar a los verdaderos necesitados. Como resultado, 124.000 millones reducían la pobreza de sólo 37.400 millones, o sea sólo 30 centavos por cada dólar gastado.

El estudio reveló que el gobierno ahorraría 58.900 millones en tres años, mejorando los programas. Asimismo, recomendó:

- a) Más computadoras para verificar la capacidad del demandante de ayuda.
- b) Consolidar la administración de programas federales de computación, de medios y
- c) Mejorar el rastreo de los beneficios del usuario utilizando un formulario similar al W-2 dado para el pago de los asalariados.

Este formulario lista todos los beneficios de cada cliente (individuales y corporaciones) que reciben programas subsidiados por el gobierno, y, por primera vez, se proporcionaría una base para determinar quiénes han conseguido algo de cada programa y si estos programas han satisfecho los objetivos del Congreso.

2. Los gastos federales en el cuidado de la salud se han incrementado de 5.500 millones, en 1965, a 93.100 millones en 1982, es decir, 16,9 veces. El estudio propone ahorrar 28.900 millones en tres años, principalmente por causa de:

- a) Limitando la expansión del programa federal del cuidado de la salud para incrementar la base de crecimiento de la economía de los Estados Unidos.
- b) Ampliando las preferencias de cobertura y tratamiento bajo planes de seguros de salud, y
- c) Estimular la competencia entre los administradores del cuidado de la salud.

3. El gobierno federal se concentró más en otorgar préstamos que en administrarlos eficientemente.

Una supervisión aleatoria de préstamos ha dado por resultado una tasa elevada de incumplimientos, comparado con los préstamos del sector privado. La tasa de incumplimiento por los préstamos directos a los estudiantes, por ejemplo, era de 21,9% en 1983. 6.500 millones, o sea el 16,7% de los préstamos corrientes del gobierno a cobrar, eran morosos. El estudio estimó que el gobierno ahorraría 12.900 millones en tres años por:

- a) Cambiando el énfasis del otorgamiento de préstamos para administrarlos mejor.
- b) Suministrar incentivos para funcionarios de préstamos federales para reducir incumplimientos.
- c) Incrementar el uso de organismos privados de cobranza.
- d) Convertir tanto como sea posible muchos préstamos directos en préstamos garantizados.

En una norma garantizada, un banco del sector privado otorga el préstamo y el gobierno garantiza un porcentaje de aquel préstamo si el prestatario dejara de pagar.

En suma, el estudio hizo 443 recomendaciones para contraer o eliminar programas, despilfarros e ineficiencias.

El resultado, al cabo de tres años, ahorraría 160.900 millones, lo que equivaldría a impuestos pagados por 24,2 millones de familias de ingresos medios.

Mejorar la marcha del gobierno

El estudio descubrió que en tres años se podría ahorrar por 151.300 millones en sistemas de administración: compras, procesamiento de datos, finanzas, servicios, en precios y actividades comerciales.

El estudio informó que:

1. En 1982 el gobierno compró 159.000 millones en bienes y servicios. Más de 130.000 empleados trabajaron en estas compras reguladas por millones de contratos.
Más de 80.000 páginas de instrucciones controlaron las compras federales, con más de 20.000 páginas nuevas y páginas revisadas cada año.
El estudio proyectó lograr ahorros para tres años por 34.500 millones mediante controles centralizados e incrementos de contrataciones competitivas y eficiencia.
2. El gobierno tiene cerca de 17.000 computadoras operando por más de 200.500 empleados al costo de 12.000 millones al año.
La mayoría de estas computadoras son viejas e incompatibles.
Planes de reemplazo corriente amenazan con hacer peor la situación.
Mejorando y reemplazando todas las computadoras, el estudio estima que el gobierno ahorraría 22.600 millones en tres años después de considerar la compra y los costos de instalación de estas computadoras.
3. Podrían ahorrarse más de 30.000 millones en tres años centralizando el manejo financiero. El flujo total federal de fondos, de 8.000 millones en cada día laboral, o 2.000.000 al año.
Si el gobierno simplemente pagara sus facturas al vencimiento, en vez de hacerlo cuando llegan y depositara los cheques al recibirlos, en lugar de hacerlo después que son procesados, se ahorrarían más de 1.500 millones en tres años.
4. El gobierno ahorraría otros 600 millones en tres años, mejorando la administración de sus servicios y equipos.
El gobierno posee casi 437.000 vehículos no militares cuyo uso promedio es de 9.000 millas por año. Esta tasa de uso es algo mayor que un tercio correspondiente a firmas del sector privado.
Si el gobierno redujese su flota civil en 100.000 vehículos y reacondicionara los no deseados, de su venta ahorraría 1.500 millones en tres años.
5. El tráfico y el embarque son costosos. El gobierno gasta 4.800 millones al año en empleados en tráfico y 4.600 millones en embarcaciones. A despecho de estos gastos importantes, el gobierno no debería negociar volúmenes discontinuos.
Si estas actividades fuesen mejor manejadas, se ahorrarían 10.100 millones en tres años.
6. El gobierno participa en más de 1.500 operaciones comerciales que rindieron cerca de 40.000 millones en derechos a los usuarios en el año 1981. En la mayoría de los casos, los derechos no llegan a cubrir los costos federales.
Por ejemplo, la Administración de Alimentos y Drogas gastó 4.500 millones en 1981, pero recaudó sólo 231.000 en derechos.
Más del 80% de las solicitudes proceden de firmas productoras de drogas que realizan estudios rutinarios de mercado.
Un sistema más adecuado de derechos del usuario ahorraría al contribuyente 10.900 millones en tres años.
7. Si el gobierno transfiriese algunas actividades comerciales al sector privado, realzaría ahorros e ingresos por 37.100 millones en tres años. Estas actividades

Incluirían sus cinco administraciones sobre poder de mercado, que proporcionarían fuerza subsidiada a varios segmentos del país.

El estudio aporta 1.152 ideas para corregir fallas de los sistemas. Consecuentemente el ahorro de tres años, o sea de 151.300 millones, equivaldría al impuesto de 22,7 millones de familias de ingresos medios.

Compensando a los trabajadores federales justificadamente

El estudio de la Comisión del Sector Privado del Presidente sobre el Control de los Costos estimó el ahorro en 90.900 millones que podría producirse por mejoras en el gobierno y compensando a sus empleados.

El gobierno pagó 102.800 millones en 1982 a sus 4,9 millones de empleados civiles y militares.

El estudio encontró que:

1. Casi 2,9 veces más profesionales y supervisores en el gobierno están en un nivel superior, comparado con el personal del mismo nivel del sector privado.
2. Empleados federales cobran salarios por encima de aquellos equivalentes del sector privado.
3. Los empleados de Correos, en promedio, reciben salarios que son un 28% superiores a aquellos equivalentes del sector privado.

Los propósitos del estudio significan que se ahorrarían 7.200 millones en tres años, produciendo salarios federales más altos que aquellos del sector privado. Es política federal que los salarios del gobierno sean comparables con los salarios del sector privado. Pero en la mayoría de los casos, los estudios y sistemas utilizados para la determinación de los salarios se establecen por encima de aquellos del sector privado.

El sistema federal de retiros civiles y militares es tres y seis veces más costoso, respectivamente, que la mayoría de los planes privados.

Los planes federales autorizan el retiro anticipado, ofrecen beneficios más liberales y suministran completa protección contra la inflación.

El estudio sugiere que se cambie la política de retiros, lo que equivaldría a un ahorro de 60.900 millones en tres años. Al nivel de estas revisiones, los retirados federales recibirán beneficios superiores a aquellos de que disfrutaban la mayoría de los trabajadores del sector privado.

Beneficios marginales para 2,8 millones de empleados civiles del gobierno totalizaron 45.500 millones en 1982.

El estudio encontró que:

1. Los beneficios en salud cuestan al gobierno cerca de 450 millones al año más que los beneficios comprobables a los del sector privado.
2. Vacaciones anuales para los empleados del Estado cuestan al gobierno 1,4 veces más que lo que cuestan al sector privado; la política de permisos liberales federales añade 1.300 millones de gastos al año.
3. Los empleados federales toman 1,6 veces más días por enfermedad que los del sector privado, con un costo excedente de 1.200 millones al año.

Las sugerencias del estudio ahorrarían al gobierno 12.100 millones en tres años, eliminando beneficios marginales que exceden aquellos en el sector privado, controlando los costos del plan de salud y reduciendo las vacaciones y beneficios por pago por enfermedad.

El estudio propuso 422 maneras de mejorar la administración de la fuerza laboral federal. Estos cambios producirán en tres años ahorros por 90.900 millones, equivalentes a los impuestos de 13,7 millones de familias de ingresos medios.

Poner todo bajo control

El gobierno carece de la estructura direccional, financiera y administrativa y de los sistemas de información útiles y necesarios para tomar las mejores decisiones posibles.

Esto se ve agravado por la alta rotación de administradores clave.

El ahorro comprendería:

1. 8.600 millones por programas, oficinas y funciones consolidadas;
2. 2.700 millones por el cierre y fusión de bases militares;
3. 1.300 millones por mejoras en la toma de decisiones.

En total, el estudio hizo 211 recomendaciones para superar defectos de las organizaciones.

Estos cambios significarían en tres años ahorros por 12.600 millones, equivalentes a impuestos de 1,9 millones de familias de ingresos medios.

Buscando otras tareas

El estudio propuso otras 250 ideas basadas en encontrar fuerzas operativas. Por ejemplo, un grupo descubrió que en el Departamento de Trabajo había más teléfonos que empleados.

Ampliando la investigación del párrafo anterior sobre la relación teléfono por empleado, el estudio calculó que en tres años se podrían ahorrar 848 millones reduciendo el número de teléfonos, equivalente a impuestos pagados por 1.3 millones de familias de ingresos medios.

Nosotros podemos hacer sonar el silbato en el caso de despilfarro.

Casi el 73% de los ahorros u obtener por las recomendaciones del estudio necesita la acción directa del Congreso. Más del 27% restante está influido por el Congreso. Aun cambios operativos ordinarios son a menudo sujetos a la atención del Congreso.

Por ejemplo, el Congreso impide a los militares obtener ofertas competitivas de embarques de bienes domésticos entre el continente y Alaska y Hawai. Esto beneficiaría a todos, pero no a las 10.445 familias de ingresos medios cuyos impuestos son despilfarrados a causa de esta restricción sin sentido.

Repetidamente, el estudio de la Comisión encontró que era política del Congreso el mantener abiertos servicios subsidiados duplicados, forzando el gasto innecesario de los tributos a causa de prácticas ineficientes de ventas. La rueda del despilfarro sigue adelante.

Tenemos un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como lo evidenciaron recientes acciones tomadas por las recomendaciones del estudio. Esto ha sucedido así porque hemos hecho oír nuestras voces a nuestros electores y funcionarios.

Por ejemplo, al momento de escribir el presente informe, la Casa Blanca ha discutido 1.153 de las 2.478 recomendaciones y está de acuerdo en implementar el 81,5% de ellas. De éstas, 680 totalizaron 103.500 millones por tres años y han sido

incluidas en los presupuestos de 1983, 1984 y 1985, o adaptadas con objetivos de corto plazo.

Las otras 473 recomendaciones han sido revaluadas o reservadas para otros estudios. Con un balance de 1.325 recomendaciones y ahorros por 320.900 millones de dólares, serán aún analizadas.

Aunque existen buenos signos al respecto, sin embargo queda un largo camino por recorrer. Debemos "hacer sonar el silbato" para asegurar que nuestros intereses son escuchados y que algo se ha hecho para asegurar el restablecimiento de la salud fiscal de esta gran nación.

COMENTARIOS DE LIBROS

“El presupuesto público en los países en desarrollo”, Naciones Unidas, 1986, 116 páginas.*

El trabajo es sumamente interesante, porque, como su título lo indica, es un resumen sobre la evolución del presupuesto público en los países en desarrollo, desde después de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente.

El trabajo se divide en forma esquemática de la siguiente manera:

Parte I

1. Naturaleza y extensión del presupuesto
 - a. Naturaleza de la presupuestación
 - b. Alcance de la presupuestación
2. Innovaciones presupuestarias
 - A. Introducción
 - B. Tres reformas del presupuesto
 - C. Reformas en los países en desarrollo
 - D. El futuro de la reforma presupuestaria en países en desarrollo
3. Presupuesto y planeamiento
 - A. Planeamiento en los países en desarrollo
 - B. Relaciones entre el planeamiento y el presupuesto
4. Presupuesto y contabilidad gubernamental
 - A. Introducción
 - B. Funciones de la contabilidad
 - C. Problemas y temas

Parte II

5. Estructura presupuestaria y clasificación
 - A. Introducción
 - B. Estructura presupuestaria: presupuesto corriente y de capital
 - C. Clasificación presupuestaria
6. Formulación presupuestaria
 - A. Introducción
 - B. Perspectivas económicas
 - C. Determinación total de gastos
 - D. Formulación de la estimación de gastos
 - E. Estimación de los recursos
 - F. Estilos agregativos y delegados

* Síntesis de la traducción realizada en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria por Guillermo Sandler.

7. Ejecución presupuestaria: el presupuesto en acción
 - A. Introducción
 - B. El proceso de asignación
 - C. Verificación y control
 - D. Flexibilidad retenida
 - E. Implementación de la administración presupuestaria
 - F. Manejo de los recursos líquidos
8. Evaluación de la implementación del presupuesto
 - A. Introducción
 - B. Tipos de evaluación
 - C. Métodos de evaluación
 - D. Prerrequisitos para la evaluación
 - E. Revisión de las realizaciones

El presupuesto (presupuestación) fue concebido primitivamente como un instrumento de contabilidad pública y legislación.

Actualmente la presupuestación es un proceso en que diferentes fases están integralmente unidas, siendo sus funciones principales movilizar y asignar recursos, administrar e implementar programas y actividades, evaluar los resultados de la ejecución presupuestaria y contribuir a metas de estabilización y desarrollo.

El presupuesto es una asignación de recursos preparados por anticipado, relativo a un período próximo, basado sobre una proyección de variables clave, adoptado para realizar ciertos objetivos de políticas, que implica la realización de ciertas tareas para lograr tales objetivos, relacionando gastos anticipados con recursos anticipados, contra los cuales los gastos y recursos vigentes pueden medirse y ser controlados.

Distinguimos entre el documento presupuestario y el proceso presupuestario. Innovaciones que afectan sólo el documento presupuestario tienen limitada significación. El desafío es mejorar el proceso presupuestario, fortaleciendo el enlace entre el planeamiento, las decisiones estratégicas, la contabilidad, la ejecución y la evaluación, suministrando información de la mayor relevancia a los distintos usuarios.

En los EE.UU. se han hecho tres innovaciones importantes que procuran hacer del presupuesto gubernamental un método más efectivo de asignación de recursos escasos:

- a) El presupuesto de ejecución o por programas (hacia los años '50);
- b) El sistema de planeamiento, programa y presupuesto (hacia los años '60);
- c) El presupuesto base cero (hacia los años '70).

A pesar de las esperanzas puestas en tales técnicas, los progresos resultaron escasos y mediante circulares emitidas por la Oficina de Administración y Presupuesto de los EE.UU. se instruyó a las agencias federales para que dejaran de presentar programas plurianuales y planes financieros según estas técnicas. En 1981 el gobierno federal abandonó definitivamente el presupuesto base cero.

Para valorar un sistema presupuestario se requieren varios criterios de evaluación: éxito en reducir el gasto público como objetivo fiscal, contribuir al desarrollo nacional, eficiencia en la asignación de los recursos. En general, debe responderse a las siguientes preguntas para evaluar en forma práctica un presupuesto:

- a) ¿Son razonables los requerimientos de recursos (costos)?
- b) ¿Existe evidencia de su uso?
- c) ¿Está adaptado a las necesidades nuestras como usuarios de información?
- d) ¿Está bien integrado con otros procesos en la toma de decisiones?

- e) ¿Promueve una eficiente asignación de recursos?
- f) ¿Ha realizado sus objetivos originales?
- g) ¿Qué impacto ha tenido en sus actividades?

Al analizar un proceso presupuestario debe considerarse una serie de fases entre sí tales como:

- 1) Planeamiento y presupuesto
- 2) Presupuesto y contabilidad
- 3) Estructura presupuestaria
- 4) Formulación presupuestaria
- 5) Ejecución presupuestaria
- 6) Evaluación de la implementación del presupuesto.

Después de hacer un análisis pormenorizado de cada una de estas fases y de su evolución en los países en desarrollo, el lector puede extraer ideas de mucha utilidad para mejorar la programación de los gastos y recursos públicos.

Es deseable que esta obra sea traducida al castellano a la brevedad posible.