COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL
CEPAL/MEX/SDE/78/5
Septiembre de 1978

EL GASTO PUBLICO Y SU RELACION CON EL PROCESO ECONOMICO

Documento elaborado por el Sr. Federico Julio Herschel, Experto Regional en Financiamiento del Desarrollo de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsede de la CEPAL en México. Este documento se presentó al Séptimo Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 6 al 11 de agosto de 1978. Algunos capítulos fueron tratados en un seminario impartido por el autor en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, en septiembre de 1976. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas (OCT) o con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

78-9-575-30

INDICE

/2. El crecimiento

I. RADIO DE ACCION DEL GASTO PUBLICO

1. Concepto y delimitación del gasto público

La primera diferenciación que conviene señalar es la que existe entre producción pública y gasto público. La primera atiende a la oferta o más concretamente a la propiedad de los medios de producción mientras que el gasto público considera el lado de la demanda, es decir, la provisión de ciertos bienes y servicios por el Estado y la realización de pagos de transferencia. Desde ya conviene poner de relieve que a pesar de la opinión contraria de Richard y Peggy Musgrave[1/] existe una relación entre ambos conceptos. En efecto, el excedente o faltante en las operaciones corrientes se traduce en una variación de la cuenta del sector público (es decir, un mayor gasto si se trata de un déficit). Por otra parte, en los esquemas de contabilidad nacional las inversiones de las empresas públicas se suelen incluir dentro de la inversión pública.

Sin perjuicio de ampliar luego algunos conceptos fundamentales, debe darse una definición o noción, aunque sea preliminar, para precisar lo que se quiere explicar. Dicho de otro modo ¿cuál es la característica esencial de los gastos públicos en la realidad? La pregunta parece fácil porque aparentemente todos saben que son los egresos que forman parte del presupuesto. En efecto, un autor definió el gasto público, aunque el lo llamó "bien público", a todo bien o servicio que es suministrado o subsidiado por la hacienda presupuestaria del gobierno.[2/]

Sin embargo, no es tan obvio, porque no siempre resulta tán fácil determinar qué rubros constituyen gastos públicos y deben incluirse en el presupuesto. Una delimitación clara es especialmente necesaria y no tan evidente en el caso ya mencionado de los gastos realizados por las

1/ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, Nueva York, 1976, pág. 9.

2/ Cf. William C. Birdsall, "Study of the Demand for Public Goods" en Essays in Federal Fiscalism, R.A. Musgrave, The Brookings Institution, Washington, 1965, p. 135-292, cit. en Peter O.Steiner, "The Public Sector and the Public Interest" en Public Expenditure and Policy Analysis (compil. Robert H, Haveman y Julius Margolis) Markham Publishing C., Chicago, 1971, pág. 24.

/empresas

empresas públicas. En efecto, tanto las empresas como el resto del sector público producen bienes y servicios.[3/] Sin embargo, como se aclaró anteriormente, el rasgo que caracteriza al gasto público es la provisión o suministro de bienes pudiendo su producción ser realizada por el propio sector, por ejemplo empleando factores de la producción (maestros y médicos) o por el sector privado (adquirir armas fabricadas por empresas privadas). Con todo, como las empresas públicas también distribuyen y suministran bienes y servicios, la explicación dada no es suficiente. Al respecto es interesante señalar que la mayoría de los textos se ocupan con profundidad de los fundamentos del gasto público, y al caso especial de los bienes públicos pero no delimitan previamente el campo del análisis.

Entre los autores que se han ocupado del punto cabe citar a Richard A. Musgrave quien definió la provisión pública como una situación en la que determinados bienes son suministrados al consumidor, no en respuesta a compras individuales a través del mercado, sino libres de cargo directo y a través del proceso presupuestario.[4/] Lo que parece de especial significación es que se trata de bienes (en un sentido amplio, es decir, comprendiendo los servicios) suministrados libres de cargo, característica que ya había destacado anteriormente dicho autor.[5/] También Carl S. Shoup[6/] distingue la gratuidad en la prestación de servicios. Sin embargo, estos elementos no cubren toda el área de los gastos públicos, excluyen sobre todo los pagos de transferencia, aspecto que se contempla explícitamente en Shoup. Este autor distingue a su vez dentro

3/ Véase al respecto Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, Siglo XXI, México, 1970, pp. 15 y ss.

4/ "Provision of Social Goods" en Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sectors, Mac Millan, Londres, 1969, p. 124.

5/ Richard A. Musgrave, "The Theory of Public Finance," A Study in Public Economy, Mc Graw Hill, Nueva York, 1969, pág. 43.

6/ Carl S. Shoup, Public Finance, Aldine, Chicago, 1970, pág. 65.

/de los pagos

de los pagos de transferencia los que se realizan sin contraprestación de aquellos en que ésta existe (adquisición de bienes). También puede haber venta de bienes que forman parte del presupuesto y la compra de tales bienes o de sus insumos escapa al carácter de gratuidad que se ha destacado.[7/] Sin embargo, estas últimas clases de operaciones son accesorias o sólo sirven para realizar las dos clases fundamentales de funciones del sector público no empresarial: la prestación gratuita de bienes y servicios (fundamentalmente estos últimos) y los pagos de transferencia sin contraprestación (subsidios y pagos para bienestar de la población según la denominación de Shoup). Los otros gastos que frecuentemente implican precisamente una contraprestación se realizan para llevar a cabo las funciones esenciales que se han indicado.

Las inversiones e insumos que se realizan adquiriendo bienes al sector privado sirven para efectuar la provisión gratuita de servicios (tiza, cuadernos, etc.) para una escuela, armas para el ejército o el pago de transferencia (edificio para administrar los seguros sociales). Por otra parte hay que tener en cuenta que esta clase de rubros no pertenecen al gasto público como parte del ingreso o producto nacional.

Antes de pasar a otro punto, conviene detenerse para hacer referencia a otro de los pocos autores que entran más concretamente a una conceptualización del gasto público. Se trata de Peter O. Steiner quien empieza por indicar que llama bienes públicos a los que están revestidos de interés público. Aunque tales bienes pueden ser provistos, subsidiados o sólo regulados por el gobierno constituyen el dominio propio de los gastos públicos. Define luego como bien público a todo bien colectivo que es provisto o inducido públicamente. Un caso de un bien colectivo se da siempre y cuando un segmento del público colectivamente desea y está preparado a pagar el precio por un conjunto diferente de bienes y servicios de los que produciría el mercado sin restricciones. Un bien colectivo requiere pues una diferencia apreciable en cantidad o calidad entre tal bien y lo que alternativamente produciría el mercado y una demanda

7/ Véase al respecto Fondo Monetario Internacional, A Manual on Government Finance Statistics, junio de 1974, pp. 8-12.

/viable

viable por la diferencia.[8/] Aunque no se cree que la definición dada resulta suficiente, porque podría incluir a los bienes producidos por las empresas públicas, por lo menos constituye una tentativa significativa para una primera conceptualización del gasto público.

Habiendo dado el concepto de gasto público, es conveniente concentrar la atención en la extensión o campo que puede abarcar el gasto público. Si bien varios autores reconocen que es una decisión que depende también de la situación política o de las ideologías sociales y políticas,[9/] por ahora interesa examinar si existen razones o fundamentos económicos que justifican los casos en que determinados bienes y servicios sean suministrados por el sector público en forma gratuita o en que correspondan los pagos de transferencia.

Llama la atención en cierto modo el hecho de considerar como mereciendo atención especial la protección y aplicación de la ley en Musgrave, ya que en realidad se trataría de un caso claro de bienes públicos.[10/]

Los bienes de estímulo representan un caso interesante. Debe destacarse que aún Musgrave que se basa en demandas individuales (sobre este problema se volverá posteriormente), aquí reconoce la necesidad de que se modifique o que se interfiera en ellas porque su mismo propósito es el le intervenir en las preferencias individuales.[11/]

A pesar de ello parece que Musgrave y Musgrave pretenden dejar a salvo su óptica de un modo que no resulta del todo consistente con la

8/ Véase Public Expenditure and Policy, op.cit., pp. 23 a 25.
9/ Véase Public Finance in Theory and Practice, op.cit., pág. 5.
10/ Muy estrictamente, debe dejarse constancia que la referencia a protección y aplicación de la ley y a los bienes públicos se encuentra en distintos enfoques del libro. En la primera referencia, pág. 5, se refiere a la necesidad del sector público y no incluye los bienes públicos que pueden considerarse como caso extremo de las "externalidades" que si son mencionados y luego en la página siguiente se refiere a las funciones que son llevadas a cabo por la acción fiscal, cita especialmente los bienes sociales que incluyen los bienes públicos y los de estímulo. Public Finance in Theory and Practice, op.cit.
11/ Véase Public Finance in Theory and Practice, op.cit.

/afirmación

afirmación anterior. Sostienen, en efecto, que "Parece que el concepto (de bienes de estímulo) se presta a una variedad de interpretaciones que deberían distinguirse para evitar confusión. Interpretado como imposición de preferencias del grupo que gobierne o de los que adoptan las decisiones, la asignación en base a los bienes de estímulo está fuera de lo tratado aquí como teoría de los bienes sociales. Interpretado como un instrumento para proveer información para el consumidor, como un medio de considerar exterioridades o como una expresión de preferencias interpersonales de utilidad (como una forma de dar en especie) el concepto de bienes de estímulo cae dentro de la estructura del análisis tradicional en el que la asignación eficiente al final debe estar relacionada con la decisión individual."

Muchos autores no consideran específicamente las razones para el gasto público, sino tratan esta cuestión dentro de la justificación o argumentos generales de la intervención del gobierno. Es decir, la realización de gastos públicos es un caso particular dentro de los principios generales que esclarecen la interferencia del gobierno.

Existen algunas explicaciones de la intervención del gobierno que merecen destacarse, desde ya, por su significación para los países en desarrollo, amén, por supuesto de la existencia de economía o deseconomías externas, en general; la falta de asumir riesgos, la diferencia entre la tasa social de aumento del consumo futuro y el privado y la necesidad de "vigilar las condiciones que afectan a recursos escasos como lo son especialmente algunos recursos naturales."

Así se ha señalado que es posible que cada individuo tratará de maximizar su propio bienestar minimizando su propio sacrificio de consumo presente, dejando que los demás hagan sacrificios. En esta situación no hay incentivo o compulsión para cada uno de renunciar al presente y de esta manera se perpetúa una inversión insuficiente y el bienestar siempre es el óptimo considerando las necesidades futuras.[12/]

12/ Véase Pan A. Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent, Economics of Development Empirical Investigations, Harper & Row, New York, 1976.

/En suma

En suma, llama en general la atención la similitud de enfoque entre los diferentes autores por lo menos en cuanto a los conceptos teóricos utilizados. Por supuesto, puede haber diferencias importantes en su aplicación concreta. Así, por ejemplo, seguramente no todos los autores tendrán la misma opinión acerca del grado de redistribución que debería llevarse a cabo en la realidad.

Razones dadas por autores seleccionadas para justificar la intervención del sector público.

Bienes públicos (1 a 8)

Satisfacción de necesidades colectivas (9)

No aplicación de las reglas de competencia perfecta (1 a 4 y 7)

Libre ingreso para todos en la industria (2 y 5)

Falta de información completa (1 a 3, 6 y 8)

Falta de asumir riesgos de manera requerida (1 y 4)

Empresarios que no maximizan utilidades (1)

Falta de movilidad perfecta (3 y 5)

Costos decrecientes monopolio (1, 4 y 6 a 9)

Economía o deseconomía externa (1 a 9)

Escasez u otras condiciones singulares de recursos productivos especialmente naturales (1)

Protección y aplicación de la estructura legal (2)

Diferencias entre tasas de descuento social de consumo futuro con respecto al presente y el privado (2 y 4)

Altos niveles de ocupación y estabilidad de precios (incluido crecimiento) (1 y 2, 4 a 9)

Bienes de estímulo (2 y 6)

Planeación de localización (6)

1) Bernard P. Herber, Public Finance. The Study of the Public Sector, Richard Irwin Homewood, Illinois, 1971.

2) Public Finance in Theory and Practice, op. cit.

3) The Economics of the Public Sector, Robert H. Haveman, John Wiley & Sons, Inc., 1976.

4) Elchanan Cohn, Public Expenditure Analysis, Lexington Books, 1972.

5) John C. Winfrey, Public Finance, Public Choice & the Public Economy, Harper & Row, Nueva York, 1973.

/6) Charles

6) Charles M. Allan, The Theory of Taxation, Penguin Books, 1971.

7) John F. Due & Ann Friedlaender, Government Finance. Economics of the Public Sector, Richard D. Irwin, Homewood, III, 1973.

8) Jack Ochs, Public Finance, Harper & Row, Nueva York, 1974.

9) Leif Johansen, Public Economics, North Holland Publ. Co., Amsterdam, 1965.

A pesar de la general similitud, se observan algunas diferencias. En efecto, la mayoría de los autores parten de la necesidad de que el Estado tenga a su cargo la provisión de los bienes públicos aunque existen algunas diferencias de matices acerca de lo que debe entenderse por bienes públicos. Sólo el concepto de bienes colectivos que utiliza L. Johansen es diferente. Este autor no sólo incluye los bienes que son indivisibles y no pueden venderse, lo que en general se llaman bienes públicos, sino también otros que en principio podrían dividirse y venderse en el mercado, tal es el caso, según Johansen, de la educación. Otros dos motivos que son aceptados por todos o casi todos los autores como razones que justifican la intervención son: Mejorar la distribución del ingreso y/o de la propiedad y las que se relacionan con la estabilidad, es decir, prevenir el desempleo y el alza de precios.[13/]

También la existencia de economías o deseconomías externas es aceptada generalmente como haciendo posible o razonable la intervención del gobierno; de igual modo es bastante difundido entre los autores contemplar casos de imperfección en el mercado como defensa de la intervención estatal, tanto más si se tiene en cuenta los casos particulares contemplados por algunos autores.[14/]

13/ En el caso de la estabilidad, un autor que no la considera en general es Haveman en su texto introductorio él bien la menciona al comentar los tributos.

14/ En la conferencia que dio Kenneth J. Arrow al recibir el Premio Nobel destacó que, amén de la elección colectiva con respecto a la distribución, el reemplazo del mercado por dicha decisión colectiva ha sido discutida por economistas y politólogos.. "Entre los economistas, estas discusiones han girado entre los conceptos de exterioridades, rendimientos crecientes y fallas del mercado. Véase, Kenneth J. Arrow, "General Equilibrium: Purpose, Analytic Techniques, Collective Choice", American Economic Review, Vol. LXIV, June 1974, pág. 269.

2. Los gastos públicos de los países en vías de desarrollo; las posiciones de la CEPAL y de las Naciones Unidas

Se han tratado anteriormente las funciones que le caben al Estado en una economía mixta. Entre dichas funciones para los países en desarrollo ocupan un lugar central las economías externas, si bien, como se verá, en dichos países pueden darse funciones nuevas, es decir, diferentes a las concepciones prevalecientes en los países desarrollados.

Conviene hacer aquí una aclaración --tal vez obvia-- pero en la cual se debe insistir: los gastos públicos dependen concretamente de las funciones que se asignan al Estado, pero éstas a su vez, están determinadas por el estilo de desarrollo que se desea llevar a cabo. Se entiende aquí por estilo "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado".[15/]

Veremos a continuación la opinión de la CEPAL a través del tiempo, pero previamente conviene recordar la interrelación que puede existir entre gastos públicos y empresas públicas. Por esta razón, se incluirán aquí las consideraciones respecto a las empresas públicas.

En general, los trabajos de la CEPAL al principio de la década de los cincuenta, dieron mayor peso a las funciones del gobierno (es decir, su intervención) que a la enunciación de todos los casos concretos en los que se requiere la realización de gastos públicos para llevarlos a cabo. Esta situación se comprende fácilmente si se recuerda el estado de ánimo prevaleciente: se rechazaba, en general, la idea de la planificación, porque se la relacionaba con un tipo especial de planes, es decir, los que se elaboraron en los países de economía centralmente planificada. Se imponía pues la necesidad de una prédica constante para convencer a muchos grupos de que la planificación era conciliable con la iniciativa privada o aún podría beneficarla. Precisamente se trataba en términos más concretos de acrecentar u ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país.[16/]

15/ Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, 1er. semestre de 1976.

16/ Véase El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, S. A., Santiago, 1969.

/Con todo

Con todo, aunque se le dio menor énfasis que a la necesidad de planificar, se destacó claramente la posibilidad de una participación directa en aquellas inversiones básicas que por una razón u otra no fuesen realizables por la empresa privada. Conceptualmente estos casos podrían ubicarse dentro de las situaciones en que existe una diferencia entre el riesgo privado y el social. Sin embargo, este principio no cubre todas las inversiones que son susceptibles de considerarse básicas. Otro argumento a favor de la inversión en tales industrias está dado por la existencia de economías externas de tipo dinámico.[17/]

El Dr. Prebisch por su parte ha señalado otros casos en que se requiere la intervención del Estado. Así hizo referencia específica a la tecnología: tomando como ejemplo el desarrollo de la agricultura estadounidense destacó "el papel de la socialización de la técnica (pues)... no es la iniciativa privada, movida por el interés individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del Estado y de las universidades, movidas por el interés colectivo".[18/]

Más aún, cumplida la acción en el campo de la planificación, se señaló que "aunque el sistema (de la libre iniciativa adquiriese plena vigencia dinámica) habría razones poderosas para la gestión económica del Estado en nuestros países. Algunas de esas razones conciernen al desarrollo económico. Hay casos en que el Estado ha debido emprender actividades en aquellos puntos estratégicos del sistema económico, o realizar inversiones que no resultaban atrayentes a la iniciativa privada". Sin embargo el enfoque de Prebisch no se limita a lo económico, como lo demuestra la siguiente transcripción: "Fuera de estas consideraciones de desarrollo, hay otros motivos que suelen ser importantes en la experiencia latinoamericana: evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del Estado empresas que por su índole son de tipo monopólico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones

17/ Véase Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, FCE, 1963, pág. 48.

18/ Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op.cit., págs. 76 y 77.

/internacionales

internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional."[19/]

Amén de considerar estos factores de poder, destaca también el hecho de que la CEPAL considerara funciones para el sector público que no están relacionadas --por lo menos directamente-- con las consideraciones económicas prevalecientes en aquel momento (décadas de los cincuenta y sesenta). Así puede citarse también a Cibotti y Sierra que por una parte señalan la posibilidad de que "las acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma paralela alternativa o paralela al sector privado", aspecto que evidentemente hace también a la producción pública; además se destacan "acciones de acumulación tales como: i) acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción, y ii) acciones de instalación de capital", que constituyen por sí mismas economías externas.[20/]

Naturalmente al examinar la situación real del gasto público, la investigación, aunque fuera sólo como primera aproximación, debe tener en cuenta las fuerzas que actúan y su concepción del mundo. Así en la fase del desarrollo hacia afuera --señaló R. Prebisch-- dominaba el poder político de los estratos superiores de ingresos, estrechamente asimilados al capital extranjero. A su vez la mayor parte de la población quedaba sumida en una capa técnica precapitalista, excluida del proceso económico social y político y por supuesto, de los frutos del desarrollo.[21/] Se opina al respecto que las fuerzas dominantes trataron de que el Estado llevara a cabo fundamentalmente inversiones y gastos que fueran condiciones requeridas para el desarrollo basado en la economía privada y en su esquema general del proceso de desarrollo; serían fundamentalmente gastos para carreteras, ferrocarriles, puertos y en menor medida educación (especialmente técnica).

Posteriormente, con la industrialización comienza la ampliación progresiva de los estratos intermedios. Finalmente se llega, en general,

19/ Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op. cit., pp. 76 y 77.
20/ El sector público en la planificación, op. cit., pág. 75
21/ Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, 1er. semestre de 1976, pág. 51

/a una

a una situación en que el desarrollo tiende a excluir una parte importante de la población. Se circunscribe primordialmente al ámbito de los estratos superiores de ingreso, en contraste con la sociedad de infraconsumo en que se debaten los estratos inferiores de la estructura social.

A pesar de estas limitaciones, sigue diciendo R. Prebisch, se produce un acrecentamiento del poder democrático de los estratos intermedios y su extensión a los estratos inferiores --por limitada que sea-- acarrea una disparidad entre el proceso económico y el proceso político.[22/] Nuevamente cabe agregar a la tesis del Dr. Prebisch que se requerirían investigaciones ad hoc para saber cuáles han sido las repercusiones sobre el gasto público de este mayor poder de las clases de ingresos medios y bajos. Cabe suponer que han elevado a un mayor nivel el gasto público (por ejemplo, medido en su relación al producto interno bruto) y a un incremento (real) de los gastos sociales, sobre todo los relativos al seguro social.

La función del sector público, por su parte, también fue objeto de un estudio especial de las Naciones Unidas para investigar los criterios aplicados y las prácticas utilizadas por los países en desarrollo con respecto a la función y el lugar del sector público en la política de desarrollo general.[23/] Cabe aclarar que se considera aquí no sólo el gasto público, sino también el papel de las empresas públicas.

Las opiniones que sostuvieron los distintos gobiernos son bastante variadas; así el Gobierno de Chile indicó que "la estrategia consiste en asignar al sector público un papel subsidiario, entregando a la comunidad nacional directrices de tipo general en el marco de las cuales la actividad se desenvolverá con libertad". Por su parte, el Gobierno de la India señaló que el sector público como instrumento del desarrollo económico, ha desempeñado un papel cada vez más significativo en la economía nacional y que a causa de la urgencia para acelerar el desarrollo económico y

22/ "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, op.cit., pág. 72.

23/ Véase, Consejo Económico y Social, Función del sector público en el fomento del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo (E/5985), 24 de mayo de 1977.

/de la

de la aguda escasez de capacidad de gestión, lo inadecuado de la tecnología, la insuficiencia de capital y escaso desarrollo empresarial entre la población, el Estado tiene que desempeñar un papel dominante.

El Gobierno de Libia destacó que el Estado procurará liberar la economía de la nación del control de los intereses extranjeros establecidos y su transformación en una economía nacional productiva basada en la propiedad de los medios de producción por el sector público ... y en la privada de los ciudadanos de la República Arabe Libia.

Sobre la base de la opinión de los gobiernos representados y de estudios especiales, se señalaron los siguientes criterios adoptados, al parecer, por los gobiernos de los países en desarrollo para determinar el papel y el lugar del sector público:[24/]

a) Provisión de instalaciones y servicios para satisfacer las necesidades sociales y económicas básicas

Estas actividades han venido a considerarse del dominio prácticamente exclusivo del sector público en casi todos los países. Tradicionalmente se ha considerado que las actividades en esferas como la enseñanza, la salud y las obras públicas constituyen funciones normales de los gobiernos.

b) Logro de un control nacional de los recursos naturales y de otros sectores claves de actividad económica

La necesidad de un mayor control de la economía por la nación ha figurado en forma prominente como causa de la expansión de las empresas públicas de los países en desarrollo. En esos países, debido a la ausencia de una fuerte clase empresarial nacional en posesión del capital suficiente, la única disyuntiva que existe a la propiedad de empresas de recursos naturales y otras empresas claves por capital privado extranjero es la propiedad pública nacional.

24/ Los párrafos siguientes han sido extraídos del informe Función del sector público en el fomento del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo, op.cit., pág. 8.

/c) Limitación

c) Limitación del papel hegemónico del sector privado en la economía

La aplicación de este criterio ha inspirado la rápida expansión de las empresas públicas en algunos países, que han limitado el campo de las posibilidades de inversión de que dispone el sector privado o han reservado para el sector público ciertas ramas concretas de la actividad económica.

Como ejemplo de los países de la primera categoría puede mencionarse a Argelia y a la República Unida de Tanzania.

d) Medidas para colmar las lagunas en la economía

Algunos de los primeros casos de expansión del sector público en los países en desarrollo se produjeron por la necesidad de colmar la laguna que se había producido durante determinados procesos históricos. En algunos casos, la laguna fue creada por la partida de ciertos elementos de la comunidad mercantil. En esos casos el papel y el lugar del sector público están determinados en grado significativo por las actividades abandonadas por la comunidad que se alejó.

En el Brasil, donde de las 250 sociedades principales, 17 están bajo el control del gobierno federal, 19 de los gobiernos estatales y dos de los gobiernos municipales, el motivo principal que se aduce para explicar la expansión de las empresas públicas es que éstas han penetrado en esferas que rebasan la capacidad de los recursos organizacionales y financieros de las sociedades privadas brasileñas. El presidente de la Companhía Vale do Rio Doce, la empresa pública que es el mayor exportador del mundo de mineral de hierro y cuya magnitud es enorme aún cuando se la compara con empresas de países desarrollados, señaló en una reunión de industriales privados en Sao Paulo en abril de 1976 que la compañía "participaba en proyectos que requerían la construcción de plantas hidroeléctricas, hoteles, viviendas, iglesias ..." y que se había visto obligada a atraer ingenieros y técnicos especializados a regiones como el Amazonas pagándoles el triple de lo que obtendrían en Sao Paulo o Río". El ejecutivo se preguntaba "si había alguna empresa privada nacional que pudiera hacer ese tipo de inversión" y dijo que consideraba "que

/había

había sectores y actividades en que sólo podían participar las empresas públicas".[25]

e) Estímulo al sector privado

En los países que han decidido que el sector privado sea el impulsor principal del desarrollo, se ha utilizado al sector público para promover el crecimiento del sector privado con distintas medidas.

Una medida importante dentro de este rubro, es el establecimiento de conglomeraciones industriales con la intención de proporcionar a costo moderado locales apropiados provistos de electricidad y agua, a veces con instalaciones de elaboración o para hacer reparaciones. Se han establecido tales conglomeraciones en países como Kenya, el Níger, el Senegal y Singapur.

f) Logro de un abastecimiento suficiente de bienes de consumo esenciales o de la estabilización de los precios de esos bienes

En varios países en desarrollo, el comercio interior está sujeto a diversas reglamentaciones gubernamentales relacionadas, entre otras cosas, con normas de calidad, los márgenes de utilidades, los precios topes, la nivelación de precios entre regiones y la prevención del fraude. En algunos países en desarrollo el sector público tiene empresas mercantiles estatales que se ocupan del comercio interior o exterior, o de ambos.

En México, por ejemplo, una entidad pública, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) administra una cadena de tiendas que venden productos básicos a precios moderados. Además, la CONASUPO pone a disposición de los ejidos edificios con existencias de artículos alimenticios básicos y proporciona capacitación al personal de los ejidos para que puedan hacerse cargo de las tiendas.

25/ Función del sector público, en el fomento del desenvolvimiento económico de los países en desarrollo, op.cit., pág. 14.

3. La decisión en materia de gasto público

a) Introducción

Aunque en el punto anterior se han dado algunas ideas iniciales acerca del campo de extensión del gasto público, conviene resumir las teorías o hipótesis principales que se han elaborado para explicar o comprender la manera en que se decide sobre el gasto público. Esta determinación incluye --especialmente frente al campo de la economía del mercado-- no sólo una resolución acerca del monto del gasto público, sino también sobre su composición ya sea que consideremos su clasificación económica (gastos de inversión, gastos de consumo o pagos de transferencia) o funcional (gastos económicos, sociales, etc.). El gasto público es susceptible de influir no sólo en la distribución funcional (salarios, utilidades) y por tamaño del ingreso, sino también en lo regional.

Cabe destacar también que los esquemas en materia de decisión lógicamente se relacionan con la forma en que los gastos se han de vincular con su contraparte, es decir su financiamiento.

b) Los comienzos de la teoría del beneficio

Conforme a esta teoría el proceso impuestos-gastos es considerado con base en un principio de equivalencia de un quid pro quo. Existe una relación de intercambio que se aplica al presupuesto público de igual modo que en el mercado.[26/] Esta comparación y la tentativa de transferir principios válidos de la teoría clásica y posteriormente neoclásica de la economía privada a la pública sigue siendo hasta la actualidad uno de los rasgos distintivos de muchos trabajos relacionados con la determinación del gasto público que en última instancia se basan en esta teoría del beneficio.

El enfoque basado en el beneficio fue aceptado en forma amplia por los cientistas políticos del siglo XVII entre los cuales cabe mencionar a

26/ Cf. Richard A. Musgrave, "A Study in Public Economy", The Theory of Public Finance, McGraw Hill, Nueva York, 1959, p. 62.

/Hugo Grotius

Hugo Grotius y Samuel von Putendorf. También fue aceptado por Thomas Hobbes, John Locke y luego por escritores políticos importantes como Davide Hume y J. J. Rousseau.[27]

Las concepciones de los filósofos políticos de esos siglos descansaban fundamentalmente en una concepción determinada de la naturaleza humana. Este punto de partida, explícito o no, es también característico de los pensamientos que al respecto tuvieron economistas o científicos políticos al respecto. Así Hobbes, atribuía a la sociedad política las características de un pacto voluntario, fundado sobre un cálculo interesado en función de una idea precisa del hombre como ser dominado por el egoísmo y el temor, desprovisto de todo instinto de sociedad.[28] Hay una particularidad que tendrá una considerable trascendencia para observaciones posteriores de este trabajo: los filósofos de esa época trataron de construir una ciencia social amplia, una teoría comprensiva de la sociedad.[29]

Lo que conviene poner de relieve aquí es que para los expositores que se basaron en la noción del contrato social, se consideró el impuesto como un precio pagado por la contraprestación fundamental conferida por la sociedad: la protección.

Posteriormente las teorías del contrato social fueron reemplazadas por el principio de la mayor felicidad originado en Jeremy Benthem. Como tanto el placer como el sufrimiento deberían ser juzgados por cada individuo por sí mismo, de estos postulados se volvió a derivar la idea básica de la teoría del beneficio, es decir considerar ventajas posibles (gastos) por una parte y costo o pena (impuestos) por otra.[30]

c) <u>El enfoque post-marshalliano de las finanzas públicas</u>[31]

Durante un tiempo considerable los fiscalistas anglosajones concentraron su atención casi exclusivamente en una sola parte de la acción

27/ "A Study in Public Economy", The Theory of Public Finance, op. cit. p. 63 y ss.

28/ Véase Meynaud, Introducción a la ciencia política, Editorial Tecnos, Madrid, 2a. edición, 1964, pág. 105.

29/ Véase Joseph A. Schumpeter, History of Economic Analysis, Oxford, University Press, 5a. edición, 1963, p. 117.

30/ The Theory of Public Finance, op. cit., pág. 64.

31/ Esta denominación se debe a James M. Buchanan "Public Finance and Public Choice" en National Tax Journal, Vol. XXVIII, No. 4, diciembre 1975, p. 363.

/presupuestaria

presupuestaria: los impuestos. Por un lado la teoría de la incidencia fue el campo ideal para la aplicación de la microeconomía entonces en boga, a partir de la obra de Marshall con fuerte énfasis en el esquema de competencia perfecta.

Por otra parte, la justificación de los impuestos se basaba en el principio de la capacidad contributiva. El principio del beneficio fue abandonado por dos razones básicas: la dificultad de asignar en forma concreta los beneficios de la acción del Estado a cada persona y la noción de que el principio de la equivalencia inherente a la teoría del beneficio, ya no era aceptable. La consecuencia fue pues que se hablara de la carga tributaria y su distribución dejando de lado el gasto público.

Se consideró que la determinación de los gastos públicos era un asunto político y no debería ser incluido en el análisis económico.[32/]

La teoría de la capacidad contributiva se basó desde la época de John Stuart Mills en el principio de sacrificio igual, lo que implica que personas con igual ingreso --que se consideró como índice de capacidad contributiva-- deberían pagar igual suma de impuestos, pero personas con ingresos diferentes deberían contribuir con sumas diferentes. De ahí nacieron los conceptos de equidad horizontal y vertical.[33/]

d) El aporte de los autores italianos a partir de 1880

A diferencia de los autores tratados en el punto anterior, los economistas fiscales italianos que escribieron sus obras en el período

32/ Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, Macmillan & C. Ltd., Londres, 1962, Pág. XI.
Véase también C. Lowell Harris "Public Finance" en A Survey of Contemporary Economics, Vol. II, edit. Bernard F. Haley (Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Ill. 1952: Economistas que se especializan en finanzas públicas generalmente se han concentrado en impuestos. p. 262.

33/ The Theory of Public Finance, op. cit., p. 198-204.
Queda por resolver de qué manera se mide el sacrificio para personas de distinta capacidad contributiva; se examinaron tres reglas diferentes: igual sacrificio absoluto, proporcional o marginal. Además no existe acuerdo unánime sobre cuál es la mejor base para definir la capacidad contributiva: el ingreso, el gasto, el patrimonio o una combinación de ellos.

/de 1880-1915

de 1880-1915 no dejaron de relacionar los impuestos con los gastos estableciendo así un esquema conjunto e integrado del presupuesto público; cabe citar entre ellos a Maffeo Pantaleoni, Ugo Mazzola, Enrico Barone, Giovanni Montemartini y De Viti De Marco.[34/]

El más importante entre ellos indudablemente es Enrico Barone; la mayor parte de sus conceptos resultan muy claros y parece que recién en el período porterior a 1950 se ha vuelto a muchas nociones ya expuestas por él. Por ello se cree que algunas de sus ideas parecen ser comentadas. Según Barone constituyen necesidades públicas aquellas que son provistas por el estado en un país y momento dado. Las necesidades públicas así definidas pueden ser divididas en dos grandes categorías: las que son y las que no son susceptibles de demanda individual y específica y oferta divisible. Los servicios del ferrocarril y del correo entran en la primera categoría; la defensa exterior y la seguridad en la segunda. (Estas necesidades Barone las llama colectivas).

En el caso de la segunda categoría de necesidades públicas, el estado coercitivamente distribuye el costo total entre los distintos individuos. La distribución se basa en el ingreso y de acuerdo con éste cada persona paga entonces un precio político en lugar de uno económico. El precio político es la regla para todas aquellas necesidades que no son susceptibles de demanda individual específica y oferta divisible.[35/]

A esta altura conviene destacar algunos de los juicios de Barone. Aparentemente existe una similitud entre dicho autor y los fiscalistas anglosajones que consideraban que la determinación del gasto público era una decisión política. Esto no es cierto; para éstos la afirmación mencionada significaba que el economista como tal, no debería opinar al respecto, pues la resolución en este campo pertenecia a otra ciencia, la política. No es ésta la posición de Barone quien trata de explicarnos algo por lo menos

34/ Véase al respecto "Public Finance and Public Choice", National Tax Journal, op. cit., p. 384-385, Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. XII a XV, Jesse Bunkhead & Jerry Miner Public expenditure, Aldino Publishing Co. Chicago, 3a. edición 1974, pp. 18-20.

35/ Véase Enrico Barone "On Public Needs" en Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. 165.

/al respecto

al respecto, percibiendo pues los inconvenientes de considerar las dos versiones como compartimientos estancos. Indica por ejemplo que se distribuye en base al ingreso. Aunque criticable, implica una forma de distribución del costo de los servicios totalmente diferente de lo que normalmente se entiende por precio. Concretando, la noción de ingreso es, en el mejor de los casos, algo vaga; pues la relación de los impuestos en su totalidad con el ingreso puede ser de distinta forma: progresiva, proporcional o regresiva. Por otra parte el ingreso si bien constituye la fuente de donde se extraen normalmente los tributos, es decir, su origen último, no es su única base, o sea la que deviene obligación tributaria; obviamente existen impuestos al consumo o al patrimonio que se gradúan conforme a la materia imponible que indica su nombre. Por supuesto se podría justificar la opinión de Barone suponiendo que se tratara de un juicio normativo a favor de la imposición progresiva (en relación al ingreso), pero ésta no parece haber sido la intención de Barone.

Barone aclara también que existe una categoría intermedia de necesidades públicas, cuyos precios llamó casi-políticos. En estos casos existe una demanda individual específica y el sector público carga el costo o una suma inferior.

e) Los hallazgos de Wicksell acerca del carácter político de la decisión presupuestaria y el principio de la unanimidad basado en Pareto

Se afirma aquí que con respecto al tema que se trata, la contribución del economista sueco Knut Wicksell no reside sólo en destacar la naturaleza política del problema, lo que ya fue hecho por los autores italianos, sino en señalar ciertas características de este proceso político.

El autor destaca en su trabajo, en primer lugar, uno de los méritos del enfoque del beneficio que él llama prestación y contraprestación,[36/] que consiste en mantener algún contacto entre los ingresos fiscales y la otra parte de la economía pública: los gastos.

36/ Los términos utilizados en el extracto disponible son Value y Countervalue. Véase Knut Wicksell, "A New Principle of Just Taxation", Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. 75.

/Señala

Señala luego los peligros que pueden resultar de la aplicación del principio en que se basa la comparación entre sacrificio del impuesto y beneficio del gasto. En primer lugar menciona la posibilidad de que de este modo la absorción de dinero de las clases ricas podría proceder sin límite; pero destaca luego que "por el contrario, en la realidad, exactamente el peligro opuesto está presente. Las clases políticamente influyentes que son en casi todas partes las clases más ricas, evaluarían por necesidad sicológica, la utilidad de los gastos públicos, en gran medida o totalmente, desde su propio punto de vista. Por más igual que se distribuya luego la carga de los impuestos, mientras que la distribución esté basada exclusivamente en el principio de igual sacrificio, habrá una fuerte probabilidad de que los gastos públicos que las clases superiores han decidido, no tendrán éxito en compensar adecuadamente las clases bajas por el sacrificio que les fue impuesto... En realidad... la imposición en los estados modernos ha llegado a depender más y más de la asamblea legislativa, que no es otra cosa que la representante de los intereses de los contribuyentes. Sería extraño que la imposición por grupos de intereses no diera como resultado una imposición según el interés".

El autor señala también que la esfera real del servicio público no está determinada por la evaluación de una persona individual, sino por la de todos los miembros del grupo (o por lo menos de los que votan).[37/]

Indica luego que el gobierno tratará de obtener una mayoría parlamentaria a través de la negociación y del compromiso. "Sin embargo, esta clase de compromiso de ninguna manera garantiza los mejores intereses del estado y del pueblo; al contrario, seguramente será a expensas de un tercer grupo... Puede suceder fácilmente que aún con sufragio universal, las decisiones legislativas no expresan la voluntad de la mayoría del pueblo. Esto seguramente sucederá cuando toda la legislatura y la maquinaria para la aprobación de impuestos todavía queda exclusivamente en manos de las clases propietarias (como pasa en Suecia)".

37/ Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. 82.

/A través

A través de las transcripciones efectuadas se vislumbra claramente que Wicksell prefigura lo que hoy en día se llamaría grupos de presión o grupos de intereses. Se observa a través del trabajo de Wicksell, que en realidad no es posible examinar en forma realista la decisión en materia del gasto público sin entrar en un análisis del funcionamiento efectivo del aparato político.

En contra de lo que se ha afirmado, para muchos economistas el mérito de Wicksell no reside, sin embargo, en lo expuesto aquí, sino en el llamado principio de unanimidad para la decisión presupuestaria. Para comprender debidamente la significación de dicho principio, es conveniente anticipar el desenvolvimiento histórico y hacer breve referencia a los postulados más importantes de la economía del bienestar en el período posterior a 1939. Conforme a la enunciación de E. J. Mishan, son los siguientes: a) que cada persona, y nadie más, es el mejor juez de su propio bienestar; b) el bienestar de la comunidad depende solamente del bienestar de las personas que la componen, y c) la condición de Pareto de que si por lo menos una persona está mejor y ninguna peor, la comunidad en su conjunto también está mejor.[38/]

Se desea sólo recordar aquí que existen las siguientes condiciones para lograr un óptimo de Pareto: a) la eficiencia en el intercambio que supone que si las tasas marginales de sustitución entre todo par de bienes de consumo debe ser igual para todos los individuos que consumen ambos bienes; b) el óptimo de producción que establece que para cada producto

38/ Véase E. J. Mishan, Welfare Economics, Random House, Nueva York, 1964, pp. 6 y 7.
En forma algo más precisa, Nicolás Spulber e Ira Horowits, Quantitative Economic Policy and Planning - Theory and Models of Economic Control (W.W. Norton & Co. Inc., Nueva York, 1976, expresa que el principio de Pareto indica que si la alternativa Q_j es preferida a la alternativa Q_k por un individuo por lo menos y todos los individuos que no prefieren Q_j a Q_k son indiferentes entre ambas, luego el ordenamiento social debería colocar Q_j en una posición más alta que Q_k. En efecto, la selección de Q_j en lugar de Q_k coloca por lo menos a un individuo en posición mejor sin perjudicar a ningún otro, y por lo tanto el esquema de decisión social debería seleccionar Q_j sobre Q_k. Esto si para todos los individuos Q_j /es indiferente/ a Q_k, y por lo menos para un individuo Q_j /es preferido a/ Q_R, se tendrá $W_j > W_k$ /W = función de preferencia social/, p. 89.

/las tasas

las tasas de sustitución entre cada par de factores sea la misma, y c) el óptimo general de producción e intercambio que requiere que las tasas subjetivas de sustitución común a todos los individuos sean iguales a la tasa de transformación para todo par de bienes en la economía.[39/] Sólo es preciso agregar todavía que el óptimo paretiano se basa en supuestos muy especiales: la coincidencia de la valuación privada con la social, la posibilidad de alcanzar en la realidad una situación de competencia perfecta, y la condición de conocimiento perfecto implícito en el supuesto anterior; se trata, además, de premisas que sólo son aplicables en condiciones de equilibrio estáticas, y al tratarse de condiciones marginales no considera la posibilidad de que se logren situaciones mejores por cambios más significativos, es decir, no marginales.[40/] Finalmente, es fundamental destacar que la economía del bienestar no puede basarse en criterios económicos objetivos solamente, sino que debe contener nociones éticas acerca de la distribución interpersonal del ingreso.[41/] En caso contrario habría tantos óptimos de Pareto como distribuciones iniciales del ingreso se suponen, y tampoco eso nos da juicio alguno para el caso muy importante en la práctica en que se mejora la situación de una persona a costa de otra.

Después de este comentario introductorio puede retomarse el hilo de la exposición acerca de la contribución de Wicksell. Ya se ha destacado que para la determinación de las necesidades colectivas en principio no se puede partir de las demandas individuales, ya que será difícil que los contribuyentes ofrezcan su contribución en forma voluntaria porque en los

39/ Welfare Economics, op. cit. pp. 18-20.
Véase Jack Ochs, Public Finance (Harper & Row), Nueva York, 1974, Cap. 1.
Véase Kenneth E. Boulding, "A Survey of Contemporary Economics", Welfare Economics, op. cit., pp. 1-34.

40/ Véase Charles J. Rowley y Alan T. Peacock, Welfare Economics - A Liberal Restatement, M. Robertson, Londres, 1975, pp. 17-19.
"Grundlagen, grenzen und Entwicklungsmoglichkeiten der normativen Ökonomie, informes de Egon Sohman, Elisabeth Lauschmann y Raimut Jochimsen" en Probleme der normativen Ökonomie und der wirtchafts-politischen Beratung (Edit. E. von Beckerath y Herbert Giersch), Dunker & Humblof, Berlín, 1963.

41/ Véase Paul A. Samuelson "Comentario sobre Welfare Economics" en Survey, op. cit., p. 37.

/bienes

bienes típicamente públicos como la seguridad interna y la defensa exterior, la persona individual gozará de sus beneficios aunque no haya ningún pago.[42/]

Dicho de otro modo, si no existiera unanimidad, la persona que no votase a favor de una política del gobierno tendría que sufrir un costo que violaría las reglas paretianas. Wicksell insistió en la determinación simultánea de ingresos y gastos asignando ingresos específicos a gastos específicos[43/] para facilitar a los votantes la comparación entre beneficios y costos. Como el autor lo señala expresamente "en el análisis final, unanimidad y consentimiento plenamente voluntario en la adopción de decisiones provee la única garantía cierta y palpable contra la injusticia en la distribución de los impuestos"[44/] que, como se destacó, está estrechamente relacionada con la de los gastos. Al depender del voto de cada uno el logro de la aprobación de una propuesta presupuestaria, cada uno sólo votará si está de acuerdo, de igual modo como en el esquema conceptual del mercado perfecto sólo adquiera un bien si responde a sus preferencias de consumidor.[45/] De esta manera, aunque mediante un esquema político, se transfieren premisas de la economía del bienestar paretiano al manejo presupuestario, es decir, a la decisión en materia de gastos públicos.

Con todo, hay que reconocer que Wicksell, en última instancia, tenía sus dudas acerca de la aplicabilidad de la regla de la unanimidad. Por ello, propuso en su lugar el requisito de la unanimidad

42/ Esta posibilidad de utilizar libremente un servicio sin pagar por él, se conoce en la literatura inglesa como el problema del Free Rider (usuario gratuito).

43/ Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. 116.

44/ Ibid, p. 90.

45/ Véase Bernard P. Herber, "Modern Public Finance", The Study of Public Sector Economics, Richard Erwin Homewood, Illinois, 1971, pp. 81-84.

/aproximada

aproximada, explicando que si alguna de las alternativas presentadas para la elección consiguiera la mayoría calificada, por ejemplo 3/4, 5/6 o 9/10 de los votos, entonces se convertiría en ley.[46/]

Debe subrayarse que Wicksell admite que el principio de unanimidad no puede ser aplicado a todos los casos: una excepción importante es lo que A. Wagner llamó la función sociopolítica del presupuesto, o lo que se llamaría en la actualidad la función redistributiva en lo fiscal. En estos casos las respectivas leyes deberían aprobarse por mayoría.

Al principio se ha insistido en la penetración profunda para su época que Wicksell logró en materia política. En este sentido vale la pena transcribir una de las frases finales de su ensayo: "Seguramente será una de las tareas más importantes del futuro atenuar, y eventualmente eliminar, el conflicto entre las clases sociales. Mientras existe sin embargo, --y desgraciadamente continuará existiendo por un tiempo largo, muy largo-- nada se ganará al discutir los problemas sociales como si tales conflictos no existieran".[47/]

46/ Véase Modern Public Finance, op. cit., p. 92 y 98-103. Cabe destacar que entre los gastos que deberían entrar en esta categoría general --distinta a la que tiene por fin la redistribución del ingreso-- menciona los costos generales de operación de las empresas públicas que por lo tanto deberían seguir la regla del costo marginal. Este es un punto de una controversia importante en lo concerniente al manejo de las empresas públicas. La opinión de K. Wicksell fue destacada particularmente por Leif Johansen en Public Economics, North Holland P. Co., Amsterdam, 1965, p. 176.

47/ Classics in the Theory of Public Finance, op. cit., p. 118.

/f) La teoría

f) La teoría pura del gasto público[48/]

Hasta aquí se ha descrito una evolución en la teoría acerca de la decisión en materia del gasto público que trató, de alguna manera, de incorporar algunos conceptos relativos a la política o la sociología dentro de un análisis económico con todas las dificultades que estas tentativas implicaban. Los trabajos de Samuelson, los cuales serán objeto de examen a continuación, seguirán un camino bien distinto: se busca decididamente aplicar sólo el instrumental económico. Al respecto Richard A. Musgrave y Peggy Musgrave señalaron que "el juicio de que la determinación de la política presupuestaria es un asunto únicamente de política y no puede ser tratado por el análisis económico, es indebidamente pesimista y no puede ser aceptado".[49/] Es cierto, en efecto --y en realidad parece un lugar común-- destacar el impacto de la acción presupuestaria, y sobre todo del gasto público, sobre la economía; más aún, se requiere en las economías mixtas algún mecanismo de coordinación entre las dos formas de organización: la pública y la privada. Visto de esta manera es, hasta cierto punto, defendible la tentativa de integrar el sector público conjuntamente con los esquemas que entonces estaban más en boga, la llamada nueva economía del bienestar, que originalmente rechazaban la posibilidad de medir utilidades como lo había hecho Pigou,[50/] y trataba de construir principios normativos sobre bases científicas, libres de juicio de valor y basados en preferencias ordinales. Se tendrá oportunidad de comentar distintas críticas que se han formulado en contra de la teoría que se expondrá seguidamente; sin embargo, es justo destacar uno de sus méritos. Aquí cabe

48/ Se ha indicado aquí el título de un artículo de Samuelson que se consideró de enorme trascendencia en la literatura respectiva. Véase el artículo del mismo nombre en La economía del bienestar, Selección de Kenneth J. Arrow y Tibor Scitovsky, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 227-231.

49/ Public Finance in Theory and Practice, op. cit., p. 52.

50/ Véase A. C. Pigou, Economics of Welfare, Londres, 1920, 1a. edición.

/recordar

recordar que la decisión en materia de gastos públicos no se refiere solamente al quántum que hay que destinar cada año a gastos de educación o gastos militares; también hay que resolver, generalmente para muchos años, qué bienes y servicios deben ser provistos por el sector público, es decir, los que forman parte de los gastos públicos.[51/] Aunque, como se ha visto, algunos de los rasgos distintivos de las necesidades públicas, es decir, los que no pueden ser satisfechos por el mercado, ya fueron puestos de manifiesto como se vio al comentarlo los autores italianos, a partir del artículo de Samuelson y varios trabajos de Musgrave,[52/] se llegaron a precisar con mayor detalle tales características.

Debe dejarse en claro también que Samuelson rechaza expresamente toda posibilidad de llegar a una decisión en base a una elección grupal; por el contrario, pretende ser consistente con el individualismo y con demandas individuales.[53/]

Como caso polar el autor da las siguientes definiciones: un bien de consumo privado como el pan se distingue porque su total puede ser dividido entre dos o más personas, de modo tal que una persona recibe un pan menos si otra recibe un pan más. De este modo, si X_1 en la cantidad total de pan y X_1^1 y X_1^2 son los correspondientes consumos privados de la persona 1 y 2, puede decirse que el total es igual a la suma de los consumos individuales, o sea $X_1 = X_1^1 + X_1^2$.

Por su parte, un bien de consumo público, tal como un circo al aire libre, o la defensa se suple para que cada persona lo disfrute, o no, de acuerdo con sus gastos. Se supone que el bien público puede ser variado en su cantidad total y escribimos X_2 por su magnitud. Se diferencia del bien de consumo privado en la circunstancia de que el consumo de cada persona,

51/ Cabe recordar aquí que se habla de bienes provistos por el sector público, no producidos, problema que es totalmente diferente.

52/ Véase R. A. Musgrave "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy", Quarterly Journal of Economics, Vol. 53, 1939 y The Theory of Public Finance, op. cit.

53/ Véase"Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", en Public Finance, op. cit. p. 188.
El análisis que sigue está basado fundamentalmente en dicho artículo.

/o sea

o sea X_2^1 y X_2^2 se relacionan con el total X_2 por una condición de igualdad y no de adición. Por lo tanto, por definición se tendrá $X_2^1 = X_2$ y $X_2^2 = X_2$.

Al aceptar esta caracterización del bien público resulta posible aplicar el mecanismo paretiano y determinar un óptimo; pero debe destacarse que existe una serie de óptimos según cual fuere la distribución inicial del ingreso.

El problema reside en la circunstancia de que con las herramientas de la ciencia económica no puede contestarse a la pregunta: ¿cuál de esta serie de puntos será la mejor para la sociedad? "El uso de la palabra mejor" --tal como lo expresó claramente Samuelson[54/] "indica que nos encontramos en el área acientíficade la economía del bienestar, y debemos obtener un conjunto de normas. La ciencia económica no puede deducir una función de bienestar social; lo que puede hacer es interpretar cualquier función de bienestar que se especifique arbitrariamente". Cabe insistir que en el caso de los bienes privados, la tasa de sustitución de los consumidores es igual a la tasa marginal de transformación; en cambio en el caso de los bienes públicos, la tasa marginal de sustitución agregada para todas las personas será igual a la tasa marginal de transformación. En forma más simple, y llamando MC al costo marginal y MRS a la tasa marginal de sustitución, se tendrá en el caso de bienes privados $MC = MRS^1 = MRS^2$, y en el caso de los bienes públicos $MC = MRS^1 + MRS^2$. [55/] Con estas modificaciones es posible, en principio, aplicar el mecanismo paretiano para determinar el óptimo, aunque para ello sería necesario que los demandantes manifestaran sus preferencias individuales o se contara con una función de bienestar en su reemplazo. Sin embargo, el autor reconoce explícitamente la falsedad de la teoría que se base en el voluntarismo, ya que la gente no revelará sus preferencias por bienes públicos como lo hacen

54/ Véase "Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure" en Public Finance, op. cit., pág. 194.
55/ Ibid, p. 195.

/en el caso

en el caso de los bienes privados. Además resulta imposible considerar separadamente la asignación basada en el beneficio y los postulados de redistribución.[56/]

En suma, las conclusiones fundamentales del aporte de Samuelson serían las siguientes; utilizando las mismas palabras del autor: para llegar al óptimo indicado conceptualmente "no existe ningún sistema descentralizado de precios que puede servir para determinar óptimamente estos niveles de consumo colectivo. Otras clases de votación o señalización deberían ser tratados. Pero, y este es el punto apreciado por Wicksell, tal vez no apreciado plenamente por Lindahl ahora el interés egoísta de cada persona consiste en dar señales falsas para pretender tener un interés menor en una actividad dada de consumo colectivo que el que realmente tiene"[57/], señalando que se trata de un problema que intrínsecamente

56/ Véase al respecto "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation" Public Economics, op. cit., pp. 102 y ss.
R. A. Musgrave trató de separar en presupuestos parciales la distribución y la asignación; pero se cree que esta división se debe fundamentalmente a un propósito expositorio, sin pretender negar la esencial simultaneidad de ambas decisiones. La teoría de Musgrave ha sido tratada específicamente en F. J. Herschel, Ensayos sobre política fiscal, op. cit. pp. 24-38.
En lo que se refiere a la relación entre la función de distribución y la asignación, cabe señalar que de acuerdo con Kenneth J. Arrow ("Welfare Economics of Medical Care" en Health Economics compiladores M. H. Cooper y A. J. Culyer, Penguin Books 1973) pág. 15, si el mercado es real difiere significativamente del modelo competitivo o si las premisas de los dos teoremas de optimalidad no se cumplen la separación de los procesos de asignación y distribución resulta en la mayoría de los casos imposible. "En cuanto a los teoremas se trata del cumplimiento de la condición de Pareto para un equilibrio competitivo, en el cual todos los bienes relevantes para costo o utilidades tienen efecto un precio en el mercado.
Si hay rendimientos decrecientes y si determinadas condiciones se cumplen, entonces todo estado óptimo es un equilibrio competitivo correspondiente a una distribución inicial del poder de compra.

57/ Véase "A Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", Public Economies, op. cit. pp. 182-183.

/pertenece

pertenece a la teoría de los juegos. Finalmente, debe dejarse aclarado también que se llega a una frontera en que las fórmulas fáciles de la economía clásica "ya no iluminan el camino", y que entonces para el teórico "la teoría de las finanzas públicas no es sino una parte de la teoría general del gobierno".[58/] Samuelson también está perfectamente consciente de que existen tantos óptimos como estados iniciales de distribución del ingreso y que por lo tanto resulta imposible considerar separadamente la asignación basada en el beneficio y los postulados de redistribución. (Conviene aclarar aquí que Samuelson utiliza el término consumo colectivo en lugar de bien público que se emplea frecuentemente en este trabajo).

g) Las discusiones acerca de la teoría de Samuelson y de las características de los bienes públicos

Las contribuciones de Samuelson han sido objeto de discusiones arduas y prolongadas, tanto en lo que respecta a sus premisas, su correspondencia con la fijación real de los gastos públicos y su significación práctica como modelo de tales gastos en su conjunto. Por otra parte, los que de algún modo aceptaron la utilidad del concepto del bien público trataron de precisar sus características con el objetivo --en muchos casos-- de determinar si correspondía o convenía que la función de proporcionar tales bienes fuera desempeñada por el sector público o no.[59/]

En lo que concierne a las premisas del análisis en términos más generales podría formularse la pregunta ¿hasta qué punto toda teoría económica es aplicable para la elaboración de una decisión en materia de gastos públicos? Es evidente que la contestación ha de ser afirmativa, aunque reconociendo siempre que toda teoría implica una simplificación de la realidad. Más directamente relacionada con el tema de este trabajo es la discusión acerca de la posible neutralidad de la teoría económica, al constreñir su enfoque a medios y no a fines. Es evidente que en lo que

58/ Véase "Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", en Public Finance, op. cit., p. 200.
59/ Aspects of Public Expenditure Theories, op. cit., pág. 212.

/respecta a

respecta a la determinación del gasto no puede negarse la necesidad de que de algún modo se conozcan los objetivos y ya se ha visto que entre los distintos óptimos de Pareto, como lo destacó el mismo Samuelson, existe la necesidad de contar con una función de bienestar para elegir el que esté más de acuerdo con los juicios acerca de la distribución del ingreso. Aun reconociendo esta necesidad todavía quedaría por resolver, si al economista como tal cabe participar en esta elección. Se cree que precisamente una separación de dominios entre política y economía es imposible en la práctica pues desconoce la dificultad que puede surgir al pretender distinguir entre fines y medios.[60/] y, en suma, dificulta una comprensión global del proceso de toma de decisiones. En efecto como lo señaló también Gerhard Colm la división de la población y de su comportamiento en un análisis separado del "homo politicus" y del "Homo economicus" no sólo simplifica sino distorsiona tanto la realidad política como la económica; tampoco sería posible una simple agregación de estos conceptos que aumentaría aún más su irrealidad.[61/]

El enfoque de Samuelson como todo el análisis de bienestar de tipo paretiano se basa en la existencia de una "seudo demanda individual" basado en un comportamiento racional de cada persona. Aunque las necesidades y deseos son sentidos en última instancia por personas concretas, punto destacado por Richard Musgrave y Peggy Musgrave,[62/] esto no implica que las decisiones relativas al gasto público surgen con base en preferencias individuales. Parece más realista suponer que las determinaciones resultan en un proceso político y económico donde intervienen clases, estratos y grupos de presión. Estos principios fueron expuestos claramente por R. Dorfman: Las decisiones relativas a los bienes públicos son tanto políticas como económicas... La ciudadanía, por supuesto, está formada por individuos, pero sería importante que se reunan en grupos de

60/ Véase Joseph J. Spenglen "From Theory to Public Policy", Economics and Public Policy, Brooking Lectures, 1954.
61/ Véase Gerhard Colm "National Goals Analysis and Marginal Utility Economics", Finanzarchiv, julio 1965.
62/ Ibid, pág. 55.

/intereses

intereses, formados fundamentalmente de acuerdo con lineamientos socioeconómicos... No es realista suponer que el ciudadano común tenga preferencias claramente definidas sobre decisiones políticas y políticas en general, sino que acepta las apreciaciones de líderes políticos que tienen tales preferencias.[63/]

Al basarse en el óptimo de Pareto, la teoría de Samuelson está por supuesto expuesta a todas las críticas que se pueden formular con base en la irrealidad de los supuestos ya comentados en que se fundamenta (competencia perfecta, conocimiento perfecto, equilibrio estético, y condiciones marginales que no considera la posibilidad de otros cambios).[64/] Se basa también en un supuesto tan discutible como la soberanía del consumidor y por último de acuerdo con la teoría general del segundo mejor (second best) las condiciones de optimalidad basadas en la libre competencia no son aplicables en un caso dado si no se cumpliera una sola de dichas condiciones. En tales circunstancias la aplicación sólo parcial de las condiciones de la economía del bienestar tradicional puede llevar inclusive a un empeoramiento de la situación.[65/]

El segundo tipo de críticas que se refiere a la correspondencia del esquema de Samuelson con el proceso real de la fijación de los gastos públicos se relaciona con lo señalado anteriormente acerca del supuesto de las preferencias individuales basado a su vez en la hipótesis de comportamiento racional estructurado sobre fundamentos económicos. Así A. Breton destacó particularmente "la vaciedad básica de la teoría acerca de los bienes públicos sin su contraparte institucional" de modo tal que no es "instructivos en lo que se refiere a las fuerzas que en última instancia deciden la asignación de recursos entre bienes públicos y privados.[66/] Por supuesto cabe agregar a esta opinión que lo que interesa no es solamente el modo de distribuir la provisión de bienes entre el sector público y el privado sino que es de igual significación la manera en que se reparten los distintos rubros que forman los gastos públicos.

63/ R. Dorfman "General Equilíbrium with Public Goods", Public Economics selec. J. Margolis y H. Guitton, pp. 251 y 255.

64/ Con respecto a este último se trata de la llamada condición de segundo orden o sea la exigencia de que las segundas derivadas sean negativas para que realmente se trate de un máximo. Véase W. Baumol, Welfare Economics and the Theory of the State, Bel & Sons, Londres 1965, p. 4. Tampoco se considera la posibilidad de que algunos bienes no sean producidos. (Véase también la p. 9).

65/ Véase R.G. Lipsey y K. Lancaster "The General Theory of Second Best", Review of Economic Studies, XXIV (1957) 11-32.

66/ Véase Albert Breton The economic Theory of Representative Government, Aldine Publishing Co. Chicago. 1974.

Con referencia específica a la teoría de Samuelson, Richard Musgrave y Peggy Musgrave también insistieron en la ausencia de un tratamiento de las realidades institucionales, sin lo cual no puede existir una teoría de las finanzas públicas que funcione en la práctica.[67/]

Aunque el límite concreto no es siempre fácil de trazar, entre los críticos del grupo anterior existe un rechazo fundamental de la teoría de Samuelson o del concepto del bien público, en cambio la clase de censura que se manifiesta, entre los economistas, que se comentará a continuación acepta la existencia de bienes públicos, pero hace hincapie en la falta de correspondencia entre los casos de gastos públicos que son importantes en la práctica y las de funciones y características de los bienes públicos como fueron establecidos por Samuelson y Musgrave.[68/] Más concretamente aún, se ha sostenido la tesis de que la mayoría de los gastos públicos no pertenecen a la categoría de los bienes públicos; tal sería el caso de los gastos para la educación, salud pública, vivienda, energía, comunicaciones, etc.[69/]

En contestación a esta última crítica merece ponerse de relieve que los que se ocuparon del examen de los bienes públicos, como Samuelson y Musgrave, nunca sostuvieron que realmente el caso puro de tales bienes sería representativo de una gran parte de los gastos públicos; por el contrario, siempre lo conceptuaron como caso polar. Tal vez sería adecuado afirmar que aquí se lo considera como punto de partida, de las situaciones en que existen argumentos económicos que justifican la intervención del sector público, sobre todo la que se lleva a cabo a través del gasto Público. Más aún, para los economistas que pretenden limitar la acción del estado, los casos de bienes públicos llegarían a ser los únicos que podrían justificar el gasto público.

67/ The Theory of Public Finance, op. cit.

68/ Véase Intervención de R. Turvey en la discusión de los trabajos de los profesores Samuelson y Musgrave en Public Economics (selec. Margolis y Guitton).

69/ Véase Peter O. Steiner "The Public Sector and the Public Interest", Public Expenditures and Policy Analysis (edit. Robert H. Haveman & Julios Margolis), Chicago, 1971.

/Para precisar

Para precisar la noción del bien público conviene subrayar que una de sus características es la de consumo conjunto, ya que como lo sostuvo Samuelson al consumir una cantidad determinada de un bien público por la persona A, la misma cantidad será consumida por la persona B,[70/] anteriormente el mismo autor había indicado que los bienes de consumo colectivo son aquellos que son disfrutados en común en el sentido de que el consumo de cada uno de tales bienes no lleva a la sustracción del consumo de otra persona del mismo bien.[71/] Al respecto Carl S. Shoup señaló que esta última formulación comprendería el caso en que el consumo de un bien por cada una de las personas que componen el grupo lleva a un aumento del consumo de dicho bien por todos los demás. Así, por ejemplo, la probabilidad de que cualquier persona fuera víctima de un criminal se reduciría si la población de una ciudad llegara a aumentar por la inmigración de personas respetuosas de la ley. En este caso, el costo marginal de ofrecer a uno o más consumidores un mismo nivel de servicio indicado es igual a cero o en el caso, no común, mencionado negativo. (Llamado por Shoup consumo supercolectivo.)[72/]

En lo que respecta a la denominación de esta característica vista del lado de la demanda se trata de un consumo conjunto (Musgrave últimamente habló de una no rivalidad en el consumo) mientras que mirado desde la óptica del oferente se habla de una oferta conjunta.[73/]

La segunda característica, es la imposibilidad de excluir una persona del goce de un servicio, es decir, de aplicar el mecanismo de mercado.

En la práctica un bien puede reunir ambas características (caso de la defensa nacional) o uno solo de ellos. La asistencia a un teatro hasta el

70/ "Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure" en Public Finance, op. cit., 189.

71/ "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation" en Public Economics, op. cit., 179.

72/ Véase Carl S. Shoup "non-zero marginal Cost Per Consumer with Non-excludability" en Public Finance and Stabilization Policy, Essays in Honor of Richard A. Musgrave, Selec. Warren L. Smith Y John M. Culbertson, North Holland Publ. Co., 1974, p. 37.

73/ John G. Head, "Public Goods: The polar case" en Modern Fiscal Issues Essays in Honor of Carl S. Shoup (edit. R. M. Bird y J. G. Head, University of Toronto Press, 1972. Anteriormente se hablaba con frecuencia de las características de indivisibilidad. Así Luigi Einaudi señala que el método del proceso político (inferior al costo) no puede aplicarse "donde el servicio es por su própia naturaleza indivisible ¿cómo aplicar este sistema del precio, si no se conoce quién y cuándo consume? (Principios de Hacienda Pública, Aguilar, S. A. Madrid, 1952, p. 75).

/último

último límite de su capacidad configura los rasgos distintivos de la oferta conjunta, pero es perfectamente posible aplicar el principio de exclusión a través del cobro de una entrada. Por su parte el tráfico en una calle congestionada de las grandes ciudades es un ejemplo en que el consumo no es conjunto pero representa un caso en el cual no se puede aplicar la exclusión a través del mercado. En muchos casos, no existe una imposibilidad total de aplicar el mecanismo de mercado, es decir, de excluir a un consumidor exigiéndole un precio, sino se trata de casos en que este mecanismo sea demasiado costoso. Por dicha razón vale la pena anotar que conforme a Shoup serían bienes públicos (Shoup emplea aquí el término de consumo grupal) cuando un monto dado de un servicio puede ser ofrecido a un grupo de familias o empresas más eficientemente con una técnica que no sea la del mercado para su producción y distribución. El uso del término más eficientemente implica comparar los dos métodos, el del mercado y el de la provisión por el estado.[74/]

Finalmente se ha agregado todavía una tercera característica del bien público: la imposibilidad de rechazarlo. Así se ha observado que en el caso del circo al aire libre, el consumo de su servicio puede ser rechazado, lo que no sucede en lo que respecta a los gastos para defensa.[75/]

h) Algunos enfoques que consideran elementos extraeconómicos en materia de decisión

Se ha pensado que en este trabajo no sería pertinente profundizar hipótesis o esquemas que se han elaborado en los últimos quinquenios para incorporar factores políticos y sociales dentro de las explicaciones de la toma de decisión en materia del gasto público, por ello sólo se los enuncia aquí brevemente:

i) La unanimidad como regla constitucional. Tratando de buscar el consenso entre todos sobre reglas o instituciones conforme a las cuales se adoptarán las decisiones subsiguientes.[76/]

74/ Carl Shoup, Public Finance, Aldine Publ. Chicago, 1969, pp. 66 y 67.
75/ "Public Goods: The Polar Case" en Modern Fiscal Issues, Essays in Honor of Carl S. Shoup, op. cit., p. 7.
76/ "Public Finance and Public Choice" en National Tax Journal, op. cit. p. 387.

ii) La paradoja

ii) La paradoja de la votación. Conforme al teorema de Arrow existiendo tres alternativas y tres o más grupos o personas, el voto democrático puede llegar a resultados inconsistentes.[77/]

iii) Las estrategias en un sistema representativo. Se trata de explicar la aplicación efectiva de la paradoja de Arrow en el caso de sistemas representativos, ya que en tal situación puede influir en el resultado de la elección el orden en que se presentan las alternativas o la posibilidad de la formación de alianzas, coaliciones o la negociación del voto.[78/]

iv) El papel de la burocracia. Por el lado de la demanda de los bienes públicos para la ciudadanía existe un costo dado por la diferencia entre la tasa deseada de tales bienes y la que efectivamente se provee. Por su parte por el lado de la oferta, los políticos tienen en cuenta entre otros factores, la probabilidad de reelección, ganancia y poder personal, imagen e idealismo.[79/] También se tiene en cuenta el poder relativo de políticos y burócratas.[80/]

Finalmente, dentro de este enfoque cabe mencionar el trabajo de Downs quien parte del supuesto de que los que gobiernan, por lo menos parcialmente están motivados por intereses egoístas. Así cada partido está formado por un equipo de hombres que buscan llegar al gobierno para adqurir ingreso, prestigio y poder. La hipótesis central del trabajo es que los partidos políticos formulan su política para ganar votos.[81/]

77/ Véase, Public Economics, op. cit., p. 147-153.
78/ Véase, Abram Bergson "Social Choice and Welfare Economics under representative government", Journal of Public Economics, Vol. 6, No. 3, octubre 1976. Due and Friedlaender, Government Finance, p 71 y ss.
79/ Public Finance and Public Choice, op. cit., p. 388.
80/ Véase Albert Breton, The Economic Theory of Representative Government, Aldine Publishing Co., Chicago 1974.
81/ Véase Anthony Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", Journal of Political Economy, 1957, Vol. LXV pp. 135-144 y "A Theory of Burocracy", American Economic Review, Vol. LV, No. 2, mayo 1965, pp. 439-446.

/v) Consideración

v) Consideración de los grupos de poder en el análisis del gasto público. Aquí cabe recordar, en primer lugar, a Dorfman a quien ya se ha hecho referencia. En síntesis los objetivos del gobierno conforman una amalgama de las metas de los grupos que gobiernan. El liderazgo del gobierno es conducción en la orientación de los grupos que tienen influencia predominante en él. Sin embargo, este liderazgo se encuentra limitado por la necesidad de conciliar a todos los grupos.[82/]

82/ Véase R. Dorfman, "General Equilibrium with Public Goods" in Public Economics, op. cit., p. 151.

II. EL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO ECONOMICO

1. Introducción

Habiendo tratado de reseñar los esquemas relativos a la posible extensión del gasto público que se relacionan con el proceso de decisión se tratará de hacer referencia al papel del gasto público en el proceso económico. Cabe destacar que esas dos cuestiones tienen una vinculación estrecha. Por un lado la magnitud y composición del gasto público a que se llega como resultado del proceso decisorio influyen en el proceso económico. Por otra parte, el mayor conocimiento de la influencia --positiva o negativa-- del gasto público en la vida económica, a su vez, puede llegar a representar un elemento que incide notoriamente en el proceso de toma de decisiones en materia de gastos públicos.

Tratar de relacionar los gastos públicos con las variables fundamentales en lo económico implica de entrada presentar una cuestión primordial: el monto y la composición están determinados por dichas variables o, por el contrario, las determinan. Dicho en el lenguaje de los modelos ¿los gastos públicos son variables endógenas o exógenas?

Desde ya puede destacarse que no necesariamente ambas posibilidades son excluyentes, ya que la interacción de las variables es precisamente una de las características del proceso económico.

En este análisis también debe distinguirse el tiempo: la influencia entre las dos clases de variables ¿se producen en el corto o en el largo plazo?

Entre los factores que se habrán de analizar se consideran esencialmente los que se relacionan con el desarrollo económico en su sentido estricto, el empleo y los que afectan a la distribución del ingreso, sin perjuicio de efectuar algunos comentarios marginales sobre el objetivo estabilidad.

De entrada se quisiera también insistir en un tópico que se estima de importancia crucial. ¿Hasta qué punto es conveniente hablar de gastos públicos en su conjunto o será necesario, por lo menos algunas veces, buscar una mayor desagregación (económica, funcional o aún regional?

/2. El crecimiento

2. El crecimiento de los gastos públicos como resultante del proceso de desarrollo económico

Esta tendencia se asocia a uno de los nombres destacados en la ciencia de las Finanzas, Adolfo Wagner, quien habló de una ley hacia una creciente actividad estatal.[1/] Se evidencia según este autor en el Estado una clara tendencia hacia la expansión de la actividad pública con el progreso de la economía nacional y de la cultura. Esta expansión es tan regular que resulta pertinente hablar de una ley de la expansión de la actividad estatal....

Desde el punto de vista económico esta ley significa que en forma absoluta o aún relativa se produce una extensión de las formas de organización pública conjuntamente y en lugar de las privadas dentro de la economía nacional. Las causas residen en el surgimiento de necesidades públicas nuevas, más refinadas, particularmente necesidades colectivas en toda la vida de un pueblo. Las condiciones se deben en gran medida a modificaciones en la técnica de producción y de los transportes que posibilitan en alto grado las funciones estatales y las hacen posibles.

En el campo de los objetivos del derecho y del poder se observa una creciente concentración en el Estado de funciones tales como la protección interna y externa (fuerzas armadas, poder judicial, policía, poder legislativo, relaciones exteriores).

En el campo de la cultura y del bienestar no se produce la misma concentración, por lo que aparecen entidades públicas independientes.

Además se destacan en el desarrollo de la técnica productiva abusos del capital privado de tipo especulativo, necesidades de la empresa de gran escala, intereses generales de carácter climático, sanitario ético y político de la comunidad y del medio ambiente. Con eso se relaciona una expansión de la propiedad pública de distinto tipo (ferrocarriles, barcos, minas, etc.).[2/]

1/ Véase A. Wagner, "Das Gesetz der Zunehmenden Staatstätigkeit" reproducido en Finanztheorie (compilado por Horst Claus Recktenwald), Kiepenheuer-Witsch Colonia, 1969, p. 241-243.

2/ Este resumen se basa en el artículo citado de A. Wagner.

/Recientemente

Recientemente un economista resumió los distintos elementos enunciados en tres grupos: 1) expansión de la administración, ley y orden al hacerse más especializada la vida económica y debido a una reciente atomización de la vida económica como consecuencia de la creciente división del trabajo; 2) previó un aumento creciente de gastos de bienestar y cultura que actualmente se cree explicar por una elasticidad de la demanda mayor que 1; y 3) predijo que la creciente escala de producción tecnológicamente eficiente llevaría al gobierno a tomar a su cargo servicios económicos que el sector privado ya no sería capaz de realizar.[3/]

Además, se quisiera poner de relieve haber previsto el crecimiento de las empresas públicas, fenómeno que ha sido examinado especialmente en los países en desarrollo.

Según el autor citado, en los países desarrollados en el largo plazo parece confirmarse la ley de Wagner, pero existen dudas acerca de su aplicación en los países en desarrollo. A este punto se tratará de prestar particular atención de aquí en adelante.

Previamente cabe aclarar que aunque Adolfo Wagner al enunciar su ley no fue muy preciso, hoy se la interpreta como un incremento relativo, como por ejemplo de la proporción de los gastos públicos con respecto al producto bruto.[4/] Es cierto en efecto, que en términos generales comparando esta relación (gastos públicos/producto interno bruto) para países desarrollados y los que están en proceso de desarrollo, se observa que la misma es notoriamente mayor en el primer grupo de países. Alan Peacock y Jack Wiseman encontraron una explicación en el efecto de "desplazamiento",

3/ Véase Jack Diamond "Wagner's Law and the Developing Countries" The Developing Economies, Vol. XV, No. 1, marzo de 1977.

4/ En la evaluación de la tesis de Wagner no debe dejarse de lado que en buena medida se trataba de una argumentación política a favor de crecientes gastos públicos. Más aún se ha tratado de encontrar una explicación dialéctica de la "ley" de Wagner, pues este autor creía que a la fase política le seguiría una época social caracterizada por una mayor actividad estatal como reacción frente a la menor acción del Estado en el período anterior. (Véase Kurt Schmidt "Zueinigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben", Finanzarchiv - Tomo 24 - Cuaderno 2, julio de 1965.

/que se

que se explica del siguiente modo: existe normalemente una fuerte resistencia de la población contra un incremento de la carga tributaria --necesaria para el aumento de los gastos-- pero una vez que se logre elevarla, se la aceptará. Son particularmente las emergencias nacionales, guerras por ejemplo, las que permiten traspasar el umbral anterior.[5/]

Resulta interesante observar si y hasta qué punto la "ley" de Wagner se verifica en los países de América Latina. Para ello hemos indicado en el cuadro 1 la evolución del gasto público, expresado como porcentaje del producto interno bruto en el año 1945 y el promedio de los años 1960/1961 y 1969/1970 para varios países latinoamericanos. Se confirma, en efecto, el crecimiento del gasto público en todos los países incluidos, aunque el ritmo de crecimiento no ha sido igual en todos los casos. Se señaló al respecto que en los niveles superiores al 20% el cambio de participación tendía a hacerse más lento, con excepción de países como el Brasil y Chile, donde la rápida ampliación del área de las empresas públicas había producido un incremento en la influencia del sector gobierno, que incidía sobre todo, en la formación de capital.[6/]

Por su parte en el cuadro 2 se ha indicado la relación gastos públicos/producto nacional para un período más corto, pero mayor número de países.

Aunque estas cifras algo impresionistas parecían confirmar la ley de Wagner, un análisis más detenido demostraría que no era así, ya que al correlacionar el ingreso per cápita como indicador del desarrollo económico con la relación gastos públicos/producto el resultado no fue estadísticamente significativo. Cabe aclarar que el examen se realizó no en un período, sino para una serie de países de distinto grado de desarrollo en un momento dado. La explicación de este efecto es en realidad bastante evidente: el crecimiento relativo de los gastos públicos no puede atribuirse a una sola causa, sino que existe una serie de determinantes posibles: la urbanización, tamaño, rapidez de crecimiento, estructura por edades y concentración geográfica de la población.

5/ Véase Alan T. Peacock y Jack Wiseman, The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom (National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961.

6/ Véase CEPAL, América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: Primera evaluación regional, Primera parte, (E/CN.12/947), 24 de enero de 1973, pág. 192.

/Cuadro 1

Cuadro 1

LATINOAMERICA: EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO, POR PAISES SELECCIONADOS, 1945, 1960-1961 Y 1969-1970

(Porcentaje del producto interno bruto)

	1945	1960-1961	1969-1970
Argentina	22	25.2	25.2
Brasil	16[a/]	25.3	33.3
Colombia	15	11.2	17.3
Chile	17	29.3	34.6
México	11	16.7	21.9
Perú	14[a/]	15.9	18.9

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1955, pág. 118 y América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: Primera evaluación regional, op. cit.

/Cuadro 2

Cuadro 2

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO, 1960-1961 Y 1969-1970

	Período	Porcentajes				Indices 1960-1961=100		
		Gastos totales/ PIB a/	Gastos corrientes/PIB	Inversión pública/PIB	Inversión pública/ inversión total	Gastos totales PIB	Gastos corrientes/PIB	Inversión pública/PIB
Argentina	1960-1961	21.4	16.1	5.3	24.5			
	1969-1970	25.2	17.3	7.9	40.7	117.8	107.5	149.1
Bolivia	1960-1961	19.5	13.9	5.6	44.8			
	1969-1970	23.0	14.7	8.3	58.5	117.9	105.8	148.2
Brasil	1960-1961	25.3	18.6	6.7	39.2			
	1969-1970	33.3	24.3	9.0	52.0	131.6	130.6	134.3
Colombia	1960-1961	11.2	7.8	3.4	16.7			
	1969-1970	17.3	10.6	6.7	34.4	154.5	135.9	197.1
Costa Rica	1960-1961	18.0	14.0	4.0	21.6			
	1969-1970	21.1	16.1	5.0	23.5	117.2	115.0	125.0
Chile	1960-1961	29.3	22.5	6.8	38.0			
	1969-1970	34.6	25.6	9.0	55.9	118.1	113.8	132.4
Ecuador	1960-1961	23.8	17.5	6.3	46.3			
	1969-1970	26.2	21.2	5.0	31.0	110.1	121.1	79.4
El Salvador	1960-1961	14.5	11.5	3.0	23.1			
	1969-1970	15.6	13.0	2.6	22.8	107.6	113.0	86.7
Guatemala	1960-1961	11.6	8.9	2.7	27.3			
	1969-1970	11.3	8.8	2.5	20.8	97.4	98.9	92.6
Honduras	1960-1961	13.6	10.7	2.9	23.8			
	1969-1970	19.6	13.1	6.5	33.9	144.1	122.4	224.1
México	1960-1961	16.7	11.0	5.7	34.3			
	1969-1970	21.9	15.1	6.8	34.7	131.1	137.3	119.3
Nicaragua	1960-1961	13.7	10.5	3.2	25.2			
	1969-1970	16.5	12.0	4.5	28.8	120.4	114.3	140.6
Panamá	1960-1961	17.1	13.3	3.8	23.6			
	1969-1970	22.7	17.7	5.0	21.8	132.7	133.1	131.6
Paraguay	1960-1961	10.5	7.0	3.5	29.7			
	1969-1970	15.4	11.3	4.1	27.3	146.7	161.4	117.1

/(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

	Período	Porcentajes				Indices 1960-1961=100		
		Gastos totales/ PIB a/	Gastos corrientes/PIB	Inversión pública/PIB	Inversión pública/ inversión total	Gastos totales PIB	Gastos corrientes/PIB	Inversión pública/PIB
Perú	1960-1961	15.9	12.9	3.0	16.6			
	1969-1970	18.9	15.3	3.6	21.2	118.9	118.6	120.0
República Dominicana	1960-1961	19.6	14.7	4.9	53.3			
	1969-1970	21.9	15.4	6.5	37.4	111.7	104.8	132.7
Uruguay	1960-1961	26.4	23.6	2.8	17.9			
	1969-1970	31.1	27.4	3.7	27.4	117.8	116.1	132.1
Venezuela	1960-1961	22.2	15.5	6.7	39.0			
	1969-1970	24.7	18.0	6.7	34.9	111.3	116.1	100.0
Promedio ponderado b/	1960-1961	20.7	15.1	5.6	29.1			
	1969-1970	25.7	18.4	7.3	36.3	124.2	121.9	130.4

Fuente: Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina (E/CEPAL/1021) 18 de noviembre de 1976.

a/ El gasto público total comprende el gasto corriente del gobierno general y la inversión pública bruta fija total, conceptos que figuran en las dos columnas que siguen. El producto bruto utilizado es a precios de mercado y en moneda corriente de cada país.

b/ Para obtener estos promedios se utilizó el producto interno bruto de América Latina por países a costos de factores y la inversión bruta total, expresados ambos conceptos en dólares de 1960.

/Otros

Otros autores han considerado el crecimiento de los gastos públicos como consecuencia de cambios en la organización política, económica y social del estado. También se ha insistido en la industrialización como elemento explicativo y otros economistas han afirmado que no es el nivel de desarrollo el determinante principal, sino la concepción prevaleciente acerca del papel del Estado.

Desde ya puede señalarse también que la disponibilidad de un financiamiento adecuado es otro determinante de la relación gastos públicos/producto interno bruto. Con todo en los países de Latinoamérica parecen predominar los factores de demanda tales como el ingreso per cápita.[7/]

En suma existe en general una tendencia hacia el crecimiento relativo de los gastos públicos, pero existe una serie de factores que lo determinan. Por ello no puede otorgarse poder predictivo a la ley de Wagner y esto se aplica aun en mayor medida si se quisiera aplicar la distinción tradicional --pero criticable para fines prácticos-- de gastos para inversión y consumo.[8/]

7/ "Wagner's Law and the Development Countries", The Developing Economies, op. cit., p. 49 y ss.

8/ Véase P. Gandhi, Trends in Public Consumption and Investment: A Review of Issues and Evidence, (trabajo presentado en el 32o. Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Edimburgo, Escocia, 1976.

/3. La influencia

3. La influencia del gasto público en el desarrollo económico

Resulta casi innecesario destacar en la actualidad la importancia potencial que tiene el sector público en el desarrollo económico strictu-sensu mediante la creación de la infraestructura básica, tales como la construcción de carreteras, de plantas eléctricas, etc., ya que esta clase de obras, por el monto de capital requerido, el riesgo que implican y las posibilidades limitadas de alcanzar beneficios significativos en los primeros años, difícilmente podrán ser realizadas por la economía privada, a menos que se recurra a una participación decisiva del capital extranjero.

Lo que ha recibido menor atención hasta hace pocos años es la significación del Estado productor o más específicamente el papel de las empresas públicas. La existencia de éstas no sólo se debe a las razones generales que se mencionan frecuentemente en los libros de texto: motivos de defensa nacional, control más eficiente de monopolios naturales e industrias de costos decrecientes. A ello cabe agregar que ciertos sectores considerados estratégicos, por ejemplo por la significación de sus vínculos hacia adelante o hacia atrás, dentro de la estructura productiva exigen, según cual fuera la orientación del gobernante, una participación mayor o total del Estado en tales industrias. Como herramienta de análisis debe hacerse referencia en primer lugar a los exámenes ex-ante. En este sentido merece destacarse la incorporación definitiva del análisis beneficio-costo en el campo de las finanzas públicas.

Sin embargo, por más que debidamente estructurado y adecuado a los objetivos de los planes económicos es un instrumento necesario, no es suficiente para un examen del gasto público en su totalidad. Por un lado, deben recordarse las dificultades que se presentan para evaluar los gastos en el campo social. Si bien ha habido ensayos de aplicarles el patrón, dinero, parafraseando a Pigou, frecuentemente la medición es forzada y deja fuera de la cuantificación metas de la mayor importancia. Por otra parte, si algunos estudios del gasto público han sido demasiado globales, la investigación en base al beneficio-costo iría al otro extremo, pues debería estudiarse cada proyecto.

/Normalmente,

Normalmente, el examen de beneficio-costo se aplica a proyectos de inversión, idealmente cabe pensar en un ordenamiento de todos los proyectos (públicos y privados) de acuerdo con la relación (beneficio-costo) resultante hasta alcanzar la inversión global factible conforme al ahorro disponible. De proceder así, los gastos corrientes del gobierno no serían analizados. En efecto, es muy frecuente que se preste considerable atención a las inversiones públicas, pero mucho menos al nivel y la composición de los gastos corrientes. Sin embargo, en todos los países esta última clase de gastos representa una parte muy superior del total de las inversiones.

Finalmente, como lo ha destacado Musgrave mediante el análisis beneficio-costo, no se contemplaría la necesaria interrelación con la parte tributaria de la política fiscal.[9/]

Hemos iniciado este punto con la mira dirigida al futuro. Sin embargo, es importante también investigar cuál ha sido la participación del gasto público en el desarrollo económico ya realizado para determinar hasta qué punto se cumplen en la realidad las ventajas potenciales que se atribuyen al gasto público. Aquí existen dos enfoques: el micro y el macroeconómico.

Conforme al primero se examina ex-post la relación beneficio-costo de una inversión, lo que significa, en esencia, comparar los resultados obtenidos mediante la realización de dicha inversión con la situación que se hubiera dado de no llevarse a cabo el proyecto. Dicho de otra manera, se confronta la apreciación ex-ante de un proyecto --su predicción-- con el resultado obtenido.[10/] Es evidente que esta clase de investigaciones son susceptibles de arrojar importantes beneficios para mejorar las decisiones en el futuro. Por supuesto, no cabe ocultar las dificultades que en la práctica implicaría tal evaluación para los países en desarrollo, considerando los escollos que se presentan en estudios ex-ante.

9/ Véase Richard A. Musgrave, "Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance:, en Journal of Economic Literature, septiembre de 1969, Vol. VII, No. 3.

10/ Véase Robert H. Haveman, The Economic Performance of Public Investment, John Hopkins University Press, Baltimore, 1972, pág. 3 y siguientes.

/El examen

El examen macroeconómico realizado en una investigación reciente trató de estimar la contribución de los gastos públicos en la determinación de la función de producción.[11/] Antes de comentar brevemente dicho ensayo, parece necesario apuntar dos críticas significativas:

a) Como lo ha destacado recientemente Oskar Morgenstern, la teoría económica ha considerado la asignación de los recursos en el supuesto de competencia perfecta; de esta manera no sólo se deja de lado la existencia de monopolios, oligopolios, duopolios, etc., sino también la de los gobiernos que invierten una proporción significativa del producto y determinan el ingreso de millones de personas. De este modo resulta difícil aplicar los esquemas "tradicionales" de la economía para un examen del sector público. Sin embargo, no nos parece suficiente responder a esta necesidad de incluir el sector público con un examen de los procedimientos del voto, aun si se incorporan explicaciones basadas en la teoría de los juegos, tal como lo sugiere el autor citado, y

b) Partiendo de la necesidad de una adecuada medición del capital dentro del esquema neoclásico, se ha puesto en tela de juicio la posibilidad conceptual de determinar una función de producción, aparte de los problemas prácticos.[12/]

En el trabajo mencionado se distinguió la formación "real" del capital en el sector público que es complementaria de la privada,[13/] la inversión del sector terciario (salud, educación, capacitación e investigación). La conclusión de esta investigación fue que --como un ejemplo de cálculo realista-- del total de la tasa de crecimiento observado en el país examinado (Suiza), el 11% se explica por el incremento del capital "real" en el sector público y 23% por el incremento del capital en el sector terciario. Para nuestros países sería preciso realizar investigaciones más desagregadas para examinar problemas como los siguientes:

11/ Véase Walter Wittman "Die Staatsausgaben in der makroökonomischen Produktionsfunktion" Kyklos, Vol. XXII, 1969, Fasc. 2.

12/ G.C. Harcourt, "Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital", Journal of Economic Literature, junio de 1969.

13/ En el artículo se lo denomina "Sachkapital", cuya traducción aproximada sería capital "real"; sin embargo, hemos indicado entre comillas dicha palabra por no corresponder al significado que generalmente se atribuye a "capital real".

/i) Papel

i) Papel de las inversiones en infraestructura en la explicación del crecimiento de los diferentes sectores examinados, ya sea induciendo un incremento en la formación de capital en otras actividades o eliminando estrangulamientos;

ii) Determinar la relación entre estado de salud e incremento de la productividad;

iii) Distribución por sectores económicos y por funciones de los egresados a distintos niveles educativos, determinado los déficit o excedentes, y

iv) Participación del Estado en las actividades de investigación básica e investigación y desarrollo. Es en este campo en que resulta particularmente notoria la diferencia entre el beneficio social y privado.[14/]

Las posibles críticas a la medición de la función de producción no implican de ninguna manera negar la enorme importancia que las inversiones del sector público han tenido --y podrán tener-- en el proceso de crecimiento económico. En el caso del Brasil se ha puesto de relieve que la recuperación económica a partir de 1967 solamente fue posible debido a las voluminosas inversiones del gobierno y de las empresas públicas.[15/]

El caso de México representa otra excelente demostración práctica del papel trascendental del gasto público como factor clave del desarrollo económico.

Se ha señalado que durante un período considerable de la época revolucionaria se sustituyó la inversión extranjera por la inversión pública.[16/]

14/ A la industria privada le resulta más conveniente, en general, adquirir una innovación tecnológica en el exterior y no incurrir en el costo bastante considerable de la creación de un departamento de "investigación y desarrollo" y asumir así los riesgos de esta actividad.

15/ Véase Edmar Bacha "Algunos malentendidos sobre el modelo económico brasileño" en Mensaje No. 246, enero-febrero de 1976. Bacha menciona al respecto el estudio de Werner Baer "A Industrializaçao e o desenvolvimiento economico do Brasil", Río de Janeiro, Fundación G. Vargas, 1975.

16/ Según las estadísticas oficiales de inversión, el sector público está integrado por 1) el Gobierno Federal con inclusión de los numerosos organismos administrativos que se hallan bajo su dependencia inmediata (por ejemplo, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Recursos Hidráulicos; 2) los gobiernos del Distrito Federal y de los estados, territorios y municipios; 3) los organismos descentralizados del Gobierno Federal (por ejemplo, PEMEX y FNM, y 4) las empresas estatales y las de participación estatal administrados por el Gobierno Federal (Altos Hornos y Ferrocarril del Pacífico). Extraídos de Dwighs S. Browthers, "El financiamiento de la formación de capital en México 1950-1961" en La Economía M., op. cit., p. 194.

/Así, a fines

Así, a fines de la década de los treinta, las inversiones de Cárdenas en obras públicas fueron el elemento decisivo de la reamudación del crecimiento de México.[17/] Se construyeron obras de infraestructura en materia de transportes y plantas generadoras de electricidad. En el llamado período de crecimiento con "inflación" se observa también un incremento constante de los gastos del sector público, siempre apoyando en lo fundamental la expansión del sistema económico estimulando los mecanismos privados de acumulación de capital.[18/] También en el período siguiente (crecimiento con estabilidad) no se detuvo la inversión del sector público en obras de infraestructura.

Finalmente cabe tener en cuenta que el desarrollo económico implica cambios de estructura, cuyas modificaciones podrían ser apreciadas comparando los cuadros de insumo-producto para diferentes momentos de tiempo.

Al hacer referencia a la influencia de las variables económicas sobre el gasto público se señaló que esta influencia se observa sólo en el largo plazo.

Ahora, también al comentar los posibles efectos del gasto público sobre el desarrollo económico, hay que tener presente que lógicamente los resultados no aparecen en el corto plazo. Esto se debe a las características generales del proceso de desarrollo y más específicamente al período --generalmente largo-- de la maduración de las inversiones del sector público, comprendiendo la que se lleva a cabo en la formación de recursos humanos.

17/ Véase Raymond Vernon "El dilema de México" en La economía mexicana, No. II, Política y desarrollo, selección de Leopoldo Solís, p. 575. Véase Fernando Rosenzweig Hernández, "El proceso político y el desarrollo económico de México" en La economía mexicana, op. cit., p. 493. Véase Gustavo Romero Kolbeck, "La inversión del sector público" en México, cincuenta años de revolución I - La economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 493: El movimiento revolucionario, como uno de sus mayores éxitos, creó la comprensión necesaria para fomentar el desarrollo económico del país, apoyándose fundamentalmente en las inversiones públicas como instrumento básico y el más apropiado para promoverlo. "Carreteras, obras de riego y obras portuarias pueden considerarse representativas de la trayectoria de las obras públicas de los gobiernos revolucionarios. En esta forma, la acción medular de los programas ha sido la inversión pública, factor determinante del crecimiento del país, ya que es precisamente ella la que ha creado la infraestructura indispensable para la inversión privada" (p. 498).

18/ Julio Labastida Martín del Campo, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", El perfil 1980 de México, Siglo XXI, 1972, art. cit. pág. 117 y ss.

/Por otra

Por otra parte, si una política de desarrollo exigiera una modificación de la estructura del gasto público, se debe recordar la inflexibilidad del mismo que puede atribuirse a distintas razones, tales como la posiblidad de que una gran parte de las inversiones ya se hubiera iniciado, la falta de financiamiento especialmente exterior y la eventualidad de recursos afectados que pueden impedir o retardar la modificación de la estructura de las inversiones públicas y aún de los gastos corrientes.[19/]

Hasta aquí se ha tratado la posible influencia positiva del gasto público sobre el desarrollo económico. No puede negarse, a priori, que los efectos también pueden ser negativos.

En general, tales efectos negativos se relacionan con los de las distintas formas de financiamiento. Por una parte existe una serie de efectos de desincentivación de la imposición (sobre el deseo de trabajar, producir, invertir y ahorrar, además de reducir los fondos disponibles para ahorrar. No es necesario insistir aquí sobre los efectos negativos del financiamiento inflacionario, sea cual fuere la teoría empleada. Finalmente, en caso de recurrir al ahorro privado interno (colocación de títulos públicos) al restar fondos a la actividad privada y en la eventualidad de recurrir al financiamiento externo, hay que tener en cuenta los efectos futuros sobre el balance de pagos.

En lo que respecta a los gastos públicos mismos, se ha insistido en su menor productividad debido al menor uso de tecnologías.[20/]

Este último argumento no parece del todo convincente porque necesariamente en una estructura productiva siempre habrá sectores líderes y otros más atrasados en el uso de tecnologías, a lo que habría que agregar las circunstancias particulares de los países en desarrollo, considerando la escasez distinta de factores de la producción.

Esta afirmación no significa que no sería importante determinar la productividad en el sector público para lograr una mayor eficiencia.

19/ Véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México, 1970.

20/ "Wagner's Law and the Developing Countries", The Developing Economics, op. cit., p. 52.

/En caso

En caso de haber recursos escasos (por ejemplo materiales de construcción o divisas) el gasto público puede competir en forma más directa con la actividad privada.

En síntesis se han expuesto muy someramente las posibilidades que pueden plantearse en la práctica, pero su determinación efectiva ha de depender de estudios concretos que tomen en consideración los factores específicos de cada país.

/4. <u>El efecto</u>

4. El efecto del gasto público sobre el producto y el empleo

Sin entrar en profundidad en este tema, como resumen desearíamos puntualizar los siguientes aspectos que fueron puestos de relieve por Daniel Schydlowsky. En Latinoamérica el capital, a pesar de su escasez, está subutilizado. Paralelamente existe un desempleo en gran escala. Por lo tanto, una situación que recuerda a Keynes se difunde en las economías latinoamericanas. Sin embargo, en virtud de las restricciones de moneda extranjera que afectan a la mayoría de los países latinoamericanos, no es posible ocupar el capital y la mano de obra simplemente expandiendo la demanda.[21/] La subutilización existente en muchas industrias podría tener una significación notable para una acción mediante el gasto público. Este punto nos lleva a otro asunto de enorme importancia para los países de Latinoamérica: lograr una desagregación de los efectos del gasto público mayor a la que generalmente se encuentra en los textos de finanzas públicas. En estos, en general, la desagregación no pasa de la distinción entre la compra de bienes y servicios y los pagos de transferencia, por razones conocidas en Macroeconomía; por su parte, en muchos modelos econométricos tampoco se llega a una desagregación mayor distinguiendo frecuentemente sólo los gastos para defensa, de los demás rubros.[22/]

Frente a los problemas que se relacionan con la estructura productiva --diferenciación del sector moderno, papel de las grandes empresas y particularmente de las transnacionales, diferencias intersectoriales e intrasectoriales en materia tecnológica, en la utilización de mano de obra y en la distribución del ingreso, diferente grado de ocupación y concentración monopolística por sectores-- característicos de los países latinoamericanos, la desagregación de los efectos del gasto público por industrias merece una atención preferente, ya que representa un primer paso para un examen de los distintos puntos que se han indicado. Para lograr

21/ Daniel M. Schydlowsky, Capital Utilization, Growth Employment and Price Stabilization, Conferencia sobre Planificación y Política Económica, Isla Contadora, Panamá, 31 de octubre a 2 de noviembre de 1975.

22/ Véase Michael K. Evans, Macroeconomic Activity, Theory, Forecasting and Control, Harper & Row, Nueva York, 1969, p. 56718.

/esta desagregación

esta desagregación por industrias determinando su producción para satisfacer la demanda final, se utilizan los cuadros de insumo producto. Aquí nos interesa específicamente la producción bruta requerida para satisfacer la demanda efectuada por el sector público. Aclaremos que hemos incluido el análisis en base a los cuadros de insumo-producto en este punto porque al igual que en el modelo keynesiano se trata de encontrar los requerimientos totales para un sistema, dada una demanda que se establece fuera de él. En el modelo de Keynes se trata de hallar el producto, partiendo de la demanda autónoma, en el de Leontief, la producción total. A ello cabe agregar que el acercamiento entre ambos métodos es aún mayor si se tiene presente que el sistema de Leontief permite determinar el valor agregado para cada sector, más aún es posible expandir el análisis determinando el consumo a partir de las diferentes clases de ingreso que componen el valor agregado.[23/]

Así, sólo para dar algunas referencias globales como primer ejemplo, en una de las primeras operaciones del esquema de insumo-producto a partir de las compras de gobierno se determinó que de la producción total requerida para satisfacer la demanda del gobierno, los insumos nacionales representaban el 47%, mientras que la demanda final (consumo e inversión) representaba el 53%; de igual modo se calculó que del total de las importaciones el 38% correspondía a importaciones para demanda final y el 62% para la indirecta.

Para apreciar los resultados posibles de obtener en el cuadro 3 se han indicado los efectos sobre el empleo que se estimaron en Finlandia considerando las repercusiones directas e indirectas, como asimismo las generadas por el mayor consumo, como consecuencia de los gastos públicos.[24/]

23/ Véase al respecto por ejemplo, Hollis B. Chenery, Paul C. Clark Interindustry Economics, J. Wiley and Sons, New York, 1959, especialmente los capítulos 2 y 3.

24/ Véase Osmo Forsell "Effects of Public Expenditures on Production, Incomes and Employment in Finland" Review of Income and Wealth, Series 21 No. 1, marzo 1975. Para estimar el consumo se utilizó una función que hace depender el ingreso de los aumentos de la producción, estimados conforme al método descrito y se aplican coeficientes de elasticidad que relacionan el consumo con el ingreso disponible.
Por supuesto en lugar de estimar el consumo en forma simultánea, se puede calcular en etapas sucesivas.

/ Cuadro 3

Cuadro 3

EFECTOS SOBRE EL EMPLEO EN LAS INDUSTRIAS PROVEEDORAS DE BIENES Y SERVICIOS QUE CONSTITUYEN EL GASTO PUBLICO (REPERCUSIONES SOBRE LA PRODUCCION Y EL INSUMO) EN FINLANDIA

(Hombres-año por 10 millones de marcos de producto final)

	Ocupación resultante
Total	1 300
Servicios para la comunidad	1 490
Servicios de gobierno	1 200
Otras construcciones	1 080
Industrias alimenticias	1 470
Industria forestal	1 130
Construcción de viviendas	1 120
Comunicación	1 520
Industria de publicidad y similares	990
Comercio	1 380
Producción y distribución de electricidad, gas y vapor	660
Transporte por carretera	1 070
Producción de agua	650
Otras industrias	970

Fuente: "Effects of Public Expenditures on Production, Incomes and Employment in Finland", Review of Income and Wealth, op.cit.

/Lo importante

Lo importante aquí es, por supuesto, el método empleado y los resultados que se pueden obtener y no las cifras concretas. Con todo, vale la pena anotar que las industrias a las que se dirige la demanda directa del sector público no son muchas si se tiene presente que las estimaciones se basaron en un cuadro de insumo producto de 43 sectores.

Lo que merece destacarse también es el hecho de que el efecto sobre el empleo --como asimismo sobre el ingreso de los distintos agentes, inclusive el mismo gobierno (impuestos pagados por las industrias proveedoras directas o indirectas)-- no es el mismo, circunstancia que puede ser importante al tomar una decisión sobre la distribución sectorial del gasto público.

Finalmente, en el cuadro 4 se han indicado los efectos sobre el ingreso y empleo resultantes de los gastos públicos en la provincia de Ontario (Canadá).[25/] La novedad de esta investigación consiste en la determinación de las repercusiones partiendo directamente de los gastos originados en las distintas reparticiones de gobierno. La ventaja de este procedimiento es la de permitir un análisis más efectivo de las decisiones alternativas de un gobierno que se realizan por funciones o reparticiones, pero en general, no tienen en cuenta la industria proveedora de los bienes demandados.

Sólo se han indicado algunos valores a título ilustrativo. La diferencia entre los multiplicadores y el efecto sobre el ingreso se explica por el elevado efecto directo que se genera por los gastos en algunos rubros.[26/]

25/ C.A.A. Kubursi, "Evaluating the Economic Impact of Governmental Expenditure by Department, and Application on Input-Output Analysis", Socio Economic Planning Science, Vol. 8, No. 2, abril de 1974.

26/ Utilizando el mecanismo de los cuadros de insumo-producto también se ha estimado el efecto sobre la estructura ocupacional de variaciones en la composición del sector público. Así por ejemplo, una reducción de los gastos militares afecta negativamente a los ingenieros aeronáuticos, mecánicos de aviación, etc. Véase Roger H. Bezdek, "Occupational Employment Sensitivity to Shifting Patterns of Federal Expenditures", Socio Economic Planning Science, Vol. 8, No. 2, abril de 1974.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ONTARIO: EFECTO SOBRE INGRESO Y EMPLEO GENERADO POR UN INCREMENTO DE UN DOLAR EN REPARTICIONES SELECCIONADAS

Repartición	Efecto sobre ingreso		Multiplicador del ingreso a/	Efecto sobre empleo a/	Multiplicador del empleo a/
	Directo e indirecto	Directo, Indirecto e inducido			
Agricultura	0.90	1.03	1.43	0.83	1.21
Servicio Civil	0.93	1.06	1.36	0.93	1.19
Educación	0.96	1.03	1.20	0.94	1.09
Salud	0.91	1.03	1.40	0.87	1.19
Carreteras	0.78	1.21	4.61	0.74	2.82
Trabajos públicos	0.80	1.33	5.82	0.81	3.55
Asuntos universitarios	0.77	1.21	6.70	0.69	3.69
Administración de la energía y de los recursos	0.79	1.38	8.38	0.82	4.96
Tesorería	0.98	1.02	1.11	0.97	1.05

Fuente: Evaluating the Economic Impact of Governmental Expenditure by Department, an Application of Input-Output Analysis", Socio Economic Planning Science, op. cit.

a/ Incluye efectos inducidos.

Los efectos hasta aquí comentados se producen en general en el corto plazo, aunque no necesariamente ocurre así en los países en desarrollo, debido al carácter estructural que frecuentemente tiene el desempleo.

Evidentemente aquí hemos tratado también problemas de estabilización, pero insistir sobre el desideratum de la ocupación plena no significa de manera alguna restar importancia a la estabilidad de precios sobre todo cuando se hayan pasado ciertos límites y a la necesidad de que la acción presupuestaria contribuya a esta meta.

/5. Gasto

5. Gasto público y distribución del ingreso

En este campo una de las cuestiones fundamentales es la de determinar qué grupos sociales se benefician por los gastos públicos.[27/]

De acuerdo con una clasificación efectuada en un estudio reciente es posible distinguir tres maneras de analizar el impacto de los gastos del gobierno.

i) El enfoque basado en los flujos monetarios o sea, dicho de otro modo, determinar quiénes son las personas que reciben los pagos efectuados por el gobierno;

ii) El criterio del beneficio que concentra la atención en el resultado que se obtiene a través del gasto público, y

iii) El tercer método considera los efectos que los gastos públicos tendrán en la estructura productiva de un sistema económico como, asimismo, en el precio de los productos y de los factores de la producción.[28/]

La compra de medicamentos para un hospital conforme al primer enfoque representa un pago al productor de dichos bienes. De acuerdo con el segundo procedimiento implica un beneficio para el grupo de personas que es atendido en el hospital. El tercer método es, evidentemente, el más complejo y llevaría a preguntarnos --por ejemplo-- qué tipo de empresas se benefician con la adquisición efectuada y las repercusiones sobre otras industrias, tales como las que proveen de insumos a los vendedores de medicamentos.

En cuanto a los estudios realizados en materia de gastos públicos el primer método ha sido aplicado sólo en forma global al examinar el

---

27/ En un examen más detallado se ha destacado recientemente la posibilidad de considerar no sólo el grupo de ingreso sino otras diferencias agrupadas bajo el nombre "capacidad". De este modo se llega a la conclusión de que en general los gastos deberían ser más elevados para las personas con menor capacidad (podríamos decir con mayor necesidad) por ejemplo, si cabe gastar más para las personas enfermas que para las sanas. Se indicó además, en un artículo reciente que en la práctica, la asignación en el caso de la educación es distinta o sea regresiva con respecto a capacidad al favorecer a los "más capaces". Véase Jerry R. Green & Eytan Shesinski, "A Note on the Progressivity of Optimal Public Expenditures", Quarterly Journal of Economics, Vol. XXXIX, No. 1, febrero, 1975.

28/ Véase Luc de Wulf "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", Staff Papers, Vol. XXII, No. 1, marzo de 1975, especialmente páginas 75 a 92.

/posible

posible efecto multiplicador de las grandes agrupaciones del gasto público (diferenciando, por ejemplo, la compra de bienes y servicios del pago de subsidios o transferencias), tema ya comentado. De no corresponder al supuesto de una situación de desocupación cíclica, se adoptó la hipótesis del pleno empleo y se prestó poca atención a los beneficios directos del gasto público, lo que implicaba suponer que los beneficiarios públicos hubieran encontrado ocupación equivalente en otra parte, sin que se hubiera modificado fundamentalmente su nivel de ingreso.

En las investigaciones empíricas que se publicaron, la atención se centraba casi exclusivamente en el examen de los beneficios que resultaban por la acción del gasto público (procedimiento ii)). Dicho beneficio estará dado por el resultado del servicio que el Estado presta (lo que anteriormente indicamos como segundo procedimiento). Para ser más explícito, con este método se atribuyen a grupos o clases homogéneas de la población los diversos rubros del gasto público. Lo ideal sería asignarlos por categorías del ingreso personal; por supuesto, para ello se requerirían estudios previos acerca de la distribución del ingreso.[29/] A falta de esta clase de informaciones, una primera aproximación puede obtenerse adjudicando los gastos con base en la distribución funcional del ingreso;[30/] sin embargo, un enfoque más completo exige adoptar una clasificación economicosocial (por tramos de ingreso) y no solamente la funcional.

Una de las dificultades mayores en estudios de incidencia del gasto público está constituida por aquellas erogaciones que pertenecen a lo que Musgrave en su "Teoría de la hacienda pública" llamó necesidades públicas, y posteriormente bienes sociales o colectivos, y a los que hemos hecho referencia anteriormente.

29/ No se ha entrado aquí en el examen de las causas o determinantes de la distribución del ingreso ni de una distribución "ideal". Acerca de estos fenómenos pueden consultarse los artículos aparecidos en The Review of Income and Wealth, series 16, No. 3, Sept. 2970. Especialmente Richard Ruggles: Income Distribution Theory y Alejandro Foxley, Distribución del ingreso, FCE, México, 1974.

30/ Véase F. J. Herschel, Ensayos sobre política fiscal, p. 471 y ss., Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1975.

/Para dar

Para dar un contenido empírico a estas observaciones, puede acotarse que en la mayoría de los estudios acerca de la incidencia del gasto que fueron analizados de un modo exhuastivo por Luc de Wulf,[31/] la distribución de dichos gastos se basó en el ingreso o en el número de familias o personas que componen cada categoría de ingreso. Debe destacarse la significación que tiene esta asignación para una evaluación completa del efecto del gasto público, y también para juzgar la incidencia total de la acción fiscal de un gobierno. En efecto, estos rubros, es decir, los gastos públicos propiamente dichos pueden alcanzar hasta el 50% de los gastos totales, lo que demuestra la trascendencia del criterio a aplicar.[32/]

Si bien desde el punto de vista conceptual los gastos que no forman parte de la categoría de los bienes públicos propiamente dichos pueden ser asignados fácilmente --podríamos decir por definición--, en la práctica esta asignación no es tan fácil porque no siempre hay suficiente información para determinar en forma inequívoca quiénes son los beneficiarios de un gasto específico. Teóricamente existe un grupo bien definido que utiliza una carretera, pero para un estudio empírico debe utilizarse un indicador indirecto para asignar los gastos correspondientes; a título de ejemplo puede hacerse referencia al consumo de gasolina, por grupos de ingreso, o la posesión de automóviles. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en general, las carreteras se usan también para el transporte de mercaderías. Es necesario, por consiguiente, estimar en primer lugar la proporción del tráfico de personas y de mercaderías y

31/ "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", op. cit., págs. 116-118.

32/ Véase George E. Lent, "La política tributaria en cuanto determinante de la combinación óptima de los factores capital y trabajo" en Reforma tributaria para América Latina. La política tributaria como instrumento del desarrollo. Documentos y conclusiones de la III Conferencia Interamericana sobre Tributación, Secretaría General de la OEA, Washington, D. C., 1973, quien con base en un estudio del Banco Mundial con datos de 46 países en el año 1964, efectuó la siguiente estimación: a) Administración general, aproximadamente 15%; b) Defensa, 15-20%; c) Servicios económicos, 25-30%; d) Servicios sociales, 25-30%; e) Inasignables, 5-20%. Aquí en principio los rubros a) y b) pertenecerían a los bienes públicos y la clase c) debería asignarse de igual modo al faltar un criterio alternativo.

/luego

luego será posible asignar por grupos de ingreso los gastos para el transporte de personas. Aun en casos más fáciles pueden surgir problemas: ¿los gastos de educación se distribuirán con base en el ingreso de los padres o de los estudiantes? En general se recomienda seguir el primer procedimiento por ser la familia el grupo más significativo para analizar la distribución del ingreso.

Finalmente, en algunos estudios se ha considerado que parte de algunos gastos específicos tiene un efecto externo importante; en consecuencia, en una investigación empírica, parte de los gastos de educación primaria, secundaria y superior, asistencia pública y bienestar, carreteras, agricultura y seguro social, se han considerado como gasto general, no específico.[33/]

En términos estrictamente económicos es posible distribuir los gastos públicos (propiamente dichos) con base en supuestos acerca de su utilidad marginal. Las bases anteriormente indicadas --población o ingreso-- suponen en el primer caso que la utilidad marginal de los bienes públicos es constante o en el segundo que su elastididad es unitaria.[34/]

En estudios más recientes se han efectuado cálculos con base en la hipótesis de una elasticidad superior a 1, llegándose a utilizar hasta un coeficiente de dos.[35/] Para dar un ejemplo, puede hacerse referencia a una investigación realizada con respecto a la incidencia fiscal en los Estados Unidos, según la cual el grupo de la población con ingresos superiores a 50 000 dólares recibe un beneficio neto de 4.5% de su ingreso total o contribuye al gobierno con un 42.1% del mismo dependiendo los resultados tan dispares del criterio adoptado para distribuir los bienes públicos.[36/]

33/ Véase H. Aaron & M. MacGuire, "Public Goods and Income Distribution" en Econométrica, noviembre, 1970, págs. 916 y ss.

34/ Ibid.

35/ Véase David A. Dodge, "Impact of Tax, Transfer and Expenditure Policies of Government on the Distribution of Personal Income in Canada" en The Review of Income and Wealth, serie 21, No. 1, marzo de 1975.

36/ Véase Roger A. Herriot y Herman P. Miller, Change in the Distribution of Taxes Among Income Groups: 1962 to 1968, presentado a la reunión de la American Statistical Association en Fort Collins, Colorado, agosto de 1971, cit. en Larry Sawers y Howard M. Watchel, The Theory of the Stare Government Tax and Purchasing Policy and Income Distribution.

/En el caso

En el caso del Brasil, en un estudio empírico se han efectuado cálculos con tres bases de distribución distinta para esta clase de gastos: con base en la población, proporcional al ingreso o suponiendo una utilidad creciente de los bienes públicos al aumentar el ingreso de las personas.[37/] (Véase el cuadro 5.)

A esta altura se espera lógicamente que se dé una idea acerca de los resultados en los estudios realizados en América Latina.

En términos generales surge la impresión de que los gastos públicos son levemente progresivos, es decir benefician más a los grupos de menores ingresos; en particular esto parece ser cierto para los gastos específicos, que por lo tanto constituyen el método más importante para redistribuir el ingreso.

A partir de estas conclusiones, pueden extraerse dos observaciones que consideramos de enorme significación.

1) Aunque en su expresión cuantitativa la distribución de los bienes públicos puede depender de la función empleada[38/] en un sentido más amplio está determinado por la concepción que se tiene del Estado. En este sentido resulta obvio que no es conveniente --y particularmente no lo es en los países en proceso de desarrollo-- suponer un estado idealizado. Muy por el contrario se requiere examinar la distribución del poder como punto de partida para una asignación más realista de los bienes públicos. Para adelantar una hipótesis diremos que al asignar dichos gastos en relación a la población o en forma proporcional al ingreso puede no darse una imagen realista del beneficio que resulta del gasto público. De aceptar una hipótesis diferente considerando que se benefician más que proporcionalmente los grupos de mayores ingresos mediante los gastos para bienes públicos, el beneficio total resultante de los gastos públicos totales será, en el mejor de los casos, sólo levemente progresivo.

37/ Henry Aaron "Estimates of the Distributional Impact of Brazilian Taxes and Expenditures" en Council for International Progress in Management, julio-agosto , 1968, cit. en Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique, op. cit.

38/ Véase Shlomo Maital, "Public Goods and Income Distribution: Some Further Results", Econométrica, Vol. 41, No. 3.

/Cuadro 5

Cuadro 5

BRASIL: INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO

(Miles de cruzeiros)

	Clase de ingreso								
	Menos de 99	100-149	150-249	250-349	350-499	500-799	800-1 199	1 200-2 400	2 400 y más
Distribución total del gasto									
Igual per cápita	63.58	41.22	31.00	25.34	17.65	15.43	12.69	9.51	9.13
Proporcional al ingreso	22.83	21.04	18.92	19.44	15.18	15.55	14.58	12.93	13.76
Supuesto: elasticidad mayor que 1	17.52	15.92	14.21	15.15	11.35	12.52	12.76	13.81	24.17
Sólo gastos específicos	16.93	14.53	15.10	15.85	11.39	11.82	7.59	6.20	7.73

Fuente: "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", Staff Papers, op. cit.

2) Al considerar los gastos específicos --educación, salud pública, algunos tipos de los pagos de transferencia) prestaciones sociales, subsidios para abaratar el precio de algunos bienes y servicios de primera necesidad, etc.)-- como el campo ideal para la mejora del nivel de vida de la población se impone en primer lugar, profundizar las investigaciones más concretas en estos rubros para determinar hasta qué punto realmente se beneficia a los grupos más necesitados y dónde existen las mayores deficiencias tanto en lo que concierne a los grupos o sectores que no reciben en forma adecuada los servicios, como también las insuficiencias del servicio en sí. En lo que se refiere al primer caso, a título de ejemplo, cabe referirse a la falta o insuficiencia de muchos servicios en las zonas rurales o en determinadas regiones de algunos países, fenómeno observado en Latinoamérica. En cuanto al otro problema que se señaló, puede mencionarse la falta de ciertos bienes en los hospitales en algunos países (escasez de medicinas) o la inadecuada preparación de doctores. Por las razones expuestas parecería necesario referirse más detenidamente al modo de enfocar los gastos "sociales" que serían todos aquellos que pueden beneficiar más a los grupos de menores ingresos y, en especial, los marginados y los que por una causa u otra carecen de un mínimo de subsistencias.

El método de análisis basado en los pagos realizados (primer procedimiento) no ha sido aplicado con frecuencia, salvo para los pagos de transferencia en cuyo caso los que reciben los fondos son a su vez los beneficiarios del gasto. Sin embargo, se desea insistir en la conveniencia de incluir esta óptica en un examen del gasto público. No sólo representa un punto de interés para desagregar el efecto del multiplicador, sino también para un estudio completo en materia redistributiva. Surgen, en efecto, interrogantes de enorme interés: ¿a qué grupos de la población se pagan los sueldos y salarios en el sector público? ¿Cómo es la política de salarios en dicho sector? ¿Cuáles son las empresas proveedores? Es tan relevante ese examen que en un estudio reciente se le ha dado particular énfasis llegando a sostener que en realidad existe una acción distribuidora directa --comprando a determinadas empresas, empleando grupos específicos de la población, con exclusión de otros (por ejemplo como consecuencia de discriminaciones raciales)-- que puede tener mayor

/impacto

impacto que la posterior "redistribución" por ejemplo a través de pagos de transferencia.[39/]

Finalmente el tercer procedimiento requiere la utilización de una matriz de insumo-producto para determinar todas las industrias beneficiadas por la acción del gasto público, de acuerdo con lo indicado anteriormente.[40/]

Como ya se vio, combinando los procedimientos a y b, se obtendría el efecto directo e indirecto sobre el ingreso. Hasta ahora este examen sólo se ha realizado de manera tal de distinguir por ejemplo el ingreso de asalariados. Conceptualmente no sería imposible relacionar esta división funcional por sectores económicos con la desagregación por tramos. Todavía no se ha llegado a este grado de afinación, lo que no debe extrañar por la complejidad práctica de esta investigación. Si pensamos en las industrias beneficiadas, directa o indirectamente, también sería conveniente profundizar aún más el análisis para descubrir por ejemplo cuáles son las empresas concretas que se benefician por las compras gubernamentales. De alcanzar este detalle se determinaría de qué modo el Estado beneficia a ciertos grupos de la población mediante la adquisición de bienes y servicios y no a otros.[41/]

Con respecto al punto que se trata, resulta de extraordinaria trascendencia tratar de prever cuál será el efecto de aumentos en los gastos sociales sobre el incremento del producto y del empleo.

En la discusión conceptual se ha sostenido, por un lado, que la redistribución acelerará el ritmo de crecimiento del producto, ya que el incremento de la demanda que resultará (mayor proporción marginal de los grupos de menores ingresos que en los ricos) llevará a un aumento del producto real que será factible por efecto de la enorme capacidad ociosa que existe en las industrias latinoamericanas. Frente a esta clase de razonamientos, se ha afirmado, por otra parte, que la redistribución del ingreso llevará a una disminución del ahorro privado lo que desacelerará el aumento de la inversión y, por ende, del producto, si se piensa que la inversión privada

39/ The Theory of the State Government Tax and Purchasing Policy and Income Distribution, op. cit.

40/ Véase, por ejemplo, Osmo Forsell, "Effects of Public Expenditure on Production, Incomes and Employment in Finland", The Review of Income and Wealth, Series 21, No. 1, marzo de 1975.

41/ The Theory of the State Government Tax and Purchasing Policy and Income Distribution, op. cit.

/está

está determinada fundamentalmente por las utilidades empresariales, disponibles o esperadas. En realidad no parecería razonable pretender llegar a conclusiones universalmente válidas ya que la acción redistributiva podrá tener consecuencias diferentes según las características del país, el tipo de instrumento utilizado para el proceso redistributivo y el conjunto de acciones llevado a cabo para mantener el ritmo de crecimiento del producto. Cabe preguntarse, en cada caso: ¿surgirán estrangulamientos al tratar de aumentar la producción de los bienes con mayor elasticidad-ingreso? ¿Cuál es la repercusión del cambio en la estructura de la demanda sobre el nivel de las importaciones y exportaciones? ¿El Estado emprenderá una política propia de inversiones para compensar la eventual caída de la inversión privada?