

asap

Asociación
Argentina de
Presupuesto
Público

REVISTA N°

20

BUENOS AIRES
DICIEMBRE 1988

INDICE R. 20

Editorial	1
Cincuenta años de Finanzas Públicas	3
Richard A. Musgrave	
Política Fiscal, incertidumbre y crecimiento económico	25
Dr. Jorge C. Avila	
La teoría económica del despilfarro público: La ineficiencia del Estado	45
Horst C. Recktenwald, Guillermo A. Sandler	
Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria del Gobierno Municipal	59
Marcos Pedro Makón	
Comentarios de libros Presupuesto y Cuenta de Inversión	81

Editorial

La Asociación Argentina de Presupuesto Público a través de este número presenta algunas contribuciones académicas y de nivel empírico, vinculadas a la relevancia de las Finanzas Públicas —como objeto cognoscitivo y experimental— en los sistemas económicos contemporáneos.

La primera contribución pertenece a uno de los fundadores del enfoque moderno de la disciplina que nos ocupa y que, con la profundidad que lo caracteriza, en muy pocas páginas, analiza la problemática de las finanzas públicas a lo largo de estos últimos cincuenta años; años que no solo han visto la vasta expansión del papel sino también del desarrollo de nuestra ciencia.

El segundo trabajo trata de vincular la política fiscal con el crecimiento a través del fenómeno de la incertidumbre, definida como variabilidad de un conjunto de precios relativos macroeconómicamente clave, y que se constituyó en uno de los factores preminentes en la explicación del virtual estancamiento material que registra el país desde los años setenta.

Otro trabajo intenta analizar un tema central de la ciencia económica: el uso no económico de los factores productivos en el Estado, buscando elementos para una teoría económica de las "fallas" del Estado, por analogía, a la teoría económica de las "fallas" del mercado. El enfoque que se presenta intenta colocar la problemática de la ineficiencia estatal en un nivel lo más objetivo posible, evitando las valoraciones y estimulando a los estudiosos del tema a la discusión y formulación de nuevas ideas tan necesarias en esta área del campo económico.

Como contribución a la gestión presupuestaria municipal, asimismo, se estudian algunos indicadores utilizables para medir la performance del presupuesto, si es que mediante este se pretende reflejar los procesos productivos de las instituciones públicas.

Finalmente, en la tradicional sección "Comentarios de Libros" se comenta el libro Presupuesto y Cuenta de Inversión, cuyo autor un prestigioso tratadista del derecho público argentino.

CINCUENTA AÑOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Por Richard A. MUSGRAVE (*)

I — Introducción

Los pasados cincuenta años —la vida transcurrida del Instituto Internacional de Finanzas Públicas— han visto una vasta expansión del papel, así como también del desarrollo de esta ciencia.

El gasto público en las economías occidentales ha crecido desde debajo del 20 al 40% y aun encima del 50% del PBI. Los gastos se han extendido hacia nuevas áreas, llevando a cabo el crecimiento del Estado benefactor. Los gastos militares y el pago de transferencias han aumentado considerablemente su participación.

El crecimiento del gasto por mayores requerimientos presupuestarios ha originado importantes cambios en la estructura tributaria. Niveles crecientes de deuda pública, unidos a la interdependencia de las instituciones fiscales y monetarias, han incrementado la interdependencia internacional de los sistemas fiscales.

Estos cambios en la práctica de las finanzas públicas fueron correspondidos con hechos no menos drásticos en la economía de las finanzas públicas. En parte, esto ha sucedido como subproducto del avance general de la ciencia económica.

En los años treinta, la teoría de los precios descubrió la competencia imperfecta, invitando a una reformulación de la teoría de

la incidencia impositiva.

El nacimiento de la economía keynesiana puso al presupuesto en el centro del análisis macroeconómico, y la "nueva economía del bienestar" indujo a una reformulación de la equidad impositiva. Subsecuentes avances en el análisis de equilibrio y en las técnicas de computación permitieron la realización de estudios empíricos sobre la incidencia. El desarrollo de las cuentas nacionales abrió nuevas fuentes a la investigación empírica.

Pero la economía de las finanzas públicas, lejos de permanecer solamente como beneficiaria, también produjo importantes innovaciones, liderando a veces el avance científico.

En los años cincuenta, la teoría de los bienes públicos irrumpió en la escena después de haber sido negada por varias décadas. En los sesenta, el análisis costo-beneficio emergió como un nuevo y sofisticado método de evaluación de proyectos. En los setenta, la teoría de la imposición óptima reabrió cuestiones planteadas por primera vez cincuenta años antes, e impulsó el análisis impositivo hacia las fronteras de la economía del bienestar.

El interés por los modelos de votación fiscal, que datan de 1890, inició y desarrolló la

(*) Publicado por el Instituto Internacional de Finanzas Públicas y la Wayne State University Press, editado por Karl W. Roskamp, 1986, a quienes se agradece la posibilidad de su versión española.

Nota: Este trabajo fue traducido por el Lic. Gustavo González Padilla y bajo el cuidado técnico del Cont. Roberto A. Martírene.

teoría de la elección pública (Public Choice), estableciendo un marco de referencia dentro del cual evaluar el comportamiento fiscal. Los modelos de "marginal cost pricing" produjeron reglas normativas para las empresas públicas, y los economistas fiscales hicieron una importante contribución, en un intercambio naciente con filósofos, a la teoría de la justicia distributiva. Podrían agregarse otras referencias, pero las mencionadas son suficientes para mostrar cómo los cincuenta años transcurridos incluyen lo más productivo o, tal vez, los hechos más productivos en el desarrollo de nuestra ciencia.

El ánimo de este ensayo es presentar un vistazo general sobre el tema, poniendo énfasis en el crecimiento de la economía fiscal más que en el de las Instituciones fiscales. Para ahorrar espacio nos concentraremos en la emergencia de nuevas ideas, más que en las contribuciones de autores individuales y sus consecuencias. Se efectuará alguna mención respecto de los fundadores y sus trabajos de base, pero las contribuciones de aquellos que aún viven, varios de los cuales son miembros de este Instituto, serán tratadas en el apartado de bienes públicos.

II — Bienes Públicos y Elección Pública

En el libro V de la Riqueza de las Naciones, la fuente de nuestra ciencia, que lleva el título "Del Ingreso del soberano o el bienestar general", a pesar de este sorprendente título, el doble de páginas está dedicado a los gastos. Esta amplia perspectiva, sin embargo, se perdió rápidamente. David Ricardo, cuarenta años más tarde, apenas prestó atención al aspecto relacionado con el gasto del sistema fiscal, mientras incluía la imposición en el título de su tratado. Los impuestos debían ser examinados con el fin de minimizar su daño y servir como un instrumento conveniente mediante el cual explorar el análisis de la participación de los factores.

Esto fijó el perfil de las finanzas públicas anglosajonas por una centuria, incluyendo el

importante tratado de Pigou de 1928, dedicado completamente a la imposición. Esta tradición, no obstante, no prevaleció en Europa continental. Dietzel y Wagner habían destacado la importancia del gasto, y poco antes del 1900 se produjo una viva discusión entre teóricos austríacos e italianos referida a la naturaleza del gasto público y las necesidades que debía satisfacer. Wicksell participó de la discusión, y su análisis, junto con la extensión de Lindahl del mismo, sentó las bases para la mayor parte de la moderna teoría de los bienes públicos.

No fue si no en los años cincuenta cuando emergió la moderna teoría de los bienes públicos, constituyéndose en uno de los más excitantes capítulos de las finanzas públicas en este siglo. Hay dos capítulos mayores en este desarrollo, enfocando distintos aspectos, aunque ambos se derivan del modelo de Wicksell-Lindahl. El primero integró los bienes públicos dentro de la teoría normativa del uso eficiente de los recursos; el segundo analizó los problemas de implementación y los motivos por los cuales se necesita un proceso presupuestario o político para su provisión.

1. La economía de los bienes públicos

Cómenzando con la parte normativa, se demostró que las condiciones de eficiencia de Pareto pueden aplicarse tanto a los bienes privados como a los públicos, aunque con una formulación algo diferente. Definiendo a los bienes públicos como bienes cuyo uso no es excluyente, Lindahl demostró tempranamente cómo la provisión eficiente, vista en analogía con un proceso de mercado, necesita que la suma de las participaciones de los costos de los consumidores sume el ciento por ciento. Como quedó establecido más tarde, las curvas de demanda agregada se deben sumar en forma vertical y no horizontal. La contribución clave, sin embargo, llegó en los cincuenta, cuando las condiciones de eficiencia se establecie-

ron en términos de equilibrio general. Esta solución ha mostrado que se requiere la igualación de la tasa marginal de sustitución en producción con la suma de las tasas marginales de sustitución en consumo. Esto no solamente define la naturaleza de los bienes públicos y su provisión eficiente en forma rigurosa, sino que los ubica como ciudadanos respetables del universo paretiano.

Al mismo tiempo, la provisión de tales bienes no puede ser realizada eficientemente por el mercado, el cual requiere la exclusión de aquellos que no pagan. Con consumo no rival, tal exclusión, aun si es posible, podría ser ineficiente.

Mientras que el descubrimiento analítico se originó con la definición de las condiciones de optimación para los bienes públicos puros, muchas de las discusiones subsecuentes incluyeron el caso de bienes mixtos, que tienen rasgos de ambos tipos, públicos y privados. Una primera instancia surgió en el contexto de las externalidades. El consumo individual de bienes, de alguna forma privados, podía generar beneficios externos que estuvieran disponibles para otros, similar en naturaleza a los beneficios derivados de los bienes públicos puros. La solución eficiente necesita de un subsidio al precio de mercado igual a la suma de los beneficios externos. Donde las externalidades imponen un costo, como en el ejemplo pigouiano de las molestias provocadas por el olfín, corresponde la aplicación de un impuesto.

Otro caso de bienes mixtos surge donde el consumo conjunto resulta de presiones; una situación que cae entre el caso del bien privado de total rivalidad en el consumo y el caso del bien público de total no rivalidad. La exclusión es aquí apropiada y la asignación de los costos, donde es posible, permite la provisión vía el mecanismo del mercado. Pero, aunque apropiada, la exclusión puede no ser posible, requiriendo una asignación presupuestaria. Tal ha sido el caso de las congestiones del tránsito en las ciudades. Como las nuevas tecnologías permiten cargar los

costos en forma automática, lo que una vez fue un bien público ahora puede comenzar a ser un bien privado.

A causa de esto, las teorías de los bienes públicos y privados han retenido los mismos fundamentos comunes, descansando ambos sobre la premisa de la elección individual con sendos bienes incluidos en la función de utilidad del consumidor. La diferencia surge solamente porque las características de los bienes privados son de tal naturaleza que permiten la elección a través del mercado, mientras que los bienes públicos requieren un proceso político de votación. Tal situación surge en la escena fiscal, la cual parece contener elementos que interfieren con la elección individual. El presupuesto incluye frecuentemente subsidios en especie, tales como los conectados con programas de viviendas, aunque los beneficiarios puedan preferir el dinero en efectivo.

La sociedad puede sostener que los ciudadanos tienen el derecho a ciertos servicios, como ser los de salud pública, aun cuando la disponibilidad de la mayoría de los otros bienes continúe siendo una función del ingreso personal.

Ciertos productos pueden estar sujetos a impuestos, no porque envuelven costos externos, sino porque su uso individual no es deseado. Estas situaciones, que han sido referidas bajo el título de bienes meritorios o bienes no meritorios, van más allá de la distinción entre bienes públicos y privados. Su presencia dentro de la teoría fiscal ha permanecido como un hecho tangencial y controvertido.

2. La política de la elección pública

Ahora analicemos la otra cara de la moneda: el mecanismo por el cual deben ser provistos los bienes públicos. El problema clave aquí no reside en si el gobierno por sí mismo debe construir caminos o si debe contratar los trabajos con un constructor privado, sino más bien el asunto es cómo debe ser

determinada la demanda de tales bienes. Siendo la exclusión ineficiente o inaplicable, los consumidores no están obligados a revelar sus preferencias mediante la puja competitiva; pueden actuar como "free riders". Este dilema había sido señalado ya por Hume y estaba en el corazón de la clásica contribución de Wicksell de 1890. Desde que no existe la puja voluntaria por bienes públicos, el mecanismo de decisión debe ser resuelto mediante un proceso de votación. Este mecanismo implica la determinación simultánea de ambos lados del presupuesto, con el resultado de la votación obligatoria para todos los miembros de la comunidad. Una regla de unanimidad podría ser ideal, pero es impracticable; Wicksell, propone la regla de la mayoría calificada.

Uno de los primeros desarrollos en la teoría de la elección pública, tal cual se presentó a fines de 1940, fue el redescubrimiento de un viejo hallazgo establecido por primera vez por Condorcet hacia fines de 1800 y también analizado por C.L. Dodgson (Lewis Carroll). Esto es que la regla de la mayoría puede producir un ciclo de votaciones, de manera que las soluciones de equilibrio pueden no existir.

Investigaciones posteriores mostraron que éste es el caso para cualquier regla de votación que no sea la de unanimidad. Otros hallazgos, como el teorema de la imposibilidad, demostraron que los procedimientos políticos no arriban a soluciones perfectas. Pero otros descubrimientos produjeron menos desánimos. Así se fue demostrando que la regla de la mayoría produce resultados de equilibrio cuando las preferencias de los votantes son de una clase particular. Donde los asuntos son unidimensionales y las preferencias de los votantes tienen un solo pico, el pico de preferencias ofrece un resultado de equilibrio, aunque no necesariamente óptimo.

Recientemente, estudios sobre el problema de agregación en preferencia revelada han producido interesantes intentos para di-

señar esquemas de incentivos para que los votantes revelen sus demandas; pero estos estudios aún no han producido resultados prácticos. Contrariamente a lo que sucede en el mercado, a medida que aumenta el número de participantes las cosas se complican, conduciendo a la paradoja de que un votante racional no se molestaría en votar si toma conciencia que él tiene un efecto intrascendente sobre el resultado. Pero exponer el problema trae también parte de la respuesta. La gente debe votar (con obligación comunitaria no enteramente desplazada por el propio interés). Aquí, como con otras instituciones sociales, la teoría muestra que una solución óptima puede no estar disponible. Esto lleva el objetivo práctico de encontrar procedimientos fiscales que sean de segundo más que de tercer mejor.

Ultimamente, el análisis de la elección pública ha sido ampliamente aplicado para explicar por qué las decisiones fiscales no funcionan. Esto puede ser visto como el resurgimiento, en una forma diferente, de la temprana tradición de Goldscheid y otros, quienes vieron el desarrollo del sector público en términos marxistas. Los procedimientos de votación democráticos, por el contrario, son ahora sospechados de representar un riesgo que provoca la sobreexpansión del sector público en un contexto en que los burocratas encuentran esa expansión de su propio interés. Todo esto, sumado a la accesibilidad para financiar déficit, contribuye a explicar el rápido crecimiento del sector público en las recientes décadas.

Críticos de este modelo han sugerido que los procedimientos de votación pueden causar riesgos en cualquier dirección y que gran parte del crecimiento del sector público refleja respuestas a cambios genuinos en la participación de los votantes y en sus preferencias sociales, así como en factores tecnológicos y demográficos. El resultado, en la opinión de algunos, ha sido una relativa negación del sector público, más que una defensa.

Con relación a este problema se presentó una perspectiva interesante, basada en las propiedades especiales de los bienes públicos y el rol de los bienes locales (municipales), en particular. Como se sugirió por primera vez en los cincuenta, los individuos pueden encontrar ventajoso "votar con sus pies", de forma de buscar residir con otros de preferencias similares y encontrar un motivo presupuestario para su unión. Esto puede ser importante en la selección entre barrios adyacentes, pero lo es menos en un rango más amplio, donde otros factores comienzan a ser más importantes para la elección de la residencia.

Sin embargo este enfoque, como se señaló precedentemente, ofrece la llave para una teoría normativa del federalismo fiscal, con varios niveles de gobierno proveyendo servicios públicos, cuyos beneficios se perciben dentro de cada jurisdicción.

III — El papel fiscal en la distribución

Ahora nos desplazamos desde la perspectiva de la provisión de los bienes públicos, que es tradicionalmente la función primaria del sistema fiscal, hacia su conexión con el estado de la distribución. Desde Smith, pasando por Mill, hasta Pigou, el foco de atención ha sido como distribuir la carga impositiva en forma equitativa. Los ajustes en la distribución del gasto, dentro del presupuesto, fueron de menor importancia. Esto ha cambiado considerablemente durante la vida del Instituto. Los gastos sociales, en la forma de transferencia, y los programas en especie han aumentado notablemente su participación y comenzado a ser, si no la mayor, una de las más importantes fuentes de crecimiento del presupuesto.

1. La capacidad para pagar

En la tradición de Wicksell-Lindahl, el papel de la imposición fue visto en relación

con la revelación de las preferencias y el pago de los bienes públicos. Ambos lados del presupuesto estaban así unidos, con la imposición de acuerdo con el beneficio siendo la visión subyacente.

Wicksell habría notado que la imposición en línea con el interés del consumidor, para ser equitativa, debía presumir una distribución equitativa del ingreso antes de los impuestos y, dada esta premisa, el diseño impositivo podía realizarse conforme al principio del beneficio. Este enfoque difiere sustancialmente con el de la capacidad de pago, versión que ve la forma adecuada del sistema impositivo como distinta del lado del gasto del presupuesto.

La cuestión residía en averiguar cómo la disminución de ingresos, resultante de la imposición, debía ser distribuida de manera de confirmar una norma de equidad impositiva o justicia. Desde Benthan, pasando por Mill y Edgworth hasta Pigou, la doctrina se concentró en cómo distribuir el sacrificio resultante. Debe hacerse una distinción entre sacrificio igual absoluto, igual proporcional e igual marginal, siendo éste último la solución óptima que minimizaría el sacrificio total. Aplicada a la hipótesis de funciones de utilidad, iguales y decrecientes, se recomendaba la máxima progresión.

Esta hermosa solución, sin embargo, no sobrevivió al colapso de la "vieja economía del bienestar" bajo la crítica de Robbins, a principios de los años treinta. El supuesto de un esquema de utilidad marginal decreciente del ingreso y conocido, igualmente aplicable a toda la gente, probó no ser más aceptable. Esta tradicional construcción pareció, por un tiempo, perder sus fundamentos con el diseño de la estructura impositiva limitada a sus aspectos de eficiencia. El problema de la equidad impositiva, sin embargo, reapareció rápidamente hacia fines de 1930, cuando surgió el concepto de una función de bienestar social. Dada una hipótesis sobre la forma de tal función, la cuestión de la equidad vertical debió una vez más trasladarse a la

distribución impositiva correspondiente. No estando más fundada la respuesta en la "evidencia psicológica", el debate sobre la forma de la función de bienestar social comenzó a ser un asunto de filosofía social.

2. Redistribución

El debate se incentivó por la contribución proveniente del renacimiento de escritos filosóficos sobre justicia distributiva, en las décadas del sesenta y setenta, dentro de un resurgimiento del interés por asignar reglas utilitaristas de tipo lockeano a modelos de elección desinteresada y reglas de maximin consideradas como soluciones deseadas para un consecuente ajuste en la distribución, a lo que se le sumó que la demanda por bienes sociales, comenzó a ser tratado como un problema de elección pública, con su subyacente connotación política. Dificultades en los modelos de votación y complejidades en la provisión de bienes sociales, comenzaron a ser ubicados en el contexto de la redistribución. Lejos de la unidimensionalidad, las transferencias podían ser entre individuos con ingresos similares, pero pertenecientes a diferentes grupos de ingresos, algo más que elementos igualadores entre categorías impositivas.

Sin embargo, el problema no se limitó solamente a la determinación de esquemas impositivos equitativos; yendo más allá, el interés se extendió hasta el arreglo de la distribución del ingreso. Donde anteriormente el principio de la equidad estaba relacionada con la capacidad de pago para costear los servicios públicos, ahora esto fue extendido a la elegibilidad para recibir un bien público y a los fines más elementales de la distribución primaria. Las transferencias comenzaron a ser el medio que implementaba esta función amplificada. El concepto de impuesto negativo a la renta, que surgió en los sesenta, fue la culminación de este cambio de perspectiva.

Al mismo tiempo, el crecimiento en las

transferencias fue acompañado por una expansión de los programas en especie para cubrir necesidades. Los votantes llamados a financiar tales programas pueden desear imponer sus propias preferencias sobre cómo debería ser usado el producido, y los beneficiarios, que tal vez hubieran preferido efectivo, sin embargo aceptan recibir tal ayuda.

Una cuestión definitiva del asunto de la distribución primaria ha sido la consideración dada a la redistribución voluntaria basada en una distribución pos-presupuestaria. Dado que se pueden producir externalidades, la caridad no necesita permanecer en el ámbito privado, si no que puede también estar incluida en el proceso presupuestario. Los donantes pueden desear dar en efectivo o imponer sus preferencias apoyando los programas de redistribución en especie, siguiendo una práctica ampliamente reflejada en los modernos presupuestos de bienestar.

IV - Estabilización

El nacimiento del Instituto Internacional de Finanzas Públicas tuvo la fortuna de coincidir con uno de los más dramáticos acontecimientos en la historia de la economía fiscal: la revolución keynesiana de los años treinta. Donde hasta entonces el interés había sido puesto en el rol del presupuesto desde la perspectiva del uso alternativo de los recursos, con el crecimiento y la distribución del ingreso, la atención se desplazó ahora hacia los efectos de las variables fiscales sobre el nivel global de los recursos.

La visión del desempleo y la subutilización de los recursos apareció antes. Malthus, Marx, Hobson y otros habían cuestionado la validez de la ley de Say, pero su interés estaba en los desequilibrios en la producción y en el consumo, más que en la existencia de una brecha en el gasto agregado. En este escenario, el presupuesto había desempeñado un rol pequeño o nulo como remedio para las enfermedades macroeconómicas. Todo esto fue cambiado por el modelo key-

nesiano de equilibrio con subempleo. El desempleo se debía a deficiencias en la demanda agregada, y la política fiscal comenzaba a ser el héroe llamado a sobreponerse al estancamiento.

Con el ahorro potencial (pleno empleo) superando el nivel de inversión, el ingreso debía caer para que el ahorro se redujera. Dada una inversión sumamente inelástica sumada a una función elástica de preferencia por la liquidez, la política monetaria no podía incrementar la inversión mediante una reducción a la tasa de interés. La inversión pública, sin embargo, ofrecía una salida que permitiría que la inversión total se elevara hasta igualar el ahorro de pleno empleo.

Este modelo, resumido aquí en su forma más elemental, desplazó al presupuesto hacia el centro de la política macroeconómica. Desde entonces, la política fiscal adquirió una importancia protagónica.

Este hecho se ha mantenido, aún cuando el modelo macroeconómico y la función fiscal sufrieron numerosos cambios y adaptaciones. Al comienzo, la cuestión central fue el valor del multiplicador, con la inversión pública sirviendo como multiplicando, mientras que la inversión privada y los ingresos impositivos se mantenían constantes. Posteriormente se admitió que la inversión privada respondiera por la vía del efecto acelerador y los ingresos fiscales fluctuaron mediante un cambio en los tipos impositivos. Con esto, el concepto de flexibilidad incorporada al sistema comenzó a tener mayor importancia. El temprano supuesto de que la generación de déficit era una fuente de expansión fue sacudido por el teorema del presupuesto balanceado. La analogía entre la inversión pública y la privada dio lugar al reconocimiento de que cualquier incremento en el gasto (ejemplo de Keynes de la construcción de pirámides) también servía para determinado propósito. Luego vino el reconocimiento, aportado por Abba Lerner en el concepto de finanzas funcionales, de que la expansión podía ser producida tanto por una

reducción en los impuestos como por un incremento en el gasto.

Lo que había sido señalado como un vínculo lógico entre la expansión fiscal y el crecimiento del gasto se quebró, cambiando las funciones de la política fiscal. Lo que antes pareció ofrecer una razón para incrementos en el gasto, podía ser visto ahora como un motivo en contra de mantener altas tasas impositivas. Reglas que requerían un presupuesto equilibrado al nivel de pleno empleo surgieron en los años cincuenta, ganando considerable aceptación. El interés continuó en el flujo de caja, prestando poca atención a la distinción entre presupuesto corriente y de capital.

A través de los años, este consenso dio paso a la presión de los acontecimientos. El financiamiento de la Segunda Guerra Mundial en países tales como los Estados Unidos, parecieron verificar la prescripción keynesiana en pro de la generación de un vasto incremento en el producto. Pero en otros países, especialmente hacia el final de la contienda, la financiación del déficit produjo un colapso inflacionario.

En las décadas del cincuenta y del sesenta se retornó a los tempranos esquemas keynesianos. Con un importante fortalecimiento de las economías, el peligro del estancamiento había desaparecido. Los primeros supuestos acerca de la forma de la función de inversión y la preferencia por la liquidez fueron revisadas y la política monetaria volvió a ser un instrumento efectivo. Así surgió la síntesis neoclásica de los cincuenta y los sesenta, uniendo la brecha entre las tradiciones fiscales y monetarias. El nivel adecuado de demanda agregada podía ahora ser generado por varias combinaciones de políticas monetarias y fiscales, contractivas o expansivas, habiendo una determinada combinación que permitiría generar la tasa deseada de crecimiento. Esta construcción comenzó a ser cuestionada por los acontecimientos de los años setenta y ochenta.

El nuevo fenómeno del estancamiento

con inflación y la crisis del petróleo condujeron a que ni las medidas fiscales ni monetarias detuvieran el rebrote inflacionario de fines de los años setenta y los déficit excesivos de la década siguiente.

El cambio conceptual sobre el sistema macroeconómico y del papel de la estabilización produjo nuevas miradas sobre la deuda pública. La tradición clásica había concebido el crecimiento de la deuda pública como un reemplazo de la formación de capital privado, que retardaba el crecimiento y traspasaba el problema de la deuda a las generaciones futuras. Tal no era más el caso del modelo keynesiano, donde por el déficit se podían emplear recursos que de otra forma estarían desempleados, y en donde el servicio de la deuda no generaba problemas, dado que la gente se podía pagar a sí misma; aún si se permitían efectos de fricción no era necesario preocuparse mientras el ingreso nacional creciera con la deuda, manteniéndose constante el cociente entre los intereses y el ingreso nacional. Sin embargo, cuando apareció la formulación neoclásica, el papel de la deuda pública y su impacto sobre la liquidez y la tasa de interés volvieron a tener importancia. No obstante, fue en los años recientes cuando el vasto crecimiento de la deuda comenzó a ser un motivo de preocupación.

En respuesta a la inflación de los años setenta, una breve fascinación con respecto a la aceptación de tasas de inflación de equilibrio fue rápidamente dejada de lado por los hechos. Dos de los desarrollos más recientes deben ser tenidos en cuenta. Uno implica el redescubrimiento del factor especulación de Ricardo, que sostiene que un público racional no vería diferencias entre un financiamiento mediante impuestos o por endeudamiento. La gente debería darse cuenta de que el valor presente de los servicios futuros de la deuda es equivalente a un pago inmediato de los impuestos, produciendo así la misma respuesta. Dados los supuestos extremos de pronósticos perfectos, expecta-

tivas racionales y ajuste instantáneo en los mercados, parece cuestionable que esta proposición pudiese proveer de alguna guía de política. Ricardo no dio credibilidad a este hipótesis y mostró gran interés en el financiamiento de la deuda. Sin embargo, queda para ser estudiado cómo el papel de los instrumentos fiscales puede ser afectado por el nuevo marco de pensamiento macroeconómico de los recientes años y sus ataques a la tradición neoclásica.

Otro punto de interés, que ha ganado terreno en los años recientes, es el de los efectos de la imposición sobre el lado de la oferta. En este contexto los efectos contractivos o expansivos no son vistos en términos de cambios en los niveles de la demanda, sino como modificaciones en la oferta de factores en respuesta a cambios en los retornos netos. Analizado más de cerca, no existe un conflicto entre las perspectivas de la oferta o de la demanda. Ambas pueden coexistir, aunque difieran en el "timing" y, como se notó precedentemente, en su impacto sobre el diseño del sistema impositivo.

"Last but not least", un cambio mayor en las perspectivas vino con el pasaje de lo que ha sido un marco doméstico del análisis fiscal a la perspectiva de una economía abierta. Más allá del papel de las importaciones como un vínculo del multiplicador de las exportaciones en la creación de demanda, la atención ha sido prestada a los efectos de las tasas de cambios, los movimientos de capitales y las respuestas de otros países. La política fiscal, como la monetaria, no puede ser más conducida en forma aislada, especialmente entre los mayores participantes del comercio internacional.

V - Problemas en la estructura impositiva

En los últimos cincuenta años, los países industrializados han experimentado un abrupto incremento en la proporción de impuestos al PBI y con ello un cambio en la estructura impositiva.

Mientras que los impuestos, en promedio, estaban por debajo del 20% del PBI a fines de 1930, durante la Segunda Guerra Mundial subieron al 50% y nunca retornaron a los niveles de preguerra. A mediados de los años cincuenta, los "ratios" típicos para países de la Comunidad Económica Europea eran del 25%; con un promedio del 30%, o más, en los años sesenta y setenta. Los principales cambios estructurales incluyen:

- 1) La conversión del impuesto a los ingresos en un tributo masivo, durante la Segunda Guerra Mundial;

- 2) el aumento de los impuestos en las nóminas salariales, a fin de financiar un sistema de seguridad social en expansión, y

- 3) una amplia adopción de un coordinado sistema de impuesto al valor agregado, en reemplazo del impuesto a las ventas.

Estos desarrollos no pueden seguirse en detalle, pero se analizarán ciertos rasgos claves.

1. Definición de la base de un Impuesto Individual al Ingreso

Adam Smith propuso en sus escritos finales que los individuos deberían contribuir en función de su habilidad para pagar, "esto es (...) el ingreso que ellos reciben..." El ingreso fue así designado como la medida de la capacidad impositiva, precediendo por una centuria al desarrollo de la moderna teoría del impuesto al ingreso. Pero aún aceptando al ingreso como la base adecuada, permanecía la cuestión de cómo se lo debía definir, un problema que ha demandado la atención de una generación de economistas impositivos.

Fundada en las pioneras contribuciones de George Schanz y Robert Murray Haig, Henry Simons, a fines de los años treinta, sugirió que el incremento neto del ingreso era el concepto apropiado. Visto desde el punto de vista de las fuentes, el ingreso así definido debía incluir todas las formas de ganancias, en efectivo o en especie, realizadas o

no, imputadas o derivadas del mercado.

Visto desde el lado de los usos, el concepto debía incluir todas las formas de ahorro o consumo. Fundado en esta amplia definición, el ingreso fue visto como la mejor medida de la capacidad de pago, sirviendo de base para la norma de equidad horizontal (igual tratamiento de los iguales) y para la equidad vertical (diferente tratamiento de los desiguales).

Fijar el objetivo fue una cosa alcanzarlo, otra. El ingreso así definido excedía —tal vez duplicaba— el monto de los ingresos incluidos en la mayoría de las bases imponibles, haciendo así de la ampliación de la base misma el objetivo clave de la reforma impositiva. Diferimientos de ingreso bajo la forma de arreglos de pensión, preferencias a los propietarios y la exclusión de las ganancias de capital, fueron los mayores ítems de preocupación. En realidad sólo se logró un pequeño progreso, dado que el interés político resguardó privilegios establecidos.

Asimismo, cuestiones de inflación crearon un nuevo y difícil problema en la definición del ingreso. Para definir al ingreso en una forma amplia, es necesario que el ingreso, como una medida de la capacidad de pago, debe ser definido en términos reales. Para cumplir esta condición, las exenciones y las escalas impositivas deben ser indexadas. Este objetivo demostró ser más problemático, sin embargo, para el caso del ingreso de capital. Aquí la indexación de la depreciación es necesaria para recuperar el costo real y para medir ganancias reales, mientras que la indexación del interés de las transacciones debe ser utilizada para tratar con los cambios en el valor real de la deuda.

Dadas estas dificultades, no es ciertamente sorprendente que el impuesto al ingreso, largamente tratado por la profesión como el mejor impuesto, haya tenido baja reputación. Como el mayor instrumento para la imposición progresiva, el impuesto al ingreso ha estado en el centro del debate sobre la equidad vertical y la capacidad del sistema

impositivo para ajustar la distribución del ingreso.

En el transcurso de la vida del Instituto, fue ampliamente aceptado que el principio de la imposición progresiva debía aplicarse sobre el rango de la totalidad del ingreso, pero las actitudes, y aún las prácticas, parecen haberse desplazado hacia tasas medias.

Si esto es así, resulta importante para el diseño de la estructura impositiva. Mientras que la aplicación de exenciones personales otorga progresividad a la mitad más baja de la escala impositiva, el aumento de las tasas impositivas en las escalas superiores sólo es necesario si la progresión se va a continuar en la parte superior de la escala de ingreso. Si no, la forma compleja de la imposición personal (la cual requiere que el ingreso total de una persona sea recolectado en una fuente) puede ser reemplazada por una forma más simple como el Impuesto al Valor Agregado.

2. Fuentes de Ingresos en el sistema de impuesto al ingreso

La filosofía del impuesto al ingreso, como hemos notado, requiere que la carga tributaria sea distribuida entre los individuos de acuerdo con su habilidad para pagar, medida por una definición comprensiva del ingreso. Esto incluye los ingresos derivados de las tenencias de acciones, sea en la forma de dividendos o ganancias retenidas. La lógica del impuesto requiere que tales ingresos sean imputados a los titulares de las acciones. Realizado ésto, no existe lugar para un impuesto separado o absoluto para las empresas. Aunque esta postura no ha sido uniformemente aceptada, ha comenzado a ser parte de la filosofía del impuesto al ingreso. En línea con esta misión, los economistas les han prestado atención a varias formas de integrar las fuentes del ingreso de las empresas con el impuesto individual al ingreso, dejando la imposición a nivel de las empresas, esencialmente como una materia

de fuentes. Varios países se han movido hacia tal integración, pero el problema se complica con el tratamiento de las empresas transnacionales.

• El consumo como una base alternativa

Mientras que el impuesto al ingreso individual ha permanecido como la preocupación de la actual política impositiva, el análisis económico se ha interesado por el consumo como una base alternativa. Aplicado en la forma de un impuesto al gasto personalizado, este enfoque no computa las debilidades de las formas tradicionales del impuesto al consumo.

Aplicado en la forma de un impuesto personalizado, sería similar al enfoque del impuesto al ingreso que utiliza el gasto total del contribuyente como la base apropiada, lo cual permite la aplicación de tasas progresivas. La imagen tradicional del impuesto al ingreso como progresivo y del impuesto al consumo como regresivo debería desaparecer.

El caso del impuesto al gasto no es algo nuevo. Hobbes argumentó sus fundamentos morales, y su eficiencia nos retrotrae a Mill, Marshall y especialmente a Irving Fisher. La proposición básica ha sido que el impuesto al ingreso, mediante la imposición de los intereses, discrimina en contra del ahorro y por lo tanto del consumo futuro, neutral que el impuesto al consumo es meritral en esta elección. El impuesto al ingreso impone así una pérdida y discrimina en contra de los consumidores. Siguiendo la contribución de Kaldor en los años cincuenta, se dedicó mucha atención a la implementación del impuesto al gasto, llegando a la conclusión de que este impuesto no sería más difícil de aplicar, y quizás más simple, que el impuesto al ingreso.

Algunos aspectos de la propuesta, sin embargo, han permanecido sujetos a controversias. Desde que no todo el ingreso es consumido durante la vida del receptor, se

ha argumentado que las herencias y donativos deberían ser incluidos en la base, de forma de cubrir todas las opciones del uso del ingreso en el ciclo de vida y no solamente la del propio consumo. Asimismo, se ha sugerido que el ahorro no solamente financia consumo futuro o donaciones, sino que también rinde beneficios derivados de la tenencia de riqueza.

La neutralidad perfecta puede requerir la aplicación de un impuesto suplementario sobre la riqueza. Esto puede necesitar de un impuesto al gasto, tema que no ha recibido una atención seria a nivel legislativo.

Los desarrollos actuales, por el contrario, han incrementado los impuestos con base consumo vía el uso de impuestos indirectos no personales. Así el reemplazo en Europa de los impuestos a las ventas por el impuesto al valor agregado con base consumo, ha sido el mayor cambio en la estructura impositiva desde la Segunda Guerra Mundial. Después de un tiempo, podría ser seguido por la adopción de un impuesto al valor agregado en los Estados Unidos. Como se observó anteriormente, esto sería coherente con el abandono de la imposición progresiva.

3. Coordinación Impositiva Internacional

En las décadas recientes, se ha dedicado una atención cada vez mayor a los aspectos internacionales de la imposición. Un creciente volumen de movimiento de capitales ha planteado la cuestión de cómo el ingreso resultante debería ser tratado por el país de origen y por aquel de residencia o incorporación. Similarmente, existe interés por la asignación del producto de la base impositiva entre países de origen y destino. El problema es muy complejo, dado que abarca varios aspectos. Primero está la cuestión de saber cómo la exposición a múltiples autoridades impositivas afecta el tratamiento equitativo de los individuos, en su rol de consumidores, trabajadores e inversores.

Posteriormente, se presentó el tema de

discernir si los acuerdos impositivos internacionales afectan la eficiencia de los flujos de capital y de los productos. Finalmente, está el problema de la equidad entre las naciones. Para ejemplificar, está la cuestión de cómo la "torta impositiva" debe ser distribuida entre las jurisdicciones participantes. Este tipo de problema, sin embargo, no surge solamente en el contexto internacional, sino también entre las jurisdicciones de una federación, como es el caso de los estados en Australia o en los Estados Unidos de América o en las provincias en Canadá.

Comenzando con el impuesto al ingreso individual, el ingreso ganado en el país A, por un residente primario de B, es gravado en A a sus tasas regulares tanto como en B, siendo entonces, acreedor de los impuestos pagados en A. Como resultado tenemos que la elección de la fuente de ganancias no está afectada por consideraciones impositivas, el primer reclamo a la base impositiva dado a A, el país de origen.

Problemas más difíciles surgen en el contexto del impuesto a los beneficios de las empresas. Una vez más, la presunción es que el país de origen tiene derecho a una participación en la base; puede ser en compensación por servicios públicos prestados a la producción o por servir como huésped a los factores extranjeros de producción. La participación toma típicamente la forma de una retención impositiva, tal cual se establece en los acuerdos respectivos.

Como en el impuesto al ingreso, el país de origen tiene un crédito a favor del impuesto pagado en el país de incorporación. Así, el dar derecho al país de origen es de nuevo reconocido, pero típicamente a las tasas acordadas por los acuerdos impositivos mutuos. El otorgamiento de créditos neutraliza cada vez más los efectos de la imposición sobre la eficiencia del flujo de capitales, aunque, desde el punto de vista nacional, podría preferirse la deducción (más que el otorgamiento de créditos) de los impuestos pagados en el extranjero.

La implementación de estos principios requiere que los beneficios a nivel mundial de una corporación con subsidiarias que producen en varios países puedan ser divididos equitativamente entre ellos como países de origen.

La derivación de participaciones de beneficios mediante refinados procedimientos de imputación, aunque teóricamente deseable, es impracticable. En su lugar, deben desarrollarse y ponerse en práctica métodos más o menos imperfectos de formas de apropiación.

Un importante esfuerzo para armonizar los impuestos a las mercancías fue realizado dentro del contexto de la Comunidad Económica Europea. Según la concepción del Tratado de Roma, el objetivo no fue sólo eliminar los derechos aduaneros dentro de la comunidad, sino también impedir interferencias en el flujo del comercio mediante la imposición a las mercancías. Siguiendo el Informe del Comité-Fiscal y Financiero, "The EEC Report on Tax Harmonization", (Amsterdam, 1963, "Neumark Report"), el primer paso fue reemplazar impuestos a las ventas con sus distintas tasas por un impuesto al valor agregado tipo consumo. Con el derecho a la base impositiva otorgada al país de destino, las importaciones deben ser incluidas en la base impositiva, mientras que los impuestos a las exportaciones deben ser excluidos. Así, los efectos sobre el comercio son neutralizados, aunque los países individualmente quedan libres para elegir sus propias tasas impositivas. El arreglo, sin embargo, requiere el mantenimiento de aduanas con fines de ajuste impositivo en el comercio de bienes, una consecuencia que la Comunidad Económica Europea tenía la esperanza de evitar. Con el fin de hacer tal ajuste innecesario, los países miembros están ahora trabajando hacia una tasa uniforme. Una vez lograda ésta, la imposición puede aplicarse sobre una base de destino. No obstante, estudios más recientes sugieren que pueden desarrollarse procedimientos de retención

con tasas diferenciales sin necesidad de aduanas, permitiendo así la coexistencia de la armonización con la diversidad.

4. Incidencia y efectos de la imposición

La economía de la imposición, en una consideración más cercana, comprende varios niveles de análisis. Primero está la cuestión, tratada en la sección precedente, de la definición de la base impositiva y del lugar donde deben ser cobrados los impuestos. Luego, el problema de cómo la economía se ajusta a aquéllos y quién soportará finalmente el peso de la política impositiva. Asimismo, debe considerarse el tema adicional de cómo minimizar el costo resultante, el cual puede exceder el monto recaudado. En el final, el primer nivel (de cómo y dónde recolectar) no puede ser resuelto apropiadamente sin tener en cuenta los otros asuntos. El diseño impositivo, en más de una forma, tiene que ser visto como un problema de equilibrio general.

Desplazamiento e Incidencia: teoría

El desplazamiento y la incidencia de la imposición han sido un asunto clave en el desarrollo de la teoría económica, tal cual se refleja en el título del tratado de David Ricardo sobre Política Económica e Imposición. Desde entonces, con miras al análisis de la incidencia, fue creciendo junto con los avances en el análisis económico. Para los clásicos, la teoría de la incidencia era un reflejo de su hipótesis de la participación de los factores, en la cual el peso impositivo recae sobre la renta y, en menor proporción, sobre los beneficios. Con el surgimiento de la teoría marginal de la distribución, la participación del salario también comenzó a ser seleccionada para soportar el peso de los impuestos. El marco para el moderno análisis de la incidencia emergió del sistema walrasiano, con la incidencia vista en el contexto de un conjunto interdependiente de factores y precios.

La respuesta del ingreso y el producto a los impuestos comienza a depender de las condiciones de elasticidad en el mercado de productos y de factores, incluyendo la oferta de factores de producción, las relaciones entre la demanda de productos y la producción, con una distinción hecha entre los ajustes a una forma general de imposición y a una selectiva. El marco básico para el moderno análisis del equilibrio general había sido establecido, pero el específico quedaba por ser resuelto.

En este aspecto, una considerable parte del progreso fue realizada durante los últimos cincuenta años. A su vez, el Instituto Internacional de Finanzas Públicas puede una vez más reclamar haber presidido una era particularmente productiva para el análisis fiscal. Un primer episodio, al comienzo de la vida del I.I.F.P., implicó un reestudio de la teoría de la incidencia para reflejar modelos de competencia imperfecta, los cuales habían sido presentados durante los años treinta por Joan Robinson y Edward Chamberlain. Como resultado, las soluciones previamente aplicables, especialmente el de la incidencia de los impuestos a los productos, fueron difíciles de ver. El análisis subsiguiente introdujo los mercados imperfectos en la comprensión del impuesto a los beneficios. Otro tema que surgió hacia fines de los años treinta fue el de la incidencia del impuesto a las ventas. Suponiendo que la oferta monetaria permanece inalterada, como Gunnison Brown lo sostuvo, no todos los precios de los productos pueden subir. Por lo tanto, la remuneración de los factores debe caer, recayendo el peso de la imposición sobre los receptores de ingresos, más que en los consumidores. Se demostró que este razonamiento no consideraba el hecho de que el precio relativo de los bienes de capital y consumo podía cambiar, desplazando así el peso hacia los consumidores, cualquiera sea la dirección del ajuste del precio entre el producto y el factor productivo. Lo que importa en el análisis de incidencia, como comenzó a ser

generalmente aceptado, son los cambios en los precios relativos de los productos o de los factores.

En los años cincuenta, la atención se centró en las formulaciones alternativas del problema de la incidencia. La preocupación final del moderno análisis de incidencia está dada en la distribución del peso de los impuestos sobre los individuos, más que entre los factores de producción o grupos de consumidores. El interés radica en el impacto de la carga impositiva sobre las fuentes y los usos del presupuesto de las familias. Asimismo, se volcaron esfuerzos para la formulación del problema de la incidencia de un modo no ambiguo. Por ejemplo, el concepto de incidencia absoluta, que trata de resolver el caso en el cual la carga impositiva resultante de un impuesto en particular, que es conveniente en un contexto de equilibrio parcial, pero es menos relevante en un contexto de equilibrio general en el que son temidos en cuenta los efectos macroeconómicos secundarios. Para evitar esta complicación se reformuló el problema de la incidencia en forma diferente, por ejemplo reflejando cambios en la distribución de la carga resultante de la sustitución de impuestos de igual rendimiento. Alternativamente, el problema podría ser visualizado en términos de incidencia presupuestaria, donde son considerados cambios en los impuestos y en los gastos. Entre estos enfoques, el de la incidencia diferencial ha recibido amplia aceptación.

Contra estos antecedentes, los comienzos de los años sesenta fueron testigos de un mayor avance en el diseño de modelos de equilibrio general. Aunque basados en supuestos simplificadores —tales como el de competencia perfecta, ofertas agregadas fijas de factores, perfecta movilidad de factores y funciones lineales homogéneas de producción—, se demostró que la incidencia dependía de ciertos valores clave. Estos incluían los precios relativos, la elasticidad de sustitución y la intensidad relativa de los factores utilizados en un producto en particular. Apli-

cado el impuesto al ingreso de las empresas como un impuesto sobre un factor en un uso, la conclusión fue que la carga de la incidencia (vista desde el lado de la fuente) principalmente recaería sobre el capital, con efectos adicionales sobre los consumidores de productos, comprendidos y no comprendidos. La aplicación de un modelo similar al impuesto a la propiedad concluyó en que la carga impositiva sería soportada básicamente por el capital, lo cual cambia la presunción tradicional de que la incidencia recaería sobre los dueños en particular.

Reflejando el renovado interés de la teoría macroeconómica en los determinantes del crecimiento, en la década del cincuenta se produjo una extensión de estos modelos, esencialmente estáticos, dentro de un escenario de crecimiento. Dependiendo de las elasticidades de oferta del capital y del trabajo, así como en sus diferencias en la propensión a ahorrar, un impuesto al capital podía reducir la tasa de crecimiento y provocar que una parte de la carga impositiva fuese compartida por el trabajo. Los efectos sobre el "stock" de capital, sin embargo, tardan en emerger, enfatizando la naturaleza "largoplacista" del análisis del crecimiento.

Desplazamiento e Incidencia: estudios empíricos

Queda por considerar la intensificación de los estudios empíricos sobre incidencia, los cuales, al igual que la rama teórica, representaron considerables progresos en el transcurso de la vida del I.I.P.F. Este trabajo incluye el análisis de impuestos particulares, así como enfoques del sistema en su conjunto. Entre los primeros, una investigación controversial sobre el impuesto a las empresas fue objeto de debate durante los años cincuenta.

Entre los estudios más generales, surgieron dos metodologías. Un primer enfoque data de los estudios de Gerhard Colm, a principios de 1940, que ofreció una conjunción

de análisis empírico y teórico. El procedimiento fue postular esquemas de desplazamiento hacia adelante o atrás de impuestos en particular y luego utilizar los datos para derivar las correspondientes asignaciones de carga impositiva por nivel de ingreso. La progresividad o regresividad de un impuesto en particular se asignaba de acuerdo con el patrón resultante de tasas efectivas. El inconveniente de este enfoque fue que postulaba, más que derivaba, las respuestas a los desplazamientos. También tenía la desventaja de ver el impacto primario de los impuestos sobre uno u otro lado de la posición del consumidor: por ejemplo, para los impuestos a los productos, desde el lado de las fuentes de los ingresos y desde el lado de los usos. Los efectos sistemáticos sobre la distribución, resultantes de la incidencia inicial, fueron considerados, y no sin razón, como más importantes que los que resultan de los efectos indirectos. Al mismo tiempo, este enfoque tenía la ventaja de permitir probar supuestos alternativos de incidencia.

Los años recientes han agregado un enfoque alternativo y más interesante, hecho posible por el desarrollo de las técnicas de computación, en donde la distribución de la carga impositiva se define de manera de incluir "dead weight losses", derivándose de modelos de equilibrio general, más que de la postulación de esquemas de desplazamiento. Aunque basado sobre supuestos simplificadores, en particular el de mercados competitivos, este nuevo enfoque debería, con el tiempo, suministrar una descripción de la distribución efectiva de la carga impositiva. Sin embargo, no parece que estos resultados vayan a diferir grandemente de las primeras estimaciones.

5. Costos de eficiencia de la Imposición

La proposición de que la imposición distorsiona las decisiones económicas e impone un costo tiene una larga tradición, comenzando con Dupuit en 1850, continuando con

Marshall en 1890, hasta Pigou y Ramsey en los años veinte. El interés acerca del costo económico de la imposición o "dead weight loss" reapareció por intervalos desde entonces, pero no fue sino hasta la década del setenta en que se desplazó hacia el centro del escenario.

Imposición óptima

El diseño de un sistema impositivo óptimo, por ejemplo un sistema que debería minimizar el costo social de la imposición, comenzó a ser el foco de atención de una nueva generación de analistas impositivos, con preparación matemática.

Entre los mayores hallazgos pueden destacarse:

1) Pigou, en el examen de lo que denominó el efecto anuncio de la imposición, conjeturó que éste podría ser minimizado, imponiendo una tasa impositiva más alta a los bienes con demanda inelástica. Ramsey demostró que la solución óptima requería un conjunto de tasas tal que redujese la producción de todos los bienes en la misma proporción. Al requerir la aplicación de tasas diferenciales en la mayoría de los escenarios, esta regla va en contra de la presunción intuitiva de que las tasas diferenciales deberían ser evitadas.

2) El problema de la distorsión surge porque, aún con un impuesto general a los bienes, no se incluye al ocio, no alcanzando a ser un impuesto del tipo de suma fija. La distorsión puede ser reducida mediante la discriminación en contra de los productos que son complementarios del ocio.

3) Volviendo al diseño eficiente de un impuesto directo, un primer problema comprende la definición de la base imponible. Como se señaló anteriormente, el concepto de acreencia discrimina contra el consumo futuro o ahorro, el cual es evitado mediante la exención del ahorro y definiendo la base

en términos de consumo corriente. Existe así una presunción de eficiencia en favor de la base consumo, pero esta conclusión puede ser calificada mediante la consideración de factores adicionales tales como las relaciones entre consumo futuro y corriente con respecto al ocio, las utilidades derivadas de la tenencia de riquezas y el tratamiento de las donaciones.

4) Un asunto adicional de la imposición óptima comprende la distribución del costo del impuesto a la tasa de progresividad. Desde que el "dead weight loss" es una función de la tasa marginal de imposición, la cual tiende a subir al cuadrado de la tasa, la progresividad incrementa el "dead weight loss". En los tramos bajos del ingreso, una tasa promedio creciente puede ser obtenida combinando exenciones con una tasa uniforme moderada, pero tasas marginales crecientes son necesarias si la tasa media de progresividad va a continuar en los tramos medios y altos de ingresos. A causa de esto, la progresividad continua (por ejemplo tasas medias en aumento) comienza a ser crecientemente costosa (en términos de "dead weight loss") a medida que avanzamos en la escala de ingresos.

5) La decisión política de cuán progresivo debe ser el sistema impositivo, comienza a ser una función de (a) la magnitud resultante del "dead weight loss" o costo del sistema impositivo; (b) la forma de la función de bienestar social mediante la cual se evalúa el costo monetario de la imposición (el impuesto más el "dead weight loss") en cada punto de la escala de ingresos. Algunos estudios empíricos han sugerido que, para minimizar el costo social, las tasas marginales deben alcanzar su máximo antes del máximo del tramo de ingreso, siguiendo así un esquema sinusoidal. Esto está reflejando (a) el incremento en el "dead weight loss" que resulta del incremento en las tasas marginales y (b) una tasa decreciente de declinación en el peso social cuando sube en la escala de ingresos.

6) A pesar de sus hallazgos, la teoría de la imposición óptima ha ejercido poca influencia en el diseño de la actual política impositiva. La delicada naturaleza de los argumentos hace difícil su aplicación, dado el contexto político. Los requerimientos impositivos son tan importantes, que es prácticamente imposible poner en práctica esa teoría. Sin embargo, hay ciertos casos en que las políticas en vigencia violan claramente las condiciones de optimación que pueden dar cabida a mejoras en la implementación. Inclusive un conjunto uniforme de tasas impositivas a las mercancías puede demostrar ser superior a tasas diferenciales arbitrarias.

Efectos en la oferta:

Mientras que la imposición óptima ha permanecido primariamente como una materia de interés teórico, la atención en los niveles prácticos se ha centrado, por ejemplo, en los efectos de la imposición sobre el crecimiento del producto, sobre la oferta del trabajo, el ahorro y la inversión. No hay presunciones simples sobre cuál será el efecto neto, como lo demostró Hicks en los años treinta: una reducción en las tasas netas de retorno es compensada mediante efectos ingreso y sustitución opuestos. Así, trabajos empíricos realizados para estimar los efectos de la imposición sobre la oferta de factores productivos, centrándose principalmente en los niveles más bajos de la escala de ingresos, han mostrado un significativo efecto negativo, especialmente para las mujeres. Se estimó que la sustitución, en EE.UU., del prevaeciente sistema de impuesto al ingreso, por uno con una tasa impositiva uniforme, incrementa la oferta de trabajo en cerca del 8%. Pese a que el problema puede parecer de particular importancia, se dispone de datos limitados para el nivel más alto de la escala de ingresos, aunque hay indicios de que la respuesta es relativamente suave. Motivos no pecunarios pueden comenzar a ser más importantes a medida que el ingreso se

eleva.

Respecto de los efectos sobre el ahorro, se han estudiado diferentes inclinaciones a él a distintos niveles de ingreso y la respuesta sobre la tasa de retorno. Dado que la propensión a ahorrar sube con el ingreso, la presunción era que un sistema más progresivo castigaría más fuertemente al ahorro. En el caso de la depresión de la temprana economía keynesiana, se requería una imposición progresiva a fin de minimizar su impacto sobre el consumo, mientras que el escenario anterior sugiere un caso desfavorable a la progresividad impositiva, a fin de permitir una tasa más elevada de crecimiento.

En ambos casos, sin embargo, la presunción puede ser menos poderosa de lo que parece. Las propensiones marginales a ahorrar, que es lo que importa, difieren menos de lo que hacen las propensiones medias. Considerando el ahorro en el ciclo de vida, más que patrones anuales, el margen se reduce. La mayor importancia del ahorro de las empresas, finalmente, resalta la importancia del impuesto a las corporaciones en comparación con el impuesto personal al ingreso.

El debate sobre la elasticidad del ahorro con respecto a la tasa de retorno ha sido extenso, pero inconcluso. Mientras que algunos estudios han sugerido una alta elasticidad, otros han encontrado una muy pequeña. Aquí, como en otros contextos, el análisis ha sido complicado por las implicaciones distributivas de los distintos estudios, quedando mucho por realizar para que se aseguren resultados confiables.

Trabajos efectuados sobre los efectos en la inversión han prestado atención al impacto de la compensación de pérdidas y al papel de los esquemas de depreciación. Como fue señalado primariamente por Lerner y desarrollos posteriores, los efectos de la imposición sobre la toma de riesgos dependen en gran medida del tratamiento de las pérdidas. Dando plena seguridad a la compensación de pérdidas, como se demostró en los años cuarenta, el Tesoro entra como un par-

participante en el proceso de inversión. En consecuencia, el nivel de inversión puede subir o bajar en respuesta a la imposición, dependiendo del deseo de los inversores a correr riesgos. La forma del esquema de depreciación entra como un factor importante, como que determina la secuencia de obligaciones impositivas y así su valor presente. Con depreciación instantánea, más plena compensación de pérdidas equivalente a una tasa impositiva cero, el esquema de depreciación comienza a ser un factor determinante de la tasa impositiva efectiva. Sin embargo, en el caso del diseño impositivo con una depreciación económica correlativa a la vida económica del activo, los esquemas de depreciación pueden resultar en tasas diferenciales de imposición entre las industrias con activos de distinta duración, distorsionando así la elección de las inversiones.

VI - Análisis del Gasto

Pasando del lado de la imposición al del gasto del sistema fiscal, la vida transcurrida del I.I.F.P. fue nuevamente testigo de los mayores avances.

1. Evaluación de proyectos

A través de los años, el gasto público no ha recibido la sostenida atención dada al aspecto impositivo del presupuesto, pero los años sesenta mostraron un significativo apartamiento de este hecho. Bajo el nombre de análisis costo-beneficio, se desarrolló una metodología mediante la cual se determinan los proyectos que deberían ser realizados y el orden de prioridad. Como Pigou lo había sostenido cuatro décadas antes, el objetivo consiste en llevar proyectos de gastos al punto donde los beneficios marginales se igualen con los costos marginales. Asumiendo que esto último era dado por el costo de los recursos empleados (un supuesto simplificador subsecuentemente cuestionado para permitir considerar el "dead weight loss")

y que los beneficios eran conocidos, la calidad del proyecto podía ser determinada mediante cocientes de beneficio-costos, con cocientes superiores a uno, requeridos para su aceptación. Debieron ser desarrolladas reglas adicionales de selección, debido a que los presupuestos disponibles para proyectos de gasto son limitados y los proyectos individuales tienden a estar unidos, de forma que el ratio costo-beneficio de un proyecto particular no ofrece una base única de elección.

El mayor problema, sin embargo, se manifiesta en la medición de la corriente de los beneficios resultantes. Con los beneficios puramente pecuniarios excluidos, porque no implican una ganancia social, todos los otros beneficios deben ser considerados. Esto incluye los beneficios tangibles, entre los cuales los de los bienes públicos no permiten tal prueba. Una vez más, el proceso presupuestario encuentra una barrera en la evaluación de los bienes públicos, como se señaló al comienzo de este ensayo. Cuando los servicios derivados de proyectos públicos tienen la naturaleza de un bien intermedio puede realizarse la medición de los beneficios en términos de producto final, pero en otras instancias la evaluación de beneficios tiene que efectuarse mediante un proceso político.

En este sentido, el análisis costo-beneficio no reemplaza la evaluación de los beneficios, pero sirve para implementar la selección de proyectos de una manera más sistemática.

Evitando la valla de la evaluación de beneficios, un enfoque más modesto se limita al análisis de la efectividad del costo por ejemplo, comparando los costos para alcanzar un mismo resultado a través de proyectos alternativos.

Dada la corriente de beneficios y su valor al tiempo de acreditación, permanece el problema de determinar su valor presente a fin de permitir la comparación con costos que son incurridos cuando se crea el proyecto. El primer paso requiere la selección de la tasa

de descuento apropiada. Esto es de especial importancia en la medida en que el análisis de proyectos comprende típicamente la infraestructura, tal como caminos, proyectos de larga duración en los cuales el valor presente depende grandemente de la tasa de descuento aplicada.

Una primera cuestión ha girado en torno de si se debe emplear una tasa de descuento social o bien una privada; como la primera suele ser inferior a la segunda, cuando se utilizan más proyectos se selecciona la tasa social. Si se utiliza una tasa privada de descuento, como ha sido el procedimiento usual, surgen problemas adicionales en el tratamiento del ingreso a los beneficios imponibles.

El descuento necesita ser aplicado no solamente a la corriente de beneficios, sino también a los costos del proyecto, definido en términos de costo social de oportunidad. Este costo difiere en función de si el retiro de recursos privados se hace a expensas del consumo o de la inversión, con el costo de oportunidad en este último caso igual al valor descontado de la pérdida resultante de consumo futuro.

Asuntos adicionales surgen cuando se toman préstamos en el extranjero más que en el mercado doméstico, un problema de particular importancia en el contexto de las finanzas del desarrollo.

Todo el crecimiento del análisis del costo-beneficio ha contribuido indudablemente a hacer más eficiente la elección de la inversión pública, pero no resuelve el problema básico subyacente de la elección social. La dificultad de evaluar los beneficios de los bienes públicos permanece igual que aquel de asignar una distribución de unidades monetarias a la corriente de beneficios y costo.

2. Incremento de las transferencias

Tal vez el desarrollo más sorprendente, el que más ha cambiado el lado del gasto del

presupuesto, ha sido el crecimiento de las transferencias. El objetivo, como fue fijado por el Beveridge Report de 1942, consistió en "eliminar las necesidades, asegurando que un ciudadano que desea trabajar de acuerdo con sus posibilidades tenga en todo momento un ingreso suficiente para cubrir sus requerimientos". Para este propósito, será necesario un sistema comprensivo de seguridad social, que cubra las mayorías de las contingencias, tales como desempleo, salud, jubilación.

El amplio desarrollo de esas instituciones fue acompañado por nuevas fuentes de financiamiento, principalmente impuesta a los nóminas de salarios, los cuales rápidamente comenzaron a ser impuestos al trabajo dividido típicamente entre contribución patronal y asalariada, una distinción más simbólica que real. Fue así sustancialmente autofinanciado el crecimiento del Estado benefactor. Sin embargo, ello derivó en importantes desplazamientos entre grupos de población: por ejemplo, jóvenes y ancianos, empleados y desempleados, sanos y enfermos.

Mientras puede ser difícil, retrospectivamente, imaginar a nuestras sociedades industriales operando sin tales salvaguardas, el Estado de completa felicidad visualizado por Beveridge no se suscitó. Se han obtenido grandes beneficios, pero surgieron nuevos problemas, económicos y sociales. El seguro social comprensivo puede ir en detrimento de la tasa de ahorro privado, y con el financiamiento del presupuesto basado en "pay - as - you - go" puede resultar en una correspondiente caída en el ahorro total y en el crecimiento. El seguro de desempleo, mientras es capaz de aliviar la desocupación temporaria, no ofrece una solución a los problemas estructurales tales como el inadecuado acceso al mercado laboral. Las políticas de bienestar, aunque efectivas en mitigar la pobreza, también crean dependencias. Las protecciones del seguro social han probado ser capaces de aliviar las necesidades, pero no proveen de una respuesta a problemas

estructurales, los que requieren una solución directa.

Un nuevo enfoque de las políticas de transferencias, el cual emergió a principios de los años sesenta, comienza a recibir atención. El pago de transferencias puede ser visto como un impuesto negativo, sugiriendo su incorporación al sistema de tasas dentro de un rango negativo. Como se notó anteriormente, los planes de impuesto negativo al ingreso, combinan flujos negativos y positivos en un solo sistema.

No obstante su elegancia, la idea ha suscitado poca atención a nivel de política. Esto es casi sorprendente. Siendo el pago de transferencias una función directa del ingreso o de su falta, sin referencia a otras circunstancias del receptor tales como los activos disponibles, incrementa sustancialmente el volumen de pagos requeridos aumentando la magnitud de los flujos fiscales.

3. Federalismo fiscal

Una de las principales diferencias en la organización fiscal entre los países ha sido el grado de centralización o descentralización sobre el particular. Esta divergencia refleja diferencias en la historia política y en el concepto de nacionalidad, pero es, sin embargo, una materia que también se presta para el análisis fiscal, habiéndosele dispensado una considerable atención a sus aspectos normativos y aplicaciones. Cuando se ve la provisión de bienes públicos, en la tradición de Lindahl, es evidente que tales bienes deben ser pagados por sus usuarios. De este principio se sigue que la provisión regional de bienes públicos debe estar relacionada con la incidencia espacial de los beneficios. Bienes con beneficios a nivel nacional deben ser provistos nacionalmente. Aquellos con un radio de influencia más limitado, pueden ser suministrados regionalmente (por los estados o las provincias) mientras que aquellos de naturaleza local deben ser provistos

localmente. Dejando de lado el gasto en defensa, estos criterios asignan una responsabilidad mayor a las finanzas locales. En principio, el desplazamiento hacia éstas ofrece la ventajas adicional de permitir que se congregen individuos con gasto similares por bienes públicos, generando así un patrón más eficiente de provisión de esos bienes. En el proceso, la elección de la localidad fiscal, como se me apreció anteriormente, puede servir como un mecanismo de revelación de las preferencias. En la práctica, sin embargo, estas consideraciones tienen un peso limitado, dado que otros factores pueden ser más importantes en la elección de la localidad.

El caso de las finanzas locales no es fácilmente aplicable a causa de que las fuentes regionales de imposición están severamente limitadas. En un contexto en el cual las localidades están estrechamente integradas en una economía regional y nacional, la carga impositiva cruza rápidamente las fronteras locales y surgen dificultades con la superposición de bases impositivas entre las jurisdicciones.

Próximo a esto, está la cuestión de ver si el objetivo distribucional de la política presupuestaria se cumple mejor desde un punto de vista local o nacional. Ambos casos han sido fundamentados, dependiendo la respuesta de cómo son vistos los ajustes en la distribución (como voluntariamente dados, como una asignación primaria) y cómo lo son los asuntos de equidad (como entre vecinos o entre ciudadanos de una nación). Sin embargo, la práctica de la imposición progresiva ha sido principalmente dada a nivel nacional. Aún puede cuestionarse si una simple jurisdicción ha de involucrarse en medidas redistributivas que no son seguidas por sus vecinos. Tal política puede ser insostenible, si ahuyenta a los receptores de ingresos elevados y atrae a los de bajas entradas. Sin embargo, una imposición progresivamente significativa requiere la inclusión del ingreso total incluyendo las fuentes externas,

a las que la unidad local no puede acceder rápidamente.

Como elemento distintivo de los ajustes distributivos entre individuos, hay un problema adicional de redistribución entre jurisdicciones.

En consecuencia, la mayoría de los países exhibe sistemas de ayuda intergubernamental, fluyendo principalmente de los niveles superiores de gobierno a los inferiores. Estos flujos pueden comprender nuevamente el retorno de una recolección de impuestos regional o localmente centralizada, o bien reflejar objetivos redistributivos. Estos pueden tomar la forma de subsidios en efectivo, a fin de reducir diferencias en la capacidad fiscal o necesidades, o estar dirigidos a financiar funciones particulares, tales como educación, enfatizando en tal caso el concepto previamente expuesto de bienes meritorios. En este contexto, se ha prestado mucha atención al diseño de los instrumentos de subsidio y su efectividad para alcanzar los objetivos propuestos. Mientras que los problemas de la coordinación impositiva han estado en el centro de la discusión internacional, los flujos de gastos internacionales han recibido menos atención, excepto en el contexto de la ayuda para el desarrollo.

Finalmente, el problema de la centralización fiscal debe ser visto en el marco de una política macroeconómica o de estabilización. Mientras que el estado de equilibrio presupuestario a nivel regional o local no es menos significativo que a nivel nacional, solamente éste último puede ser utilizado en políticas monetarias o fiscales de estabilización. Un sistema fiscal descentralizado debilita el uso de la política fiscal como un instrumento de estabilización, así como puede reducir el riesgo de que tal política pueda ser mal empleada en un contexto inflacionario.

VII - Determinación de precios mediante el costo marginal

La teoría de las finanzas públicas, como

se señaló al comienzo, se ha focalizado en la provisión de ciertos bienes que no permiten la exclusión y la determinación del precio por el mercado, y que, por lo tanto, deben ser provistos mediante un proceso político, presupuestariamente financiado. La teoría de la determinación del precio mediante el costo marginal, por el contrario, supone una determinación eficiente de los precios por parte del mercado. Aunque los dos niveles están relacionados, porque existen situaciones en que la determinación del eficiente precio de bienes excluyentes deja a la firma con una pérdida. Tal situación surge bajo condiciones de costos decrecientes, donde el costo marginal cae por debajo del costo promedio. Un subsidio es aquí necesario para permitir un nivel de "output" eficiente, donde el precio iguala al costo marginal.

Las primeras discusiones de la determinación del precio mediante el costo marginal datan de la contribución de Dupuit de 1840, modelada por Hotelling en el transcurso de los años iniciales del I.I.F.P. El primer supuesto de que el subsidio podía ser financiado mediante un impuesto de suma fija, permitió la solución de primer mejor. Esto dejó e ser posible una vez que debieron ser consideradas las pérdidas de peso muerto por el financiamiento impositivo. El problema consistió luego en comparar la distorsión que se produce al fijar el precio por encima del costo marginal con el de la imposición. La base para una solución fue determinada por el principio de Ramsey de la imposición óptima a las ventas.

Mientras originalmente se analizó el problema de la distribución óptima de una recaudación dada entre varios impuestos a las ventas, puede aplicarse el mismo análisis a la determinación del precio mediante el costo marginal. El exceso del precio por encima del costo marginal puede ser visto como un impuesto a las ventas, por lo que es aplicada la regla de la inversa de la elasticidad.

Buscando una formulación práctica y aplicable se desarrollan varias variantes de es-

la regla. Así, puede obtenerse una solución de segundo mejor, mediante la igualación del "leakage ratio" en los mercados para los cuales los precios o impuestos deben ser coordinados.

El "ratio" es definido como $(R'-R)/R$, donde R es el ingreso que puede ser obtenido si un incremento en el precio o en el impuesto deja la cantidad sin cambios, mientras que R' es el ingreso actualmente obtenido como la cantidad baja OR. El análisis puede ser enfocado en el costo marginal social de obtener una unidad adicional, donde el costo marginal social es definido en términos del "leakage ratio", ajustado por externalidades y otras consideraciones especiales.

Dependiendo del contexto particular, otros enfoques pueden ser más apropiados. En el caso de ciertas facilidades cuyos beneficios están limitados a un área definida, tal como la de ciertos servicios urbanos, puede lograrse una solución superior cargando el costo marginal, mientras que el subsidio se financia mediante un impuesto a la tierra. El valor de los servicios se reflejará en el valor de la tierra, llevando a una solución eficiente y equitativa.

La determinación del precio mediante el costo marginal, sin embargo, no siempre requiere un subsidio. La calidad del servicio, derivado de una facilidad, puede sufrir con la intensidad del uso. La eficiencia en el uso, una ruta congestionada por ejemplo, es mejorada cargando un precio igual al costo marginal de la congestión, generando ingresos sustanciales al mismo tiempo. Precios diferenciales, en línea con la fluctuación del uso, producirán un mejoramiento adicional. La tecnología para asignar cargas de acuerdo con el costo marginal de congestión ha sido desarrollada, pero la resistencia política ha detenido su aplicación, como ha fracasado en darse cuenta del amplio diferencial entre el costo medio y el costo marginal.

Como se advirtió en nuestra primera discusión, las actividades económicas privadas no solamente puede generar beneficios ex-

ternos, sino que también pueden originar costos externos. El primer caso requiere un subsidio para expandir la producción, y el último necesita una restricción mediante la aplicación de un tributo. Con el impuesto igual al costo marginal de la polución, la misma se restringe a sus niveles óptimos y lo recaudado puede ser utilizado para financiar servicios públicos sin incurrir en la pérdida de bienestar de la imposición alternativa. Una vez más el principio es evidente, pero la determinación del costo de la polución puede ser difícil. Así como los beneficiarios tenderán a subestimar los beneficios de los bienes públicos, las víctimas se inclinarán por sobrestimar el costo del daño. Se hace necesario métodos indirectos para medir los costos.

VIII - Conclusiones

En las páginas precedentes se ha realizado un intento para bosquejar las mayores áreas de avance en la economía de las finanzas públicas, las cuales ocurrieron en el transcurso de la existencia del I.I.F.P. Manifestándose progreso de un amplio rango de asuntos, ésta ha sido una media centuria productiva, en la cual el crecimiento de la economía fiscal se dio simultáneamente con el de las instituciones respectivas. Durante estos cincuenta años, las finanzas públicas comenzaron a ser un campo completo del análisis económico, contribuyendo a los avances de la técnica económica y a su utilización.

Pero aún el progreso tiene sus costos. En el proceso, el análisis ha comenzado a ser crecientemente técnico y, en algunos aspectos, separado de la realidad de las instituciones fiscales.

Dada la variedad de intereses y su profundidad técnica, ha comenzado a ser cada vez más difícil pensar en las Finanzas Públicas, o en la Economía Pública, como un campo homogéneo de investigación. La ten-

dencia ha sido evolucionar hacia una cadena más o menos conectada de intereses específicos, tratando con impuestos particulares, gastos o asuntos de la deuda. De este modo, permanece el hecho de que los instrumentos fiscales pueden servir a una variedad de objetivos, bienes públicos, preocupaciones distributivas, estabilización y crecimiento, y que los mismos instrumentos de política generan simultáneamente efectos competitivos en todas esas direcciones. Como este autor lo ve, allí radica un importante caso para entender la economía de las finanzas públicas como un todo. Más que intentar resolver las cuestiones fiscales en un conjunto de subasuntos, será de la mayor importancia para la joven generación de economistas especializados en la materia combinar la competencia técnica con una comprensión de las instituciones, dado que cualquier enfoque, tomado por sí mismo, puede ser de limitada productividad.

En conclusión, puede agregarse una palabra más al hecho de las cambiantes perspectivas. El pensamiento fiscal en 1930 y 1940 fue conducido por la visión de la política presupuestaria como un instrumento de pleno empleo. El análisis de los bienes sociales estaba complacido de mostrar cómo la naturaleza de los bienes públicos requiere un sector público para asegurar el uso eficiente de los recursos. El surgimiento de la función de bienestar social ofreció una nueva perspectiva a la política distributiva, simultáneamente con el debate sobre la justicia distributiva que comenzó en los años se-

ta. El trabajo normativo sobre la base del impuesto al ingreso y el análisis costo-beneficio establecieron los principios para un sector público bien conducido.

Todo esto fue acompañado con un crecimiento de las instituciones fiscales y con actitudes políticas que dieron fe a la capacidad de la política pública para apoyar estos objetivos.

Los años recientes han producido un cambio en las perspectivas y con ello en las hipótesis que serán puestas a prueba.

El énfasis se desplazó hacia el lado deficitario de la operación del sector público, siendo ello el resultado de la burocracia o del sistema de votación. El interés del análisis macroeconómico se desplazó a la inflación, con una visión escéptica de la política fiscal y su poder de curación. El análisis de los "dead weight loss" ha mostrado que los impuestos son más costosos de lo que se había pensado. La tendencia se ha volcado hacia una concepción más crítica del sector público.

Este cambio de perspectiva, de seguro, refleja experiencias con políticas pasadas. Pero esto no es todo: también se refleja un clima cambiante de política, valores y modos de pensamiento político, un clima del cual aún los economistas fiscales son sólo una parte. Es esta amplia interacción la que da lugar a la fascinación de nuestra ciencia. Cualquiera sea lo que el presupuesto pueda ser en el futuro, tal indudablemente será el caso cuando un ensayo centenario comience a ser escrito justamente dentro de cincuenta años.

POLITICA FISCAL, INCERTIDUMBRE Y CRECIMIENTO ECONOMICO *

Dr. Jorge C. Avila **

I

LA EVOLUCION PRESUPUESTARIA ARGENTINA 1960-1985

Este capítulo tiene un objeto meramente descriptivo, destacándose los aspectos salientes de la evolución financiera del sector público argentino a lo largo del período de referencia. A tales efectos, nos guiaremos por los resultados de la exploración de las cuentas públicas realizada por FIEL (1987), que ofrece la más amplia cobertura disponible del gasto y los recursos de la actividad oficial en el país. Específicamente, se entenderá por sector público consolidado la suma de: Administración Nacional (esto es, Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales), Gobiernos Provinciales, Municipios, Empresas Públicas (nacionales, provinciales y municipales incluyéndose asimismo bancos oficiales y entes binacionales), Sistema de Seguridad Social (cajas previsionales nacionales, provinciales y municipales); y, por último, el comúnmente denominado Gasto Cuasifiscal materializado por el BCRA. El orden de la exposición es el siguiente: 1) Se segmentará la historia fiscal reciente en tramos que, a nuestro juicio, revelan cambios importantes de tendencia y se comentarán las alternativas del gasto y los recursos en cada tramo; 2) Se co-tejará la serie temporal de déficit público consolidado (fiscal y cuasifiscal) obtenida como diferencia entre los flujos de ingresos y egresos, con mediciones alternativas del desequilibrio global surgidas de las variaciones, ejercicio tras ejercicio, del stock de endeudamiento total del sector público, que comprende tanto los pasivos monetarios del Banco Central como el crédito contraído en el mercado doméstico de capitales (títulos públicos colocados en el público, bancario y no bancario, certificados de deudas impagas en manos de proveedores del Estado, y préstamos otorgados al gobierno —en cualquiera de sus niveles—, las empresas estatales, organismos descentralizados y otras reparticiones oficiales, por el sistema financiero local) y los créditos comerciales y financieros y títulos en moneda extranjera colocados por el sector público en el mercado de capitales (1); 3) Finalmente, se comparará el grado de avance del gasto público en el país y sus alternativas de financiamiento con los desarrollos internacionales en la materia, a los fines de adquirir una perspectiva más aca-

* Este artículo forma parte de un trabajo en conjunto con el Dr. Ricardo H. López Murphy y el Dr. Roberto J. Zorno presentado en la 6ª Convención de Bancos Privados Nacionales, organizada por ADEBA, en Buenos Aires, del 29 al 31 de agosto de 1988.

Se agradece al Dr. Norberto C. Peruzzotti la autorización para publicar el mencionado trabajo en la Revista de la ASAP.

** Ex funcionario de la Secretaría de Hacienda de la Nación y Economista Jefe de Macroeconomía S.A.

bada de, posiblemente, el fenómeno más definitorio que haya tenido lugar en la economía argentina en las últimas décadas.

I. Comentarios sobre las estadísticas

Es conveniente empezar con una visión global del proceso seguido por las finanzas públicas en la Argentina. Con ese objeto proponemos apreciar la trayectoria de las cuentas fiscales en una doble perspectiva. El Cuadro 1 ofrece una visión agregada, apta para derivaciones de orden financiero y monetario; el Cuadro 2, por su parte, explica en qué jurisdicciones y para atender qué fines se produjeron los cambios de tendencia del presupuesto.

CUADRO I

Flujos Financieros del Sector Público Consolidado

— en % del PBI p.m. —

Período	Sector Público No Financiero			B.C.R.A.	
	Gasto	Recursos	Déficit	Gasto	Déficit
1960-64	37.9	31.9	6.0	0.0	6.0
1965-69	36.0	33.5	2.5	0.0	2.5
1970-72	38.2	34.5	3.7	0.0	3.7
1973	41.0	32.9	8.1	0.0	8.1
1974-75	47.4	35.9	11.5	0.0	11.5
1976-77	44.5	37.3	7.2	0.6	7.8
1978-80	50.1	43.8	6.3	1.0	6.3
1981-85	58.4	45.9	12.5	2.1	14.6

Fuente: Elaboración propia basada en FIEL, op. cit., y Secretaría de Hacienda.

NOTAS:

I. El concepto de gasto fiscal incluye las erogaciones corrientes —figura el 100% de los intereses sobre las deudas interna y externa— y de capital del citado universo público.

II. El concepto recursos, asimismo, incluye los ingresos corrientes (tributarios y tarifarios) y de capital del referido universo.

III. El concepto de gasto cuasifiscal se refiere sólo al saldo de la cuenta de Regulación Monetaria, ajustado por: a) (más) la variación de compensaciones sobre efectivos mínimos; b) (menos) la variación de intereses y actualizaciones ganadas sobre créditos al sistema financiero; c) (más) variación de intereses y actualizaciones perdidas; d) (más) variación de pérdidas por CEDEP. Se ha dejado de lado al cómputo del costo de las pérdidas por los "swaps" y las intervenciones y liquidaciones de entidades bancarias, pues estos rubros señalan excesos de

Tras las aclaraciones efectuadas, los cuadros son ilustrativos de desarrollos cruciales para la economía de nuestro país. Las principales observaciones se sintetizan de esta manera:

a) El gasto

El criterio dominante en la elección de los subperíodos de análisis ha sido el del nivel del gasto. Al respecto, adviértase la relativa constancia de esta medida de intervención estatal directo en la economía en el tramo 1960-72. El gasto como proporción del ingreso nacional fluctuó levemente en torno del 37%, con picos arriba del 39% en los años 1962, 1963 y 1970 y un valle cercano al 33% en 1965. Luego, ya en 1973, el gasto experimentó un abrupto salto, superando por primera vez en nuestra historia registrada el 40% del PBI, para más tarde, hacia 1974 y 1975, afirmarse en niveles más elevados aun: lógicamente por encima del 47%. Concisamente, ¿qué factores impulsaron la suba? El Cuadro 2 pone a nuestra disposición explicaciones convincentes: de los 9 puntos porcentuales del PBI en los que aumentan las erogaciones entre 1970-72 y 1974-75, 2.5 puntos se erogaron a través de las provincias y la MCBA, 1.2 vía la administración nacional, 4.0 por las empresas públicas y 1.1 fueron al sistema de seguridad social. Evaluando el salto presupuestario según los fines, sobresalen las mejores remuneraciones al personal así como una planta ampliada, 3.5 puntos, las mejoras jubilatorias y el aumento de la clase pasiva —que, como ya se apuntara, fue de 1.1 puntos—, y un pico de inversión pública, que se incrementó en 1.1 puntos instalándose en un muy alto nivel: 9.6% del PBI, si se compara con los antecedentes cercanos.

Entramos así en una nueva etapa, 1976-77, donde los recursos genuinos y explícitos del fisco (gravámenes y tarifas) se evidencian incapaces de financiar la más alta meseta del gasto público alcanzada en 1974-75. Esta es, entonces, una etapa de reacomodamiento fiscal y monetario, que impuso una baja del gasto. Las erogaciones del sector público no financiero se redujeron en 2.9 puntos porcentuales del PBI. En líneas generales, puede afirmarse que el grueso de la caída fue absorbido por las provincias y, muy especialmente, la seguridad social. Más concretamente, mirando el destino del gasto por sectores se advertirá que hubo una violenta reducción de las erogaciones en personal por 5.3 puntos porcentuales, seguida por una suma menos dramática rebaja de los fondos para jubilados y pensionados: 2.7 puntos; esta fuerte reversión de tendencia, que puso el subconjunto de erogaciones por debajo de los restantes niveles observados entre 1960 y 1985, arrojó un ahorro de recursos de unos 8 puntos que permitió mantener el considerable volumen de inversión pública contratada y hajar prácticamente en un 40% el déficit estrictamente fiscal. En 1977, sin embargo, hace su aparición, por vez primera en nuestra historia monetaria, el gasto cuasifiscal, en la forma de saldos negativos de la Cuenta de Regulación Monetaria, que, por su parte, era la secuela virtualmente inevitable del incremento de la deuda pública interna es-

la política monetaria argentina que, si bien en determinadas instancias provocaron verdaderos colapsos financieros y cambiarios —los adelantos a las entidades liquidadas significaron 0.5% del PBI en 1979, 3.4% en 1980, 1.1% en 1981 y 1.0% en 1982, por ejemplo—, no crearon, salvo por acumulación de deuda, tendencias de crecimiento firme de la cantidad nominal de dinero, factor este que últimamente explica la trayectoria de mediano plazo de la tasa de inflación y el nivel de las tasas nominales de interés. Por otra parte, éste es el lugar apropiado para señalar que se considera altamente cuestionable la incorporación de la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central, y del exceso o defecto de crédito otorgado a las entidades financieras privadas respecto del crecimiento de los encajes legales, dentro del concepto de gasto público. Las definiciones omnicomprendivas del gasto público son útiles en circunstancias en extremo particulares, y, aun así, sujetas a finas consideraciones de equilibrio monetario; caso contrario, el prurito contable será fuente de graves confusiones macroeconómicas.

condido detrás de la nacionalización de los depósitos bancarios llevada a cabo en años anteriores.

En el tramo siguiente, 1978-80, una vez recompuesto el sistema recaudatorio, presentamos un nuevo golpe de gasto público que sitúa la participación del Estado en la economía en el 51% del PBI. Este nivel configura un nuevo piso que hasta 1985 no pudo ser rebajado —por el contrario—, y que posiblemente en 1987 haya podido ser levemente reducido. Durante el tramo que nos ocupa y el anterior, el gasto creció unos 6 puntos porcentuales del PBI, y los cambios presupuestarios importantes fueron: mejores remuneraciones al personal empleado, 2.3 puntos, y una significativa mejora de los haberes previsionales, 3.5 puntos, con lo cual este tipo de erogaciones tocó el más alto nivel a esa fecha; la inversión pública, al revés, cayó cerca de 1 punto, quedando así, de todos modos, bien por arriba de los niveles observados desde 1960. El déficit global continuó cayendo, logrando una gravitación un poco superior a la de 1960-64; claro está, con una monetización de la economía bastante inferior a la de aquella época; de allí la relativamente alta inflación.

CUADRO 2

EROGACIONES FISCALES SEGUN JURISDICCIONES DE GASTO Y SEGUN FINES — En % del PBI p.m.—

PERIODO	ADM. NAC.	PROV. M.C.B.A.	MUNICI- PIOS	EMPRES Y ENTES BIN.	SEG. SOC.	INT.	(*)CUASI FISCAL	GASTO TOTAL.	PERS.	INV. REAL
1960/64	8.0	4.3	1.8	14.5	8.2	1.1	0.0	37.9	11.6	7.6
1965/69	7.7	5.0	1.3	11.0	10.0	0.9	0.0	36.0	11.1	6.7
1970/72	8.1	5.7	1.4	11.9	10.2	0.9	0.0	38.2	10.7	8.5
1973	8.9	6.4	1.3	12.6	10.9	1.0	0.0	41.09	12.7	8.5
1974/75	9.4	8.2	1.5	15.9	11.3	1.1	0.0	47.4	14.2	9.6
1976/77	9.0	7.3	1.2	16.4	8.6	2.0	0.6	45.1	8.9	12.9
1978/80	9.0	8.3	1.8	15.7	12.1	3.2	1.0	51.1	11.2	11.7
1981/85	9.1	9.0	1.8	18.2	13.4	6.8	2.1	60.5	12.9	9.3

Fuente: Elaboración propia basada en FIEL, op.cit, y Secretaría de Hacienda.

Nota: (*) se computa el 100% de los intereses devengados.

En el tramo que comentamos, 1981-85, el gasto público fue todavía superior: levemente por arriba de 60% del PBI, aunque exhibiendo apreciables oscilaciones alrededor de la media, con un máximo de 64 en 1982 y un mínimo de 58 en 1985. De esta manera, las erogaciones se incrementaron 9.3 puntos porcentuales del PBI, yendo unos 3 puntos a financiar mejoras salariales y previsionales, 3.5 puntos al pago de intereses externos —este rubro había promediado unos 0.5 puntos en la década del 70—, 3.4 puntos como bienes y servicios y 1.1 para cubrir la erogación especial conocida como gasto cuasifiscal interno. Para cerrar las cuentas, hasta donde se pudo, cayó la inversión pública en 2.4 puntos porcentuales del PBI. Además del gasto cuasifiscal, los factores primordiales que disociaron la trayectoria de la serie de gasto fueron la política salarial y la de inversión. Considérense dos ejemplos: en 1984 las erogaciones en personal (alrededor del 15% del PBI) superaron a las verificadas en el año pico de 1975, un volumen aparentemente insostenible en el marco de las finanzas públicas de las últimas dos décadas. Luego, la inversión pública fluyó hasta 1983 en torno del nivel alcanzado en 1980, para empezar una sostenida declinación desde ese entonces. Hacia 1985 ya había descendido hasta casi 7% del PBI —igualando los bajos niveles de los años 1964-67—, y en la actualidad observaría niveles no muy distintos.

b) Los recursos

Mientras el nivel del gasto público evidencia una acentuada independencia respecto de la coyuntura, los recursos fiscales son muy vulnerables a las condiciones económicas prevaletientes, principalmente a través del nivel de la actividad industrial (gravámenes tales como Ganancias, Capitales, Ingresos Brutos, al Valor Agregado, Aranceles de Importación, etc.), el tipo real de cambio y los términos de intercambio (derechos de exportación, imposición Inmobiliaria) y la tasa de inflación, que afecta adversamente de manera desigual pero siempre importante a la mayoría de los tributos. Paralelamente, otro fundamental recurso corriente del Estado, el tarifario —incluyendo la imposición sobre combustibles, aunque obviamente también acusa el impacto de coyunturas desfavorables, depende crucialmente de decisiones administrativas del Gobierno, que muy a menudo han sido objeto de ponderaciones de naturaleza política. Con el fin de ordenar nuestros comentarios sobre la materia, consideremos el Cuadro 3.

Juzgada por el lado de los recursos, la década de 1960 prueba una vez más la estabilidad comparativa que la distingue en el último medio siglo. Los ingresos corrientes comenzaron fluctuando alrededor del 31% del PBI, para tocar una cumbre de más del 35% en 1967. La misma estuvo apuntalada indudablemente por la marcada desaceleración de la inflación del tramo 1967-69, así como por un importante aumento de los recursos del sistema de seguridad social y las fuertes recaudaciones por derechos de exportación (1% del PBI en 1967, 0.8% en 1968). Ya en el tramo siguiente, 1970-72, las recaudaciones corrientes van erosionándose a partir del pico temporario de 1970, recalando en 1972 en niveles parecidos al promedio de los primeros años de la década anterior.

En 1973, los recursos fiscales, si bien inferiores en volumen al promedio de 1970-72, subieron levemente en relación a 1972, revirtiendo el ciclo para rematar en 1974 en un nivel excepcionalmente elevado, nunca antes logrado. El salto recaudatorio queda explicado por la mayor presión tributaria provincial, 0.7 puntos porcentuales; la mejora de los ingresos de seguridad social, 1.5 puntos; las tarifas por servicios públicos, más de 2.5 puntos, y los impuestos sobre los combustibles, todo ello en el marco de una coyuntura de extraordinarios términos de intercambio, atenuación inflacionaria y muy fuerte expansión económica. El

comportamiento de los recursos fiscales en 1975 es índice del severísimo impacto de una coyuntura casi simétricamente opuesta a la anterior. La contracción económica y la iné-
 la explosión inflacionaria del año erosionaron los ingresos fiscales en unos 8 puntos del PBI,

CUADRO 3
RECURSOS FISCALES CORRIENTES (*)
 — (En % del PBI p.m.)—

PERIODO	TRIBUTARIOS				
	NACIONAL	PROVINCIA	MUNICIPALES	TARIFARIOS	SEG. SOC.(**)
1960/64	7.7	4.5	1.3	12.9	5.4
1965/69	7.6	5.1	1	12.7	7.1
1970/72	8.3	4.6	1	13.5	7.1
1973	7.5	4.5	0.8	12.5	7.4
1974/75	7.8	4.1	0.8	15.1	7.9
1976/77	7.8	5.7	0.6	16.7	6.4
1978/80	8.8	7.6	1	17.6	8.3
1981/85	8.5	5.4	1	20.4	10.3

Fuente: Elaboración propia basada en FIEL, op.cit.

un quinto de la presión de 1974. La caída fue generalizada, siendo los recursos tarifarios los menos vulnerados.

Desde el punto de vista de los recursos, los subperíodos 1976-77 y 1978-80 merecen ser agrupados en un único tramo, puesto que es una misma política la que opera. La política se caracterizó, en sus lineamientos básicos, por un sostenido proceso de mejoramiento de las tareas de administración, determinación y control impositivo, tanto a nivel nacional como provincial, y el perfeccionamiento sistemático de la legislación tributaria con el fin de hacer

Nota: (*) Los recursos del cuadro no suman exactamente las cifras del cuadro 1 porque no se incluyen los recursos no tributarios de los municipios, ni los recursos de capital; ambos tienen muy poca monta.

(**) Se compone de recaudaciones propias, coparticipación federal y giros de cuentas especiales.

(***) Incluye aportes personales y patronales privados; excluye transferencias de la administración central. El concepto de seguridad social abarca las cajas previsionales y las obras sociales.

la recaudación menos sensible a la inflación. La política —y luego la recaudación— tarifaria fue errática. Hacia 1980 los ingresos globales del sector público habían quebrado un nuevo récord, superando 44% del PBI. El promedio para 1987-80, sin embargo, fue de 43.8%, esto es un incremento de casi 11 puntos porcentuales del PBI respecto de 1973, que es el ejercicio en el que se alcanzó la meseta anterior, menos alta, del gasto público. ¿Cuáles son los agentes fundamentales del salto? Como señala el Cuadro 3, los más importantes factores son, de lejos, la recaudación tarifaria, que aportó más de 5 puntos porcentuales del aumento absoluto, y las recaudaciones provinciales, más de 3 puntos, atribuibles al fortalecimiento de los recursos propios de las administraciones locales en lo esencial. Secundariamente, también se registró un aumento de la recaudación nacional impulsada por los impuestos al valor agregado, internos y aranceles sobre importaciones, parcialmente neutralizado por la virtual desaparición de los derechos de exportación.

A diferencia del tramo anterior, al último subperíodo que comentamos, 1981-85, reconocemos, para ser claros, tres etapas. El año 1981 muestra la inercia recaudatoria de los años anteriores, combinada con una aguda recuperación tarifaria. Los recursos tributarios cayeron tenuemente en relación al pico de 1980, en tanto que los tarifarios saltaron unos tres puntos porcentuales del PBI, tocando así el techo histórico e iniciando una era que se extiende hasta hoy, en la que cumplen un papel clave en el cierre de las cuentas públicas. El recrudescimiento inflacionario y el clima recesivo que se instalaron en la economía argentina este año, se extendieron durante la segunda etapa, 1982-84, que difiere de la anterior por el progresivo deterioro de los recursos tributarios en todos los niveles de gobierno, y el mantenimiento de la presión tarifaria, menos sensible a las condiciones desfavorables de la coyuntura. Entonces, aparte de la política tarifaria, fueron los gravámenes sobre combustibles y las exportaciones —que reaparecieron en 1982—, y los aportes al sistema previsional, los ingresos que hicieron menos desesperante la situación del fisco. Finalmente, el Plan Austral, de mediados de 1985, revirtió enérgicamente la situación descrita: el sector público recuperó en el segundo semestre del año cerca de 8 puntos porcentuales, 6 por impuestos y 2 por tarifas, que empujaron los recursos públicos a la clase de la serie histórica, en consonancia con un nivel de gasto global que si bien resultó el más bajo del lustro, excedía en unos 7 puntos porcentuales del PBI el promedio de los años 1978-80. Sosteniendo la nueva meseta recaudatoria, fueron particularmente gravitantes los recursos provistos por el ahorro forzoso, 0.7% del PBI; los derechos de exportación, 2%, y el ahora célebre efecto Tanzi promovido por la caída vertical de la tasa de inflación, cuyo aporte se estima entre 1.5 y 2% del PBI.

2. LOS DEFICIT CONSOLIDADOS

Las cifras de déficit consolidado que exhibimos en el Cuadro 1 no son indisputables; por el contrario, existen por lo menos dos mediciones de los desequilibrios globales del sector público argentino que se apartan significativamente de los valores que aquí se toman como guía, particularmente a partir de mediados de los años 70, época en la que el BCRA empezó a operar como la segunda tesorería pública del país, de manera importante y solventando desajustes de caja a menudo bastante más voluminosos que los tradicionales de la Tesorería General de la Nación, que es la principal caja del sector público no financiero y que frecuentemente ya engloba los desequilibrios de las restantes cajas del sector. Considérese a continuación el Cuadro 4, cuya misión es reproducir nuestra aproximación al déficit

consolidado —que resulta de diversos ajustes practicados sobre la serie de FIEL— y compararla con series alternativas.

Como nuestro objetivo, en un capítulo próximo, será el de relacionar el tamaño y la forma de financiamiento del déficit consolidado con la "performance" de crecimiento de la economía argentina, prestaremos más atención a la serie de Cavallo-Peña que a la de Arriazu-Leone-López Murphy, pues esta —como se destaca en las aclaraciones del cuadro— fue concebida con otro fin in mente. La serie Cavallo-Peña es más indicativa de las presiones inflacionarias y además, por su mismo método de construcción, detalla en qué proporción los sucesivos déficit se financiaran con emisión monetaria, endeudamiento interno y/o endeudamiento externo, cuyo conocimiento es importante por la influencia que ejercen formas alternativas de financiamiento sobre los niveles de ciertos precios relativos clave. Por otra parte, esta última serie, si bien sufre de algunas limitaciones de medición, es más extensa y más fácilmente comparable con nuestras estimaciones de déficit consolidado, que parten de las diferencias entre ingresos y egresos presupuestarios y que comentamos con algún detalle en las secciones anteriores.

El tramo 1960-64 se caracterizó por déficit consolidados relativamente elevados para la referencia de la época —6% del PBI en promedio—, con una dispersión media de unos 1.5 puntos porcentuales, y financiados básicamente a través del endeudamiento interno; de hecho, esta forma de financiamiento representó el 64% del total, la proporción más elevada del período 1960-85. Entre 1965 y 1969, el déficit consolidado fue sensiblemente inferior —2.5% del PBI—, observándose una dispersión media de 1.0 punto porcentual. El principal instrumento de financiamiento continuó siendo la colocación de diversos tipos de deuda interna y ganó participación el financiamiento vía emisión monetaria, aunque esta observación puede ser no del todo apropiada, ya que la remonetización de la economía que se verificó entre 1967 y 1969 seguramente es parte sustancial de la explicación del comportamiento de la oferta de dinero en la coyuntura. Hacia 1970-72 el déficit creció a 3.7% del PBI, pero aun así quedó por debajo del promedio de la década anterior; aunque la dispersión media del mismo es mayor que en tramos previos. Declinó marcadamente el endeudamiento interno y ganó una decidida participación en el financiamiento total la emisión monetaria, como preludio de los tiempos que se avecinaban.

A lo largo de 1973 y 1974-75, el déficit saltó abruptamente, tocando un techo en 1975 con 15.3% del PBI, de acuerdo con la definición-guía que adoptamos y ligeramente menor según Cavallo-Peña. El déficit promedio fue levemente superior al 10% del PBI y la dispersión fue realmente elevada —unos 3.5 puntos porcentuales—, resultando sólo menos pronunciada que la experimentada en el tramo 1981-85. Cobró en esta etapa gran impulso la emisión monetaria como medio de financiamiento del desequilibrio —alrededor del 58%. Los subperíodos 1976-77 y 1978-80 exhiben características análogas. El déficit cayó a un promedio de 7.5% del PBI, con una dispersión media de 1.6 puntos porcentuales. Como rasgos sobresalientes cabe citar que el desequilibrio se redujo de 10% del PBI en 1976 a 6.7% en 1980, y que en el financiamiento vía emisión monetaria fue declinante y creciente el proveeniente del crédito externo neto.

CUADRO 4
SERIES DE DEFICIT GLOBAL
—En % del PBI p.m.—

PERIODOS	DEFICIT CONSOLIDADO(**)		CAVALLO- PEÑA (***)	ARRIAZU-LEONE L.MURPHY (****)
	(1)	(2)		
1960/64	6.0	6.0	5.2	-
1965/69	2.5	2.5	2.8	-
1970/72	3.7	3.7	3.4	-
1973	8.1	8.1	6.9	-
1974/75	11.5	11.6	11.9	1.9
1976/77	7.8	10.5	12.1	-1.9
1978/80	7.3	7.3	8.3	-2.9
1981	11.8	15.8	14.0	15.8
1982	20.2	36.8	16.5	19.7
1983	17.0	25.6	-	1.9
1984	15.5	25.5	-	-
1985	8.0	12.7	-	-

Finalmente, entre 1981 y 1985 el déficit consolidado se remontó a niveles sin precedentes, fluctuando el promedio significativamente —según la forma de medirlo— entre 14.5 y 23.3% del PBI, y la dispersión media entre 4.2 y 8.5 puntos porcentuales del PBI, respectivamente. Recrudesció el financiamiento monetario y se mantuvo la proporción del endeudamiento externo neto en los niveles de 1978-80. Debe señalarse, sin embargo, que en 1981-85 ese crédito externo tomó la forma de refinanciación de los intereses y el capital de las deudas acumuladas, en lugar del "dinero fresco" de antes.

Nota: (*) El guión indica que no existe estimación para el período.

(**) Series elaboradas sobre la base de datos de FIEL. La serie (1) resulta de sumar a la diferencia entre ingresos y egresos del sector público no financiero el saldo de la cuenta Regulación Monetaria. La serie (2) adiciona a la anterior el costo de los "swaps" y las operaciones de pase.

(***) Serie tomada del trabajo ya citado de Cavallo-Peña. Difiere de la original por la exclusión de la emisión monetaria que fuera necesaria para financiar las intervenciones y liquidaciones bancarias.

(****) Los autores derivan, en este caso, sus estimaciones de déficit de las variaciones anuales del patrimonio financiero neto del sector público consolidado. El análisis es parecido al de Cavallo y Peña en el sentido de aproximar el desequilibrio global a partir de variaciones de la deuda amplia (dinero y endeudamiento interno y externo) del sector público consolidado, aunque en esta ocasión se valúan las reservas internacionales del BCRA a precios de mercado —en el caso del agro—, o al tipo de cambio de fin de período, dejando de lado valuaciones contables; asimismo, se computan las variaciones de los depósitos oficiales fuera de los bancos oficiales; y se practica, entre otras cosas, una cuidadosa indexación de diversos activos y pasivos financieros, todo ello en función del objetivo básico de medir las transfluencias patrimoniales intersectoriales. Es interesante advertir que, en esta medición, la inclusión de las cuentas del BCRA y la mejor valuación e indexación de los activos y pasivos públicos arrojan significativos superávits en los ejercicios 1977 (4.54% del PBI), 1978 (3.43%) y 1979 (6.15%).

A modo de síntesis, entonces, el déficit del sector público consolidado ha fluctuado grandemente a lo largo del período analizado, con los menores niveles y una de las más bajas dispersiones en el tramo 1965-69 (durante 1978-80 se verificó la menor dispersión), y los mayores niveles y la más elevada dispersión en el tramo 1981-85. Las estrategias —o las posibilidades— de financiamiento fueron, a su vez, rotando. El endeudamiento interno fue predominante en la década del 60; el impuesto inflacionario, fundamental entre 1970 y 1975, y ya desde 1976-77 cobró importancia el endeudamiento internacional.

3. COMPARACIONES INTERNACIONALES

Esta sección ha sido incluida sólo a los efectos de redondear la visión del fenómeno fiscal argentino. Tener presente lo ocurrido en el mundo en el período bajo análisis, permitirá una evaluación más objetiva e informada de los desarrollos presupuestarios que se vienen comentando. Por lo demás, acá nos limitamos a sintetizar conclusiones de otras obras, tales como la ya mencionada de FIEL y el trabajo de H. Petri (1983).

El avance del Estado en la economía es un fenómeno universal y propio del siglo XX. El gasto público como fracción del ingreso nacional ha crecido sostenidamente, agudizándose el proceso a partir de la década de 1950. Petri señala que este indicador del grado de estatización de la economía era del 31% en 1950, 38% en 1960, 48% en 1970 y del 52% en 1974, para el conjunto de países agrupados en la OECD. Por su parte, con fuente en las estadísticas de finanzas públicas del FMI, FIEL compara la evolución de los gastos de los gobiernos centrales y locales desde 1974 en adelante, verificándose asimismo que el proceso no menguó, al menos hasta 1982.

El Cuadro 5 compacta un cúmulo de información sumamente ilustrativa. Cabe realizar las siguientes observaciones:

i) Es notable el aumento del tamaño del sector público a nivel prácticamente mundial entre 1974 y 1982. En los 101 países miembros del FMI se registra un crecimiento absoluto de 7.2 puntos porcentuales del ingreso nacional; esto equivale a una tasa anual acumulativa del 2.3% sobre la tasa de expansión de las economías. El ritmo ha sido parecido en ambos casos: países industrializados y aquellos en vías de desarrollo.

ii) El grado de estatización es notablemente superior en los países de mayor ingreso per cápita: 37 % versus 27% en 1974, y 45% versus 33% en 1982.

iii) El grado de estatización en países industrializados como EE.UU. y Australia es bastante inferior a la media del grupo. Sabemos que esta característica es compartida por Canadá y Japón.

CUADRO 5

EVOLUCION COMPARADA DEL GASTO PUBLICO EN DIVERSOS PAISES (*)
—en % del PBI—

	1974	1975/9	1980/1	1982	1983
101 países miembros FMI	35.3	38.2	40.8	42.5	
Países industrializados	37.2	40.7	43.6	45.3	45.7
Países en vías de desarrollo (**)	27.1	28.4	30.1	32.8	-
EE.UU.	32.5	34.8	36.5	38.3	39.2
AUSTRALIA	32.2	38.6	35.4	36.1	38.6
FRANCIA	39.0	43.5	46.0	50.9	50.7
ALEMANIA	45.1	47.7	49.9	50.5	49.3
ESPAÑA	22.3	26.4	33.2	33.9	37.3
GRAN BRETAÑA	48.4	46.8	48.2	49.4	49.3
BRASIL	26.0	28.4	32.1	35.8	36.8
MEXICO	17.8	20.2	24.9	36.7	-
ARGENTINA	32.3	27.4	32.2	33.5	-

Fuente: FIEL, op.cit.

iv) El grado de estatización en países industriales de Europa, tales como Alemania, Francia y Gran Bretaña, se encuentra entre los más elevados de la economía occidental (un 40% del PBI en 1974 y un 50% en 1982).

v) Cabe reparar en la comparativamente escasa participación del gasto público en España, México y Brasil. Este aspecto puede crear confusión, ya que estos países, junto con Italia y Argentina, son los que tienen la mayor cantidad de empresas públicas:

CUADRO 6
Cantidad de empresas públicas

	1983
Brasil	580
España	548
Italia	406
México	333
Argentina	302
Alemania Federal	106
Suecia	97
Gran Bretaña	60
EE.UU.	46
Australia	40

Nota: (*) Las comparaciones internacionales de gasto público (y déficit fiscal) son generalmente dificultosas por la falta de homogeneidad en los criterios aplicados en la definición de gasto en cada país. Se apreciará que el tamaño del sector público computado para Argentina difiere significativamente del considerado en secciones previas; ello se debe a que a las administraciones provinciales, a los fines de una mejor comparación internacional, ya que para el resto de los países se emplea esa definición.

(**) Los no petroleros.

vi) Tanto en 1974 como en 1982, Argentina exhibe niveles de estatización superiores a la media de los países en vías de desarrollo. La apreciación se refuerza al considerar que, además, la Argentina es uno de los países con mayor número de empresas públicas, hecho este que no computa el Cuadro 5.

Diversos analistas opinan que, a nivel internacional, la explicación más adecuada del crecimiento del gasto público reside en la creciente participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas y en las reglas de la mayoría, agregándose que la motivación redistributiva es un componente importante. Por ejemplo, a nivel de la OECD, los aumentos más notables se concentran en "transferencias" que en 1950 ascendían al 7.3% del ingreso nacional y a mediados de los años 70 eran del 19%. Las estadísticas también muestran un marcado aumento de los gastos denominados sociales (educación, salud, etc.) En la Argentina, según se informa en los cuadros relativos a la evolución del gasto entre 1960 y 1985, las erogaciones adicionales fueron efectuadas por las jurisdicciones provinciales (nóminas salariales, básicamente) y el sistema de seguridad social. El gasto provincial, que en 1960 era un poco más de la mitad del nacional, en 1985 prácticamente lo iguala. Habiendo crecido de 4.3% del PBI a 9%, el gasto de las administraciones provinciales ha aumentado a una tasa anual acumulativa del 3% por encima del crecimiento de la economía del país. La seguridad social, por su parte, se expandió a una tasa anual acumulativa del 2% sobre el crecimiento económico argentino. Análogamente, las empresas públicas ganaron terreno a un ritmo del 1.1% anual acumulativo. Por último, es menester consignar que un nuevo fenómeno, propio de la década que corre, es el pago de los intereses sobre la deuda pública externa, que importaba hacia 1985 unos 5 puntos porcentuales del PBI de gasto nacional.

Finalmente, en lo que hace a los déficit del sector público consolidado, nuestro país excede largamente el patrón del conjunto de países miembros del FMI, así como también a cada país en particular. Durante la primera crisis petrolera —1974 y 1975— y luego, durante la recesión de 1981 y 1982, los países industrializados incurrieron en déficit en torno del 5% del PBI; la Argentina arrojó desequilibrio que virtualmente triplicaron tal guarismo, creyéndose apropiado señalar razones domésticas más que internacionales en su aplicación.

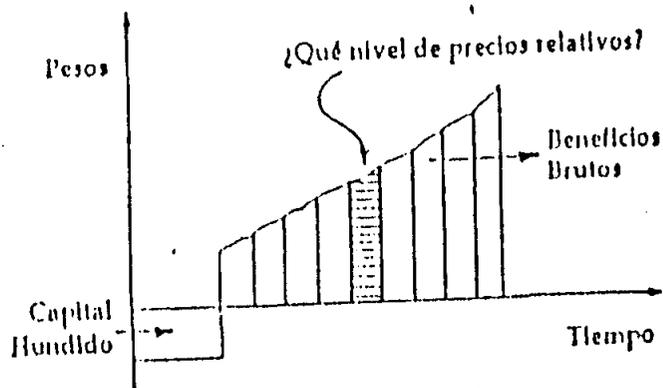
NOTAS

(1) En tal sentido merecen señalarse las interesantes contribuciones de: D.F. Cavallo y A. Poña (1983); y R. Arriazu, A. León y R. López Murphy (1985)

POLITICA FISCAL, INCERTIDUMBE Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Todas las naciones prósperas se parecen; las decadentes, en cambio, reconocen sus desdichas en males propios. Uno de los males que aquejan a la Argentina es la excepcional incertidumbre que ha trabado su vida económica en las últimas décadas. A menudo se citan como causas primordiales del atraso, tanto el acentuado apartamiento del libre cambio como el grado de regulación de los mercados y de socialización de la economía; en este capítulo nos proponemos defender la tesis que la Incertidumbre —definición de manera particular— es uno de los factores preeminentes en la explicación del virtual estancamiento material que registra el país desde 1970, aproximadamente. No es que aquellos factores, que comúnmente se citan, no sean importantes; juzgamos que son, de algún modo, secundarios. En esta ocasión pretendemos argumentar que hay otra razón más persuasiva, sobre la que los desequilibrios fiscales tienen mucho que decir. El orden de la exposición es el siguiente. En la sección I se vincula la Incertidumbre con la variabilidad de un conjunto de precios relativos macroeconómicamente clave. Queda aquí en evidencia que la volatilidad de precios relativos en Argentina es sustancialmente más elevada que la prevaleciente en países internacionalmente considerados "previsibles" y "seguros", sean los mismos desarrollados o en rápido proceso de crecimiento. En la sección II se expande históricamente el registro de la volatilidad de precios relativos, advirtiéndose una significativa correspondencia negativa entre volatilidad y crecimiento económico. Finalmente, en la sección III se especula acerca de las causas más responsables de la divergencia entre el riesgo argentino y el patrón de riesgo internacional, concluyéndose que tanto el nivel absoluto del déficit fiscal como las estrategias para su financiamiento tendrían un papel de primer orden en la explicación de la turbulencia de precios relativos y, por ende, en la "performance" argentina de crecimiento.

I. Un proyecto cualquiera de inversión real tiene dos etapas: cuando se inmoviliza o se hunde el capital en la forma de maquinaria, equipos, inmuebles, costos de propaganda y de entrada en el mercado, etc., y el período de vida útil del proyecto, cuando fluyen desde el futuro sus beneficios. Hacemos alusión a la noción de inmovilización o hundimiento porque ésta se corresponde bastante bien con lo que efectivamente sucede en la realidad: el capital, una vez que dejó de ser financiero para materializarse en formas definidas, pasa a tener escasa estabilidad y muy poco valor de reventa. Por otra parte, nos referimos al futuro porque sobre él versan las expectativas, y por ende debería atraer la atención primera y más especial de una buena administración económica. Para ilustrar mejor el tema proponemos este gráfico.



El proyecto será rentable en la medida en que el valor descontado del flujo de beneficios netos de costos variables exceda el valor del capital hundido. Y por este camino arribamos a la cruz de nuestro argumento: ¿qué niveles de precios de venta final y de costos laborales y de crédito, empleamos para valuar los beneficios netos en cada tramo de la vida útil del proyecto? No nos importa que los precios finales de venta o los costos de los insumos sean altos o bajos, ya que siempre es posible desechar al proyecto. Por el contrario, nos resulta indispensable que los niveles de precios y costos observen trayectorias más o menos suaves y previsibles en el tiempo. Esto es lo máximo y a la vez lo mínimo que un inversor potencial puede y debe pedir: Los gobiernos deberían entender que la provisión de este servicio de estabilidad está entre sus misiones básicas, de la misma manera que asegurar los derechos de propiedad o la provisión de educación mínima.

Pasemos revista a la experiencia argentina comparada. A continuación expondremos estadísticas, cuya elocuencia nos exime de una larga presentación. Comparemos el comportamiento macroeconómico argentino en el período 1974-1985 con el registrado en ese lapso por países pertenecientes a tres grupos nítidamente diferenciados:

- a) Países económicamente inestables: Chile y Uruguay
- b) Países estables y desarrollados: EE.UU., Alemania Federal y Japón.
- c) Países estables y en rápido crecimiento: Corea, Singapur y Paraguay.

Sobre series temporales correspondientes al período referido, hemos calculado lo que denominamos "índices de volatilidad" para tres precios relativos de importancia clave en el equilibrio macroeconómico y en la evaluación privada de proyectos de inversión, a saber: salario real, tasas de interés real y tipo real de cambio. Obtuvimos estos resultados:

CUADRO I
COMPARACION INTERNACIONAL DE INDICES DE VOLATILIDAD
DE PRECIOS RELATIVOS

País	Tipo de cambio real	Tasa de interés real	Salario
Argentina	19.9	467.3	64.4
Chile	5.1	5.4	18.8
Uruguay	6.3	6.8	—
Paraguay	2.3	3.8	—
Corea	0.5	13.8	3.1
Singapur	0.3	3.0	—
EE.UU.	0.1	2.8	2.3
Alemania	3.6	2.2	0.6
Japón	1.0	5.4	1.1

Fuente: Avila (1988).

Esta medida de volatilidad es simplemente la variación de cada serie temporal dividida por la media estadística correspondiente. El índice refleja la variabilidad intertemporal de los citados precios relativos, y entendemos que captura apropiadamente el grado de incertidumbre reinante en la economía argentina en relación con el resto del mundo. La conclusión del cuadro es de una contundencia pocas veces vista en comparaciones internacionales de "performance" económica. La inestabilidad relativa que exhibe la Argentina en el lapso de referencia, en precios crucialmente importantes en la evaluación de proyectos de inversión física, es lisa y llanamente descomunal e intolerable. El tipo de cambio real observa un índice de dispersión que oscila entre 3 y 4 veces el nivel de los índices que se observan en los países del Cono Sur tradicionalmente considerados inestables, y fluctúa entre 9 y 142 veces el nivel de los índices que se observan en los países estables. El comportamiento relativo en materia de tasas de crecimiento del salario real evidencia, aproximadamente, un patrón análogo al anterior. Sin embargo, al entrar en el terreno de las tasas reales de interés, donde dominan los "shocks" monetarios no anticipados y las expectativas de inflación frustradas —por exceso o por defecto—, la conclusión roza, ciertamente, los límites de la credibilidad y la imaginación: el coeficiente argentino de volatilidad es entre 69 y 86 veces los niveles de los coeficientes de Uruguay y Chile, respectivamente, y entre 87 y 210 veces los niveles experimentados por las economías estables, con excepción de Corea. Con semejante variabilidad, cualquiera de los precios relativos (costos de mano de obra, capital e indicador de competitividad internacional de la industria doméstica) tiene suficiente poder para sellar la suerte en materia de rentabilidad de la inmensa mayoría de los proyectos de inversión. A continuación se comparan las tasas de crecimiento económico en el período bajo análisis:

CUADRO II
TASA ANUAL ACUMULATIVA, EN %
1974-1985

Argentina	Chile	R.O.U.	Paraguay	Corea	Singapur	EE.UU.	R.F.A.	Japón
-1.1	1.9	1.1	6.3	7.5	8.0	2.5	1.9	4.3

Se apreciará la elevada correspondencia existente entre el índice de volatilidad y el ritmo de crecimiento económico. Mientras la economía de nuestro país se contrae y Chile y Uruguay apenas tocan el límite inferior del ritmo de crecimiento de los grandes países desarrollados —para los cuales tasas de 2 a 4% anual son apreciables, dada la madurez de sus economías y la escasez relativa de excepcionales oportunidades de inversión—, el grupo de países macroeconómicamente estables y previsibles: Corea, Singapur y Paraguay, despliegan tasas sostenidas de expansión verdaderamente notables, que oscilan entre 6 y 8% anual acumulativo.

II. En esta sección procedemos a expandir históricamente el llamativo caso argentino. A tales efectos consideramos la "performance" de nuestra economía desde 1932 hasta 1984, período que se halla cubierto estadísticamente y con criterio homogéneo por el útil relevamiento llevado a cabo por el IEERAL. La síntesis que resulta de aplicar nuestro enfoque a las series referidas se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO III
DEFICIT FISCAL, VOLATILIDAD Y CRECIMIENTO ECONOMICO

	Déficit prom. anual en % PBI	Indices de volatilidad*			Tasa acum. de Creclm	
		TRC	Sal. R	TRI		
1932-45	3.5	1.2	5.2	5.6	8.9	1.1
1946-59	8.3	9.1	11.6	12.3	26.7	1.3
1960-73	3.4	1.4	6.0	12.2	9.0	3.0
1974-84	12.8	21.2	19.1	48.8	21.7	-0.9

Fuente: Elaboración propia basada en Roberto Domenech (1986) (bajo la dirección de Cavallo y Mundlak); tasa real de interés entre 1935 y 1959 basada en Arnaudo (1987). El resto de la serie se basa en FIEL, tasas pasivas de aceptaciones).

Estas son las conclusiones más interesantes y sugestivas que nos merece el cuadro:

1) Obsérvese la evolución del déficit del sector público y la del índice de volatilidad de cualquiera de las variables examinadas. Bajos déficit son correspondidos por reducidas medidas de turbulencia de precios relativos, y altos déficit por elevados índices de turbulencia.

2) A su vez, pareciera existir una correlación negativa entre el nivel del Índice de volatilidad y la tasa acumulativa de crecimiento; la relación se mantiene, asimismo, respecto de las tasas anuales promedio de crecimiento. Corroboramos así históricamente nuestro hallazgo surgido de la comparación internacional.

3) Los períodos 1932-45 y 1960-73 exhiben una acentuada similitud, tanto en los niveles de déficit como en el de los índices de volatilidad —la única diferencia apreciable estriba en la volatilidad de la tasa real de interés—, cuya explicación tiene mucho que ver con el nivel inflacionario de cada época: 4.3% promedio anual durante 1932-45 versus 28.0% en 1960-73, lo cual es indicativo de políticas monetarias bien distintas, con mayores posibilidades de frustración de expectativas en el segundo período.

4) A pesar de lo apuntado en 3), el cuadro señalaría que el horizonte del cálculo económico se hizo claro y ancho en la década de 1960, coadyuvando a un fuerte crecimiento económico.

¿Por qué tanta diferencia de "performance" con respecto al período 1932-45? Los términos de intercambio fueron similares en ambos períodos; sin embargo, en los años 30 se vi-

* La volatilidad del tipo real de cambio (TRC) y de la tasa de inflación (T.Inf) se captura a través del cociente entre la variante y la media estadística del período. La volatilidad de la tasa de crecimiento del salario real y de la tasa real de interés (TRI) se captura a través del desvío standard del período. Puesto que el nivel absoluto de las dos últimas variables resulta comparativamente estable en el tiempo, se ha podido emplear simplemente el desvío estándar como medida; en el caso de las dos primeras variables fue necesario "normalizar" por la media estadística. De todos modos, como el estadístico usado en cada serie es el mismo, los distintos períodos son homogéneos y comparables.

vía un clima de recesión internacional, en tanto que en los 60 se consolidaba la vigorosa expansión de la posguerra.

5) La observación anterior nos facilita una explicación —sin duda parcial e incompleta— de la discrepancia que habría entre el comportamiento de la economía en 1932-45 y en 1946-59 y las predicciones de la tesis que exponemos. Si bien el déficit fiscal aumenta sustancialmente hacia fines de la década de 1940 y en la década de 1950, y los índices de volatilidad crecen notablemente, el ritmo de expansión de la economía, no obstante, es levemente superior. En nuestra opinión, hay en esto un derrame de situaciones mundiales como nunca opuestas: la recesión y la recuperación económicas más agudas, y los términos de intercambio peores y mejores del siglo, respectivamente.

6) Finalmente, el colapso fiscal de los últimos 15 años y la descomunal volatilidad de los principales precios relativos de la economía, que sufrimos hasta el presente. El ingreso nacional de Argentina se contrae a una tasa de 0.9% anual acumulativa entre 1974 y 1984. La prima de riesgo argentino alcanza niveles virtualmente prohibitivos y su consecuencia se hace sentir sobre el ritmo de acumulación de capital. Hace a la objetividad de este ensayo consignar que los términos de intercambio —siempre según las estadísticas del IEERAL— resultaron inferiores a los vigentes como promedio en los períodos previos; aunque es menester considerar que las comparaciones en este terreno no llevan a buen puerto, cuando de cotejar cifras de períodos muy distintos se trata, por las consabidas alteraciones de la eficiencia relativa de producción de "commodities" en relación a bienes industriales y el mayor valor unitario que secularmente han ido ganando los bienes de capital.

III. Así llegamos a una de las tesis centrales de esta presentación: uno de los males que aqueja a la Argentina es la excepcional incertidumbre que ha trabado su vida económica en las últimas décadas. Para fundamentar la afirmación hemos identificado la noción de incertidumbre económica con el fenómeno de volatilidad que acabamos de exponer. Puesto que no existen mercados donde el inversor potencial pueda asegurarse contra calamidades macroeconómicas, el inversor no tiene otra alternativa que asegurarse a sí mismo. Inflando la tasa de interés que emplea para descontar el flujo de beneficios del proyecto que evalúa, con una prima de riesgo que en Argentina no puede menos que alcanzar niveles varias veces superiores al internacional. Un mismo proyecto de inversión, con idéntico valor esperado, colocado sobre suelo y bajo leyes y circulares argentinas, estaría sometido a una turbulencia de precios relativos de alrededor de 30 veces el nivel observado en Corea. Ni comparar con Singapur. Al considerar las perspectivas de invertir físicamente en nuestro país, inversores racionales e informados sentados en Tokio, Nueva York, Londres o Buenos Aires exhibirán idéntico comportamiento. En presencia de una Libor del 7,5% anual, un proyecto con una tasa interna de retorno del 15% —excelente en el marco de seguridad y previsibilidad económica y financiera de la generalidad de los países europeos, Canadá y otros en desarrollo como Corea y Singapur—, en la Argentina de las últimas décadas sería evaluado ex-ante como un quebranto. Considérese la suerte que hubiera un proyecto orientado a la exportación no tradicional con la inusual apreciación cambiaria real de los años 1979-80 o de 1987. Al revés, considérese un proyecto definitivamente orientado a producir servicios domésticos en épocas de aguda depreciación real de la moneda nacional. O la fortuna de un proyecto agrícola que por dos o tres ejercicios fiscales ve súbitamente triplicados los derechos de exportación que lo percuten, o el destino de cualquiera de las empresas

mencionadas cuando se financian con capital de terceros y que repentinamente se ven compelidas a desenvolverse en el contexto de un programa antiinflacionario con tasas reales de interés de un 4% mensual promedio por el lapso de 10 a 12 meses. El grado de inestabilidad de costos relativos cruciales —y, en el fondo, de los esquemas de política económica— es demasiado elevado en Argentina para que el inversor medio en el país, se sienta atraído por una tasa de retorno del 15%, siquiera indiferente respecto de países alternativos. Ese inversor ha venido exigiendo en años recientes, para proyectos de concretar sobre suelo y bajo leyes argentinas, un retorno no inferior al 25-30% —o un rápido recupero de los fondos invertidos, que conceptualmente es lo mismo—. Como ya dijimos, en este contexto el potencial inversor se cubre a sí mismo requiriendo de sus proyectos el costo de oportunidad internacional de los fondos a inmovilizar, la Libor, más una prima de riesgo que en nuestro país orilla el 20%. De tal manera, proyectos que contribuirán en grado extraordinario al crecimiento de la riqueza nacional, están siendo desechados hasta que el horizonte se aclare. El costo, para el país en su conjunto, de la sistemática postergación de inversión real que se advierte desde hace unos 15 años con mayor intensidad, es lo que llamamos, por contraposición, el valor económico de la certidumbre.

En la sección anterior introdujimos una presunción respecto de la causa que juzgamos de mayor trascendencia en la generación de la turbulencia de precios clave. En esta sección nos proponemos ahondar y fundamentar más específicamente nuestra visión. Hacia principios de la década de 1970 comenzó a hacerse sentir, en las trayectoria de las principales variables macroeconómicas y en la "performance" global de la economía, el peso muerto de la incertidumbre de precios relativos, de la incertidumbre sobre giros, a menudo espectaculares, de la política económica: los planes de estabilización de Gelbard, Rodrigo y Martínez de Hoz, el intento de ajuste de Sigaut, la reforma financiera de Cavallo, la indecisión respecto de la política de deuda externa de Grinspun, el Plan Austral y la híbrida política que le siguió. Por obsesivo que parezca, planes económicos tan diversos como los comentados tiene un común denominador: el abrupto salto del déficit fiscal a partir de 1973; y sus diferencias estriban en las cambiantes estrategias para el financiamiento del mismo. En efecto, por aquel tiempo tomó vuelo en Argentina un fenómeno de importancia central y rara vez apropiadamente destacado. El gasto del sector público consolidado, que en 1970-72 se situó en 38% del PBI, alcanzó un sólido 49%, como promedio, para el período 1973-87. La recaudación de tributos convencionales y de tarifas públicas ha fluctuado en torno del 41% en dicho lapso; correspondientemente, el déficit fiscal se ha establecido en las cercanías del 8% (con "swaps" e intervenciones de bancos superarla holgadamente el 10%). A continuación presentamos un cuadro sinóptico que detalla las estrategias de financiamiento del déficit a lo largo del período en cuestión:

CUADRO IV
ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR
PUBLICO NO FINANCIERO

	1973/76	1977/81	1982/84	1985/87
Déficit fiscal	100	100	100	100
Deuda interna y libramientos impagos	40	46	37	21
Deuda externa	5	28	3	51
B.C.R.A	55	28	60	28

Fuente: Avila, op. cit.

El mensaje del cuadro se resume en los siguiente:

-(I) se observa una marcada alternancia en el financiamiento del déficit fiscal, entre creación monetaria —o impuesto inflacionario— y endeudamiento externo; por ejemplo, en los períodos 1973/76 y 1982/84, prevaleció el Banco Central como fuente de financiamiento, en tanto que en los períodos 1977/81 y 1985/87, predominó el financiamiento externo, siempre en términos comparados.

-(II) cuando prevaleció el financiamiento del Banco Central, aumentó apreciablemente el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero, recrudesció la inflación y las tasas de interés reales fueron negativas; así lo indica la experiencia. El tipo de cambio real, por su parte, tendió a subir sustancialmente.

-(III) cuando predominó el financiamiento externo, el tipo real de cambio se "atrasó" manifiestamente, la inflación bajó y las tasas reales de interés tendieron a ser fuertemente positivas.

Para la toma de decisiones, el déficit fiscal relevante es el que se proyecta como promedio para los próximos años; en tal sentido nuestra hipótesis explica casi naturalmente la incertidumbre que nos abruma desde hace 15 años. Si bien es menester profundizar el análisis empírico de las relaciones exhibidas, nos resulta poco cuestionable y persuasivo el nexo alumbrado entre déficit tan elevados, con estrategias de financiamiento tan cambiantes, y la volatilidad de precios relativos que discutimos. Al respecto, nuestra recomendación básica es apuntar a un déficit fiscal balanceado, no año tras año, sino como promedio de un período de no más de 3 ó 4 ejercicios, que es la extensión del ciclo económico típico de Argentina. Se combinaría así, meses de recesión con altas demandas de gastos y bajas disponibilidades de recursos convencionales (tributos explícitos y tarifas) y meses de expansión en los que se verifica el cuadro opuesto. Una práctica presupuestaria de esta naturaleza erradicaría la expectativa de un déficit significativo, neutralizando la principal usina de incertidumbre monetaria y cambiaría. Además, la estrategia volvería ocioso considerar la estructura de financiamiento del desequilibrio presupuestario, puesto que los tamaños posibles de los déficit se encontrarían severamente limitados. Los déficit transitorios se financiarían mediante la emisión de títulos de la deuda pública de largo plazo y de características financieras que los apartaran de los cuasi-dineros. No se recurriría a medidas impositivas extraordinarias, tales como aumentos de alícuotas o creación de nuevos gravámenes. Los títulos serían rescatados con los superávits presupuestarios que traen aparejados las expansiones de la actividad económica. Cuando los déficit probaran ser permanentes, deberían revisarse los niveles globales de gastos e ingresos a fin de generar un presupuesto cíclicamente balanceado en las nuevas circunstancias.

Nota: Este capítulo es una adaptación y extensión de Jorge C. Avila (1988).

La teoría económica del despilfarro público: La ineficiencia del Estado

Horst C. Recktenwald *, Guillermo A. Sandler **

El presente estudio intenta analizar un tema central de la ciencia económica: el uso no económico de los factores productivos en el Estado, buscando elementos para una teoría económica de las "fallas" del Estado, por analogía, a la teoría económica de las fallas del mercado.

En una época en que alrededor del cincuenta por ciento del Producto Bruto Interno se suministra (no se produce) a través del sector público, y además, dado que los distintos grupos sociales exigen cada vez más que los recursos económicos sean confiados a la "mano pública", la Teoría Económica del Despilfarro Público adquiere mayor significación y actualidad.

Una teoría aceptable de la Economía Pública —tanto desde el punto de vista positivo como normativo— parece necesaria y urgente por dos motivos básicos:

a) El Estado mismo transforma insumos productivos en servicios, pues produce un 17-20% del PBI e influye considerablemente con sus gastos, tributos y uso del crédito sobre la economía privada;

b) el segundo motivo para el análisis económico del Estado reside en las circunstancias, de las cuales poco conocemos, de qué manera o forma —económicamente o no— son aplicados, administrados y gastados los

recursos financieros del Estado. En suma, cuán eficiente y equitativamente el Estado y la Burocracia suministran bienes públicos a la población.

Dentro del marco teórico aquí analizado, el estudio pretende considerar tangencialmente, en forma objetiva y racional, la controversia suscitada entre los partidarios y los enemigos de la economía de mercado y la economía pública (en el idioma alemán se llama Ordnungspolitik). La cuestión de cómo subdividir las tareas o funciones asignadas al mercado y al Estado está unida inseparablemente a la de ordenamiento económico dual. (Al respecto, ver el artículo de los autores en la Revista N° 18 de la ASAP, junio de 1987). Asimismo, la respuesta a la cuestión comentada no debería basarse en supuestos ideológicos, sino más bien, en buscar soluciones con ayuda de la razón y la experiencia. Para juzgar racional y realísticamente una dada respuesta es necesario contar con los siguientes supuestos:

a) Conocer cómo es posible el abastecimiento óptimo de bienes (privados y públicos) para el individuo, y

b) conocer cómo ambos sistemas de abastecimiento, es decir, el mercado y el Estado (Budget) funcionan efectivamente, en tanto se examina el comportamiento del hombre tal cual es y no cómo debería ser.

* Director del Instituto de Economía de la Friedrich Alexander Universität Erlangen-Nürnberg (R.F. de Alemania).

** Funcionario de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria (Secretaría de Hacienda de la Nación), en uso de licencia, y Profesor Adjunto Interino de Finanzas Públicas, de la U.B.A.

Estas formulaciones han sido discutidas extensa y profundamente por la ciencia económica contemporánea en lo que se refiere a la teoría de la demanda y oferta de bienes privados. Modelos algebraicos y geométricos llenan los manuales de economía sobre el tema. En cambio, el interés científico por la economía del Estado hasta hoy día está *sesgadamente orientado*, tanto en lo que se refiere a la asignación óptima de recursos entre bienes privados y bienes públicos, como en modelos macroeconómicos, tipo Hicks. Son modelos sumamente agregados cuya distribución equitativa se asigna a un "dictador omnisciente", por ejemplo.

La elegancia de estos modelos es el resultado de un gran esfuerzo intelectual debido a dos colosos de la ciencia económica actual: el Premio Nobel Paul A. Samuelson y el patriarca de las Finanzas Públicas Prof. Richard A. Musgrave, pero se ha sacrificado la aplicación práctica.

Estos modelos no investigan el problema de cuán eficientemente son ofrecidos y distribuidos los bienes o servicios públicos. Ellos ofrecen poco sustento a cómo son utilizados "ahorrativamente" en la práctica política los recursos financieros.

Las finanzas públicas, por cierto, han desarrollado recientemente técnicas como el análisis costo-beneficio y la programación presupuestaria, que ayudan a tomar decisiones más racionales; sin embargo, ellas sólo se aplican esporádicamente.

Evidentemente, falta una teoría positiva comprensiva que explique la asignación de los factores escasos a "lo colectivo público", extensible a las conductas de todos los participantes, es decir, del ciudadano como elector, beneficiario y contribuyente; de los políticos y burócratas, en el sentido weberiano; de los grupos de intereses de toda clase, incluyendo en el análisis sus influencias sobre la oferta y la demanda públicas.

La Teoría del Despilfarro Público intenta ordenar racionalmente las múltiples causas posibles de despilfarro en el sector público y lograr conformar una estructura funcional.

Recientes estudios, por primera vez, han ordenado racionalmente bajo un concepto analítico la multiplicidad de causas, debido a la falta de economicidad del Estado y de la administración pública, logrando funcionalidad en su contexto.

Con ello, se formularán posibles pérdidas de bienestar social que el Estado causa (debido esencialmente a su aparato burocrático) como oferente monopolista de bienes públicos, constituyendo el punto central del análisis de este estudio.

La observación social, la experiencia histórica, la experimentación económico-política y el razonamiento humano han hallado (como resultado del esfuerzo científico y filosófico acumulado durante siglos) una multiplicidad de causas por falta de economicidad, cuando los recursos escasos son utilizados, financiados y administrados colectivamente.

Estas causas pueden basarse en:

a) La naturaleza del ser humano (cómo es y cómo actúa, y no cómo debería ser).

b) El sistema político y burocrático oferente y las formas de administración y financiamiento de los bienes públicos.

Al primer grupo pertenecen, por lo menos, ocho experiencias básicas del ser humano que valen secularmente. Tienen carácter axiomático, no son elaboradas ficticiamente ni construidas para fines analíticos, sino que resultan de la observación y la experimentación (como el intercambio, p.ej.), y están situadas entre el instinto y la razón humana (es decir, son características más bien inconscientes).

a.1) Interés propio o impulso decisorio y motor del ser humano en su esfuerzo universal, continuado e ininterrumpido por mejorar su existencia, elevar su bienestar personal y lograr reconocimiento social por parte del prójimo.

a.2) Las necesidades son sentidas únicamente por los individuos. Por lo tanto, no existen necesidades colectivas, sino que las llamadas necesidades colectivas representan el medio para satisfacer las necesidades individuales en forma eficiente y equitativa.

a.3) El ser humano se interesa más por sí mismo o su familia que por los otros miembros integrantes de la sociedad.

a.4) El ser humano siente cierta inclinación por las ficciones más que por los hechos, sobre todo en lo que se refiere a sí mismo, pero también en cuanto a su medio ambiente (por ejemplo, la conocida ilusión impositiva o ilusión monetaria).

a.5) El ser humano utiliza y consume en forma desplifarrada los bienes que real o supuestamente nada le cuestan.

a.6) Los bienes meritorios que la sociedad ofrece sin costo alguno y, por lo tanto, libremente, porque él como ciudadano debe consumirlos, los utiliza siempre que pueda sacar alguna ventaja personal e incluso en exceso.

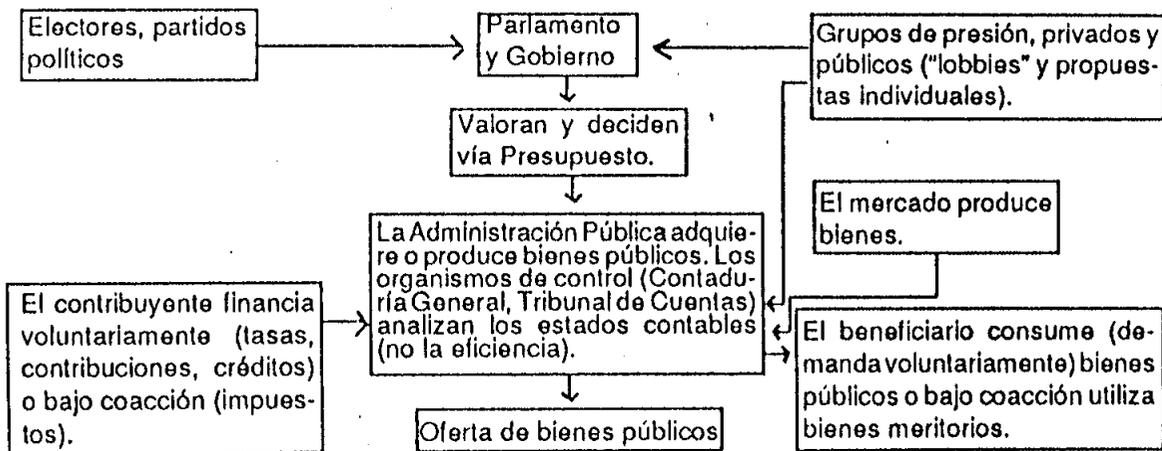
a.7) El ser humano cuida mejor aquello que le pertenece en propiedad individual que lo que pertenece a un grupo mayor (consorcio en propiedad horizontal) o a la comunidad donde vive (municipio), por ejemplo.

a.8) El orden en la sociedad permanece intacto cuando las relaciones de propiedad son firmes, de tal manera que no existen motivos inmediatos para discusiones sobre el uso de las cosas en propiedad colectiva. (Igualmente, en lo que se refiere a las cargas impositivas, al financiamiento y mantenimiento de bienes públicos.)

En el grupo b), que se refiere a las causas condicionadas al sistema, en lo inherente a la ineficiencia del funcionamiento del Estado, cabe mencionar las siguientes:

b.1) La complejidad del aparato político y administrativo, al que le corresponde la tarea de abastecer a la población en la mejor forma posible, con bienes públicos, en un mundo de escasez. Este intrincado sistema está integrado por electores, partidos políticos, representantes del pueblo, gobierno, burocracia, "lobbies", propuestas de individuos, medios de comunicación, organismos de control, los cuales actúan en forma inmediata o mediata en el complicado proceso de las decisiones públicas.

CAUSAS DE INEFICIENCIA EN EL ESTADO



La tajante separación existente entre el individuo-contribuyente, el individuo-oferente, el individuo-beneficiario del servicio o bien público conduce al despilfarro (pérdida de bienestar social).

Los modelos bidimensionales utilizados en las finanzas públicas simplifican considerablemente la realidad en tanto mantienen constantes los otros determinantes.

b.2) En oposición al proceso de intercambio o compraventa que se realiza en el mercado, donde las decisiones, las prestaciones y contraprestaciones se reflejan en el precio y son evidentes para los participantes (oferentes y demandantes), encontrándose entrelazados entre sí uno actu; en cambio, en el sistema público, el contribuyente, el beneficiario, el decisor y el oferente (como productor y/u oferente) están, por regla general, rigurosamente separados entre sí, al proveer de servicios o bienes públicos.

Las fallas, debidas a este principio llamado de integración de las personas mencionadas, contribuyen decididamente a una ineficiencia potencial, porque la conducta de cada uno de los participantes (en la práctica y en la teoría) referida a la eficiencia, cambia básicamente en forma negativa.

El desacople existente entre cada una de las demandas sociales, por una parte (a cargo generalmente de desconocidos), y la propia responsabilidad financiera, por otra, sobrepasan simplemente al individuo, fomentando una conducta egoísta o el egoísmo de grupo y perjudicando al sentimiento comunitario.

La conducta "ventajista" del individuo (freerider), del grupo, de la región o de las generaciones en lo que respecta al uso y financiamiento de los bienes públicos, pasa a ser una consecuencia explicable, comprensible y obligada a analizar la teoría económica del Estado. Conducta que responde a la naturaleza humana, pero que conduce a la ineficiencia y a la distribución no equitativa de la riqueza entre los ciudadanos.

Esta separación artificiosa, incluso en los modelos teóricos, es un grave error. La inteligencia puramente analítica, sin sentido por la síntesis e innovación y sin experimentación ni análisis empírico, conduce frecuentemente a una genial parcialidad. Quien esté acostumbrado a demandar y usufructuar sin tener que pagar algo por ello, nunca estimará correctamente el precio o el valor de un bien, porque no conoce siquiera su costo de oportunidad.

b.3) No existen, por un lado, estímulos suficientes para actuar eficientemente, ni tampoco sanciones efectivas para todos aquellos que obran ineficientemente.

Si el propio Estado produce u ofrece al mercado bienes o administra la propiedad colectiva, a los agentes públicos les falta tanto el interés material como también la presión u obligación al esfuerzo, sea por competencia interna o externa, sea por legítimos y corrientes controles y castigos, como sucede en el funcionamiento del mercado. Las mejoras salariales automáticas y la jerarquización anual garantizada de los sueldos (bajo condiciones de monopolio sindical) reducen comprensiblemente los estímulos personales (pecuniarios). De igual naturaleza son la permanencia en el cargo o la seguridad del mismo.

El sistema social carece además de las transformaciones tecnológicas en sus funciones y la utilización de la fuerza laboral en sus usos más productivos, como resulta ser eficientemente empleada en la economía de mercado.

Allí es donde el ethos profesional (o sociológicamente en los roles o en el sentido por el bienestar común), como motivación para el esfuerzo, se desarrolla débilmente y en tal sistema se trabaja obligatoriamente en la manera más ineficiente.

Lo mismo rige para los mecanismos de sanción. Tal es el caso de la responsabilidad personal e institucional por el planeamiento equivocado, falsos pronósticos o malas de-

cisiones y equivocadas ejecuciones. Por consiguiente, sería completamente absurdo pensar que tal sistema use, bajo tales circunstancias, los medios confiados en forma eficiente e incluso los distribuya equitativamente.

Tales errores (pérdidas de bienestar social) no pueden ser ni siquiera comprendidos ni medidos; menos aún cuando no existen verdaderos mecanismos de control.

b.4) El antiguo sistema presupuestario y contable es completamente inapropiado para medir y comparar el éxito o fracaso de una decisión política y la distribución equitativa de los beneficios y costos para el ciudadano, la región y las generaciones futuras.

En la teoría y en la práctica, domina ampliamente la idea de que el aparato burocrático sólo aspira a la cobertura de las necesidades o demandas y deja fuera de consideración el principio económico de la maximización de la utilidad neta.

b.5) Otra fuente importante para la pérdida de bienestar social es el gasto creciente a causa de la información; la rigidez e inamovilidad de la administración burocrática a través de multiplicativas disposiciones jurídicas, deben invertir mucha energía en la lucha por las competencias jerárquicas.

Sobre el costo de los actos administrativos específicos (por ejemplo, el costo administrativo del cambio en una tasa impositiva) o de las decisiones políticas (por ejemplo, la preparación, la ejecución y las implicaciones de leyes y disposiciones específicas), poco o nada es lo que se ha estudiado.

b.6) La observación y el análisis empírico

permiten suponer que el anhelo natural de los políticos y la burocracia hacia ventajas personales (pecuniarias y no pecuniarias), como p.ej., mejoras salariales, participación mayor en el poder, ascenso social, mayor prestigio, preferencias en forma abierta o encubierta, genera un mayor gasto o una ampliación de los costos, pero, sin embargo, apenas produce un incremento en la productividad. En general, el producto o la utilidad de su trabajo es prácticamente desconocido.

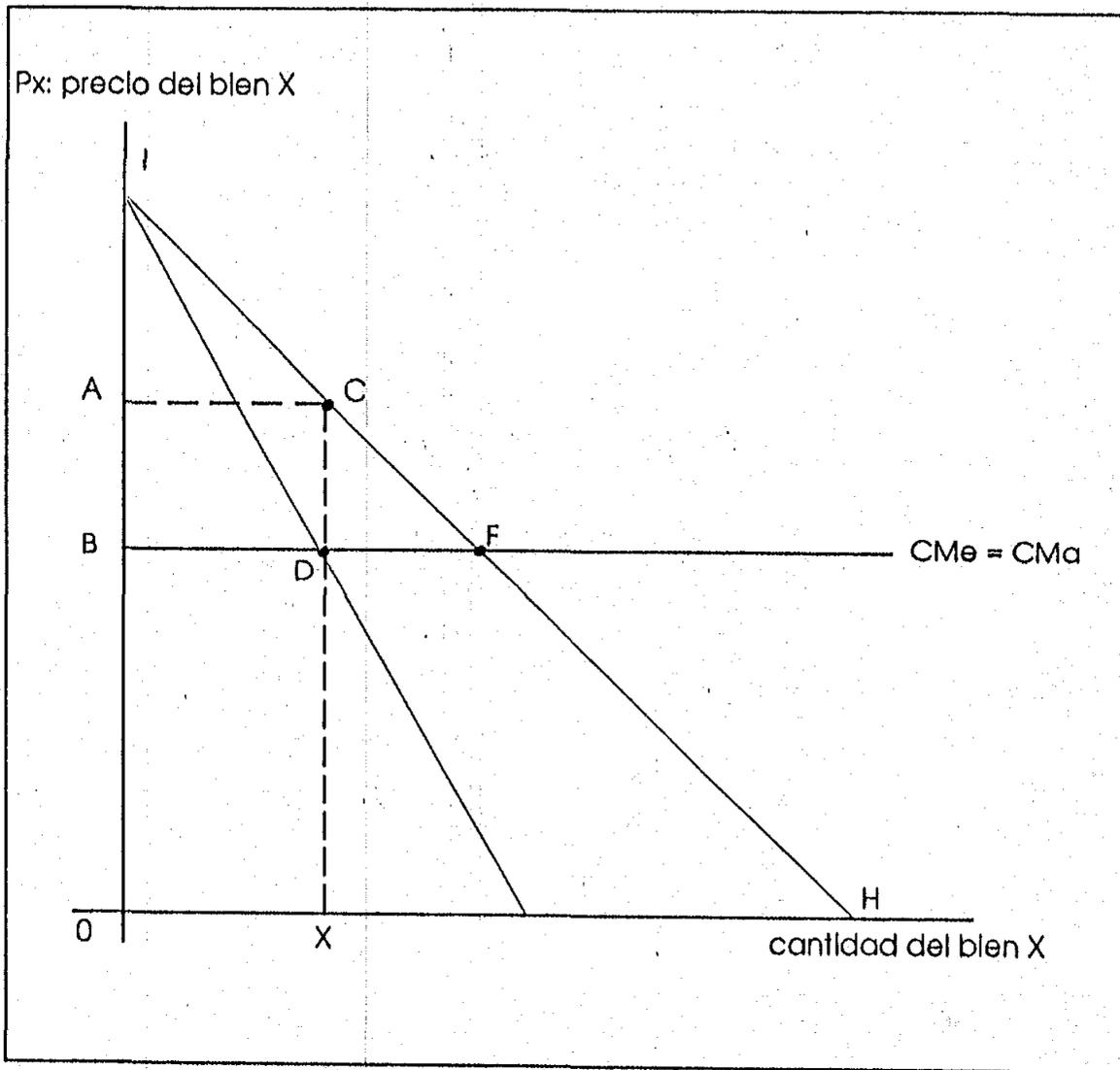
En la teoría y en la práctica se acepta ampliamente, en forma equivocada y no demostrada, que la producción pública tiene lugar mediante la combinación de insumos a costos mínimos.

b.7) Falta de un efectivo control a través de los ciudadanos que financian el bien público o del beneficiario que lo recibe. Asimismo, este último puede sobredemandar en cantidades insaciables, debido a la existencia de tarifa nula, cualquier servicio público que se le ofrezca.

b.8) Los autocontroles de la administración pública son en general meramente formales y sin efectos duraderos, no existiendo procedimiento alguno para medir la eficiencia del servicio que se presta.

b.9) Una de las causas más importantes de la pérdida de bienestar reside definitivamente en el poder monopólico del Estado, unido a su poder coercitivo. Con ello, sus efectos negativos sobre el bienestar son mucho mayores que los causados por los monopolios privados, como trataremos de demostrarlo.

Ejemplo gráfico del modelo "tradicional" de monopolio privado

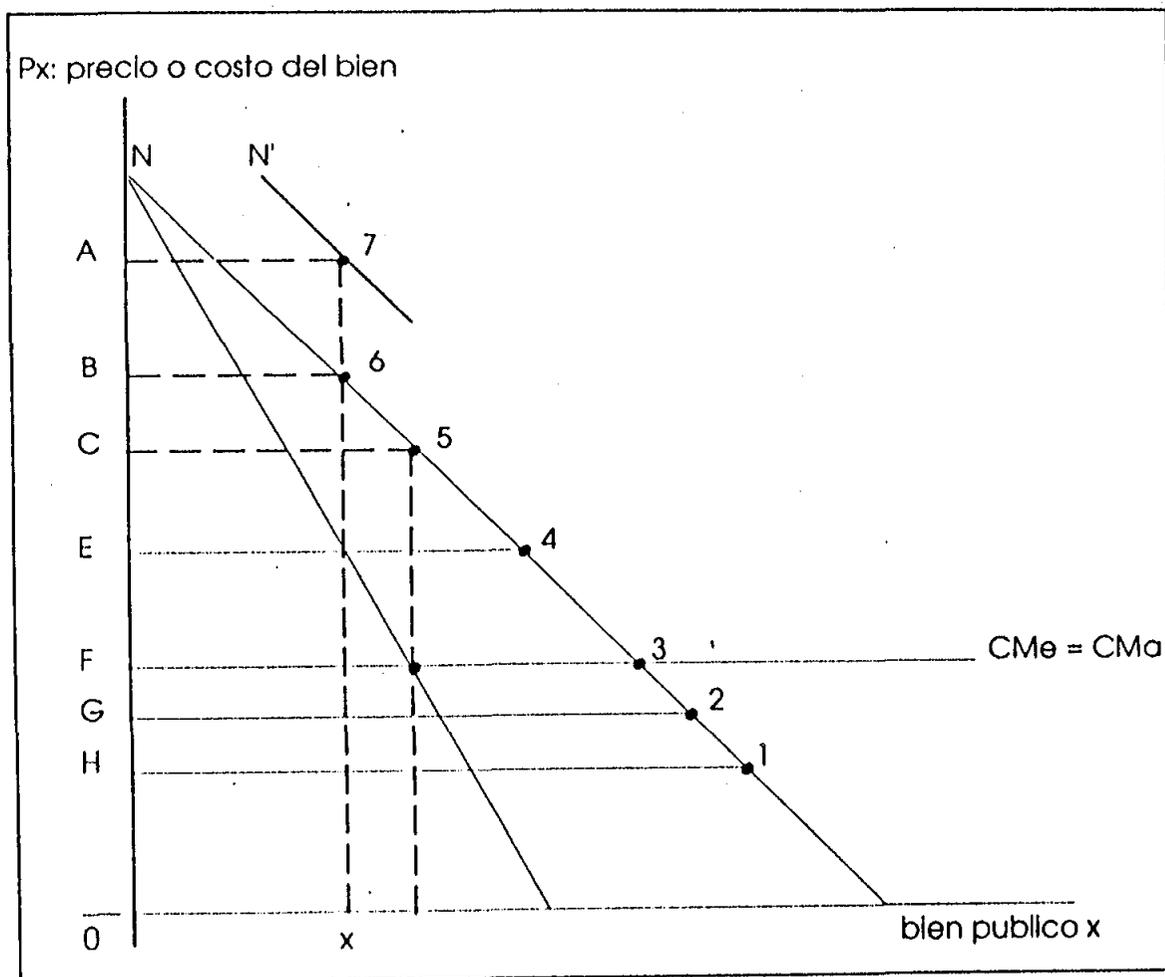


En la ordenada indicamos el precio del bien x ; en la abscisa, la cantidad del bien x . La línea HH expresa la demanda de mercado que bajo condiciones monopolísticas es idéntica a la demanda dirigida al único oferente (la empresa es la industria). La línea horizontal expresa el costo marginal (CMa) y el costo medio (CMe), que a los efectos de simplificación se trata de una función de producción lineal homogénea. La línea IMa es la función del ingreso marginal y representa el cambio del ingreso como consecuencia del cambio en el precio.

La pérdida de bienestar que un monopolista causa puede representarse por el triángulo sombreado.

El monopolista que aspira a la ganancia máxima se ubicará en el punto C (punto de Cournot), obteniendo la ganancia $ABCD$, pero al consumidor todavía le queda una renta de IAC . Solo se pierde el triángulo sombreado CDF . Una parte de la renta del consumidor que se lograría con el precio de competencia F , fluye al bolsillo de monopolista como ganancia (= $ABCD$). El bienestar, pues, no se reduciría en una ganancia adicional, sino que se distribuye de otra manera: los consumidores deben renunciar a una parte de su renta que fluye como ganancia para el monopolista. El valor que se expresa en este triángulo se llama pérdida de eficiencia económica o ineficiencia alocativa

Ejemplo gráfico del modelo de monopolio público



Partamos de un modelo semejante al de monopolio privado, pero iremos incorporando nuevos elementos que incrementan la pérdida de bienestar social.

En el eje de las abscisas coloquemos el bien por proveer y en el eje de las ordenadas el precio o costo del bien, y analicemos distintas situaciones del mercado:

(1): Competencia dinámica. La existencia del empresario innovador hace disminuir los costos mínimos $(OII) = \text{precio}$.

(2): Si la competencia dinámica se desenvuelve con ciertas restricciones puede obtenerse el costo OG.

(3): Competencia estática: el costo se define por OF y es la forma anticuada de considerar la competencia perfecta.

(4): La competencia estática y restricciones dan el costo OF más una cierta ganancia como consecuencia del poder de mercado entre F y C.

(5): Monopolio estático: costo OF más ganancia monopólica FC es igual al precio OC (versión anticuada de monopolio de Cournot).

(6): Monopolio absoluto (estático) del Estado: costo OB = "Precio tributario".

(7): Con demanda artificialmente producida N' , implica que el costo será OA = impuestos sobredimensionados.

Sobre la base de lo comentado siguiendo con el análisis del punto b.9), resultan finalmente las siguientes características del monopolio público:

1. Su poder monopólico es absoluto, es decir, no existe competencia potencial ni efectivo control monopólico.

2. La entrada a la oferta o prestación de servicios está automáticamente prohibida, con todas las pérdidas de bienestar del mercado no competitivo.

3. La competencia sustitutiva está excluida, a menudo incluso legalmente.

4. Estímulos para efectuar innovaciones tecnológicas, mejoramiento del "management" y obtención de organizaciones más efectivas, no tienen lugar, como sucede, por ejemplo, en los mercados oligopólicos, y por ello no existe ninguna presión para incrementar la economicidad.

5. La presión o la motivación para una mayor producción es casi nula, porque el patrimonio es de propiedad colectiva.

6. La curva de demanda del monopolista es relativamente inelástica, puesto que los bienes en general son vitales e inclusive deben consumirse meritoriamente, al estilo Musgrave.

7. En general, la cobertura de las posibles pérdidas financieras que generan ciertos bienes, provistos o producidos por el Estado, está plenamente garantizada.

8. El propio interés político y burocrático está estrechamente ligado a la expansión permanente de los costos y gastos, en vez de incrementar la productividad.

El modelo expuesto intenta por primera vez comprender la multiplicidad de ineficiencias potenciales e integrarlas analíticamente a causa del sistema político y del comportamiento del ser humano.

Nuevos conceptos de la pérdida potencial de bienestar por el Estado y la administración pública

Ineficiencia-Q e Ineficiencia-R

Para analizar los elementos de un posible despilfarro en la economía del Estado, para lograr una relación formal y ordenar los numerosos ejemplos que se dan en el mundo de la experiencia personal y en el comportamiento objetivo, se intentará desarrollar un modelo que permite comprender la anatomía potencial de las pérdidas de bienestar social por un monopolio público.

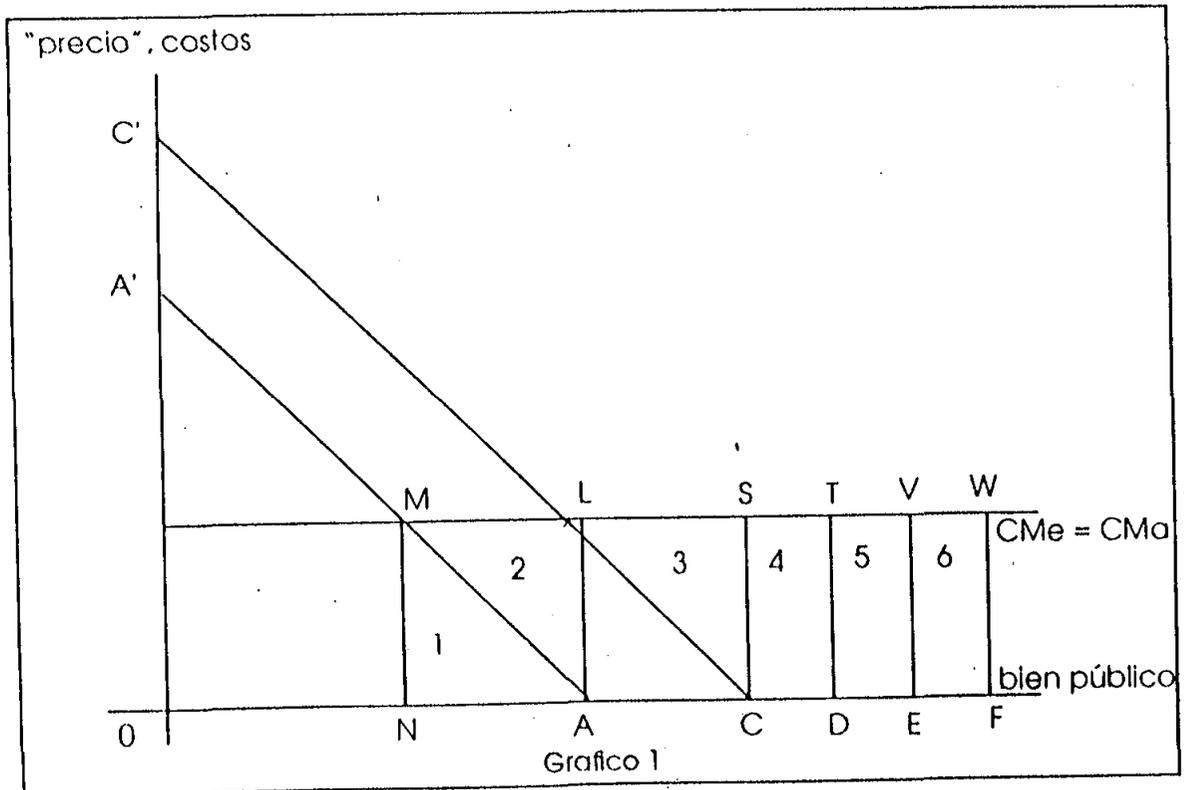
El nuevo concepto intenta:

- a) Integrar analíticamente todos los fenómenos de ineficiencia que causa el sistema social, y
- b) explicar las pérdidas en tanto estas causas están relacionadas con la conducta básica del ser humano.

El despilfarro potencial se llama Ineficiencia-R, en tanto el monopolio estatal produce u ofrece (le falta presión externa para actuar con eficiencia mediante la competencia, por el carácter patrimonial del capital, por la distinta condición de contribuyente y demandante, por el interés propio de la burocracia estable, etc.) con costos sobredimensionados de naturaleza técnica, organizativa y financiera. Se habla de Ineficiencia-Q cuando el principio de integración se relaja y los contribuyentes se desligan de los beneficiarios o demandantes y decisores.

Ineficiencia-Q

Representemos nuevamente el modelo de monopolio público y analicemos algunas causas de despilfarro que provienen del lado de la demanda pública (Ineficiencia-Q):



Mencionaremos algunos ejemplos prácticos:

1. Si el beneficiario de un bien valora su utilidad según su costo de oportunidad (por lo menos su pérdida de tiempo libre), corresponde la recta AA' y la cantidad-sociedad-con tarifa efectiva o supuesta nula OA, surgen pérdidas económicas al nivel de NALM (espacios 1 y 2).

La curva A'A corresponde posiblemente a la demanda de mercado.

Si existen precios políticos o administrados (tributos) bajo reales costos de oportunidad, la tendencia es al despilfarro: más se pide cuanto más se usa.

2. Si el beneficiario no es el contribuyente, se debería valorar según los costos de oportunidad. Esta evaluación, por regla general, está situada por debajo de la recta A'A.

3. Si se parte del principio llamado "voluntad" o "predisposición de pago" (C'C) por parte del beneficiario, se incrementará la capacidad instalada para mayores exigencias (OC).

La valoración se exagera en forma natural, puesto que:

a) Los presuntos tributos no se realizan, de modo que el concepto de costo de oportunidad no forma la base real de valoración, y

b) un tributo que cubre la voluntad o predisposición de pago proporciona más bien éxito al proyecto de que se trate.

Como consecuencia de esta sobrevaloración, surge una pérdida de bienestar social del orden ACSL (espacio 3).

4. Si se pregunta al beneficiario por sus preferencias, es decir, por sus listado de deseos (D'D), nuevamente su capacidad para pretender será mayor, originando una pérdi-

da adicional de bienestar, despilfarrando los recursos escasos a través del espacio 4 (CDST).

5. La existencia real o imaginaria de tarifa nula causa, además, pérdidas adicionales. Bienes que nada cuestan son evidentemente despilfarrados, es decir, son usados y consumidos con menor cuidado que los bienes propios. Esto tiene lugar también en el uso del patrimonio público. Por ejemplo, un bien público divisible es la demanda desenfrenada de medicamentos gratis o demanda de servicios médicos gratuitos (obras sociales). La cantidad adicional usada en forma despilfarrada es AC.

6. Junto a estas pérdidas, que surgen como consecuencia de basarse en falsos tributos, conduce a una demanda artificialmente producida, teniendo como consecuencia el despilfarro: los funcionarios políticos y/o administradores pueden producir por propio interés o a través de los "lobbies" una oferta exclusiva, en cuanto aquéllos:

a) Preguntan a los beneficiarios por sus listados de preferencias (D'D), o

b) sugieren o suponen una demanda (bienes meritorios) que está por encima de la capacidad de la tarifa nula OA.

Esta equivocación en la inversión se origina fundamentalmente cuando se supera la cantidad ON, donde la demanda es cubierta financieramente por los contribuyentes, quienes son los que sufren la carga fiscal.

El interés propio de los funcionarios políticos o de la burocracia estable puede estar fundado en el prestigio personal, institucional, regional o en una futura reelección política.

Tal conducta se puede ver facilitada cuando los contribuyentes del proyecto público, financiado vía impositiva, son desconocidos

o cuando otros entes gubernamentales lo financian total o parcialmente. Ejemplos: universidades, instalaciones polideportivas, autopistas, centros culturales, etcétera.

El espacio designado con el número 5 (DEVT) representa la demanda sobredimensionada políticamente; el espacio 6, la sobrecapacidad que ocasionan los administradores, condicionados por su naturaleza humana y por el sistema social.

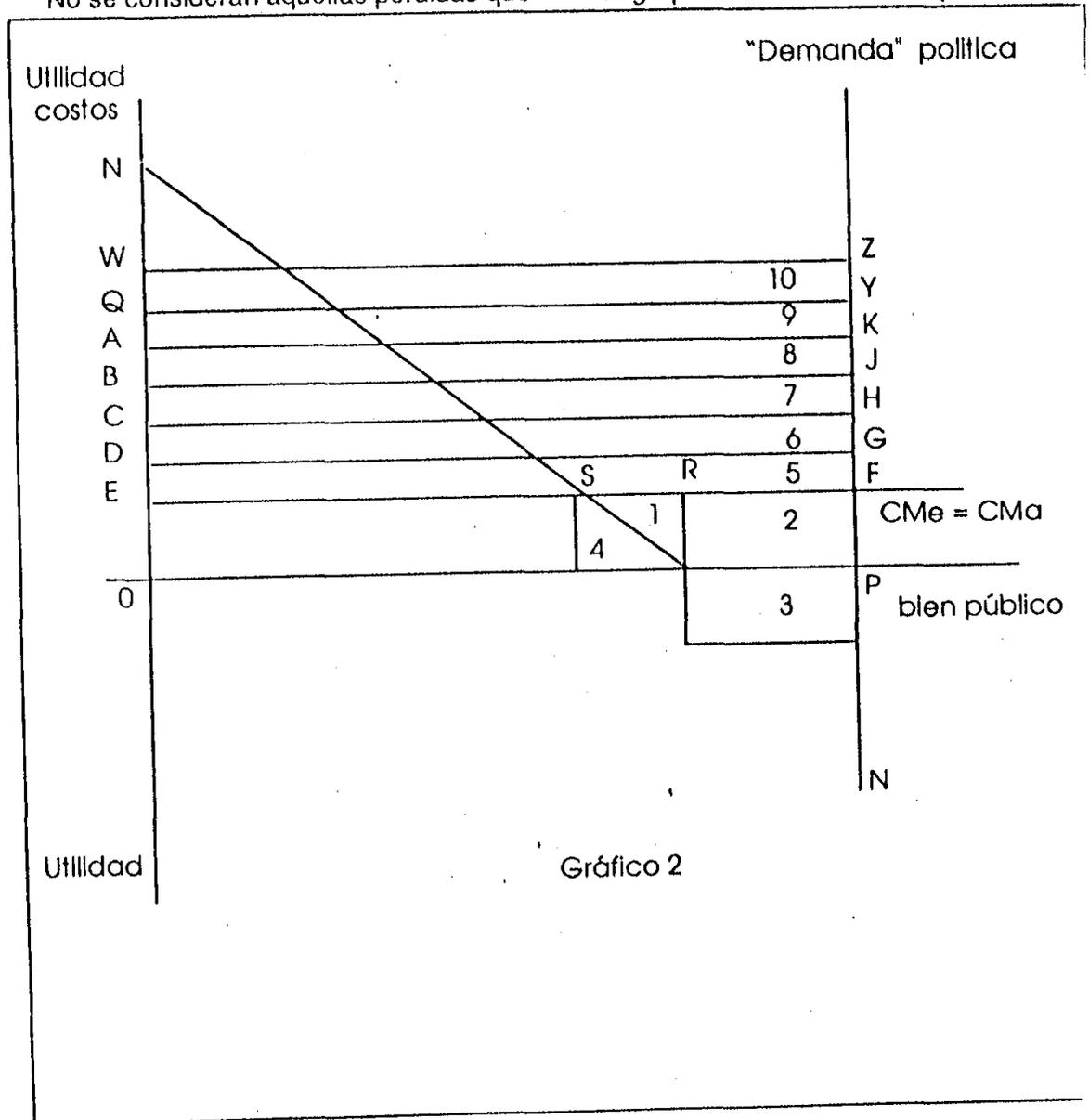
son causadas por una permanente subutilización de las instalaciones (nataorios públicos), que debido a los altos costos de mantenimiento y/o de su menor utilización permanecen cerrados durante cierta época del año.

Ineficiencia-R

Tratemos de representar este concepto en un gráfico como el siguiente:

No se consideran aquellas pérdidas que

El grupo de costos EFZW expresa la Ine-



ficiencia-R. La característica de todas ellas son los costos medios y marginales sobrevaluados (de carácter técnico, organizativo y financiero), tanto en la propia producción de los bienes públicos como en las compras en el mercado de bienes e insumos, en la propia administración, en la estructura regional y en la forma de financiamiento de los entes del Estado.

También la Ineficiencia-R tiene una serie de fundamentos que se ordenan según sus causas naturales y condicionadas al sistema social. Las pérdidas en la economicidad pueden dividirse según distintos criterios y distinguimos siete grupos:

1) Los costos medios sobrevaluados pueden generarse como consecuencia de la propia producción de bienes públicos (aproximadamente un 16-20% de los gastos del Estado). El grupo de costos EFGD (espacio 5) comprende esta pérdida a causa del aparato político y burocrático, que surge como resultado de que quienes participan en la oferta y su utilización están desvinculados en la relación de intercambio; en general, el interés personal de los políticos y de la burocracia estable está correlacionado con la expansión de los costos o gastos; el sistema presupuestario y contable es anticuado y con fuerte tradición camaralista, falta absoluta de competencia y/o motivos de innovación tecnológica, y los estímulos y sanciones en la organización administrativa pública son poco eficaces.

2) La Ineficiencia-R puede tener otra dimensión cuando el Estado compra los bienes en el mercado para ofrecerlos al uso público (provisión de bienes), caso en que se presentan problemas de calidad-precio. El rectángulo DGHC (6) describe este hecho.

3) El espacio 7, a saber, CHIB, responde

a los costos de una administración ineficiente de los recursos colectivos, que no se pueden aceptar como costos económicos, tanto en la producción como en la distribución de servicios públicos. Esto vale para la totalidad de la propiedad pública o colectiva, en tanto no se pueda incorporar el uso de las instalaciones y el patrimonio público en el presupuesto nacional y en el análisis costo-beneficio.

4) El rectángulo BKA expresa la pérdida de bienestar que nace como consecuencia de la forma en que se efectúan la percepción, la administración y la aplicación de los ingresos fiscales.

5) Dos razones significativas, causantes de despilfarro, son los costos adicionales por la puesta en vigencia de una disposición legal cualquiera (AKYQ y 9). Valórese el gasto que se produce cuando se cambia el nombre de un ministerio, la planilla de una declaración impositiva, por ejemplo.

6) La estructura territorial ineficiente del Estado, motivada por razones más bien históricas, cuando desestima el principio de integración y exige mecanismos horizontales y verticales de compensación financiera entre las provincias (rectángulo QYZW, 10).

7) La ineficiencia alcativa puede presentarse allí donde la oferta sobreestimada está vinculada con utilidades negativas. Junto al uso despilfarrador de la tarifa nula, se llega a tales pérdidas porque debe renunciarse al financiamiento de proyectos privados o públicos con beneficio neto, porque los recursos escasos fueron mal invertidos (rectángulo MXNP, 3).

Los autores han querido presentar brevemente un tema, el de las "fallas" económicas del estado y sus ineficiencias en oposición a las "fallas" del mercado, cuya presentación sirve como punto de partida para investigaciones más específicas si se desean conocer mejor algunos problemas vinculados al sector público o con la provisión de bienes sociales.

Asimismo, con el propósito de que la solución de los problemas que hacen a la asignación de los recursos en el Estado, tengan una base más científica y no meramente casuística, se sugiere que la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires cree el **Instituto de Finanzas Públicas** donde docentes, alumnos y especialistas de distintas disciplinas —sin distinción de carrera— pero mancomunados por los aspectos que hacen al fenómeno cognocitivo de las finanzas públicas puedan cambiar experiencias y lograr un remozamiento académico de cada una de ellas, que tanto lo necesitan.

Una vez creado el Instituto, y en funcionamiento, deberían desarrollarse regularmente Seminarios, a cargo de profesores nacionales y extranjeros, en que pueden participar no solo docentes y alumnos sino

también invitados especiales pertenecientes a otros campos del saber.

Los seminarios deben ser dinámicos y variables según la importancia de los temas. A manera de ejemplo deberían estudiarse temas como: "análisis crítico de las fallas del mercado y del Estado"; "comprensión de teorías positivas para determinar la extensión de la actividad pública"; "funciones del Estado y su distribución federal"; "análisis crítico de la integración del Estado en los modelos macroeconómicos"; "el problema del endeudamiento público en los EE.UU. y Argentina"; "investigación crítica sobre los impuestos, la oferta laboral y la economía subterránea"; "conflicto entre eficiencia y redistribución del ingresos"; "tareas y problemas de análisis costo-beneficio en el marco del presupuesto por programas"; "competencia dinámica e impuesto a la ganancias" y cualquier otro tema que planteen los participantes.

En este sentido, cabría a la Secretaría de Hacienda de la Nación, mediante un convenio con el Instituto, otorgar apoyo financiero y de esta manera como contrapartida contar con profesionales dispuestos a integrar parte de sus cuadros técnicos o de cualquier organismo Nacional, Provincial o Municipal del país.

INDICADORES PARA LA MEDICION DE LA GESTION PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL*

Marcos Pedro Makón

1. Presentación

El presupuesto debe reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las instituciones públicas. Para ello es necesario que la técnica presupuestaria posibilite una clara determinación, utilización e interpretación de los elementos que conforman dichos procesos.

Esos elementos son: los bienes y servicios que se producen, los recursos reales que se utilizan y los recursos financieros que se requieren. Todos ellos deben estar interrelacionados y combinados tanto en cantidad como en calidad.

La experiencia de las reformas presupuestarias demuestra que se han logrado importantes avances en los aspectos formales, tales como la conformación de las estructuras programáticas y los esquemas de presentación de los documentos presupuestarios, mientras que se han descuidado los aspectos de contenido de la programación presupuestaria, el no desarrollarse sistemas

de información y registro de la producción pública, de los recursos reales y de indicadores de la gestión presupuestaria. Los recursos financieros, expresados en créditos presupuestarios y en el registro de su utilización, son los que han tenido un mayor desarrollo, ya que su instrumentación es imprescindible para establecer los límites máximos a gastar y, por ende, para dar cumplimiento al control legal del uso de dichos recursos.

La expresión, en el presupuesto, de la producción de bienes y servicios posibilita no sólo la toma de decisiones de los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de las políticas, sino que es una base esencial para analizar, controlar y evaluar la gestión presupuestaria.

Para que el proceso de reforma presupuestaria iniciado en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires trapase la "frontera" de la aplicación formal de la técnica de programación presupuestaria, son necesarios el desarrollo gradual de un sistema de medi-

* Subproyecto Administración Financiera — Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires — Organización de los Estados Americanos

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y, por tanto, no comprometen a la Organización de los Estados Americanos, por la cual fue contratado para prestar servicios de consultoría en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

ción de la producción y el establecimiento de indicadores de la gestión presupuestaria.

El objetivo de este documento es el de presentar las bases conceptuales y operativas mínimas, y a la vez generales, que orienten la instrumentación de dicho sistema en la Municipalidad de Buenos Aires. Es necesario señalar que los planteos que aquí se hacen se refieren exclusivamente a los indicadores utilizados en los procesos productivos y no a los referidos a los aspectos macro de la gestión presupuestaria global. Un sistema integral de indicadores debe contemplar también los de naturaleza macropresupuestaria o global.

Previo al inicio del tratamiento del tema, cabe realizar una reflexión. La importancia del desarrollo de los aspectos cuantitativos incluidos en el presupuesto, si bien es fundamental para efectuar un análisis integral de la gestión presupuestaria, no toda la producción pública es posible de cuantificar (existen servicios que son cuantificables) y, por otro lado, el análisis de la producción cuantificable debe complementarse con exámenes de los aspectos cualitativos contenidos en ella. Una no clara comprensión de ello ha llevado, en muchos casos, a un excesivo cuantitativismo que, en los hechos, ha desvirtuado el uso de la técnica del presupuesto por programas.

Se cuantifican aspectos irrelevantes que no sólo no posibilitan vincular las políticas y planes con los presupuestos, sino que no son necesarios para definir criterios de asignación de recursos. Esto ha llevado a que, en repetidas oportunidades, los niveles políticos y directivos de la administración cuestionen la utilidad y necesidad de la técnica de programación presupuestaria en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos para producir bienes y servicios.

Si bien este documento se refiere exclu-

sivamente a los aspectos cuantitativos, no debe dejar de considerarse que el desarrollo de éstos es condición necesaria pero no suficiente para obtener avances en cuanto al desarrollo del contenido de la programación presupuestaria y, por ende, de la reforma presupuestaria. La consideración de los elementos cualitativos de los procesos productivos públicos es una parte esencial del análisis integral que debe realizarse de la gestión presupuestaria pública.

2. Medición de la producción

2.1 Objetivos

Como ya se señaló, la medición de la producción es un requisito o característica de la técnica de programación presupuestaria ya que contribuye, a través de la cuantificación de los resultados y de los recursos requeridos por los procesos productivos, a la adopción de decisiones sobre los mismos.

De lo anterior se deduce que los objetivos centrales que se pretende alcanzar con la medición de la producción son los siguientes:

a) Facilitar la toma de decisiones sobre el tipo y la magnitud de la producción de bienes y servicios que se requieren para el logro de las políticas.

b) Servir de base para la determinación y el cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo los procesos productivos.

c) Contribuir a la realización de los análisis de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria pública.

La no consideración de estos objetivos o "razón de ser" de la medición de la producción ha llevado a que, en muchos casos, se incluyan en los documentos presupuesta-

rios cuantificaciones que no sólo no brindan elementos de juicio sobre la gestión presupuestaria, sino que desvirtúan la esencia de la técnica del presupuesto por programas.

Cuantificaciones como "audiencias", "reuniones", son utilizadas muy comúnmente para reflejar acciones de naturaleza administrativa no cuantificables.

Por otro lado, en muchas ocasiones se confunde la necesidad de expresar la cuantificación de la producción —para cumplir con los objetivos arriba señalados— con la presentación, en los documentos presupuestarios, de los planes de trabajo de las unidades ejecutoras, a nivel de acciones microoperacionales.

Todo esto ha originado largas listas de cuantificaciones que se incluyen en los documentos presupuestarios, quitando claridad a éstos, a la vez que mediatizan, ante los niveles políticos y directivos, las ventajas de la programación presupuestaria.

A su vez, esto ha obstaculizado la instrumentación de mecanismos de control y evaluación. Al no presentarse una clara distinción entre los distintos bienes y servicios que se producen, no es posible establecer las relaciones de condicionamiento entre ellos y, por tanto, analizar las causas de los desvíos; por otro lado, las cuantificaciones "intrascendentes" desde el punto de vista presupuestario, al ser numerosas y de difícil registro, se repiten anualmente, dando la sensación de una aparente continuidad cuantitativa a la producción de los programas que ejecutan los organismos.

2.2 Unidades de medida

La cara precisión y expresión de las unidades de medida es una de las condicionantes básicas en la instrumentación de un sistema de medición de la producción.

La unidad de medida es la expresión que sirve de base y permite cuantificar la producción de un bien y servicio.

Para su adecuada determinación, la unidad de medida debe cumplir con los siguientes requisitos: (1)

a) Ser concreta y homogénea. En ningún caso, la unidad de medida puede expresarse utilizando la palabra "unidad" o "uno". Si el producto es "dictado de clases" la unidad de medida será "hora-clase" y no "hora"; si el producto es "atención médica en consulta externa", la unidad de medida será "paciente atendido" y no "personal"; si el producto es "mantenimiento de vehículos de transporte", la unidad de medida será "vehículo" y no "unidad".

b) Representativa del producto. En algunos casos, una sola unidad de medida no es suficiente para expresar la naturaleza del producto y, por tanto, para que ello suceda se requiere contar con más de una. Por ejemplo, el producto "pavimentación de calles" se puede expresar en las siguientes unidades de medida: "cuadra pavimentada" y "metro cuadrado pavimentado"; el producto "atención materno-infantil" cuenta con dos unidades de medida: "madre atendida" y "niño atendido".

(1) OEA — Administración para el Desarrollo — Evaluación presupuestaria — pág. 27 — V Seminario Interamericano de Presupuesto — Quito — Ecuador, 1975.

c) Debe identificar el respectivo bien o servicio de que se trate y no otro producto relacionado con aquél. Por ejemplo, si el producto es "atención alimentaria a ancianos", la unidad de medida será "ración alimenticia" y no "anciano"; si el producto es "limpieza de calles", la unidad de medida es "metro lineal limpiado" y no "kilómetro recorrido".

d) Debe ser utilizable como unidad de registro, es decir que, además de referirse a aspectos cuantificables, debe ser de naturaleza tal que posibilite que la realización del respectivo bien o servicio pueda ser registrada e informada. Por ejemplo, si el servicio a producirse es "erradicación del insecto portador de la malaria", las unidades de medida podrán ser: "hectárea fumigada", "vivienda rociada" y no "insecto exterminado".

e) Debe expresarse en términos sencillos y claros, de manera que el respectivo bien o servicio pueda ser comprendido e interpretado por no especialistas.

Las unidades de medida pueden ser clasificadas de acuerdo con los siguientes criterios:

a) según su grado de uso:

— **comunes o universales**, tales como las que reflejan los sistemas legales de medición (metro, kilómetro, hectárea, etc.)

— **específicas** o propias de cada tipo de bien o servicio.

b) según su grado de complejidad:

— **simple**, es decir que expresa una sola unidad (paciente)

— **compuesta**, sea que se presenta combinando dos unidades (paciente-día)

Cabe destacar que, para una correcta determinación de las unidades de medida, es imprescindible la participación de los técnicos o especialistas de las respectivas unidades ejecutoras. Dicha participación presenta las siguientes ventajas:

— permite que las unidades de medida cumplan con los requisitos arriba señalados;

— posibilita la elaboración y actualización permanente de un manual de unidades de medida que exprese los distintos tipos de bienes y servicios que se producen, considerando el nivel de desarrollo tecnológico existente;

— hace posible la realización de análisis comparativos de producciones de bienes y servicios similares realizadas por distintas instituciones.

2.3 Tipos de mediciones de la producción (2)

El sector público es un ámbito en que la producción de bienes y servicios es heterogénea y diversificada. Desde el punto de vista de la programación presupuestaria, dichos bienes y servicios se pueden clasificar en **terminales e Intermedios**.

Son bienes y servicios **terminales** aquellos que constituyen la razón de ser de una institución, ya que se caracterizan y justifican su existencia. La producción de estos tipos de bienes y servicios posibilita que la respectiva institución efectúe contribuciones directas al logro de las políticas que le han sido definidas. Estos bienes y servicios están orientados a satisfacer necesidades de la comunidad o de otros entes públicos. Dentro de la respectiva institución, los bienes y servicios terminales no sufren ningún proceso de transformación. La producción terminal

(2) Matus C., Makón M. y Arrieché V. — Bases Teóricas del Presupuesto por Programas — AVPP — Caracas — Venezuela, 1978.

es la que se origina a través de los programas, subprogramas y, en algunos casos, de los proyectos incluidos en el presupuesto.

La eficacia de la gestión, presupuestaria de los entes públicos, tanto ex-ante como ex-post, implica establecer el grado en que se logran las políticas por medio de la producción terminal.

Para producir los bienes y servicios terminales, los entes públicos producen los **bienes y servicios intermedios**. Estos bienes y servicios contribuyen o condicionan, en forma directa o indirecta, la realización de los bienes y servicios terminales. De ello se deduce que la cantidad y calidad con que se producen los primeros determinan la cantidad y calidad de los segundos. Es decir que entre ambos tipos de producciones deben existir relaciones cuantitativas y cualitativas de causalidad.

Tal como se señaló anteriormente, no toda la producción pública es cuantificable; por tanto, no es posible, en todos los casos, establecer relaciones cuantitativas de causalidad entre la producción terminal y la intermedia. La producción de bienes es fácilmente identificable por cuanto su naturaleza es física; pero existen ciertos servicios que no son posibles de cuantificar, pues su naturaleza es esencialmente cualitativa. Por ejemplo, el servicio de "dirección superior municipal" ejecutado por el Intendente, el servicio de "coordinación del planeamiento municipal", los servicios de "dirección" de cada Secretaría, etcétera.

La medición de la producción queda reservada, por tanto, a los bienes que producen las instituciones públicas y a los servicios prestados por ellas que puedan ser cuantificables.

2.3.1. Mediciones de la producción terminal

La cuantificación de los bienes y servicios terminales tiene una doble denominación, de acuerdo con sus características:

a) Meta

Es la cuantificación de los bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios. Por tanto, **el concepto de meta es siempre cuantitativo**. Expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de las políticas que se le han fijado a la institución para un período determinado. Por tanto, es la meta la que permite medir la eficacia de la gestión pública.

Las metas pueden ser clasificadas en **controlables** y en **no controlables**, de acuerdo con la influencia que ejerzan en la cantidad de su ejecución los usuarios de aquéllas.

Una meta es **controlable** cuando la programación de su cantidad depende exclusivamente de los recursos reales y financieros previstos. Por ejemplo, 20.000 m² de calles pavimentadas, 30.000 m² de parques públicos para su mantenimiento, etcétera.

Una meta es **no controlable** cuando su materialización no sólo está relacionada con los recursos necesarios para producirla, efectivas de los usuarios o del comportamiento de la población. Ejemplos de estos tipos de metas son: cantidad de pacientes atendidos en consulta externa, monto en australes a obtenerse en concepto de ingresos brutos, certificados de matrimonios a expedirse, etc. En estos casos se programa una "capacidad" de recursos reales y financieros disponibles para atender la demanda posible o la que se espera satisfacer.

Como se puede apreciar, la determinación y distinción entre metas controlables y no controlables son importantes y necesarias. Tanto en la programación de éstas, como en el control y evaluación de su ejecución, se requiere tomar en consideración el hecho de que, en el caso de las metas no controlables, el mayor o menor cumplimiento está parcialmente condicionado por el comportamiento real que asuman los usuarios. En el caso de las metas controlables, la programación que realiza el responsable de la unidad ejecutora no está sujeta de la misma manera a los "imponderables" que pueden ser originados por el comportamiento de los usuarios.

Por tanto, el concepto de controlable significa el mayor o menor grado de influencia que tiene la unidad ejecutora en la cuantía de las metas a obtenerse en función de los recursos previstos. Ello determina distintos grados de responsabilidad en el logro de dicha cuantía.

De acuerdo con la frecuencia con que se obtienen durante un ejercicio presupuestario, las metas pueden clasificarse en **periódicas** y **no periódicas**.

Son **metas periódicas o continuas** las que se logran, por ejemplo en forma diaria, mensual o trimestral, a lo largo de todo el ejercicio presupuestario. Pongamos por caso el monto del peaje cobrado por la circulación de vehículos en las autopistas, las toneladas de desechos sólidos recogidos en las calles, los pacientes atendidos en consulta externa, etcétera.

Son **metas no periódicas o puntuales** aquellas que se obtienen en determinado momento del ejercicio presupuestario. Por ejemplo, los egresados de educación primaria, número de visitantes a una feria de artesanía a realizarse en el mes de mayo, etcétera.

La clasificación de las metas en periódicas y no periódicas implica la necesidad de aplicar métodos distintos para el control y la evaluación de su ejecución. En el primer caso, ese control y esa evaluación se efectúan permanentemente durante el ejercicio presupuestario, a medida que se van logrando las metas (toneladas de residuos sólidos recogidos diaria, semanal o mensualmente, cantidad de pacientes atendidos diaria, semanal o mensualmente). En el segundo caso (metas no periódicas), su cumplimiento, al darse en un momento determinado del ejercicio (fin de año para los egresados de educación primaria, mes de mayo para los visitantes a la feria artesanal), implica que durante el resto del año sólo se controlará y evaluará la ejecución de la producción intermedia; con base en ello se podrá inferir el posible cumplimiento futuro de las respectivas metas.

b) Producción bruta terminal

La otra cuantificación necesaria de los bienes y servicios terminales es la denominada **producción bruta terminal**.

Este tipo de medición de la producción se origina en aquellos procesos productivos en los que, por sus características, una parte de la producción terminal se finaliza en el ejercicio presupuestario y otra queda en proceso para ejercicios posteriores. En estos casos, la cuantificación está constituida por el total de la producción terminal que se ejecuta durante un ejercicio presupuestario e incluye, por tanto, la producción acabada durante el ejercicio (meta), así como la producción que se encuentra en proceso para siguientes períodos.

Por ejemplo, el total de alumnos matriculados en enseñanza primaria en un año determinado es la producción bruta terminal de ese ejercicio, mientras que la cantidad de

alumnos que egresan dicho año constituye la meta. Otro ejemplo: en un plan de pavimentación a mediano plazo, la cantidad de metros cuadrados, de calles pavimentadas en un ejercicio presupuestario es la producción bruta terminal y la cantidad de cuadras habilitadas en dicho año es la meta.

Cuando, por las características de los procesos productivos, la producción terminal está "lista" para satisfacer necesidades a medida que se produce, se utiliza exclusivamente el concepto de meta. Por ejemplo: pacientes atendidos en consultas médicas, metros cuadrados de parques mantenidos, toneladas de residuos sólidos recogidos, etcétera.

La necesidad de contar con ambas cuantificaciones, cuando ello corresponda, se sustenta en los objetivos distintos de los que responden. Mientras que la meta posibilita medir la contribución que se efectúa al logro de las políticas, la cantidad de producción bruta terminal sirve de base para calcular la cantidad de producción intermedia que se requiere y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios.

El número de alumnos egresados de educación primaria (meta) permite medir la contribución que se efectúa al logro de la política en esta materia, mientras que la cantidad de alumnos matriculados (producción bruta terminal) posibilita cuantificar la cantidad de producción intermedia requerida (horas-clase, visitas de supervisión, etc.) y, por tanto, los recursos reales y financieros necesarios (docentes, útiles de enseñanza, equipos, etc.). La cantidad de cuadras pavimentadas (meta) permite cuantificar el aporte de la infraestructura vial municipal, mientras que la cantidad de metros cuadrados de calles pavimentadas (producción bruta terminal) posibilita calcular la cantidad de producción intermedia necesaria (metros cuadrados de nivelación de terreno, metros cúbicos de tie-

rra removida, etc.) y de allí calcular los recursos reales y financieros (obreros, cemento, alquiler de maquinaria).

En síntesis: en los procesos productivos públicos cuyas características determinan que una misma producción terminal tenga dos formas de medición (meta y producción bruta terminal), ambos tipos de cuantificación deben programarse, expresarse y evaluarse, pues responden a objetivos distintos. **La meta permite cuantificar el logro de políticas, y la producción bruta terminal, los recursos reales y financieros requeridos.**

2.3.2 Mediciones de la producción intermedia

La cuantificación de los bienes y servicios intermedios se llama, en forma genérica, "volumen de trabajo". Por lo tanto, esta denominación se reserva para la producción de las actividades y de las obras.

Existen dos tipos o formas de cuantificar la producción intermedia.

El primero se expresa a nivel global de cada actividad, y obra refleja el bien o servicio que surge como resultado de los respectivos procesos productivos. Esta cuantificación se origina en los casos en los cuales es posible determinar un solo bien o servicio para cada actividad u obra. Por ejemplo, en una actividad de docencia dentro del programa de educación media, la cantidad de horas de clase dictadas es la cuantificación del servicio que origina dicha actividad. En la obra "pavimentación de vías de acceso" dentro de un proyecto "construcción de un conjunto habitacional", la cantidad de metros cuadrados pavimentados es la cuantificación a nivel de obra

La cuantificación —cuando es posible— de un solo bien o servicio intermedio a nivel global de cada actividad u obra, tiene una doble utilidad. Por un lado, posibilita relacionar

cuantitativamente la producción intermedia con la respectiva producción terminal (cantidad de horas de clase con la cantidad de alumnos matriculados; metros cuadrados de vías de acceso pavimentadas con número de viviendas o bloques de edificios a construirse). Por otro lado, dentro de cada actividad u obra la respectiva cuantificación del bien o servicio a nivel global permite establecer relaciones cuantitativas con los volúmenes de trabajo de las respectivas tareas (la cantidad de metros cuadrados de vías de acceso pavimentadas condiciona y determina la cantidad de metros cuadrados de tierra y removida, la cantidad de metros lineales de cunetas realizadas, etcétera).

El segundo tipo o nivel de cuantificación de la producción es el de las tareas. La cuantificación de la tarea (también denominada volumen de trabajo) es la base primaria de la programación presupuestaria, ya que a partir de ella se calculan los recursos reales que se asignan a las actividades u obras. Por otro lado, los volúmenes de trabajo de las tareas posibilitan establecer relaciones cuantitativas con los bienes y servicios que se originan a nivel global de cada actividad u obra; en caso de que a nivel global de una actividad no sea posible cuantificar su producción, el relacionamiento de las tareas se establece directamente con los bienes y servicios terminales (meta y producción bruta terminal) del respectivo programa, subprograma o proyecto.

La determinación práctica y concreta de las tareas y de sus correspondientes volúmenes de trabajo no es sencilla; implica, en muchos casos, incursionar en aspectos micro-organizacionales o micro-operativos de los procesos productivos.

La experiencia en la identificación de las tareas dentro de cada actividad demuestra que, si no se tiene una clara concepción de la "razón de ser" u objetivos a que respon-

den, se incurre en el error de enumerar largas listas de aparentes tareas, que sólo expresan componentes de planes de trabajo de las actividades.

Desde el punto de vista de la programación presupuestaria, y en términos de medición de la producción, los bienes y servicios a identificarse como tareas son aquellas que sirven de base para determinar las necesidades de recursos reales y financieros. Por tanto, cualquier otra cuantificación que no posibilite el logro de dicho objetivo podrá ser útil para analizar la gestión administrativa de las instituciones, podrá servir de complemento para analizar la gestión presupuestaria, pero no forma parte del campo de la medición de la producción de dicha gestión.

Una regla práctica para definir si una determinada cuantificación representa un volumen de trabajo de una tarea es formularse las siguientes preguntas: dicha cuantificación, ¿permite calcular recursos reales?, o, variaciones en la mencionada cuantificación ¿implican variaciones en las respectivas cantidades de recursos reales?, ¿posibilita el seguimiento de la ejecución? Si las respuestas son negativas, no se estará ante volúmenes de trabajo de tareas, sino ante acciones micro-operacionales. Así, por ejemplo, las tradicionales "audiencias" o "reuniones" del personal directivo de los organismos públicos no son cuantificaciones que posibilitan el cálculo o sean necesarias para determinar los respectivos requerimientos de recursos humanos y materiales; por tanto, no deben ser incluidas como tareas en los documentos presupuestarios.

No existen "recetas" para determinar las tareas de las actividades. No obstante ello, es posible señalar los principales pasos que necesario efectuar para establecerlas en cada caso. Dichos pasos son los siguientes:

a) definir la actividad, determinando la

producción intermedia (cuantificada o no) que origina a nivel global y la imposibilidad de asignar los correspondientes recursos reales y financieros a la/s respectiva/s unidad/es ejecutora/s;

b) determinar los distintos bienes y/o servicios intermedios que se originan en la respectiva actividad;

c) establecer las respectivas unidades de medida;

d) investigar la existencia o no de relaciones cuantitativas entre cada uno de dichos productos intermedios y los recursos reales; es decir determinar, de acuerdo con las características de los respectivos procesos productivos, si variaciones en la cantidad de dichos productos originan o requieren variaciones en la cantidad de recursos reales;

e) con base en el paso anterior, seleccionar como tareas las que expresen relaciones recursos-productos intermedios.

Así, por ejemplo, en una actividad "asesoría en presupuesto de gastos" del programa "coordinación del sistema presupuestario", una tarea son los "informes producidos de ajustes presupuestarios"; en una actividad de "servicios de laboratorio" ejecutada en un hospital, son tareas "exámenes radiológicos"; en una actividad de "fiscalización de tributos" dentro de un programa de "administración tributaria", una de las tareas puede ser inspección de locales comerciales", etcétera.

Cabe señalar que no en todos los casos es posible o conveniente determinar tareas dentro de las actividades. Existen actividades como, por ejemplo, las de dirección, la-

de vigilancia, las relacionadas con la atención de imprevistos (defensa civil), donde la cantidad de recursos reales no está determinada por la cantidad de servicios que se prestan. En estos casos, la cantidad y tipo de recursos reales se calculan sobre la base de datos históricos o considerando las respectivas normas legales o administrativas que los establecen taxativamente. (3)

En las obras, la determinación de las tareas es mucho más sencilla y precisa ya que, al tratarse siempre de realizaciones físicas tangibles, es posible establecer en forma más concreta las relaciones del respectivo producto con sus correspondientes recursos específicos.

En síntesis, la cuantificación de la producción intermedia es un requerimiento esencial para la programación, el análisis y la evaluación de la gestión presupuestaria pública, por las siguientes razones básicas. En primer lugar, posibilita determinar relaciones de condicionamiento cuantitativas con la producción terminal (meta y producción bruta terminal); en segundo lugar, es la base para el cálculo de los recursos reales y financieros que requieren los procesos productivos.

2.4 Mediciones de recursos reales y financieros

Un sistema de medición de la gestión presupuestaria no puede prescindir de la medición ex-ante y ex-post de los recursos reales y financieros que requieren los procesos productivos. No obstante ello, es necesario considerar que el diseño de este último tipo de mediciones tiene características particulares y complejas. Además de responder a las necesidades para programar y analizar la gestión presupuestaria, debe satisfacer los

(3) Ver OEA, obra citada — pág. 23.

requerimientos propios de los respectivos sistemas administrativos.

En este punto se indicarán las características básicas que debe reunir, desde el punto de vista estrictamente de la gestión presupuestaria, la medición de los recursos reales y financieros. Ello no implica desconocer que los requisitos que les plantean sus respectivos sistemas administrativos también coadyuvan a los análisis que se realicen de la gestión presupuestaria.

2.4.1. Medición de los recursos reales

El cálculo de los recursos reales, en el momento de formularse el presupuesto, se efectúa tal como se indica en el punto 2.3.2, a partir de la cuantificación de los volúmenes de trabajo. Una excepción a ello es el caso de los recursos que no se relacionan directamente con la cuantificación de las tareas.

De lo anterior se deduce que la asignación de recursos reales a las categorías programáticas de actividad y obra y, por ende, a las restantes categorías programáticas, es la sumatoria de los recursos reales que requieren las tareas.

Por tanto, la instrumentación de un sistema de medición de los recursos reales requiere, en primer lugar, la existencia de registros sencillos que posibiliten la programación e información de utilización de dichos recursos por cada tarea, así como registros similares, a nivel de actividad para los recursos no vinculados a tareas. Cabe señalar que también deben estar registrados los recursos humanos afectados directamente a los procesos productivos.

En segundo lugar, es necesario que dichos registros, en su versión primaria, sean producidos, de manera sistematizada, por las unidades ejecutoras de las respectivas actividades y obras. La agregación de dicha

información —programación y utilización de recursos reales a nivel de proyectos, subprogramas y programas— debe involucrar la existencia de los respectivos registros en las unidades ejecutoras de las categorías programáticas correspondientes.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la amplitud de la información a considerar, no es necesario ni útil que se registre la totalidad de los recursos reales. En todo proceso productivo, existen ciertos recursos reales que son los más importantes o estratégicos; disponer de información sobre ellos es suficiente para programar y analizar la gestión presupuestaria, vinculando dichos recursos con los respectivos bienes y servicios a producirse. Así, por ejemplo, en las acciones vinculadas con la salud, los medicamentos, alimentos e instrumental médico son recursos estratégicos; igual situación se presenta con el cemento y el hierro en entes constructores de obras públicas, con el papel en los servicios de impresión, etcétera.

En cuarto lugar, el contenido de la información debe referirse tanto a la programación como a la efectiva aplicación de los recursos reales y debe estar permanentemente actualizado.

En quinto lugar, los registros que se han de utilizar a nivel de cada unidad ejecutora deben estar coordinados con los que empleen las respectivas unidades centrales de los sistemas de personal y compras. Es decir que deben permitir compatibilizar las necesidades de programación y análisis de la gestión presupuestaria con las que planteen los respectivos sistemas administrativos para su propia gerencia. Esto implica que las características y el nivel de desarrollo de dichos sistemas (mayor o menor grado de centralización, existencia o no de unidades a nivel central y de las instituciones, etc.), condicionan los tipos de información que serán contemplados en los registros.

Por tanto, contar con registros de los recursos reales es esencial para las unidades ejecutoras de categorías programáticas, no sólo desde el punto de vista de la gestión presupuestaria, sino también en términos de los objetivos y requerimientos particulares que plantean en relación con los respectivos sistemas administrativos, las unidades responsables de los sistemas de personal y de compras y suministros.

2.4.2 Medición de los recursos financieros

En el diseño de un sistema de indicadores para medir la gestión presupuestaria tiene un papel relevante y primordial la medición de los recursos financieros que requieren dichos procesos productivos. Esta medición completa los elementos de la programación presupuestaria que deben estar presentes en dicho sistema de indicadores y permite la realización de análisis de compatibilidad y coherencia entre las variables reales y financieras del presupuesto.

El sistema contable público en general, y en particular el subsistema de contabilidad presupuestaria, es una herramienta fundamental para medir, controlar y, por ende, informar del uso de los recursos financieros asignados a las categorías programáticas.

En esta materia, la asistencia técnica que se está brindando a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en materia de contabilidad presupuestaria posibilitará que, a través de una correcta delimitación de los momentos del gasto, se disponga de información financiera fidedigna del monto de los bienes y servicios recibidos (gasto devengado o compromiso definitivo en el "lenguaje" municipal), aspecto básico para medir financieramente la gestión presupuestaria de los procesos productivos. Además, ello hará posible el establecimiento posterior de costos en áreas seleccionadas.

No se pretende —ni es objeto de este informe— analizar las características que debe reunir el sistema contable, como instrumento de medición financiera de la gestión presupuestaria.

En este punto sólo se examinará un aspecto que normalmente no presenta un adecuado tratamiento, tanto en la programación como en los registros de ejecución financiera; se relaciona con la compra, almacenamiento y distribución centralizada de bienes comunes para varios programas, ya sea a nivel de un órgano central o de una jurisdicción. Es el caso, por ejemplo, de los medicamentos adquiridos por la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente para uso de sus diversos programas o los materiales de construcción que adquiere la Secretaría de Obras públicas para la ejecución, en forma directa, de proyectos de inversión.

Desde el punto de vista de la asignación de créditos presupuestarios, es correcto que éstos se asignen a la unidad administrativa responsable de la adquisición, el almacenamiento y la distribución de los respectivos bienes. El registro de utilización de los créditos correspondientes se debe efectuar, por tanto, también a dicho nivel.

En estos casos, para cuantificar el gasto total directo en que se incurre por cada categoría programática es necesario introducir el concepto de asignación no financiera.

La asignación no financiera es la expresión en dinero de los recursos reales que requerirá cada categoría programática durante el ejercicio presupuestario y que han de ser adquiridos y administrados centralmente.

Para estos casos, los aspectos financieros de las categorías programáticas deben contener dos elementos: **créditos presupuestarios** y **asignaciones no financieras**. La suma de ambos determina el gasto

total para cada categoría programática y representa la contrapartida financiera del total de bienes y servicios que estarán a disposición de la correspondiente unidad ejecutora. Los créditos presupuestarios para la adquisición centralizada de bienes estarán asignados a la unidad responsable de su adquisición; el respectivo monto será la sumatoria de los requerimientos de las unidades ejecutoras más las variaciones previstas en los inventarios.

Durante la ejecución será necesario instrumentar el uso de registros, donde se indiquen las unidades físicas y los respectivos montos de los bienes entregados a cada unidad ejecutora por la unidad central. Por tanto, en estos casos, la medición del gasto de las respectivas categorías programáticas será la suma de los compromisos cumplidos (gastos devengados) y de las asignaciones no financieras utilizadas. De esta manera, la medición financiera de la ejecución presupuestaria, a nivel de cada categoría programática, será la expresión monetaria de los recursos reales de que dispondrá para realizar el respectivo proceso productivo.

El desarrollo de estos registros contribuirá, donde ello sea conveniente y necesario, a la instrumentación de costos. Para ello será necesario transformar la información de bienes y servicios recibidos (suma de gastos devengados y asignaciones no financieras no utilizadas) en monto de bienes y servicios utilizados y adicionarle otros conceptos como amortización, etcétera.

En síntesis, la medición financiera de la ejecución presupuestaria, si bien tiene como uno de los instrumentos fundamentales a la contabilidad presupuestaria, en ciertos casos requiere el desarrollo de registro que la complementen, en las áreas seleccionadas de la administración central que se consideren convenientes y adecuadas.

2.5. Indicadores de la gestión presupuestaria

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan relaciones entre productos y políticas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados y cualquier otro aspecto cuantitativo de los procesos productivos.

2.5.1. Objetivos

La aplicación de los indicadores de la gestión presupuestaria se orienta al logro de los siguientes objetivos básicos:

a) posibilita la realización de análisis de eficiencia y de eficacia de la gestión presupuestaria pública, ya que su utilización implica establecer ex-ante "patrones" o "standards" de referencia;

b) complementa los análisis que se efectúan —a través de la medición de la producción y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros— de la programación y ejecución presupuestarias;

c) brinda, para el caso de la prestación de servicios de naturaleza cualitativa, elementos de juicio adicionales, desde el punto de vista cuantitativo, para la realización de evaluaciones ex-ante y ex-post de la programación presupuestaria;

d) contribuye a la simplificación de las tareas de formulación presupuestaria, en la medida en que los indicadores, al contener relaciones entre los elementos de la programación (producción terminal e intermedia, recursos reales y financieros), permiten que al calcular una variable se determine directamente otra.

2.5.2. Tipos de indicadores

Como se deduce de la definición dada anteriormente, el concepto de indicador aquí señalado se refiere exclusivamente a las relaciones cuantitativas entre dos variables, y su aplicación es útil tanto para la programación como para el análisis de la ejecución presupuestaria.

Existe, por tanto, una amplia diversidad de indicadores que permiten analizar los procesos productivos públicos desde la óptica presupuestaria.

No obstante ello, es posible clasificar los indicadores en dos grandes grupos, de acuerdo con los objetivos centrales a que responden: a) eficiencia y b) eficacia.

A continuación se analizarán los principales indicadores que se utilizan. De ninguna manera se pretende agotar el universo de todos los tipos de indicadores existentes, ni los particulares o específicos de determinadas instituciones. Sólo se presentan los que se consideran más relevantes.

2.5.2.1. Indicadores de eficiencia

Estos indicadores se refieren tanto a las relaciones entre la producción terminal y la intermedia, como a las relaciones entre productos y recursos y entre los propios recursos. Es decir, son indicadores que permiten efectuar análisis y adoptar decisiones tendientes a lograr la mejor combinación posible en la utilización de los elementos componentes de los procesos productivos.

Es en este ámbito donde se presenta la más amplia variedad de indicadores. Su forma de expresión puede ser tanto en términos físicos como financieros. A su vez, la expresión financiera puede referirse tanto a costos como a gastos.

En todo caso, cabe señalar que los análisis integrales de eficiencia de los procesos productivos que se realizan en las instituciones conllevan a la utilización, en forma conjunta, de los tres indicadores que se mencionan a continuación.

a) Indicadores de recursos

Este tipo de indicadores permite establecer relaciones entre los recursos tales que se utilizan en cada categoría programática, así como entre recursos reales empleados en diversas categorías programáticas de una institución.

- Dentro de una categoría programática

El establecimiento de relaciones entre recursos dentro de una misma categoría programática tiene un doble objetivo. Por un lado, posibilita simplificar y reducir los cálculos de recursos ya que, al calcular uno de los recursos, el respectivo coeficiente hace posible calcular el otro. Por otro lado, facilita efectuar análisis de la eficiencia en la utilización de recursos reales.

Así, por ejemplo, en la actividad "docencia" del programa "educación primaria", una relación entre recursos puede ser: tiza/maestro si el coeficiente resultante es 100 ello significa que si el número de maestros es de 750, la cantidad de tizas requeridas será de 75.000. Otro ejemplo: el indicador escoba/barrendero en una actividad "barrido de calles" de un programa "limpieza urbana" es de 5. Por tanto, si son 20 los barrenderos la cantidad de escobas requeridas será de 100.

En ambos ejemplos, la información de los respectivos recursos reales adquiridos y/o utilizados permite efectuar análisis de eficiencia, al verificar la existencia o no de desvíos producidos en los coeficientes previamente establecidos. Si la cantidad de tizas

utilizadas durante el año fue de 125.000 y los maestros empleados fueron 750, el coeficiente resultante es de 167. Este desvío, que refleja una mayor utilización de tizas de un 67% por cada maestro, deberá ser objeto de análisis a efectos de evaluar sus causas: incorrecta programación, ineficiencia o descuido por parte de los maestros, baja calidad de las tizas, etc. En el segundo ejemplo, si los barrenderos empleados fueron 20 y las escobas utilizadas 80, el coeficiente de 4 escobas por barrendero determina la necesidad de evaluar si ello se debió a que se logró una mayor eficiencia en la prestación del servicio, el servicio no se cumplió en la cantidad programada, se presentaron errores en la programación o fue otra la causa del desvío.

Estos coeficientes, fruto de las relaciones físicas entre recursos reales, también pueden expresarse en términos financieros. En este caso, reflejan relaciones entre costos de adquisición de dichos recursos. La variación del coeficiente puede tener una explicación adicional, cual es la variación de los precios relativos.

Continuando con los ejemplos anteriores, si el gasto previsto en docentes era de A. 225.000 (A. 300 por maestro) y el de las tizas era de A. 15.000 (A. 0,20 cada una), el coeficiente es de aproximadamente A. 0,07; esto significa que por cada austral gastado en personal docente se prevé gastar A. 0,07 en tizas. Si la ejecución financiera demuestra que se gastaron A. 247.500 en personal docente y en tizas un monto de A. 37.500, el coeficiente resultante (A. 0,15) no implica necesariamente la existencia de un desvío de más del 100% en términos físicos de los recursos reales. Es necesario determinar, en primer lugar, cuáles fueron las variaciones de precios unitarios en cada uno de los recursos reales. Si el sueldo de los docentes fue de A. 330, la variación en el gasto incurrido se originó exclusivamente por la modificación en el sueldo de los docentes. En

cambio, en el caso de las tizas el mayor gasto (A. 22.500), se originó por una combinación de aumento de precios (A. 0,10) y un mayor volumen físico.

Por tanto, la realización de análisis de eficiencia en cada categoría programática, utilizando indicadores de recursos expresados en términos financieros, implica la eliminación del efecto precios.

Por último, la relación dentro de una categoría programática entre la utilización efectiva de un recurso y la capacidad potencial de su utilización es un indicador que muestra el nivel o grado de eficiencia en la ocupación de un recurso. Por ejemplo: horas trabajadas por una motoniveladora/horas de motoniveladora disponibles, metro cuadrado de depósito de materiales disponibles/metro cuadrado de depósito de materiales ocupados.

- A nivel de la jurisdicción

A este nivel, los indicadores se refieren a las relaciones cuantitativas que se pueden establecer de los recursos reales utilizados en las diferentes categorías programáticas de una jurisdicción.

Este tipo de indicadores es útil para: i) evaluar la distribución relativa de un recurso asignado a los servicios de dirección y apoyo (actividades centrales y comunes) y a la producción terminal (programas y subprogramas); ii) posibilitar el análisis del comportamiento de los componentes de un determinado recurso; iii) analizar las relaciones entre recursos estratégicos a nivel general de la jurisdicción.

Así, por ejemplo, la cantidad de personal ocupado en las actividades centrales y comunes comparada con la cantidad de personal ocupado en los programas permite evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria a nivel de la jurisdicción, al establecer la

participación relativa de la ocupación en acciones de dirección y apoyo en relación con la ocupación generada para producir bienes y servicios terminales. La cantidad de resmas de papel asignadas y consumidas por las acciones de dirección y apoyo relacionada con la cantidad de resmas de papel asignadas y consumidas por los programas es otro indicador de este tipo. Desde el punto de vista financiero, este indicador se puede expresar así: gasto en actividades centrales/gasto en programas.

La relación personal administrativo/personal técnico a nivel de la jurisdicción expresa la distribución de componentes de un mismo recurso para toda la jurisdicción. Este indicador tiene interpretaciones distintas según se trate de una jurisdicción típicamente o de una jurisdicción eminentemente técnica.

Por último, la cantidad de resmas de papel/cantidad de personal ocupado en la institución y la cantidad de mecanógrafas/cantidad de máquinas de escribir son indicadores que, al comparar dos recursos reales comunes para toda la jurisdicción, cumplen con similares objetivos que el indicador que relaciona dos recursos reales a nivel de una categoría programática. Posibilitan que al calcular un recurso se determine la cuantificación del otro y que, a la vez, se evalúen y definan estructuras de combinación de recursos a nivel jurisdiccional.

Por otro lado, el grado de utilización de un recurso a nivel de la jurisdicción es también un indicador de eficiencia. Es el caso, por ejemplo, de horas trabajadas por los funcionarios de las jurisdicciones/horas disponibles de funcionarios.

Para todos los indicadores mencionados

es válido lo indicado para el caso de los indicadores de recursos a nivel de cada categoría programática. En su expresión financiera debe excluirse el efecto precios para la realización de análisis de eficiencia, tanto para la programación como para la ejecución.

b) Indicadores recursos-producto

Este tipo de indicador, también denominado relación insumo-producto, al relacionar las dos variables esenciales de todo proceso productivo, posibilita la definición y evaluación de criterios de productividad y eficiencia a nivel de cada categoría programática. Es, por tanto, la base para la determinación de patrones técnicos o relaciones "standards" que se requieren tanto para la formulación como para la ejecución del presupuesto.

Este indicador refleja, por tanto, en forma cuantitativa, "...la cantidad de insumo por unidad física de un producto; en algunos casos, la cantidad de insumo por unidad de valor del producto o el valor del insumo por unidad física del producto". (4)

Como se puede deducir de la definición anterior, este indicador implica que, en todos los casos, la relación producto-insumo es "uno a uno". Tomando en consideración esa característica básica, existen tres formas en que se puede presentar el indicador.

Según la primera de ellas, el indicador puede reflejar una relación física-física, es decir que tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. Por ejemplo, horas-médico/número de consultas médicas, cantidad de supervisores de educación primaria/número de visitas de supervisión o planteles, cantidad de resmas de papel utilizadas/número de informes producidos.

(4) Matus, C., Makón M. y Arriechó V. — obra citada, pág. 115.

dos, números de camiones de recolección de basura utilizados/toneladas de basura transportadas, número de bolsas de cemento utilizadas/metro cuadrado, de pavimentos construidos, etcétera.

En segundo lugar, en algunos casos, la amplia y diversificada variedad de insumos que requiere un producto origina que el indicador sólo se pueda expresar como una relación **financiera-física**. Es decir, se valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. Es el caso, por ejemplo, de los medicamentos; carece de sentido establecer relaciones cuantitativas entre cada medicamento y los pacientes. A través de datos históricos, y considerando los distintos tipos de servicios que se prestan, se define normalmente una "canasta" de medicamentos utilizada en promedio por cada paciente internado en un hospital; la valorización de esa canasta posibilita definir el indicador monto de medicamentos/paciente internado atendido. Igual criterio se utiliza en el caso de los alimentos requeridos para la elaboración de comidas en hospitales, prisiones, etc.; se establece el monto promedio que en términos de alimentos cuesta cada ración alimenticia.

Por último, en el caso de los productos no cuantificables, este indicador se presenta a través de una relación **física-financiera**; esto significa que la cantidad en unidades físicas de un insumo se relaciona con el monto total requerido para la producción del respectivo servicio. Así, por ejemplo, un indicador podría ser: número de periodistas por cada 300.000 australes gastados en el programa de relaciones públicas.

Este indicador es muy utilizado en cualquiera de sus formas de expresión, ya que, a la vez de permitir simplificaciones en los métodos de cálculo (la cuantificación de un producto determina la cuantificación de un

récursu), hace posible disponer de marcos de referencia para la programación y evaluación de la ejecución de los procesos productivos contemplados a nivel de cada categoría programática.

No obstante ello, este indicador presenta una serie de limitaciones o condicionamientos que es necesario tener en cuenta, en el momento de su utilización.

En primer lugar, la aplicación del coeficiente insumo-producto a un proceso productivo, expresado en una determinada categoría programática, no puede plantearse como un simple trasplante de coeficientes utilizados en otras realidades administrativas nacionales o internacionales; deben considerarse las características tecnológicas propias o particulares del respectivo proceso productivo, la normativa legal existente que lo rige y condiciona, su ubicación espacial, etc. Los indicadores desarrollados por organismos internacionales, si bien son útiles como elementos de referencia para la realización de análisis comparativos, no siempre son aplicables para evaluar el desarrollo de un proceso productivo en particular. Así, por ejemplo, el coeficiente que resulte de comparar horas-médico/número de consultas no debe ser determinado sobre la base de "standards" internacionales, sino considerando el ámbito espacial concreto donde se presta este servicio, la problemática de morbilidad existente, el equipamiento disponible, etc. Incluso, un indicador de este tipo es distinto en la ciudad de Buenos Aires que en una población del interior del país.

En segundo lugar, una vez determinado un coeficiente insumo-producto, es necesario que el mismo sea objeto, a lo largo del tiempo, de continuas verificaciones en cuanto a su aplicabilidad. Modificaciones tecnológicas en el respectivo proceso productivo o en otros procesos productivos relacionados, variaciones en la cantidad de calidad del res-

pectivo producto, modificaciones legales, cambios en la escala de producción, y hasta cambios climáticos, son algunas de las causas que pueden originar la necesidad de revisiones en el respectivo coeficiente. Es muy común programar y evaluar la gestión productiva utilizando coeficientes desarrollados en años anteriores, sin verificar su vigencia, lo que induce a gruesos errores.

Para finalizar, cabe señalar que la determinación de gastos y costos, dentro de cada proceso productivo, implica valorizar la adquisición y utilización, respectivamente, de los insumos que requiere cada producto. Por tanto, los gastos y costos por producto es una versión agregada en términos financieros de este tipo de indicador.

c) Indicadores producto-producto

Los indicadores o relaciones cuantitativas entre productos representan la tercera forma de analizar la eficiencia a nivel de las categorías programáticas expresadas en el presupuesto.

Este tipo de indicador se utiliza para establecer relaciones entre productos dentro de un programa, entre productos pertenecientes a distintos programas y entre productos de programas de actividades centrales y/o comunes. Es decir, posibilitan analizar y adoptar decisiones sobre la magnitud de bienes y servicios a producirse, en función de las relaciones de condicionamiento existentes entre ellos. Por tanto, brindan elementos de juicio para modificar dichas relaciones de condicionamiento, es decir, para alterar las tecnologías de producción existentes. Por tanto, los indicadores, no sólo dentro de cada programa en particular sino también sobre el conjunto de los procesos productivos de las jurisdicciones.

Las relaciones entre productos más comúnmente utilizadas son las siguientes: a)

entre productos intermedios y productos terminales y b) entre productos terminales.

- Relaciones entre productos intermedios y productos terminales

Se establecen normalmente al interior de cada programa o de las actividades centrales y comunes con los programas.

Dentro de un programa dichas relaciones se expresan de diversas maneras, de acuerdo con su estructura interna.

En el caso de un programa conformado exclusivamente por actividades, las relaciones establecen entre los productos intermedios de las actividades con la producción terminal del programa. Así, por ejemplo, en un programa de "valuación fiscal de inmuebles", uno de los indicadores a utilizar podría ser: metros cuadrados de superficie cubierta edificada a incorporar al padrón inmobiliario (producto terminal)/número de inspecciones valuatorias (producto intermedio). Esta relación expresa la cantidad de metros cuadrados que se incorporan en promedio por inspección. Otro ejemplo, en un programa de "atención médica integral en consulta externa" un indicador de este tipo sería: cantidad de consultas médicas (producto intermedio)/cantidad de pacientes atendidos (producto terminal), lo que indica el promedio de consultas por paciente.

En el caso de un programa conformado por subprogramas y actividades, este indicador se utiliza para expresar las relaciones entre la producción intermedia de las actividades con la producción terminal del respectivo subprograma. Por ejemplo, en un programa de "asistencia social integral", uno de sus subprogramas es el de "asistencia a la tercera edad"; en este caso, uno de los indicadores es: número de actividades recreativas dirigidas hacia los ancianos (producto intermedio)/ancianos atendidos en forma inte-

gral (producto terminal). Este indicador expresa las actividades recreativas en las que, en promedio, participa cada anciano.

Para el caso de los programas conformados, exclusivamente por proyectos y obras, estos indicadores se utilizan para establecer las relaciones entre los productos intermedios de las obras con los productos de los respectivos proyectos. Por ejemplo, en el programa de "recuperación de áreas urbanas mediante la técnica de relleno", dentro del proyecto "Costanera sur" uno de los indicadores a utilizar es metros cuadrados de movimiento de tierra (producto intermedio de una obra)/número de hectárea recuperadas (producto de proyecto). Este indicador muestra la cantidad de metros cuadrados de movimiento de tierra que se requiere por cada hectárea recuperada.

Tal como se indicó más adelante, el otro tipo de indicador que relaciona la producción terminal con la intermedia es el que vincula la producción de las actividades centrales y comunes con los programas. En este caso, la determinación del indicador será posible cuando la producción intermedia de la respectiva actividad central o común sea desagregable y posibilite ser relacionada con determinada producción terminal de un programa.

Por ejemplo, los servicios de laboratorio dentro de un hospital caracterizan a una actividad común, ya que dichos servicios apoyan o condicionan los programas de "atención materno-infantil", "hospitalización", "atención médica integral", etc. En este caso, es posible determinar la cantidad de exámenes de laboratorio que requiere cada uno de los programas; por tanto, es posible establecer indicadores tales como cantidad de exámenes del laboratorio/pacientes hospitalizados, cantidad de exámenes de laboratorio/pacientes atendidos en consulta externa, etcétera.

Pero no es posible establecer en todos los casos una relación directa entre la producción de una actividad central o común y los respectivos programas, que se exprese en un indicador de este tipo. La cantidad de informes de ejecución financiera producido por el servicio contable de la Secretaría de Salud Pública, si bien condiciona la prestación del servicio de hospitalización, —pues brinda información de la ejecución de ese programa a sus directivos— no permite conformar un indicador que lo relacione directamente con la cantidad de egresos de pacientes hospitalizados. En muchos casos, cuando se trata de actividades centrales, no es posible construir los indicadores producto intermedio-producto terminal; ello, por supuesto, no indica que no existan relaciones de condicionamiento entre ambas producciones.

- Relaciones entre productos terminales

Los indicadores entre producción terminal también pueden darse en dos niveles, dentro de un programa o entre programas de una jurisdicción.

Se establece este tipo de indicadores dentro de un programa cuando el mismo está conformado por subprogramas o exclusivamente por proyectos. Cuando ello sucede, la producción terminal de los subprogramas y proyectos, respectivamente, es sumable en unidades físicas para obtener la producción terminal a nivel del programa. Por tanto, el indicador refleja la participación relativa de la producción de cada subprograma o proyecto dentro de la meta y/o producción bruta terminal del programa. Por ejemplo, el indicador alumnos adultos egresados de educación primaria/alumnos egresados de educación primaria expresa una relación entre la meta de un subprograma (educación primaria para adultos) y la meta del respectivo programa (educación primaria), es decir el porcentaje que los adultos egresados de educa-

ción primaria representan del total de egresados de educación primaria. Otro ejemplo: dentro de un programa conformado por proyectos, un indicador podría ser: cantidad de hectáreas recuperadas en la Costanera sur (proyecto "Costanera sur")/cantidad de hectáreas recuperadas en la ciudad (programa "recuperación de áreas urbanas mediante la técnica del relleno), lo que refleja la parte de las hectáreas recuperadas en la ciudad que corresponden a la Costanera sur.

La otra forma de expresar la relación entre productos terminales es cuando se trata de distintos programas. En ciertas circunstancias, determinada producción terminal condiciona y es condicionada por otra producción terminal que se lleva a cabo en la misma jurisdicción o en otras. Cuando se dan estos casos, el indicador posibilita fijar coeficientes de relacionamiento entre programas. Por ejemplo, la cantidad de egresados de educación primaria (meta del programa "educación primaria") condiciona la cantidad de alumnos a ingresar en educación media (parte de la producción bruta terminal —matrícula— del programa educación media); la cantidad de metros cuadrados construidos para ampliación de hogares de ancianos (proyecto realizado por la Secretaría de Obras Públicas) condiciona la cantidad de ancianos por ser atendidos a través del subprograma "asistencia a la tercera edad" del programa "asistencia social integral" ejecutado por la Subsecretaría de Acción Social. En estos casos, al fijar una determinada producción terminal se está determinando la cuantía de otra producción terminal dentro de la propia jurisdicción o de otras jurisdicciones. Cuando esto sucede es necesario diseñar mecanismos técnico-administrativos de coordinación, entre los programas involucrados, tanto para la programación como para la ejecución.

d) Resumen

Tal como se indicó al inicio de este punto, se han presentado y examinado algunos de los indicadores más comúnmente utilizados para analizar la eficiencia de la gestión presupuestaria pública. De ninguna manera se pretendió agotar el universo de los indicadores que podrían ser utilizados, ya que la realidad concreta de los procesos productivos pueden determinar la existencia de otros indicadores de eficiencia más específicos. Además, cabe reiterar que las conclusiones que sobre la eficiencia de la gestión presupuestaria pública se pueden extraer de los indicadores deben complementarse con análisis de los aspectos cualitativos de dicha producción.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que, para efectuar análisis de eficiencia, no basta normalmente, con la utilización de un sólo indicador. Es necesario considerar los distintos indicadores aplicables a cada caso, teniendo en cuenta en qué objetivo concreto responde cada uno de ellos a través de la información que suministra.

2.5.2.2. Indicadores de eficacia

Este tipo de indicadores, también conocidos como de realizaciones tiene como objetivo medir la contribución que las instituciones realizan para satisfacer necesidades que la sociedad, expresadas en políticas, planes y demandas. Dicha contribución se materializa a través de la programación y ejecución de las metas que se originan en los programas incluidos en el presupuesto.

Estos indicadores expresan, por tanto, relaciones cuantitativas de las metas con las demandas o déficit existentes o previstos en los respectivos bienes y servicios producidos por las instituciones públicas. Es decir que estos indicadores, a diferencia de los de eficiencia antes señalados, no se refieren a

los resultados de dicha gestión. Representan el "puente" que vincula la gestión presupuestaria pública con las políticas de desarrollo; por lo tanto, no son propiamente indicadores de gestión presupuestaria.

El desarrollo y la aplicación de estos indicadores están muy ligados al nivel de instrumentación de un sistema de planificación, que oriente y dirija el proceso de toma de decisiones sobre la política presupuestaria y sobre los respectivos bienes y servicios terminales a producirse. En la medida en que se carezca de un adecuado desarrollo de dicho sistema, estos indicadores son de más compleja construcción, ya que es más débil y menos concreta la determinación del marco de referencia hacia el cual se debe orientar la producción terminal.

Estos indicadores se presentan normalmente en términos porcentuales o relativos y reflejan contribuciones a la satisfacción de demandas de la sociedad.

A título de ejemplo, se mencionan a continuación algunos indicadores de eficacia:

- % de reducción del déficit habitacional, que surge de comparar las viviendas construidas con la demanda de éstas.

- % de reducción del analfabetismo, que expresa la relación del número de personas alfabetizadas con la magnitud del analfabetismo existente.

- % de los ancianos indigentes atendidos en hogares geriátricos, lo que refleja el grado de cobertura pública de la población de la tercera edad en condiciones de indigencia.

- % del total de las cuadras de la ciudad atendidas por el servicio de limpieza, lo que permite determinar, por diferencia, la cantidad de cuadras que no reciben dicho servicio.

- Monto de la recaudación por ingresos brutos/recaudación potencial de ingresos brutos sobre la base de la actividad económica

del municipio, lo que determina el nivel de evasión de dicho impuesto.

- % de la población de la ciudad beneficiada con los espectáculos musicales al aire libre organizados por la Secretaría de Cultura.

Como se puede apreciar, muchos de estos indicadores expresan también niveles de cobertura de demandas satisfechas a través de la producción de bienes y prestación de servicios de responsabilidad de organismos públicos.

Como ya se indicó cuando se analizó la medición de la producción, la producción bruta terminal —por no tratarse de bienes y servicios "acabados"— no satisface necesidades o demandas en forma directa e inmediata. Por tanto, en los casos en que la medición de la producción se exprese tanto por medio de metas como de producción bruta terminal, la meta es la expresión cuantitativa adecuada para realizar análisis de eficacia. No obstante ello, la producción bruta terminal, en ciertos casos es también utilizada para expresar relaciones de eficacia. Por ejemplo, la matrícula para los distintos niveles de enseñanza expresa la cobertura de la población en edad escolar cubierta por dichos servicios y, por tanto, es también una base adecuada para efectuar análisis de eficacia.

BIBLIOGRAFIA

— ARRIECHE V. — Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria. Revista N° 17 ASIP.

— GOROSTIAGA A. R. — Manual de control presupuestario — Revista N° 12 ASIP.

— MATUS C., MAKON M. y ARRIECHE V.
— Bases teóricas del presupuesto por

programas — AVPP — Caracas,
Venezuela, 1978.

— OEA — Evaluación presupuestaria — V
Seminario Interamericano de Presupuesto
— Quito, Ecuador, 1975.

Presupuesto y Cuenta de Inversión

José R. Dromi, Editorial Astrea, 127 pág.

El autor con la claridad y precisión a que nos tiene acostumbrados, presenta a consideración de los lectores, su libro "Presupuesto y Cuenta de Inversión."

Esta obra se desarrolla a través de tres capítulos: Normas y fuentes constitucionales, El Presupuesto, La Cuenta de Inversión.

En el primero de ellos, estudia las normas constitucionales que sirvieron a los convencionales constituyentes, para aprobar el texto definitivo de los artículos que en materia presupuestaria nos rige por la Constitución de 1853. Su estudio, comienza desde la Real ordenanza de Intendentes del Virreinato de Buenos Aires de 1782, hasta las normas de las nuevas constituciones provinciales explicando la reforma de la Constitución Nacional de 1949 y la exposición que más adelante, sobre el artículo 68 inciso 7º de la misma, hace el convencional Oscar Salvador Martini. Hace mención, a los proyectos constitucionales de Pedro De Angelis, Juan B. Alberdi y de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente, así como de los antecedentes constitucionales extranjeros en materia presupuestaria.

El Capítulo II, trata concretamente de esta herramienta fundamental de la política económica, que es el presupuesto. Este capítulo desarrollado a través de cuatro secciones, nos va llevando desde la primera que denomina Introducción, hasta la conclusión. El autor sostiene, con razón, que "el análisis de esta institución básica del derecho público, debe realizarse desde una triple perspectiva: política, jurídica y económica, criticando que en los últimos tiempos, este Instituto ha adquirido una fisonomía puramente "contable", viendo disminuído así, "el rol que constitucionalmente se le ha asignado".

Analiza, en las restantes secciones de

este capítulo, el presupuesto desde el punto de vista de la perspectiva política, económica y jurídica. Desde el punto de vista de la perspectiva económica, nos aclara por qué nuestra norma constitucional en su artículo 67, habla exclusivamente del "presupuesto de gastos de administración de la Nación", y nada dice, sobre los recursos. Más adelante, se pregunta si es un instrumento económico o contable, estudiando el principio de la anualidad y las reformas que sobre el mismo se han producido en nuestra historia constitucional. Hace referencia, al texto de las nuevas constituciones provinciales que admiten la aprobación del presupuesto por un período mayor al de un año, pero en general, siempre que no exceda el término del mandato del gobernador en ejercicio.

En la sección D de este Capítulo II, analiza el presupuesto desde la perspectiva jurídica, comenzando con una serie de interrogantes muy bien planteados, a los que le va dando respuestas de manera sistemática y ordenada. Al interrogante, de si el presupuesto tiene naturaleza legal o administrativa. Expone las doctrinas acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto y llega a la conclusión de que es "una ley especial" y que la función legislativa en esta materia, es ejercida en toda su plenitud y no queda limitada a aprobar o autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo.

Se pregunta más adelante, si el proyecto de presupuesto es "susceptible de modificación o rechazo", por el Poder Legislativo y de "veto total o parcial por el Poder Ejecutivo". A la primera de las preguntas, responde de conformidad con lo expuesto precedentemente, que no existen en nuestro ordenamiento constitucional, limitación alguna a la tarea parlamentaria en materia de presupuesto, como sí ocurre en algunos casos del

derecho comparado. Respecto de la facultad del veto, por parte del Poder Ejecutivo, llega a la conclusión luego de transcribir párrafos más que ilustrativos del "Sistema económico y rentístico" de Juan B. Alberdi, que el Ejecutivo puede vetar total o parcialmente el proyecto. No debemos olvidar, que en algunos países por ejemplo Estados Unidos, está prohibido el veto parcial. No admite la distinción entre "ley de presupuesto o de aprobación del presupuesto, porque dice que, "el carácter jurídico del presupuesto es inescindible de su aprobación mediante ley, solo de este modo adquiere naturaleza y efectos jurídicos.

Respecto de si es una "ley de previsión y/o autorización", llega a la conclusión de que es un acto de previsión y de autorización. Es de "previsión porque enumeran los ingresos del estado y se valoran comparativamente con los gastos", y es de "autorización, en tanto fija el alcance de la competencia administrativa", en "razón de tiempo, calidad y cantidad".

Respecto de los efectos de la ley de presupuesto, sostiene que genera deberes y derechos tanto para la administración como para los administradores. Los efectos jurídicos pueden ser: a) intra-administración, ya que el presupuesto opera como norma habilitante de la administración para recaudar un ingreso (derecho) o para realizar un gasto (deber) o b) extra-administración: ya que todo acto legislativo produce efectos jurídicos generales, abstractos, objetivos e impersonales de carácter imperativo y permanente, generando deberes y derechos directos para los administrados.

Dentro de esta sección de perspectiva jurídica del presupuesto, analiza en uno de sus puntos "La ley de presupuesto y el régimen de pago de las sentencias contra la Nación", establecidas por el decreto 679/88, concluyendo que si bien el criterio gubernativo no es reprochable pues el déficit y la dificultad de pago del Estado son de público y notorio conocimiento, el equívoco viene por el "exceso": el pago en cuotas anuales presupuestarias y discrecionalmente fijables, sin tope legal, desvanece las esperanzas de justicia, razonabilidad y constitucionalidad. El autor,

considera que más conveniente hubiera sido seguir el modelo del derecho público provincial, con sus constituciones locales, que desde hace más de un siglo, viene diciendo que "en caso de imposibilidad financiera de pago de las sentencias, reenvían la misma a la Legislatura para que arbitre como cumplir y si esta guarda silencio o permanece inactiva, la prerrogativa, el beneficio, el privilegio cesa, caduca, decae. "Analiza luego, y compara con el nacional, el régimen de pago de las sentencias contra las Provincias, explicando cuales son los principios normativos de las constituciones provinciales y el texto de alguna de ellas.

Finalmente, se pregunta a manera de conclusión: ¿Qué es el presupuesto y qué debe ser el Presupuesto? En la práctica administrativa, dice que el Presupuesto es solo un instrumento contable de previsión y expost es solo un balance de resultado, habiendo perdido su importancia como instrumento jurídico institucional de gobierno y de control. "El presupuesto, aparece ahora, solo como una estimación o cálculo aproximado del déficit fiscal, sujeto a ajustes contingentes degradándose como instrumento idóneo de la política económica."

¿Qué debe ser el Presupuesto? La respuesta a este interrogante, es fundamental. Dromi lo contesta desde la triple visión política, económica y jurídica. Manifiesta que en lo político, debe rescatar su rol de instrumento de gobierno y control. Como instrumento de gobierno, debe expresar financieramente la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales, y como instrumento de control debe facilitar la fiscalización del legislativo al ejecutivo: Preventiva (autorización del gasto con la sanción del presupuesto) y represiva (aprobación o rechazo de la cuenta de inversión).

En lo económico, debe ser la herramienta de la que se vale la planificación y finalmente en lo jurídico, debe ser una ley en todos los sentidos restableciéndose la plenitud orgánica y funcional del poder legislativo y superando las teorías extrañas a nuestro derecho constitucional que confieren al presupuesto el carácter de acto administrativo.

El Capítulo III y último, lo dedica al estudio de la cuenta de inversión y lo divide en cuatro secciones, a saber: a) Introducción; b) Contenido del control; c) Alcance del control y d) Conclusión.

Como sabemos, el artículo 67 inciso 7° de la Constitución, establece como atribución del Congreso de la Nación... "aprobar o desechar la cuenta de inversión". Si bien esta es la denominación constitucional, el decreto-ley 23.354/56, conocido como ley de contabilidad, lo denomina "cuenta general del ejercicio". Dromi sostiene, que más que cuenta de inversión se trata de cuenta de gastos, pues siguiendo a lo observado por Rafael Bielsa, el concepto de gasto hace referencia a lo consumido mientras que la inversión es el empleo de recursos en una actividad productiva o no, consumible o compensada con otro bien equivalente. Por lo tanto, dice, se trata de verificar lo gastado y no de fiscalizar la inversión. "Como no se puede controlar más allá de lo que se autorizó a gastar, la cuenta es nada más que de gastos", por lo tanto el deber ser "es cuenta de inversión", pero el ser es "cuenta de gastos o cuenta general del ejercicio".

Respecto del alcance del control, lo divide metodológicamente como explica, en diez aspectos: 1) Por el objeto ¿Financiero, patrimonial o de gestión?. Concluye diciendo, el control es financiero y patrimonial y no de gestión, aunque realmente sería necesario incorporar este control de gestión pues permitiría una más amplia participación del Congreso optimizando el uso de recursos y logrando más eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas. 2) Por la Naturaleza ¿Legislativo, administrativo o judicial? La aprobación o no de la cuenta de inversión, para el autor, es un acto administrativo con forma de ley, expresión de la función administrativa. 3) Por la oportunidad ¿Preventivo, concomitante o represivo? El parlamento — dice— realiza sobre la gestión patrimonial financiera del estado un triple control: preventivo al fijar el presupuesto, autorización para gastar; represivo, aprobación o desestimación de la cuenta de inversión y concomitante, a través de la interpolación de los funcionarios responsables. Giuliani Fonrouge,

en su obra "Derecho Financiero", sostiene que nuestra Constitución nada dice del control preventivo y "podría sostener eficazmente que la acción del Congreso solo puede ejercitarse en ocasión de presentarle la cuenta de inversión, al final del ejercicio y no antes". Nosotros compartimos la opinión del autor, abonada también por el Profesor Juan Carlos Luqui quien sostiene que para poder "aprobar, o desechar la cuenta de inversión el Congreso debe poseer una completa información lo más precisa y ordenada posible para dar un juicio al respecto. Por ese motivo, es que, y en uso de los poderes implícitos del Art. 67 inciso 28 de la Constitución Nacional, dicta la Ley de Contabilidad... Se trata de una de tantas leyes dictadas para poner en ejecución los poderes antecedentes", consideramos entonces que la función del control ejercida por el Parlamento, es también, concomitante. 4) Por el órgano ¿Intra, inter o extra-orgánico? El control que ejerce el Poder Legislativo, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, creada por la Ley 14.179 es un control entre órganos que atañe al mantenimiento del equilibrio de la división tripartita del Poder. 5) Por la iniciativa ¿de oficio o a instancia de parte? El control se realiza de oficio por así determinarlo la norma constitucional sin perjuicio de deber del Poder Ejecutivo de remitir los estados contables, conforme lo establece la ley de contabilidad. 6) Por la materia ¿De legitimidad o de oportunidad? El control comprende a ambos. Por un lado la fiscalización de las razones jurídicas (de legitimidad estricta) y "razones políticas (conveniencia) del obrar administrativo financiero patrimonial. El Congreso está facultado no solo para controlar la legalidad sino también la oportunidad, esto es si hubo buena o mala administración de los fondos públicos, es decir "que la discrecionalidad (razonabilidad, no desviación de poder y buena fe) y su sucedánea obligada, la oportunidad son quehaceres públicos fiscalizables" 7) Por el procedimiento ¿Administrativo o legislativo? Luego de hacer un análisis de las normas legales aplicables, y de relatar cuál ha sido la suerte de las cuentas generales de ejercicio a partir de 1864,

sostiene que la aprobación de la cuenta de inversión, comprende diversas etapas que se verifican en sede administrativa y en sede legislativa. Considera que "el acto de control-aprobación es formalmente una ley pero materialmente un acto administrativo, pues el Congreso ejerce actividad administrativa cuando controla a la Administración Pública. Discrope con el último párrafo del art. 40 de la Ley de Contabilidad, que expresa que "si al clausurarse el quinto período ordinario de sesiones posterior a su presentación no existiera pronunciamiento del Congreso, la cuenta general del ejercicio se considerará automáticamente aprobada". Considera que este párrafo es inconstitucional en lo que se refiere a la aprobación automática.

El Profesor Juan Carlos Luqui en su trabajo sobre Presupuesto siguiendo a Bielsa sostiene que la norma mencionada es "anti-republicana" que es mucho más grave que inconstitucional. 8) Por el sujeto ¿Administración centralizada o descentralizada? Conforme lo dispone la ley de contabilidad, se aplica el control a la administración central y a una parte de los entes descentralizados, que son los autárquicos de carácter institucional, también quedan sujetos a la ley de contabilidad supletoriamente los entes de gestión económica bajo régimen jurídico de empresas del estado, y totalmente excluidos los entes de gestión económica bajo el régimen jurídico de sociedad del estado. Por lo precedentemente mencionado, Dromi sostiene que la cuenta de inversión solo alcanza los organismos y entes que están incluidos en el Presupuesto, contrariándose el principio fundamental de la universalidad presupuestaria, por lo cual el sistema de control es anárquico y deficiente. 9) Por la conclusión ¿Aprobar o desechar? El Congreso puede aprobar o desechar y dentro de este último caso, puede ser parcial o total. Si es parcial, reenviará al Poder Ejecutivo, las partes del balance que fueran deficientes o a su juicio resultaran insuficientes para demostrar el debido manejo de los fondos. En el caso de rechazo, total solo cabe la sanción de la ley. Pero esta ley ¿es susceptible de ser vetada por el Poder Ejecutivo? El autor sostiene que no, porque "no es una ley en sentido material sino un acto administrativo de control, con forma de ley, aunque técnicamente debería serlo con forma jurídica de resolución, y bajo el régimen jurídico del acto administrativo" Pero —dice— si pese a lo expuesto el Poder Ejecutivo veta la ley, lo que

daría al Poder Legislativo la solución de inexistencia contemplado en el artículo 52 de la Constitución Nacional. 10) Por los efectos del rechazo. ¿Veto, impugnabilidad administrativa, responsabilidad pública? Partiendo de la premisa de que el rechazo de la cuenta de inversión es un acto administrativo de control, el autor analiza diversas hipótesis: a) Si el Poder Ejecutivo, aprueba promulgando la ley, considera que no puede impugnar dicho acto. b) Si no lo promulga ni lo veta podría el Ejecutivo solicitar al Legislativo la reconsideración de su resolución administrativa de rechazo de la cuenta. (art. 84 decreto reglamentario 1759/72) "Si el Poder Legislativo insiste en el rechazo por tratarse de dos órganos de igual jerarquía institucional y de igual competencia territorial, tiene que acudir el Poder Ejecutivo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme el artículo 100 de la Constitución Nacional para que dirima el conflicto por tratarse de una causa que versa sobre puntos regidos por la Constitución (art. 67 inciso 7 y 86 inc. 13)".

El rechazo de la cuenta de inversión, no implica de suyo la promoción obligatoria y automática del juicio político ya que sería la Cámara de Diputados la que debería evaluar la gravedad de las causas que determinaron su rechazo y la magnitud de las trasgresiones jurídicas en que incurrió el Poder Ejecutivo para establecer la responsabilidad política que dictan los artículos 45, 51 y 52 de la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, el autor considera que si bien la cuenta de inversión o cuenta general del ejercicio es un instrumento constitucional básico, para que el Parlamento ejerza su atribución de control, en la práctica no constituye el medio idóneo para alcanzar el fin para el cual fue creado.

Al final del libro, el Profesor Dromi, incluye una copiosa bibliografía, que sin duda ayudará a quien quiera profundizar alguno de los puntos motivo del trabajo.

Se trata de una obra que por la claridad de su redacción, será sin duda muy útil para todos aquellos estudiantes de derecho administrativo, de finanzas públicas y de derecho público en general y es de imprescindible lectura para aquellos que como el suscripto, nos dedicamos al estudio de las Finanzas Públicas sobre todo en especial a la problemática argentina e institucional de las mismas.

Dr. Esteban Juan Urrestí.