

05172

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CFI



T. p. L. 321

F. 332

**PROGRAMA DE CAPACI-
TACION CEPAL 1961/2.
CURSO DE INVERSION
PUBLICA.**

Borradores de algunas conferencias
del Profesor Ricardo Cibotti.

LA FUNCION DEL ESTADO, SU RELACION CON EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Introducción

La programación de la inversión pública y de los servicios que presta el Estado se interpretará en este curso como un aspecto parcial de la programación del desarrollo económico y social, es decir se la considerará encuadrada dentro del marco general de un plan de desarrollo. No significa esto que no haya otra interpretación posible. Puede pensarse en programas de acción del gobierno que no respondan a enfoques más generales, sino a decisiones propias de cada actividad pública, en función de evaluaciones parciales de los problemas que se enfrentan, lo que sin duda ha constituido el "modus operandi" más común en nuestros países. Enfocada así la programación de las actividades públicas, se pueden desarrollar técnicas para planear cada acción, es decir procedimientos racionales para llevar a cabo una actividad; la coordinación entre ellas y el nivel de operación se presentan como problemas de recursos escasos que deban distribuirse entre organismos que compiten por ellos empleando distintos medios, entre los que no son extraños el peso político de sus directivos.

La interpretación primera de la programación de

las actividades del estado permite obtener criterios técnicos para la asignación de recursos escasos entre los diferentes usos, pues en cierto sentido gran parte de esas actividades se convierten en requisitos indispensables para la obtención de metas de producción o de metas sociales. En consecuencia el problema se puede presentar formulando la pregunta. Qué debe hacer el estado para constituirse en un factor positivo del desarrollo? o, en términos más concretos, qué actividades debe llevar a cabo el estado para asegurar el cumplimiento de las metas de un plan de desarrollo económico y social? Este planteamiento no difiere del que se hace para cualquier sector de la economía.

Este enfoque impone condiciones de análisis de las funciones del estado y en los párrafos siguientes se presentará sintéticamente una interpretación de las actividades públicas y del gasto público concordante con el punto de vista indicado. Desde ya debe adelantarse que las afirmaciones y postulaciones que se expongan tienen validez dentro de este contexto, pero no se desconocen las necesidades de otras interpretaciones y clasificaciones destinadas a otros fines.

2. Clasificación de las actividades del Estado

El estado influye sobre el desarrollo económico y social de dos maneras distintas.

a) Actuando directamente en los sectores económicos y sociales mediante:

- i) La capitalización de los sectores
- ii) La prestación de servicios sociales
- iii) Realizando actividades de producción que entran en el mercado
- iv) Instituyendo subsidios directos, etc.

b) Actuando indirectamente, mediante:

- i) Las regulaciones del comercio exterior
- ii) Las regulaciones del mercado interno
- iii) Creando capacidades por medio de la educación, la investigación etc.

Los límites de ambas acciones son inciertos pues una acción directa por ejemplo, en el campo de la educación crea facilidades indirectamente en el sector industrial.

Pueden, sin embargo, concretarse los límites de ambos tipos de acciones tomando en consideración quién realiza la actividad.

Las acciones que para ser llevadas a cabo requieren actividades del organismo administrativo del estado y que por lo tanto,

el éxito de las mismas está condicionado a la eficiencia de ese organismo y a los recursos con que cuenta, las clasificaremos entre las acciones directas.

Las acciones que suponen una regulación o una norma que el estado dicta para crear determinadas condiciones u orientar el desarrollo de un sector o del total de la economía, y en virtud de las cuales, las entidades privadas deben realizar o se espera que realicen determinadas acciones, sin que se comprometa la actividad de un organismo público, las clasificaremos entre las acciones indirectas.

Ejemplos de este último tipo de acción son: la prohibición de importar ciertos artículos, la fijación de precios, el establecimiento de tipos de cambio, el ordenamiento de los programas de estudio de una entidad educadora privada, etc.

Además de la característica indicada respecto a la eficiencia de los organismos públicos para llevar a cabo las actividades directas del estado, existe otra, consecuencia de la anterior, de gran importancia en la programación del sector público; las acciones directas requieren del gasto público y el volumen de gasto a asignársele

está en relación íntima con el nivel a que se desarrollen estas acciones.

Cabe en síntesis, distinguir dos funciones fundamentales del estado, la producción de bienes y servicios y la imposición de medidas de política para orientar la actividad económica de un país.

En este curso se analizará y discutirá la primera función y por lo tanto se considerará al estado como un sector productor de bienes y servicios que debe encuadrarse dentro de los esquemas generales de desarrollo, pero teniendo en cuenta que no sólo el criterio financiero en el caso del sector público, interviene en la formulación de los planes.

3. El campo de actividad del sector público

Para trazar los límites de la jurisdicción del sector público nos apoyaremos en la clasificación esbozada anteriormente. Definiremos, en términos generales, el campo de actividad del sector público al abarcado por las acciones directas del Estado. Esta definición resulta de un enfoque programático, es decir está en función de los problemas de programación del sector y no pretende considerar las cuestiones legales que implica la fijación de dicha jurisdicción. El campo de

acción del estado es evidentemente mucho más amplio y comprende a la sociedad toda, pero a los efectos de asimilar al sector público como un sector más que interviene en el proceso de programación, conviene remitirnos al ámbito de sus acciones directas.

Aún dentro de esta simplificación se presentan problemas de difícil solución que deben analizarse a la luz de las características propias de cada país.

Los casos de duda se presentan con las actividades de las empresas públicas. Estas suelen tener características muy diversas en relación con los recursos que utilizan para la operación y para la capitalización. Ocurre a veces que los ingresos que perciben por la venta de su producción son suficientes para cubrir sus gastos de operación, reposición de equipos y ampliación de capital, en otros casos solamente autofinancian sus gastos de operación y los recursos públicos atienden la expansión y reposición y en otros casos tienen déficits de operación que deben ser enjugados por los recursos impositivos. Desde el punto de vista de la programación del gasto público no sería imprescindible considerar a las que se autofinancian íntegramente, pero queda siempre la posibilidad de que esta situación sea

transitoria. Por otra parte en casos bastante comunes estas empresas tienen alguna forma de subvención estatal indirecta ya sea imponiendo precios a sus productos, estableciéndose un monopolio, u obligando a ciertos sectores a adquirir acciones, etc. Se da el caso también de monopolios estatales que constituyen fuentes importantísimas de ingresos para gobiernos regionales o locales.

Como puede observarse las distintas situaciones que se presentan son de tan variada categoría que es difícil generalizar un criterio para la inclusión o exclusión de las empresas públicas. Conviene en cada caso realizar un examen exhaustivo que abarque los problemas de tipo jurídico administrativo, financiero y de política general para tomar una decisión. No se debe perder de vista que este análisis del campo de acción del sector público se realiza con el objeto ulterior de la programación de sus actividades, de manera que un criterio que debe primar en las consideraciones sobre este tipo de entidades es la medida en que la actividad de una entidad repercute o tiene influencia en las otras actividades públicas ya sea compitiendo en la asignación de recursos fiscales o por efecto de la complementaridad con los planes de otras entidades.

En una situación semejante se encuentran instituciones que dependen en forma indirecta del gobierno, y cumplen labores de beneficencia u otra función de tipo social. En estos casos suele haber, si no duplicación, por lo menos un paralelismo muy estrecho entre las actividades oficiales y las de esas instituciones semioficiales que pueden regirse por estatutos propios y tener gran independencia para fijar sus metas y procedimientos de acción. Los recursos de estas entidades se forman en parte con ingresos que el gobierno ha delegado, de manera que deberían ser considerados dentro del sector público principalmente a los efectos de la coordinación de los servicios que prestan.

Podría intentarse formular un criterio general para la delimitación del sector público a los efectos de la programación de las inversiones y los servicios que presta el estado. En primer término se incluirían todas las actividades desarrolladas por instituciones cuyos ingresos se forman parcial o integralmente con recursos ordinarios o extraordinarios del gobierno. Las instituciones que están vinculadas al sector público sin que cumplan la condición anterior deben considerarse en la medida en que sus actividades deban coordinarse con las de otras instituciones públicas.

4. La incidencia de las actividades del estado en el proceso de desarrollo económico.

La programación del desarrollo económico constituye una herramienta básica de la política económica del gobierno y de una estrategia de acción. Esta estrategia significa como hacer, ya situado en el terreno práctico para crear las condiciones propicias para el desarrollo.

El desarrollo económico equilibrado es una concepción teórica que sirve para plantear los modelos de programación, pero el proceso de desarrollo no tiene un equilibrio en todos sus momentos, sino que tiene a un equilibrio en el largo plazo. La creación de esos desequilibrios que podríamos llamar circunstanciales para lograr un equilibrio en el desarrollo de cada sector a largo plazo, es la manifestación de la estrategia de desarrollo.

El tema que nos interesa inmediatamente es el relativo a como intervienen las actividades directas del sector público en una estrategia de desarrollo.

Para este análisis conviene remitirse nuevamente a las distintas categorías de actividades directas del sector. Dejaremos de un lado, por ahora, las correspondientes a la administración general del estado y a las actividades "clásicas" de un estado, administrar justicia, proveer a la defensa nacional, etc., y nos remitiremos a las que se refieren a la creación de capacidad. Bajo este nombre se pueden incluir:

- a) La creación de capital básico y de capacidad productiva

- b) La creación de capacidad humana
- c) La ampliación del conocimiento de los recursos naturales
- d) La ampliación del conocimiento científico y técnico.

Entre las primeras podrían citarse la construcción de carreteras y campañas de vacunación antiaftosa para mejorar el coeficiente de productividad del stock ganadero.

La segunda categoría corresponde a actividades del tipo de educación especializada.

La tercera se refiere a las tareas que se desarrollan, por ejemplo, para ubicar y cubicar minerales; y la última a las actividades de investigación general.

Sin pretender que esta clasificación sea comprensiva y rigurosa se estimó conveniente presentarla porque permite discutir el problema de la estrategia del desarrollo y las actividades directas del estado.

La estrategia que se elija debe contener en sí misma las posibilidades de su modificación si cambian las condiciones que la inspiran.

En general la estrategia debe ser dinámica y modificable y por lo tanto requeriría un cambio de las actividades directas del estado cada vez que se produzca una modificación de esa estrategia.

Pero ocurre que adoptada una política, por ejemplo, para la creación de capacidad humana o el conocimiento de recursos naturales resulta difícil modificarla sin comprometer seriamente los rendimientos de las actividades que se llevan a cabo.

Las actividades indicadas en los puntos anteriores requieren de acciones permanentes que tengan una gran continuidad, de manera que son difíciles de adaptar a los cambios de estrategia.

Por otra parte las actividades consideradas en los tres últimos puntos tienen a corto plazo poca incidencia en la tasa de desarrollo ya que en general requieren un período de maduración muy amplio, pero sería redundante insistir en su importancia en el desarrollo de tipo secular.

En consecuencia, el estado debe atender un número de actividades directas que no tienen vinculación estrecha con el proceso de desarrollo a corto plazo y con una estrategia de desarrollo.

La programación de las mismas está determinada por otras consideraciones, pero que son de importancia singular en el desarrollo a largo plazo. Se pueden obtener relaciones de la importancia que los países desarrollados asignan a esas acciones y compararlas con las correspondientes a los países latinoamericanos, se notarán grandes discrepancias y debe tenerse en cuenta que una de las explicaciones de la baja capacidad de desarrollo de estos países radica en las situaciones deficitarias actuales que se presentan en relación con estas actividades.

Se podría en consecuencia, visualizar la actividad del estado dentro del proceso de desarrollo como la dedicada, en forma permanente, al incremento de capacidades, al robustecimiento de la infraestructura, sobre la cual se apoyan las actividades privadas que se desarrollan en medidas y direcciones distintas según se presenten condiciones variables internas o externas al proceso.

Cabe sin embargo destacar otra característica, muy común en nuestros países, relativa al impacto de actividades del estado en el desarrollo a corto plazo de sectores o regiones.

La extensión de la red de transportes, la electrificación de zonas, la eliminación de plagas, etc., dan resultados, a veces

espectaculares, sobre el crecimiento económico a corto plazo y podría asegurarse que la política de inversiones y gastos públicos ha estado principalmente inspirada por estos hechos. Sin embargo una interpretación más aguda e integral de la función del estado en el proceso de desarrollo, obliga a considerar, en su verdadera importancia, las actividades de creación de infraestructura cuyos resultados son poco palpables en el corto plazo pero que constituyen un factor insustituible para asegurar la persistencia secular del desarrollo.

Finalmente se debe distinguir un tipo de actividad que ha surgido como consecuencia del proceso de desarrollo mismo, son las acciones que el estado ha tomado a su cargo para substituir a la actividad privada en la producción de bienes para el mercado. Estas actividades se concentran principalmente en el sector de industrias básicas.

La importancia para el desarrollo que tiene esta nueva forma de operar del estado es innecesario destacarla y se pueden citar ejemplos de la influencia decisiva que ha tenido esta política en el desarrollo de algunos países (Japón).

Finalmente es importante destacar las actividades directas del sector público, características de las funciones "clásicas"

del estado. Estas son necesarias no sólo para el desarrollo sino para el funcionamiento de la comunidad.

En resumen, desde el punto de vista de la incidencia en el proceso de desarrollo económico pueden agruparse las actividades públicas en las siguientes categorías:

- a) Actividades propias de la administración general
- b) Actividades creadoras de capacidad de producción, de capacidad humana y del incremento del conocimiento de recursos naturales y técnicos.
- c) Actividades de producción similares a las del sector privado.

Todas estas actividades, que sumadas dan por resultado un volumen de gasto público influyen en la vida económica del país y por lo tanto en el proceso de desarrollo, pero sus incidencias son distintas pues mientras las primeras influyen principalmente a través de la cuantía del gasto, las dos últimas afectan al desarrollo a corto o largo plazo de una manera directa y tanto el nivel como la composición de esas actividades pueden en cierto sentido considerarse como requisitos de metas de producción.

5. La actividad del estado y el desarrollo social

Las actividades directas del estado en el campo del

desarrollo social tienen una mayor incidencia que en el campo del desarrollo económico. Esta situación es fácilmente comprensible debido a que el sector privado no siempre encuentra aliciente para llevar a cabo actividades en el campo social. Además estas acciones tienen características tales que han impulsado a los gobiernos a tomarlas bajo su control y realizarlas por sí mismos.

Algunos aspectos interesantes de la programación de los servicios sociales que presta el gobierno son los siguientes:

a) Las metas que se adoptan para estas actividades no siempre pueden ser deducidas de los modelos de desarrollo económico pues no tienen una vinculación conocida con el crecimiento del producto por lo menos a corto plazo. Es claro que una vez cerrado el modelo los recursos destinados a estas actividades están compatibilizados con el esquema general de asignación de recursos, pero lo que se pone de manifiesto es que esta asignación no resulta de un requisito de la meta de crecimiento sino que depende de decisiones de política social del gobierno.

b) Ciertos servicios sociales como salud, educación primaria, las formas más económicas de provisión de aguas, deben suministrarse a la población sin tomar en consideración el nivel ni la tasa de crecimiento del ingreso. Esto significa que por el carácter esencial de esos

servicios se los considera inelásticos al ingreso y por lo tanto deben crecer como lo hace la población, o la parte de la población que ellos sirven. No quiere decir esto que en el análisis retrospectivo no se observen correlaciones entre niveles de ingreso y grados de satisfacción de las necesidades de dichos servicios, pero ante un problema de programación prima el criterio de la inelasticidad antes mencionada para orientar la fijación de las metas.

c) Los déficits acumulados en estos servicios suelen ser muy considerables, de manera que en muchos casos la fijación de las metas estará más relacionada con la política de eliminación del déficit actual que con el aumento de las necesidades derivadas del crecimiento de la población.

d) Los gastos del gobierno aplicados a estos servicios comprenden dos grandes categorías, los dedicados a la prestación del servicio y los dedicados a la ampliación de la capacidad de prestación de servicios, entre éstos se distinguen la creación de capital fijo, la formación de mano de obra calificada, etc.

Esta distinción es útil para plantear problemas propios de la programación de esos servicios. Se ha observado que la formulación de un programa de ampliación de la capacidad para reducir un déficit

existente impone tal volumen de gastos de prestación que compromete una suma muy elevada de recursos públicos para atender a un solo servicio. De manera que la programación de los servicios aquí tratados debe plantearse con características distintas a las que determinan la programación de los gastos de capital para los sectores económicos, donde ocurre en general que el estado no toma a su cargo la operación de la actividad correspondiente. Si por ejemplo el sector público decide ampliar la extensión de las áreas bajo riego mediante la construcción de represas y ramales, una vez terminadas las obras las tierras colonizadas serán explotadas por entidades privadas o cooperativas pero de todas maneras distintas de las entidades públicas. La mayor producción que se obtenga devengará beneficios al estado pues aumentarán las recaudaciones impositivas y éste no tendrá gastos que realizar para la operación de esa actividad, salvo la conservación de las obras que pueden financiarse con los recaudos de las cánones de riego. La actividad del estado en casi todos los aspectos del campo social es distinta. El estado invierte creando capacidad para producir el servicio y luego debe prestarlo. La índole de estas actividades impone muchas veces que el servicio sea gratuito o que los ingresos que se obtengan no compensen los gastos de prestación y los beneficios que recibe el estado por mayores recaudaciones impositivas suelen demorarse un largo período.

Desde este punto de vista de la programación de las actividades del estado cobran importancia los recursos necesarios para prestar los servicios sociales en especial los de salud, educación, servicios urbanos, etc. Los programas de expansión de dichos servicios deben considerarse a la luz de la posibilidad de asignar los recursos suficientes para atender a la prestación.

La organización del Estado

1. En las páginas anteriores se estableció que a los efectos de la programación de las actividades directas del gobierno se definía al sector público como productor de bienes y servicios y su tratamiento en los esquemas de programación es análogo al de los demás sectores económicos. Conviene analizar esta interpretación y observar las diferencias entre el sector público y los otros que componen la economía.

El criterio de clasificación de sectores económicos es el de agrupar las actividades que tienen por finalidad una producción relativamente homogénea. Se individualizan así el sector ganadero, el agrícola, el metalúrgico, transportes, etc. El grado de homogeneidad varía en forma inversa con el detalle de la agregación. Dentro de una clasificación como ésta no existía posibilidad de individualizar un sector público

pués las actividades directas del estado caerían dentro de otro sector o constituirían un sector por sí mismas de acuerdo con la homogeneidad de su producción. En otras palabras, el estado realiza actividades de muy diversa índole que en la generalidad de los casos podrían incluirse dentro de los sectores en que se divide la actividad económica de un país. En relación con los sectores sociales el panorama es el mismo aunque se puede observar una mayor participación de las actividades públicas dentro de cada sector.

Una característica que diferencia a las actividades públicas de las correspondientes a cualquier sector económico o social es la relativa a la organización que respalda a esas actividades. Mientras que los sectores económicos incluyen numerosas entidades productoras independientes entre sí y unidas, como se dijo, por la homogeneidad de su producción, el sector público, a pesar de la diversidad de sus acciones, presenta una organización definida; casi podríamos asimilarla a una gran empresa productora de bienes y servicios, con una dirección que es mucho más centralizada que la que se observa en cualquier otro sector. Todas las diferentes actividades que lleva a cabo el sector público tienen una característica común, no en el grado de homogeneidad de su producción sino en cuanto son realizadas por

una sola entidad, de organización muy compleja, pero en todo caso definida. Las decisiones en esta institución están a cargo de pocas personas o, extremando el pensamiento, en manos del jefe del estado.

2. La programación de las actividades del sector público tiene por lo tanto dos facetas interesantes de destacar. Por un lado se debe ordenar la acción pública para satisfacer los requisitos del desarrollo económico y social y por otro se debe programar la producción de esa entidad compleja atendiendo a las características que le impone su sistema organizativo, su sistema financiero, el grado de centralización o descentralización, las responsabilidades de cada organismo, etc.

Por otra parte la organización del sector público refleja la concepción del gobierno en relación a su intervención en el proceso de desarrollo. La existencia de muchas empresas públicas u organismos autónomos cada uno creado para resolver un problema determinado, o si esas actividades se llevan a cabo en organismos centralizados, ministerios, sujetos en mayor medida que los primeros a los controles fiscales y parlamentarios, revelan decisiones del gobierno inspiradas en experiencias sobre la eficiencia de cada tipo de organismo en el cumplimiento de sus tareas. Además para los fines de la programación

del sector, las distintas organizaciones del mismo imponen procedimientos diferentes tanto para la formulación como para la ejecución de planes. Conviene en consecuencia hacer una rápida revisión de los principales aspectos de la organización estatal.

3. Pueden distinguirse en primer término tres niveles administrativos; nacional, regional y local. Las características de los mismos depende del tipo de constitución del país, variando principalmente el poder de decisión de cada nivel según sea ésta federal, unitaria o mixta. Desde el punto de vista de la programación del sector interesa definir las funciones de cada nivel, para lo que es necesario remitirse a cada país en particular, pero en general se admite una cierta especialización de funciones, aunque también es común observar duplicaciones. De todas maneras las funciones asignadas a cada nivel deben tener una estrecha correlación con los recursos con que cuentan y en éste sentido suelen presentarse graves discrepancias. Sucede a veces que la asignación de funciones es puramente formal pues si un nivel administrativo no puede llevarlas a cabo por carecer de capacidad técnica o de recursos financieros, es sustituido en el cumplimiento de esa tarea por otro nivel más capacitado. Problemas como éstos crean situaciones de hecho que pueden llegar a desvirtuar la asignación de funciones que prescribe

la legislación y es necesario tenerlas en cuenta en la programación del sector.

Dentro de cada sector los organismos que lo componen pueden ser centralizados o descentralizados. Los organismos centralizados son los ministerios, secretarías de estado, departamentos administrativos; los descentralizados son aquellos que si bien dependen de ministerios, por ejemplo, tienen una junta directiva que los rige, estatutos creados especialmente para ellos y mayor flexibilidad en el uso y administración de sus recursos. Suelen tener también recursos propios creados por ley u obtenidos como resultado de su explotación, no formando parte del tesoro nacional. En general éstos organismos descentralizados tienen funciones definidas y en muchos casos fueron creados para enfrentar problemas determinados. Aspectos similares presentan las empresas públicas aunque para éstas instituciones los controles fiscales y administrativos del poder central son menos rigurosos y en algunos casos inexistentes. Desarrollan funciones similares a las del sector privado, cuentan con patrimonio propio y sus sistemas contables no se rigen por los procedimientos del presupuesto sino que realizan balances al estilo de las unidades productivas privadas. Cabe destacar un tipo de organismo que existe en varios países latinoamericanos con características

regionales pero no vinculado a los niveles administrativos sino con carácter autónomo. Estas corporaciones regionales toman a su cargo no un solo tipo de actividad como sucede con los organismos descentralizados antes citados sino que se ocupan de los numerosos problemas que afectan a un área determinada. En muchos casos cuentan con recursos que derivan de impuestos que recaudan directamente, o están financiados con aportes de los gobiernos locales y regionales o con ayuda nacional. Constituyen organismos sumamente importantes por su gran flexibilidad y dinamismo y en casos especiales cuentan con recursos muy cuantiosos.

La programación del sector público debe influirlos, lo mismo que a las empresas y organismos autónomos de cualquier nivel y una tarea fundamental consiste en un análisis detallado de las funciones de cada tipo de entidad, sus sistemas de financiamiento y los mecanismos de coordinación existentes.

LAS RELACIONES DEL GASTO PUBLICO
CON LAS VARIABLES MACROECONOMICAS

1. Hasta aquí hemos tratado al gasto público (G) como una manifestación de las actividades del sector público. Es la suma de todos los gastos que realizan en un año las entidades incluidas dentro del sector público. Estas entidades son: el gobierno general y los organismos que con distintos grados de autonomía forman el Sector, empresas gubernamentales y empresas públicas. La inclusión de éstas últimas dependerá, como ya se dijo de los problemas concretos de organización de planeación, que se presenten en cada país.

Antes de establecer las relaciones de G con las otras variables macroeconómicas conviene analizar cómo se presenta al gasto público en las cuentas sociales.

Analizaremos el sistema de cuentas que se detallan en el "Yearbook of National Accounts Statistics". Dos son las que nos interesan, la cuenta de ingresos y gastos del gobierno general y la de Composición de la formación bruta de capital fijo. En otras cuentas también aparecen componentes de G pero en las dos mencionadas están reunidos todos esos componentes.

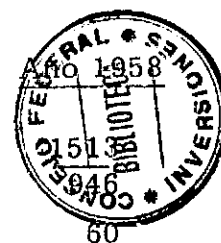
A efectos de ilustración se detallarán los datos correspondientes a Ecuador para el año 1958. De la cuenta del gobierno solamente describiremos la parte de los gastos.

<u>Ecuador. Gastos Corrientes del Gobierno General</u> (en millones de sucres)	<u>Año 1958</u>
Gastos de Consumo	<u>1414</u>
Civil	1088
Defensa	326
Subsidios	<u>12</u>
Transferencias corrientes a las familias y a instituciones privadas sin fines de lucro	<u>314</u>
Transferencias corrientes al resto del mundo	<u>16</u>
<hr/>	
Gastos Corrientes	1756

Ecuador. Composición de la formación bruta interna de capital fijo.

(en millones de sucres)

Formación de capital fijo	
empresas privadas	
empresas públicas	
empresas gubernamentales	
Gobierno General	507
Incremento de existencias	<u>256</u>
empresas privadas	232
empresas públicas	4
empresas gubernamentales	
gobierno general	20
<hr/>	
Formación bruta interna de capital fijo	1769



Si definimos al Sector público compuesto del gobierno general y por las empresas públicas y gubernamentales podemos encontrar valores para G.

En primer término el gasto total que se puede obtener de esas dos cuentas es el siguiente:

(en millones de Suces)

Gastos corrientes del Gobierno General	1756
Formación de Capital fijo del Gobierno General y de las Empresas Públicas y Gubernamentales	567
Aumento de Existencias del Gobierno General y de las Empresas Públicas y Gubernamentales	<u>204</u>
	<u>2347</u>

Sin embargo este valor no comprende la totalidad del gasto que refleja la actividad del sector público. No incluye el gasto que las empresas públicas y gubernamentales realizan para financiar su operación, sino solamente el que corresponde a la ampliación del capital de dichas empresas. Este "gasto corriente" de las empresas suele tener gran importancia desde el punto de vista de la programación del sector, pues su posición relativa frente a los ingresos de

explotación determinará el déficit o superavit de explotación de las empresas lo que a su vez influye en la formación de recursos para inversión y en la asignación de recursos para las distintas actividades del sector.

Puede concluirse que un sistema de contabilidad social tal como el presentado no permite obtener un valor de G que satisfaga los requerimientos de la programación de las actividades del sector, para obtenerlo se necesitará una investigación especial que cuantifique el gasto de operación de las empresas que comprende el sector público.

A pesar de ésta limitación los resultados que arrojan las cuentas sociales son útiles para extraer conclusiones sobre la importancia de G en relación al producto, según el nivel de desarrollo de los países. En el cuadro siguiente se indica la relación porcentual entre el gasto de Consumo del Gobierno Central y el Producto Nacional Bruto en una serie de países clasificados en desarrollados, subdesarrollados latinoamericanos y subdesarrollados fuera del área.

Gastos de Consumo del Gobierno General en Porcentaje del P. N. B

Año 1958

<u>Países Desarrollados</u>		<u>Países Latinoa- mericanos</u>		<u>Países subdesa- rrollados, fuera del área.</u>	
Australia	9,5	Argentina	13,6	Birmania	16,1
Bélgica	11,4	Brasil	11,7	Ghana ^{a/}	9,6
Canadá	14,6	Colombia	6,3	Grecia	13,6
Dinamarca	13,5	Costa Rica	12,1	India ^{a/}	8,1
Francia	14,3	Cuba	13,4	Irlanda ^{a/}	12,3
Países Bajos	14,2	Chile	9,6	Italia ^{a/}	12,6
N. Zelandia	11,8	Ecuador	9,1	Japón	10,5
Suecia	20,0	Guatemala	12,4	Filipinas	8,7
Reino Unido	16,8	Honduras	9,2	Portugal	11,2
EE. UU.	<u>18,9</u>	México	4,1	U. Sudafricana	<u>11,4</u>
Promedio	14,5	Panamá	12,5	Promedio	13,0
		Perú	11,7		
		R. Dominicana	16,9		
		Venezuela	<u>15,8</u>		
		Promedio	11,3		

Fuente: Yearbook of National Accounts Statistics - 1960

a/ Referido al producto al Producto Interno Neto a costo de factores.

Si bien estos tipos de comparaciones encierran elementos de imprecisión en especial cuando se trata del gasto o parte del gasto público por las diferentes jurisdicciones del sector en los distintos países, llama la atención el bajo porcentaje de los países latinoamericanos.

En términos teóricos los servicios ocupan una posición más relevante en el Producto en los países desarrollados que en los subdesarrollados y por lo menos parte de esa mayor propensión a consumir servicios se refleja en los gastos de consumo del gobierno, lo cual explicaría en cierto modo el mayor porcentaje que presentan los países desarrollados. Por otra parte en el cuadro siguiente se muestra que ésta posición relativa de la importancia de los gastos del sector en el Producto se observa también considerando los gastos fiscales totales.

No es la oportunidad para determinar las causas que originan el hecho observado, éstas pueden estar relacionadas con la posibilidad de los países subdesarrollados de constituir ingresos públicos crecientes y con altas elasticidades respecto al crecimiento del producto, pero cabe la consideración de la mayor importancia, por lo menos teórica que tiene el gasto público en un país subdesarrollado que en los avanzados. Las grandes necesidades de capital básico y los déficits de prestación de servicios sociales son índices elocuentes que determinarían la urgencia de un aumento más que proporcional del gasto público en relación al incremento del producto.

Finalmente cabe destacar que no existen investigaciones sistemáticas y comprensivas de las relaciones del gasto público

con las otras variables macroeconómicas, si bien se tienen algunos indicadores de la importancia de este tipo de gasto en relación con el producto o de la inversión pública respecto al total de la formación de capital.

Entre los trabajos prácticos que incluye este curso se contempla una investigación al respecto. Se completará, la discusión de este punto, a la luz de los resultados que arroje esa investigación.

Participación de la Hacienda Pública en el Producto Nacional Bruto ^{a/}

<u>Países con bajo ingreso</u>	<u>Años fiscales que terminan en</u>	<u>Gasto fiscal total como % de PNB (promedio del período)</u>
Africa:		
Egipto	1954-1956	21, 12
Ghana	1952-1958 <u>b/</u>	14, 46
Asia:		
Birmania	1954-1957	23, 11
Ceilán	1954-1957	21, 20
Filipinas	1954-1958 <u>d/</u>	10, 35
India <u>b/</u>	1956-1958	A 11, 66
"	" "	B 9, 20
Iraq	1953-1957	25, 71
Israel	1954-1959 <u>b/</u>	29, 61
Japón	1954-1958	13, 17
América Latina:		
Argentina	1953-1958 <u>d/</u>	13, 14
Brasil	1953-1958 <u>d/</u>	A 10, 29
"	" "	B 6, 51 <u>e/</u>
Colombia	1953-1957 <u>c/</u>	10, 35
Costa Rica	1953-1957	12, 09
Chile	1953-1958 <u>c/</u>	13, 96
Ecuador	1952-1957 <u>c/</u>	10, 66
Guatemala	1953-1957	14, 87
Honduras	1952-1957	9, 47
México	1953-1957	9, 91
Panamá	1953-1956	18, 33
Perú	1953-1956	14, 48
Venezuela	1954-1958 <u>d/</u>	16, 31
Europa:		
España	1952-1957 <u>c/</u>	12, 45
Grecia	1952-1957	19, 39
Turquía	1954-1958	14, 44
Promedio de países con bajo ingreso		16, 09

a/ del mismo período o del año calendario más próximo

b/ cálculo del presupuesto corregido de 1958

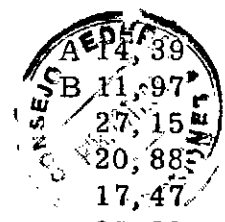
c/ ingreso nacional en vez de PNB

d/ cálculo del presupuesto corregido de 1957, 1958

e/ incluye pagos públicos de transferencia

A gobierno central ; B gobiernos estatales y locales

<u>Países con alto ingreso</u>	<u>Años fiscales que terminan en</u>	<u>Gasto fiscal total como % del PNB (promedio del periodo)</u>
América del Norte:		
Canadá	1953-1958 ^{d/}	16,01
Estados Unidos	1954-1957	A 16,64 B 8,77
Europa:		
Alemania (República Federal)	1954-1959	A 14,39 B 11,97
Austria	1953-1958 ^{b/}	27,15
Bélgica	1953-1957	20,88
Dinamarca	1954-1959 ^{b/}	17,47
Finlandia	1954-1957	25,30
Francia	1953-1957	21,61
Gran Bretaña	1954-1959	27,32
Holanda	1954-1958	22,30
Italia	1953-1958 ^{b/}	19,61
Noruega	1953-1958 ^{b/}	18,35
Suecia	1954-1958 ^{b/}	22,75
Suiza	1954-1957	A 7,33 B 6,55
Oceania:		
Australia	1954-1958	A 17,44 B 12,78
" "	" "	
Nueva Zelandia	1953-1958	22,41
Promedio de países con alto ingreso		22,31



Fuente: Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo (John H. Adler)

a/ del mismo período o del año calendario más próximo

b/ cálculo del presupuesto corregido de 1958

c/ ingreso nacional en vez de PNB

d/ cálculo del presupuesto corregido de 1957, 1958

e/ incluye pagos públicos de transferencia

A gobierno central

B gobiernos estatales y locales

2. Las clasificaciones del Gasto Público

El valor a asignar a una clasificación depende del uso que se quiera hacer de la misma. Una exposición detallada de los diversos tipos de clasificaciones más comunes se encuentra en el Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno, publicado por Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la programación del gasto público interesa especialmente la presentación que implica la técnica del "performance budget" (presupuesto por programa).

Habíamos definido al gasto público como la expresión monetaria de las acciones directas del estado o en otras palabras, como la expresión monetaria de la producción de bienes y servicios del sector público. En consecuencia la técnica del presupuesto programa, que consiste, en esencia, en exponer los gastos públicos en función de las distintas actividades que lleva a cabo el sector, constituye el tipo de clasificación más conveniente para nuestros fines. Mediante ésta técnica se individualizan los insumos y las producciones de cada actividad, se pueden obtener medidas de la eficiencia de operación y estimaciones de los requisitos necesarios cuando se varían los niveles a que se llevan esas actividades. La individualización y la cuantificación de los recursos destinados a cada actividad proporcionan infor-

maciones de inestimable valor para planes y por otra parte la determinación de los objetivos que se pretenden lograr con esas acciones facilita la conexión entre los programas sectoriales y los programas del sector público imprescindibles para armonizar un plan general de desarrollo y un plan del sector público.

Un presupuesto público elaborado según esta técnica constituye el programa anual de ejecución de un plan de metas de mediano o largo plazo. No significa esto que el presupuesto se transforma sencillamente en una parte alícuota del plan; los requisitos de formulación de un programa de ejecución son distintos a los de un plan de metas, en el de ejecución deben detallarse con mayor exactitud los insumos físicos y de mano de obra, la localización, el financiamiento y todo un cúmulo de detalles que hacen directamente a la ejecución de los programas. El plan de metas se formula sobre bases más generales; se pone el énfasis en la orientación que se persigue y su interrelación con otros programas públicos o privados, y es revisable a la luz de la experiencia de su ejecución y de los cambios en las condiciones económicas o sociales que lo inspiraron.

El gasto público expresado según la técnica del

presupuesto por programas facilita la selección de los gastos que se incluyen en un plan de inversiones públicas, según se explicará más adelante. También se expondrá la utilización de otros tipos de clasificaciones, en la etapa del diagnóstico.

La programación del desarrollo y la programación del Gasto Público

El gasto público considerado como variable macroeconómica es el reflejo de la acción directa del sector público. Por lo tanto, vale repetirlo aunque es obvio, cualquier variación que en un modelo de desarrollo se le suponga a la variable macroeconómica G (Gasto Público) implica un determinado volumen de actividades directas del sector público. Pero estas actividades se llevan a cabo porque, en último término, satisfacen necesidades o son requisitos de otras actividades sectoriales en el campo económico o social. No tiene sentido elevar el gasto público, si las acciones directas del estado son suficientes y están adecuadamente distribuidas, como tampoco es lógico elevar el gasto público más allá de la capacidad del sector para llevar a cabo las actividades que el gasto implica.

En consecuencia desde el punto de vista de la programación del desarrollo económico y social, el gasto público está condicionado por los siguientes requisitos:

- a) Requisitos derivados de la consideración del gasto público como variable macroeconómica.
- b) Requisitos derivados de la capitalización de los sectores productivos y de la necesidad de prestación de servicios económicos para mantener una tasa de crecimiento (formación de capital básico y prestación de servicios públicos).
- c) Requisitos derivados de la prestación de servicios sociales en función de las metas de desarrollo social.
- d) Requisitos derivados de las posibilidades reales de ejecución del mecanismo estatal.

Cabe entonces realizarse la pregunta, es autónomo G? tal como se lo considera en los modelos de programación global.

De acuerdo con lo anterior el gasto público, mejor dicho el nivel del gasto público no es autónomo desde un punto de vista teórico. Lo es en la práctica debido a que las necesidades que trata de satisfacer son muy grandes y no están suficientemente atendidas, además el estado, en especial en países subdesarrollados, puede ampliar su campo de actividad directa si la aceleración del proceso de desarrollo lo requiere, o puede aumentar los sueldos y salarios

de sus empleados. El grado de autonomía se reduce un tanto, si se toma en consideración la capacidad del sector público para realizar las actividades directas, que puede ser limitada no permitiendo más que un volumen de gastos determinados, de manera que no sería realista sobrepasar ese límite y se incurriría en pérdidas económicas si se sitúa el volumen de gastos muy por debajo de la capacidad ejecutiva del estado.

Hasta aquí se ha presentado de una manera implícita, a la programación del gasto público como un ordenamiento de las asignaciones de recursos financieros a las actividades directas del estado según requerimientos del desarrollo económico y social. En otras palabras si se cuenta con un programa de desarrollo económico y con un programa de desarrollo social, el gasto público tendrá un nivel y una composición definida por esos programas y constituirá un requisito para el logro de los objetivos económicos y sociales.

Sin embargo esta es una presentación simplista de la programación y la apreciación anterior se podría aplicar a cualquier sector de la economía. El proceso de planeación consiste en una serie de aproximaciones sucesivas entre las proyecciones globales y

las posibilidades de los desarrollos sectoriales

El sector público entra en ese juego de aproximaciones y en este sentido cobra significación la programación del gasto público.

Por otra parte el sector público es una entidad bien definida con características singulares que la diferencian de los otros sectores de la economía. Fijadas las metas de producción de bienes y servicios de ese sector debe programarse su acción, como si se tratara del programa de producción de una unidad productiva cualquiera. En consecuencia la programación del sector público y por lo tanto la del gasto público, debe ir más allá de la fijación de metas compatibles con el proceso general de desarrollo y abarcar todos los aspectos de la ejecución a cargo de las entidades públicas. Este campo, de la programación de la ejecución de las actividades públicas ofrece posibilidades inmensas al planeador del sector público y gran parte del curso estará dedicado a su análisis y discusión.

La programación de la inversión pública

El objeto de esta parte del curso es el de discutir

las técnicas de programación de la inversión pública. Los documentos básicos de información son: El plan de Inversiones Públicas de Colombia, el Plan de Desarrollo de Bolivia y el titulado "La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico". Este último contiene en sus capítulos IV, V y VI las síntesis de los temas que se expondrán en las conferencias y los dos primeros constituirán la base para el desarrollo de los seminarios.

Se ha estimado conveniente exponer sintéticamente algunos temas no detallados en el documento citado pero que son fundamentales para la mayor comprensión del proceso de programación de las actividades públicas. Estos temas se refieren al contenido, condiciones y plazos de un plan de inversiones públicas y al mecanismo de programación.

El contenido de un plan de Inversiones Públicas

El planteamiento de la formulación de un plan de inversiones públicas implica, en primer término, la selección de las actividades del sector público que contendrá el plan. Varios son los criterios que pueden regir la selección y en los párrafos siguientes se comentarán los más relevantes.

1. La índole del plan significa incluir como mínimo a todas las actividades cuyos propósitos sean la formación de capital fijo. Esta puede destinarse a capitalizar sectores económicos, aumentar la capacidad de prestación de servicios a cargo del mismo sector, o a incrementar la disponibilidad de capital para las labores puramente administrativas del estado.

2. La discriminación de las actividades del sector y el análisis de los programas que lleva a cabo, indican la existencia de estrechas vinculaciones o grados elevados de complementariedad entre los mismos. Ejemplos significativos se encuentran en las actividades relacionadas con la prestación de servicios. Si se considera el servicio de educación primaria se notará la dificultad que presenta la formulación de un plan de construcciones escolares sin tomar en cuenta el programa de formación de maestros. Es difícil estimar la adquisición de equipos destinados a la extensión agrícola sin tomar un exacto conocimiento de todo el programa de extensión.

Casos semejantes se pueden encontrar también en relación a la prestación del servicio de salud, de manera que la labor de programación de estas inversiones requiere una tarea paralela de programación de ciertas actividades o gastos íntimamente ligados con la

formación de capital. No habría inconveniente en incluir todas estas actividades conexas dentro del "Plan de Inversiones Públicas" que se constituiría así en un plan más general que comprendería la programación de las inversiones y de los gastos corrientes requeridos para asegurar un funcionamiento eficiente de esas actividades públicas.

3. Por otra parte si se toma en consideración un concepto más amplio de la inversión, incluyendo dentro del mismo la formación de capacidad humana y la creación de capacidad productiva en todas sus formas el volumen del gasto público total que comprendería un plan de inversiones se ampliaría considerablemente y solamente dejarían de considerarse ciertos gastos relacionados con la labor administrativa pura del Estado.

4. Como ya se había afirmado, un plan de inversiones públicas debe responder a los requerimientos de la programación del desarrollo económico y social. Las metas del desarrollo impondrán por lo tanto, condiciones al volumen del gasto público. Sin embargo es dable observar que el nivel de ciertos gastos tienen una vinculación directa con las metas, mientras que existen otros cuyo nivel permanece relativamente constante cualquiera sean las metas del programa general.


Es a todas luces conveniente poner el énfasis en la programación de esos primeros tipos de gastos, estudiándolos y proyectándolos con detalles, mientras que los segundos pueden ser tratados en forma global. Gran parte de los gastos indicados en los puntos anteriores presentan una estrecha correlación con las metas del plan de desarrollo económico y social de manera que este último criterio los comprendería, con excepción, tal vez de la adquisición del equipo destinado a las labores puramente administrativas del estado.

La decisión sobre el contenido del plan, dependerá como es evidente del caso particular de que se trate, y resultará de la aplicación de los criterios antes expuestos, pero en todos los casos no debe perderse de vista el fin último que se persigue con la programación de estas actividades públicas, mejorar su eficiencia, asegurar el buen funcionamiento del capital instalado y aumentar el rendimiento de la acción estatal.

Las condiciones de un plan de Inversiones Públicas

El sector público tiene un papel que cumplir dentro del proceso de desarrollo económico y social determinado por los requerimientos que le solicitan los programas sectoriales. Estos imponen un

comportamiento a las actividades del sector, es decir, las metas de producción y las metas sociales condicionan la estructura del plan de inversiones y gastos del estado.

La programación del sector  toma en cuenta esas condiciones, analiza la posibilidad de cumplirlas y ordena en consecuencia la actividad pública y la asignación de recursos públicos tomando en cuenta además, los requisitos de complementaridad que deben existir entre los programas. Esta situación es análoga para cualquier sector de la economía.

Interesa especialmente destacar las condiciones derivadas de los problemas propios de programación del sector.

En primer término el plan debe constituirse en la manifestación de un proceso de programación de las actividades públicas. En la práctica y para los fines del ordenamiento del gasto público en función de metas, es más importante la existencia de un proceso de programación que la formación de un documento donde se detallan los niveles de producción de cada actividad pública. El proceso de programación consiste en una labor continua y permanente de análisis de los problemas que enfrenta el sector, de las posibilidades de

solucionarlos, de experimentar sobre la ejecución de programas, de evaluar los resultados obtenidos, etc. En América Latina son numerosos los planes de inversión o de aspectos parciales de la inversión pública que se han formulado, sin la existencia de un proceso de programación y en la mayoría de los casos dichos planes no se han realizado, quedando en la etapa de las formulaciones. Un plan concebido en esta forma tiene que hacer concesiones al proceso de programación, contendrá los defectos inherentes al proceso mismo, pero a su vez constituye un factor que tiende al establecimiento y al perfeccionamiento de ese proceso.

Por otra parte, todo plan debe ser compatible con la capacidad de ejecución del mecanismo encargado de llevarlo a cabo. La eficiencia del mecanismo ejecutor condiciona las metas y los plazos de un plan. El plan teóricamente mejor estructurado, asentado sobre un mecanismo ineficiente puede resultar en un aumento de la ineficiencia del mecanismo. Si por ejemplo se da el caso de un organismo de inversión vial, cuyos recursos financieros, técnicos, de equipo, etc. son insuficientes para cumplir la labor a su cargo traduciéndose esta incompatibilidad en altos costos, plazos de ejecución demasiado largos y en



general en pérdidas económicas y de rendimiento, la aplicación a ese mecanismo de un plan vial que no contemple su actual situación, sino solamente los requisitos teóricos de la programación vial, agravará las pérdidas de rendimiento, elevará los costos y aumentará aun más los plazos de ejecución. El plan debe contener los elementos necesarios que mejoren la capacidad operativa de la institución o mecanismo que debe llevarlo a cabo. Esta condición implicará una estructuración especial del plan. Tomando al caso anterior, las prioridades no se elegirán en función solamente de la relación beneficio-costos de las obras y realizaciones que incluye el plan, si no también tomando en cuenta la necesidad de descargar al mecanismo ejecutor de un volumen de compromisos superior a su capacidad, acelerando por ejemplo la ejecución de las obras de arrastre y postergando la iniciación de nuevas.

El Plazo de un plan de Inversiones Públicas.

Generalmente se acepta un plazo único para delimitar un plan de Inversiones Públicas. Se presentan así planes trienales, cuatrienales, quinquenales, etc., donde se describen las metas a alcanzar en esos períodos para cada una de las actividades que comprende el plan y se detallan los recursos financieros, físicos, de mano de obras, etc.

necesarios para el logro de esas metas. Más aún, existen leyes en varios países que prescriben los plazos que debe abarcar un plan, la ley 19 de 1958 de Colombia es un ejemplo donde se establece un período cuatrienal para los planes de inversiones públicas que debe realizar el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Nos interesa analizar el problema que plantea la fijación de un plazo para el plan desde el punto de vista de su técnica de formulación y tomando en consideración el proceso de programación mismo.

Cada actividad del sector público tiene características propias que imponen condiciones a la fijación de un plazo de programación. Estas características dependen del período de maduración de la inversión, del tiempo de gestación de actividades complementarias, del período de proyección de las variables que definen las necesidades que trata de satisfacer la actividad, etc.

Un programa de ampliación del servicio eléctrico mediante obras hidroeléctricas requerirá un plazo no menor al del período de construcción de las obras y por otra parte algunas proyecciones que incluya el programa, por ejemplo la extensión paulatina de la red de transmisión y distribución abarcará plazos aún mayores.