

2ej
17



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DEL GASTO Y FINANCIAMIENTO
PÚBLICOS, ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL
Y PERSPECTIVAS**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :**

MARIA ELENA DEL CARMEN CARTES CARTOS

MEXICO, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

1

Dedicatoria

Presentación: Objetivos, Ambito, Limites y Alcances

Agradecimientos

CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

I.1.	El Carácter de una Economía Mixta	1
I.2.	El Sector Público, Concepto, Ambito, Limites, Estructura y Funcionamiento	8
I.3.	El Gasto e Ingreso Público	16
I.4.	Financiamiento	51
I.5.	El Crédito Público	54

CAPITULO II DECADA DE LOS SETENTA

II.1.	El Contexto Socioeconómico	63
II.2.	Marco Legal del Ingreso y Gasto Público	72
II.3.	Programación del Gasto Público	77
II.4.	Programación de los Ingresos	79

CAPITULO III ANALISIS DEL GASTO PUBLICO

III.1.	Niveles: Federal, Paraestatal, Sectorial	82
III.2.	Características	101
III.3.	Metodología: Presupuesto Tradicional, con Orientación Programática y Planificación Global y Operativa	106

CAPITULO IV ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

IV.1. La tributación; estructura, presión, capacidad y rígideces del sistema	118
IV.2. Venta de Bienes y Servicios; Mercado Nacional e Internacional	128
IV.3. El Crédito Público, Externo e Interno	129

CAPITULO V CRISIS ECONOMICO-FINANCIERA

V.1. Antecedentes	154
V.2. Hechos	155
V.3. Consecuencias	157
V.4. Perspectivas	165

CAPITULO VI RELACION FINANCIAMIENTO GASTO

A. Introducción. La Política Económica	173
VI.1. Mecanismos e Instrumentos para la Programación y Administración de: Los Ingresos y los Gastos.	175
VI.2. Mecanismos e Instrumentos de Compatibilización de Ingreso-Gasto	179

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	185
-----------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA

D E D I C A T O R I A

Con todo mi corazón:

A Ester, mi mamá, como una respuesta a sus innumerables sacrificios y como prueba de que sus consejos jamás fueron desoídos.

A Iván Ignacio, mi hijo, esperando que este logro de su mamá le -- sirva de ejemplo y estímulo durante toda su vida.

María Elena Cartes Cartos.

Presentación

A. - Objetivo General

El presente trabajo pretende constituirse en un modesto aporte al tratamiento del Gasto Público, tema de permanente vigencia, especialmente en épocas de crisis que es cuando más se fustiga su ejercicio, por ser considerado causa y efecto de los profundos desequilibrios socio-económicos que hoy aquejan a la mayor parte del mundo.

El tema inicial dá una visión global interdisciplinaria acerca del marco conceptual en donde se desenvuelven las finanzas públicas y las acciones del Estado, en un régimen de economía mixta; su papel como regulador de la economía, como productor de bienes y servicios y como generador de la estructura básica social. Se ha creído conveniente tratar tanto al ingreso y gasto público como al financiamiento y crédito públicos, por estar convencida de que estos instrumentos de política económica forman parte inseparable de dicho proceso como un todo orgánico y coherente.

En el segundo capítulo se analizan los fenómenos económicos mundiales acontecidos en la década de los años setenta, su problemática estructural y coyuntural y la incidencia que ellos tuvieron sobre la economía mexicana. En ese contexto se sitúa la legislación vigente, en materia de gasto público así como la programación de los ingresos y los gastos. A fin de poder realizar un análisis comparado con la realidad y homogeneidad de problemas que afrontan los países del área, se ha incorporado información de varios de ellos, fundamentalmente en cuanto al tratamiento de los aspectos coyunturales y estructurales.

El capítulo III se destinó a un estudio relativamente profundo de los niveles del gasto público, sus características relevantes en el país desde el año 1970, sus variaciones y consecuencias hasta nuestros días. A fin de realizar un análisis lo menos teórico posible, se exponen los antecedentes y metodología del proceso, planeación-programación y presupuestación del gasto público federal.

Al igual que el capítulo anterior se ha considerado en forma sucinta las características del gasto público en Argentina, Brasil y España.

Para el tratamiento del financiamiento del Sector Público se destinó el cuarto capítulo en el que se analizan sus principales características, limitaciones y consecuencias, las fuentes y modalidades de financiamiento internas y externas, de la tributación al endeudamiento externo e interno.

El examen de las crisis económico-financieras por las que atravesó México en las dos últimas décadas forman el capítulo V, en el que se hace un análisis acerca de los antecedentes, los hechos, las consecuencias y perspectivas existentes.

Se dejó para el último capítulo la relación financiamiento-gasto a fin de aprovechar los Insumos de los capítulos anteriores y presentar desde el punto de vista de la política económica sus instrumentos y mecanismos de compatibilización que posibiliten una adecuada, oportuna y ágil toma de decisiones.

Para terminar se presenta a la consideración de estudiosos de la materia: a). - conclusiones y sugerencias que han surgido del tratamiento de todos y cada uno de los capítulos y de las observaciones de la praxis del gasto público y b). - una bibliografía seleccionada que ha servido de base de consulta para este trabajo.

B. - Objetivo Específico

Mediante esta tesis deseo cumplir con los requisitos establecidos por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a fin de obtener el título de Licenciado en Economía.

Además, con la más absoluta modestia intelectual, aspiro a que sea el medio a través del cual pueda devolver a la comunidad estudiantil futura de México, los conocimientos recibidos en su Máxima Casa de Estudios.

Esta tesis constituye la culminación de un período de investigación y años de estudio.

C. - Ambito, Limitaciones y Alcances

Desde el primer momento que me propuse abordar el tema del gasto público, como trabajo de tesis, sabía que me enfrentaba a un verdadero desafío pues es uno de los campos donde la realidad ha superado a la imaginación; no considero haber superado ese desafío, sin embargo he logrado sedimentar mis conocimientos y motivarme hacia futuras y mas profundas investigaciones que permitan ampliar y mejorar este trabajo que sin pretender, en ningun momento llenar el vacío bibliográfico que sobre el tratamiento integral del tema se ha podido constatar, podría contribuir como un pequeño aporte al mismo.

El ámbito en el que se inserta el tema "Gasto Público" es el del Sec-

tor Público en Economía Mixta, entendido como el cuerpo orgánico institucional que facultado por la ley magna, realiza funciones y acciones que le son inherentes, a fin de que conjuntamente con los Sectores Social y Privado, haciendo uso racional del mismo adquiera insumos para producir bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la sociedad y a su constante superación y progreso.

Como se mencionó anteriormente si la falta de bibliografía constituye una limitante para enfocar en mejor forma el tema, mas reducido es la falta orgánica, oportuna, sistematizada y exacta de información, -- pues es muy común en América Latina encontrar información cuantitativa y cualitativa diferente sobre un punto específico del mismo fenómeno que provienen de instituciones que gozan de mucho prestigio y respeto.

A pesar de ello esto no constituye una justificación para no haber profundizado algunos puntos del temario; considero que el trabajo es un primer esfuerzo que amerita ser mejorado en su forma y fondo especialmente en lineamientos técnicos metodológicos mas aptos para la programación y administración del gasto público acorde con la realidad socio-económica y financiera que viven nuestros pueblos, sin desprestigiar la tecnología foránea que sea susceptible de adaptarse y no sustituir a la nuestra.

Por otra parte es necesario mencionar que acorde con el ámbito dado al trabajo éste se refiere fundamentalmente a aspectos técnico conceptuales con alcance a la economía latinoamericana en general y a la del Sector Público Federal Mexicano en especial.

Por último deseo manifestar que las ideas expuestas en este trabajo son de mi responsabilidad sin que por tanto comprometa a ninguna persona o institución en particular.

AGRADECIMIENTOS:

La grata satisfacción que siento al culminar este trabajo desearía compartirlo con quien acertadamente la dirigió, me refiero al Dr. Guillermo Molina López, distinguido Economista de reconocido prestigio Internacional, poseedor de vastos conocimientos y experiencia de la Economía del Sector Público Latinoamericano.

Más que al académico, es al hombre de bien a quien deseo agradecerle su ayuda y estímulo así como su inflexibilidad como crítico y guía cuando alguna vez surgió el desaliento.

Asimismo, deseo presentar mi sincero agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por haberme aceptado en sus aulas y brindarme la brillante oportunidad de realizar me como Profesionista. A los Maestros de la Facultad de Economía, al Padrino de la Generación 1979-82 Lic. Manuel Aguilera, a la cual pertenezco; a mis compañeros de estudio en especial Doris y Elisa, y a todas las personas que laboran en esta Facultad, muchas gracias.

Finalmente me siento en la grata obligación de expresarle mi profundo reconocimiento a la Señora Sofía Caballero Palmeño, Secretaria del Dr. Molina y amiga de ambos, quien con dedicación y esfuerzo mecanografió este trabajo desde los primeros borradores hasta sus prelijs originales.

CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL

I.1. EL CARACTER DE UNA ECONOMIA MIXTA

A.- Análisis Histórico-Conceptual

El sistema económico que hoy se conoce como economía mixta implica necesariamente la gestión de dos sectores: el público y el privado; en épocas recientes se considera al Sector Social como un tercer participante. La transformación de los sistemas económicos a través del tiempo, es consecuencia y reflejo de la evolución del Estado y su función dentro de la Sociedad. A fin de alcanzar una mejor visión del sistema económico mixto es conveniente analizar someramente como éste fue apareciendo en el tiempo, en diferentes partes del mundo y en especial en Latinoamérica.

Durante el Siglo XIX, el principio fundamental era el de limitar al mínimo las actividades del Estado, circunscribiéndolas a las tradicionales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia, reservando el resto a la actividad privada.

En el área económica, el Estado debía abstenerse de intervenir y permitir que las iniciativas privadas, la libre competencia y las leyes del mercado actuaran libremente. Hasta la Primera Guerra Mundial 1914, los gastos realizados por el Estado en casi todos los países del mundo oscilaban entre el 10 y 15% de la renta nacional.

En los países latinoamericanos la intervención estatal es de antigua data, pero es en realidad a partir de la crisis de los años treinta cuando comienza a ponerse en duda la validez de los principios de la teoría liberal dando paso a las actuales formas de intervención. Es así que paulatinamente el intervencionismo ha ido sustituyendo al liberalismo, hasta que en la actualidad la política económica y social del Estado moderno tiene como objetivo establecer el completo equilibrio social. Este es el fin principal de la intervención del Estado en general y de su intervención mediante medidas financieras, en particular.

Algunos autores definen la economía mixta como una economía donde el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal la cual, como se dijo, limita las funciones del Estado a aquellos servicios públicos imprescindibles para que la comunidad funcione como tal, en el supuesto de que se está frente a un mercado de competencia perfecta orientador de las decisiones económicas.

Dardo Segredo, en su obra "Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas", expresa que se entiende por tal, un modelo económico en el que -

el Sector Público y el Sector Privado están vinculados de acuerdo a una corriente de flujos recíprocos que se establecen básicamente en función de las estrategias que el Gobierno se haya trazado para alcanzar el funcionamiento equilibrado del sistema económico nacional.

Cada uno de esos sectores, el público y el privado, actúan en una economía mixta conforme a sus respectivas racionalidades: el primero orienta sus acciones en función del interés general; el segundo orienta sus acciones en función de los beneficios que espera obtener. Esta situación se presenta dentro del marco de fuerzas correlativas que permita al Gobierno programar sus propias acciones y anticipar las del Sector Privado. Esto significa que las economías mixtas son economías de mercado donde el Estado interviene en mayor grado pero sin afectar los principios básicos del funcionamiento de un sistema económico capitalista, a saber: el beneficio del empresario, el libre juego de la oferta y la demanda y las diferentes escalas de preferencia de los consumidores. En estas circunstancias, el Estado podrá influenciar y modificar el comportamiento de los agentes económicos siempre y cuando no interrumpa el normal desenvolvimiento de los mecanismos que caracterizan al sistema económico mixto.

La función reguladora del Estado se manifiesta a través del dictado de normas que influyen sobre las relaciones entre los agentes económicos privados, y entre éstos y la administración pública, de modo que el comportamiento de aquéllos se atenga a un conjunto de reglas que responden a los objetivos del gobierno en el campo económico. (Cibotti y Sierra). El carácter mixto de las economías latinoamericanas se manifiesta tanto por la parte de la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado, como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica, en diferente grado y modalidad según el país de que se trate.

Expresando lo anterior de otra forma y situándose en el plano puramente teórico, cabe suponer que el carácter mixto de una economía se da desde dos puntos de vista: el de un sistema de regulaciones ó el del volumen de las actividades de producción y el de las actividades financieras del Estado.

La intervención del Estado en países desarrollados y en países en vías de desarrollo, si bien unos y otros tienen un sistema económico mixto, presentan características diferentes. En los primeros, el Estado procurará evitar que sus economías se deterioren y tenderá a lograr el perfeccionamiento del desarrollo ya alcanzado. En los segundos, el papel del Estado va mucho más allá. Su función esencial es ser motor del desarrollo y rector de la economía, y conforme a ello trazar las estrategias que se traducirán en planes y programas tendientes a alcanzar un alto grado de eficacia de su política económica y social, uno de cuyos principales instrumentos de eje-

cución es el gasto público.

De acuerdo al documento presentado por René Villarreal al V Congreso Nacional de Economistas realizado en México, D.F., en julio de 1983, titulado "Economía Mixta y Rectoría del Estado: Hacia una Teoría de la Intervención del Estado en la Economía", en los países capitalistas contemporáneos, tanto industrializados como en vías de desarrollo, el Estado va teniendo progresivamente un papel más relevante en la vida económica nacional. Tiene una intervención directa en la economía (inversión pública, empresas públicas) y una intervención indirecta, de política económica (fiscal, monetaria, industrial, etc.), conformando sistemas de economías mixtas donde tanto el Estado como las empresas privadas son agentes económicos importantes.

Economía Mixta bajo la rectoría del Estado es un sistema que muchos países ya han adoptado, pero con características propias según el grado y la forma de intervención estatal como agente económico. A continuación se presenta una gama de las funciones de intervención del Estado: Planificadora; Inversionista; Empresarial; Bancaria; Promotora; Reguladora; Benefactora; etc.

"Las modalidades del Estado como agente económico en estas siete funciones es lo que finalmente determina la modalidad de economía mixta y rectoría del Estado en el capitalismo contemporáneo".

Como fenómeno histórico, el Estado evolucionó en América Latina y el Caribe, diversificó sus funciones tradicionales de regulación, confrontó nuevos papeles en el relacionamiento externo y asumió complejas responsabilidades de carácter productivo a nivel interno, aún en aquellos campos de acción donde la iniciativa privada preservó un mayor espacio. La mencionada evolución afectó el papel del Estado desde dos diferentes puntos de vista: como "construcción política" que engloba los agentes sociales, sus relaciones de poder y sus normas formales y no formales de interacción, y como "aparato administrativo público", acepción que se refiere específicamente al Gobierno y sus entes descentralizados.

B.- Razones y Objetivos de la Intervención del Gobierno en la Economía.

B.1.- Prestar Bienes y Servicios Públicos y Semipúblicos.

El Estado de acuerdo a su potestad tiene tanto razones puramente económicas, así como sociales derivadas de los objetivos y preferencias de la colectividad.

Algunos bienes y servicios no son posibles de división para el con-

sumo, o sea que, sólo pueden ser ofrecidos en volúmenes o cantidades suficientes para una comunidad total o, alternativamente, no son ofrecidos de ninguna otra forma.

La seguridad nacional, los servicios que se disfrutaban en las calles, plazas, carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, limpieza urbana, etc., son ejemplos indivisibles para consumo no susceptibles de ser llevados a cabo por la actividad privada en el mercado. Tales bienes y servicios son llamados "bienes públicos", atendiendo a la definición de Paul Samuelson (Aspects of Public Expenditure - in "Public Finance", Selected readings, editado por H.A. Camerón y H. Henderson. Randon House, N. Y. 1966) "bienes públicos son aquellos cuyo consumo por un individuo no reduce la cantidad disponible para el consumo de otros individuos". En el extremo opuesto están los "bienes de mercado" que son aquellos divisibles para el consumo de tal modo que la participación de cada individuo es siempre posible de conocer.

Existe una tercera categoría y son los "bienes semipúblicos". Tales bienes son perfectamente divisibles para el consumo y por lo tanto pueden ser proporcionados tanto por el Sector Privado como por el Sector Público, pero su consumo trae aparejadas importantes repercusiones para toda la colectividad. Como ejemplo puede-se citar la educación, la salud, etc.

B. 2.- Procurar Eficiencia

La necesidad de procurar la eficiencia es otra razón para la intervención estatal.

Un régimen de competencia perfecta es eficiente desde el punto de vista de que después de hallar el equilibrio general del sistema, no va a ser posible mejorar la situación de un consumidor o empresa sin empeorar la de otros consumidores o empresas. Según el "criterio de eficiencia de Pareto cada consumidor en equilibrio estaría maximizando su satisfacción", dado su nivel de renta; cada empresa también estaría optimizando su luoro total al considerar su existencia de factores.

La competencia perfecta es eficiente en el sentido más común de eficiencia en la producción, pues se realiza la minimización de costos en todas las empresas y procesos productivos, teniendo en cuenta la dotación de factores de la producción en la economía.

Esta situación es diferente cuando se presentan "economías cre-

cientes de escala" y "economías y/o deseconomías externas". En el primer caso, a cada incremento en el volúmen de producción le corresponderá un incremento proporcionalmente menor en el costo. Esto es, que el costo adicional en que se incurre para obtener una unidad más de producto, disminuye continuamente. Así, para un precio de mercado dado, los productores estarán dispuestos a aumentar la producción indefinidamente con el objeto de maximizar sus ganancias. A pesar de ello, tales aumentos de producción y ganancia, sólo serán posibles para los productores con mayores posibilidades para competir, y una vez que obliguen a los más débiles a dejar el mercado, se formaría un oligopolio o un monopolio.

A consecuencia de lo anterior, el volúmen de producción sería menor y la utilización de los recursos menos eficiente que en un régimen de competencia perfecta.

En este caso el Estado tiene necesariamente que intervenir para mejorar la utilización de los recursos, ya sea estableciendo controles de precios o de volúmen de producción, u otras medidas que garanticen la oferta. En el segundo caso, se habla de "economías externas" cuando un incremento de los gastos o de la producción de algunos sectores o empresas traen como consecuencia la reducción en los costos totales de otros sectores o empresas; estarían disfrutando de una economía externa. De modo general, lo mismo ocurre con los gastos gubernamentales en educación, entrenamiento profesional, salud y servicios de asistencia, entre otros. En tales casos, los beneficios sociales, para toda la colectividad son superiores a los beneficios individuales para el usuario directo.

En el caso de "deseconomías externas", los beneficios sociales son siempre inferiores a los beneficios individuales. Tales deseconomías pueden derivar, por ejemplo, de la contaminación del aire o de las aguas de un río por una unidad industrial. Esto podrá provocar aumentos en los costos de producción de otras empresas y seguramente también los gastos del Estado.

B. 3.- Atender Objetivos y Preferencias de la Comunidad

La corrección de las imperfecciones del mercado, no constituyen necesariamente metas de política gubernamental. Por el contrario, una sociedad puede mostrarse insatisfecha con el nivel de producción y del empleo, así como con la distribución de la renta total determinado en el régimen de competencia, llevando al Gobierno a..

modificar el orden económico vigente de modo de atender a los objetivos de la colectividad. En ese sentido, habrá casos en que la concurrencia será la mejor de las soluciones mientras que en otros el oligopolio ó el monopolio privado o estatal, según cuál atienda mejor los fines y preferencias de las sociedades. Así es que los objetivos y preferencias colectivas constituyen los factores más importantes en la determinación de las atribuciones del estado.

En la actualidad, en la mayoría de los países, los ideales del "laissez-faire" se volvieron anticuados, y las comunidades tienen como objetivos prioritarios la elevación de la renta per capita y del nivel de empleo, así como la promoción de una distribución más equitativa del producto social. En virtud de tales objetivos, nuevas atribuciones han sido delegadas al gobierno siempre que la iniciativa privada no se muestre eficiente o suficiente.

La dotación de recursos productivos constituye uno de los principales condicionantes en la consecución de tales metas prioritarias. Se puede decir que cuanto más bien dotada de recursos fuese la economía teniendo en cuenta la tecnología disponible, más fácil será la promoción del crecimiento económico. El drama de los países subdesarrollados ó en vías de desarrollo es que la dotación de los factores no es muy adecuada, y por lo general la relación trabajo/capital es muy alta como para que se puedan adoptar técnicas de producción y comercio que permiten el progreso de otros países más adelantados.

El riesgo es otra variable importante en las decisiones de inversión pues cuanto más largo sea el período de maduración de las inversiones, habrá menos interés en los empresarios privados. Actualmente el petróleo, el acero y la electricidad, son tres productos vitales pero que tienen largo períodos de maduración para su inversión, consecuentemente al sector privado no le atraen esas actividades ó es ineficiente para atender los objetivos prioritarios de la sociedad.

Este tipo de situación ha acarreado nuevas responsabilidades al gobierno quien a veces tiene que proveer bienes que en rigor son de mercado. Por esta razón, en los países donde se practica una economía de mercado, se tiene la preocupación de, una vez obtenida la consolidación necesaria, devolver al sector privado aquellas responsabilidades y áreas de actuación económica.

Una equitativa distribución de la renta total implica también una ampliación de las funciones del Estado, y para atender a ese obje-

tivo se ha utilizado el sistema de transferencias con mucha frecuencia.

En épocas recientes, en casi todos los países de libre empresa se comprobó la creación y desarrollo del sistema de previsión y seguro social, ya que la salud pública como responsabilidad estatal viene ocupando progresivamente un lugar destacado.

Para concluir, las atribuciones y responsabilidades del Estado en el campo económico son muy extensos, variables en el tiempo y diferentes en el espacio, de acuerdo al régimen político adoptado.

En los países con economía de mercado, las decisiones sobre qué, cómo, cuánto y para quien producir, son tomadas en el mercado a través de la oferta y la demanda.

Esto significa que las iniciativas de los consumidores y de las empresas se reflejan en los precios de oferta y demanda que a su vez, determinan las cantidades a producir de los diferentes bienes y servicios. El intento de maximizar resultados determina la tecnología según la cual se obtendrían esos bienes y servicios, en tanto que la remuneración a los factores de la producción empleados, determina la distribución de las rentas generadas.

En un régimen de competencia perfecta esa remuneración se hace en base a la productividad marginal de cada factor, esto es, de acuerdo con su contribución adicional a la generación del producto.

En los países con economía centralizada las atribuciones son más numerosas que en los anteriormente mencionados; las decisiones son generalmente adoptadas a través del mecanismo de planificación. El Estado se reserva las decisiones de cuanto producir de cada bien, tanto de consumo como de inversión, la tecnología que será utilizada, la remuneración de los factores de producción y por lo tanto la distribución de la renta, a nivel global, sectorial y hasta empresarial.

Las empresas sólo toman decisiones menores dentro del marco de las normas y controles generales relativos a su administración interna. El mecanismo de precios ejerce un papel muy limitado pues no desempeña la función básica de asignar los recursos escasos que le corresponde en una economía de mercado.

La descentralización de las decisiones es el hecho más importante en la economía de mercado, la cual implica a priori una idea de mayor eficiencia y de remuneración de los factores según su pro-

ductividad. También es cierto que en una economía centralizada - se pueden tomar decisiones tan o más eficientes ya que el Sistema no está sujeto a las imperfecciones de los mercados, siempre que las soluciones encontradas por el órgano planificador fuesen perfectamente ejecutadas.

En los sistemas de economía mixta, caso más frecuente de las economías occidentales, como ya se señaló anteriormente, la coexistencia del Estado, ejerciendo funciones económicas crecientes, -- con el Sector Privado, significa colocar fuera de la economía de -- mercado una parte determinada del producto total, de la inversión, de la formación de capital, etc., y el tamaño de esa parte pasa a ser una cuestión relevante. Esto dependerá, por un lado, de las variables socio-políticas que reflejen las aspiraciones de la colectividad en cuanto al papel a ser desempeñado por el Estado; por -- otro lado, de las variables demográficas y económicas que determinan la necesidad de expansión de las diferentes funciones del Es tado.

I. 2. EL SECTOR PUBLICO (Concepto, Ambito, Límites, Estructura y Funcionamiento)

A. - Concepto

En la publicación "Presupuesto y Gasto Público", del Instituto de Estudios - Fiscales de Madrid, España, al referirse a la actuación del Sector Público y la nueva estructuración del gasto público, se menciona que hablar de actuación pública equivale a hablar "de todo el universo abierto que constituye el marco de acción política del Gobierno". Según el autor, Celso Bermejo Sánchez, la actuación pública tiene su reflejo ambivalente en el servicio -- público, el cual se realiza a través de las instituciones que ejercen gobierno, esto es, dar normas, hacerlas cumplir y adjudicarlas.

Por su parte, Ricardo Lagos en el artículo titulado "Crisis Ocaso Neoliberal y el Rol del Estado, publicado en la Revista Sta. de Economía Política - "Pensamiento Iberoamericano", dice que cuando se hace referencia a la participación del Estado en la Economía, debe entenderse como participación -- del sector público en la economía.

Por sector público se entiende el gobierno central, los gobiernos descentralizados, administraciones municipales o regionales, estados federados, y -- las empresas de administración que siendo generalmente autónomas pertenecen a la nación.

Sergio Carvaillo Hederra, en su libro "Finanzas Públicas" define al sector público como a aquel sector constituido por la economía del Estado y de los otros entes políticos menores (Municipalidades, Estados Federados, etc.), y la de los órganos o agencias estatales con poder económico. Gonzalo Martner, autor de "Planificación y Presupuesto por Programas", menciona en esa obra que existen varios criterios para decidir cuando se puede considerar que una entidad pertenece ó no al Sector Público. Cita como ejemplo la participación en la formación de capitales, el derecho en la designación de los consejos de directores, etc., pero de entre ellos el criterio más aceptado es el que considera dentro del Sector Público "a todas aquellas entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden ser decididas en última instancia por las autoridades políticas nacionales dentro de la estructura institucional existente".

Por su parte, Enrique Sierra y Ricardo Cibotti al hablar de las acciones del Estado y analizar cada una de ellas especifican que utilizan la categoría más amplia e integrada de Estado, esto es "el Gobierno Central en todos sus niveles administrativos, es decir, a las empresas públicas, a las entidades descentralizadas o institutos autónomos, como así también a las reparticiones de los gobiernos estatales y comunales". Más adelante, definen desde un punto de vista económico a la Administración Pública "como una unidad productora de ciertos servicios indispensables en una comunidad organizada, que combina factores de producción, genera valor agregado, y obtiene resultados que dependen, en parte de la eficiencia con que funcionan y de los recursos que se le asignen". A partir de esos conceptos y otros más que manejan en su exposición, arriban a la conclusión de que "el Sector Público sería un conjunto de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí y no sólo por la natural complementariedad que exige la producción, sino también por lazos de autoridad, por condiciones de coordinación muy específicas y por las modalidades de su operación".

Guillermo Molina L., en su obra PPP* define al Sector Público como "el conjunto organizado de entidades, que por mandato constitucional, realizan funciones (legislativas, ejecutivas y judiciales) y acciones: jurídico-administrativo, de regulación, de producción, de acumulación, de financiamiento, que le son inherentes, a fin de satisfacer las necesidades de la población".

B.- Ambito

Cuando se hace referencia a la participación del Estado en la economía, nos estamos refiriendo a la participación del Sector Público en las actividades económicas. O sea, en aquellas actividades que pertenecen a la sociedad en su conjunto y cuyo control corresponde al ámbito público. A fin de aclarar

* Planificación, Programación, Presupuestación. Guillermo Molina López, UNAM, Segunda Edición.

rar conceptos es necesario dejar establecida la interpretación que se dá en el presente trabajo a los términos "Estado" y "Gobierno". Por Estado se entiende a la nación jurídicamente organizada y por Gobierno se entiende al gobierno central, ó sea, a las características del poder ejecutivo con respecto a las tareas de administración y dirección de un estado.

En función de lo antedicho se puede afirmar que el ámbito del sector público es, no sólo aquél en que están incluidas las actividades del gobierno central sino el de los gobiernos descentralizados ya sean estos estatales, municipales ó regionales, así como las empresas públicas.

Otra forma de señalar el ámbito del sector público consiste en distinguir si realiza ventas de bienes y servicios en el mercado, ó si asigna bienes directamente sin recibir ninguna contraprestación. En el primer caso estaremos frente a un sector público empresario (SPE) y su ámbito será empresario. - En el segundo caso se estará frente a un sector público no empresario (SNE) y su ámbito será el de las necesidades públicas y todo lo atinente a su satisfacción.

Según E. Vessillier, uno de los tres objetivos esenciales del Estado es el de satisfacer, a través de una red de distribución de recursos nacionales las necesidades públicas. Pero, qué se entiende por necesidades públicas? La respuesta más tradicional es que necesidades públicas son la seguridad y la justicia. Obviamente son necesidades que no pueden ser satisfechas por el mercado, que nadie está excluido de su "consumo", y que no tienen precio. Pero existen otras necesidades, como por ejemplo la salud, la vivienda, la educación, a las que Musgrave llama necesidades tutelares, sobre las que existe disidencia acerca de si debe ó no incluirse las como necesidades públicas.

La teoría neoclásica sostiene que si en ese terreno existen economías externas, sí se justifica la inclusión de esas necesidades en el ámbito de lo público, hasta que se pueda lograr una reasignación óptima de recursos. La teoría keynesiana por su parte concibe al Estado como un ente que sólo provee la satisfacción de las necesidades públicas sino que además persigue fines propios. Pero, la determinación de la esfera pública y de la esfera privada es una decisión política y, en función de la ideología mayoritaria reinante en cada sociedad, existirán diferentes y variadas categorías del ámbito de lo público con respecto al ámbito de lo privado. De esta forma "se concibe al ámbito del sector público como una realidad geográfica, sociológica y política, dentro de la cual persigue fines y utiliza mecanismos que le son propios". (Vessillier, 1983, pág. 122).

C.- Límites

En la actualidad existe una gran diversidad de concepciones acerca de los límites del sector público. En los países de libre concurrencia el rol que se le asigna es muy limitado; en numerosos estados modernos se extiende hacia lo social y económico de manera continua y, en los países de economía planificada engloba la casi totalidad de la actividad económica.

H. Brochier y P. Tabatoni, exponen en su libro "Economía Financiera" un cuestionamiento acerca de cuáles son los límites del sector público y sus -- preguntas textuales son: "la extensión del sector público depende únicamente de una elección política, inspirada en concepciones doctrinales ó ideológicas ó, (la extensión del sector público) está también en función de factores económicos..." Los autores se responden que si la última opción es la verdadera, sería posible delimitar con precisión la frontera entre el campo de la actividad pública y el de la actividad privada y a continuación analizan -- ambas posibilidades.

C.1.- Límites del Sector Público como resultado de una elección política.

Se parte de la idea de que la extensión del sector público está relacionada con las decisiones políticas que históricamente se han tomado -- en un país, y por lo tanto, con los valores sociales admitidos por la comunidad. Pero raramente existe en ella una unidad de criterio absoluta, por lo cual la extensión del sector público será el resultado de la lucha por el poder y reflejo de las corrientes políticas dominantes. De esto se infiere que en este caso el concepto de "necesidad pública" engloba a las necesidades que el estado haya reconocido y proclamado como tales.

Es necesario reconocer que, prácticamente, la ampliación o reducción del sector público, no ha obedecido en la mayoría de los casos -- a propósitos estrictamente económicos, sino que respondió a consideraciones ideológicas y/o a cambios políticos importantes, como -- en el caso de los movimientos políticos de tendencia socialista de -- principios del Siglo XX.

C.2.- Límites del Sector Público fijados en función de factores económicos

En este caso se consideran dos criterios:

C.2.1.- Por la naturaleza de los bienes y servicios que suministra

En este caso se considera que los bienes de naturaleza divisible -- pertenecen al Sector Privado y los de naturaleza indivisible al --

Sector Público. Esta es una teoría de la Hacienda Pública expuesta por Samuelson, rebatible por cierto pues existen servicios suministrados por el Estado que son divisibles, como ser la enseñanza gratuita. Por lo tanto la divisibilidad o indivisibilidad de los bienes no es un buen criterio para demarcar los límites entre lo privado y lo público. Esa misma teoría sostiene que existe homogeneidad en las preferencias por parte de los consumidores entre "necesidades públicas" y "necesidades privadas" y que en las curvas de indiferencia de los consumidores aparecen como bienes sustitutivos. Pero esto es artificial, según lo expresan Brochier y Tabatoni, pues cuando un ciudadano vota, lo que está haciendo es expresar su juicio político y no eligiendo la proporción de equilibrio entre bienes públicos y privados con los cuales logrará maximizar un conjunto de satisfacciones individuales.

En conclusión, no se puede afirmar que los bienes públicos y privados sean necesariamente opuestos, que se tenga que renunciar a parte de unos para obtener otros. Al contrario, por lo general son complementarios.

C.2.2.- Por una comparación de costos.

En este caso la extensión del Sector Público estará fijada por los menores costos en las actividades; esto significa que, el tamaño óptimo del Sector Público se alcanzaría cuando todas las actividades (públicas o privadas) sean realizadas del modo menos costoso para la colectividad. En algunos casos el menor costo significará que la actividad la lleve a cabo el Sector Público, y en otros será el Sector Privado en que presente mejores condiciones para realizarla. Existen excepciones en las cuales no se puede aplicar la lógica de menores costos; necesidades que no pueden ser satisfechas por la economía de mercado sino que se necesita imperiosamente que sean satisfechas a través de instituciones que representen a la nación. Son necesidades de la comunidad que surgen como consecuencia de la propia existencia del Estado organizado (defensa nacional, orden público), que deben ser atendidas por él y que corresponden a un mínimo de extensión del sector público, que es aproximadamente el contenido histórico de las funciones del Estado liberal durante el Siglo XIX. Para este tipo de actividades por su propia naturaleza, la fijación de un precio es imposible; actividades que el Estado asume por no ser rentables para el Sector Privado o que, aún si fueran rentables, implicarían riesgos muy altos para este sector, por ejemplo, las actividades relacionadas con energía nuclear; necesidades colectivas que se convierten en públicas cuando, aunque pudieran ser satisfechas por -

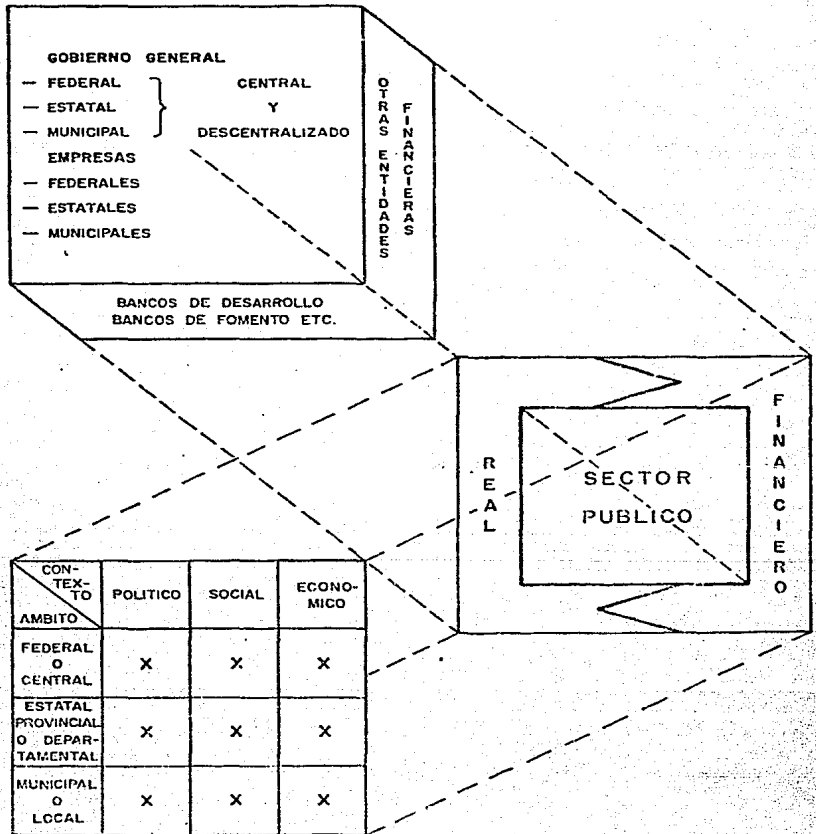
la economía de mercado, lo serían a un precio sumamente alto. - Ejemplo de estas actividades son los servicios públicos que implicarían la existencia de monopolios ó de economías de gran volumen.

Dado que el horizonte económico de los individuos está limitado en el espacio y en el tiempo, al Estado le corresponderá guiar -- las elecciones individuales y arbitrar en las contraposiciones de intereses entre clases o grupos sociales. A él le corresponderá distribuir los beneficios y las cargas, sustituyendo la lógica del cambio por la lógica de la prestación gratuita y de la redistribución. Por lo tanto, habrá que aceptar que los límites del Sector Público los establece una mezcla de consideraciones económicas y políticas, que en última instancia irán a subordinarse a los valores que se quiera definir como objetivos de la actividad social en toda su extensión.

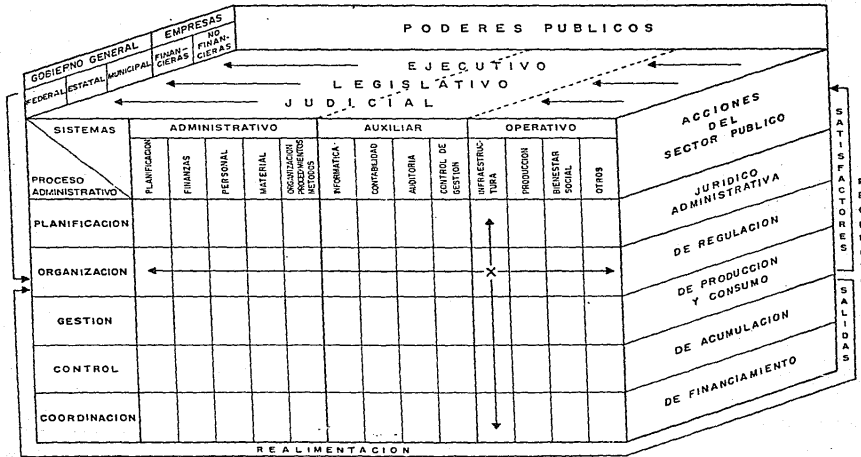
En relación a lo expuesto conviene citar el caso de México, país -- que ha modificado y adicionado varios Artículos de su Constitución Política a fin de concretar el grado de participación e intervención de los Sectores Público, Privado y Social de la Economía. A continuación se transcriben los tres primeros párrafos del Artículo 25º Constitucional en el que se explicita la rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional: "Artículo 25º.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento -- económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la -- regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, -- sin menos cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

A fin de obviar el grado de dificultad para tipificar la organización y funcionamiento del sector público en países de economía -- mixta, a continuación se presenta un enfoque gráfico de su estructura: por ámbito, contexto y sectores y el funcionamiento del -- mismo.

D. - ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN ECONOMIAS MIXTAS POR AMBITO, CONTEXTO Y SECTORES



FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO UNA VISION SISTEMICA



- OBJETIVOS
 - POLITICAS
 - ESTRATEGIAS
 - RECURSOS
 - INSUMOS

SATISFACTORIOS
 PRODUCTIVOS
 SALUDABLES

I.3. EL GASTO E INGRESO PUBLICOS

A.- El Gasto Público.

Para que el Estado pueda funcionar como tal, es necesario que realice erogaciones tales como: pago de sueldos, pago a proveedores, abonar subvenciones, subsidios, conservación de edificios, pago de intereses, etc.

Los clásicos asignaban a los gastos públicos una gran importancia y los consideraban como punto de partida de toda la actividad financiera, basándose en el principio de que el Estado primero gasta y luego calcula sus ingresos. Para esta corriente de pensamiento la verdadera naturaleza de los gastos -- públicos no era importante, asignándole prioridad al monto global gastado, al aspecto cuantitativo y no cualitativo, condenando el exceso de egresos sobre ingresos, ó sea, el déficit.

En la concepción moderna de los gastos públicos, si bien el orden de importancia no llega a invertirse radicalmente, puede decirse que la naturaleza -- de los gastos importa tanto como la cuantía. En otras palabras, podría afirmarse que los clásicos tenían una concepción esencialmente cuantitativa de los gastos públicos mientras que los modernos tienen una concepción de ellos esencialmente cualitativa, considerando antes que nada su naturaleza. Esto se explica pues hay gastos públicos que implican intervención del Estado en la vida económica, por ejemplo el pago de una subvención a un exportador, y otros que no implican tal intervención, como ser el pago de una pensión a un funcionario por accidente de trabajo. En estos casos se habla de que existe diferencia económica entre ambos gastos.

Otros gastos entrañan diferencia financiera, ejemplo: la compra de armamento no es amortizable, en tanto que el gasto realizado en una central hidro -- eléctrica, que incrementará la cantidad de electricidad generada y por lo -- tanto vendida, amortizará la inversión pública inicial y brindará una tasa de retorno positiva.

Para poder analizar con mayor precisión los gastos públicos se deben establecer claramente sus diferencias con los privados. Los primeros tienen un doble carácter: Jurídico y socio-económico. En el primer caso se dice que un gasto tiene carácter de público cuando quien lo realiza es una institución pública. O sea que es la condición jurídica del autor del gasto la que le imprime el carácter del público. Para los clásicos, los gastos públicos son los realizados por las colectividades públicas, (sinónimo de "personas morales públicas"), en las cuales está comprendido el propio Estado, las -- provincias, municipios y los servicios públicos. Esta concepción se basa -- en que dichas colectividades actúan en bien de la comunidad que dirigen y -- en función de sus intereses. No es así en el caso de las colectividades pri-

vadas que procuran obtener beneficios sin tomar mayormente en cuenta la satisfacción de los intereses comunitarios. Esta diferenciación entre actividades públicas y privadas descansa en el criterio de los clásicos y su concepción del Estado liberal: sólo algunas tareas bien definidas, que de hecho no pueden ser desempeñadas por el sector privado, pertenecen al dominio del Estado. El resto entran en el campo de acción de las actividades privadas. Esta concepción jurídica de los gastos públicos era fácilmente aceptable a fines del Siglo XIX y principios del XX, pero a partir de la Guerra de 1914, las colectividades públicas se han encargado progresivamente de funciones análogas a las que realizaban organismos privados, lo cual se ha vuelto más notorio en los últimos 50 años. Con la aplicación de políticas de nacionalización, adoptadas en Francia durante 1936 y 1945, en México en 1939 y 1982, etc., se han desarrollado empresas u organismos de economía mixta que tienen una actuación semejante por su naturaleza a la que por tradición quedaba reservada al Estado.

En el segundo caso, se parte de una idea socio-económica: "medir en la vida social, y en particular en la actividad económica, la acción del "poder" de la autoridad que caracteriza al Estado", es decir que se está partiendo de un análisis sociológico del Estado, al cual se lo puede definir desde ese punto de vista, como el conjunto de gobernantes de la comunidad nacional.

Este poder de autoridad, el Estado lo ejerce para ordenar, dirigir y regular la vida de los ciudadanos, pero en algunas circunstancias puede renunciar a él ó no ejercerlo por así convenir a sus intereses y actuar en iguales condiciones que las personas privadas, ya sea por medio del contrato, convenio ó acuerdo mutuo. Existe una tercera posibilidad y es que el Estado transfiera su poder de mando que le es inherente, a instituciones privadas para que por su cuenta y orden lo ejerzan en actividades determinadas.

En función de lo antedicho se concluye que se considerarán gastos públicos - lo que el Estado realice en ejercicio de su poder de mando y los que las instituciones privadas o semiprivadas ejecuten haciendo uso del poder que les fue transferido por el Estado.

En la práctica se hace diferenciación entre "Gastos Públicos" y "Gastos del Sector Público". Por "Gastos Públicos" se entiende los que están incluidos dentro del presupuesto general del Estado a nivel federal sin incluir los gastos de seguridad social, y por "Gastos del Sector Público" todos los gastos realizados por la administración pública tanto los del Gobierno Federal como los estatales, municipales y locales.

Además de la distinción presentada en párrafos anteriores, Duvergé hace otra diferenciación de los gastos públicos en función de su naturaleza, y de la evolución que ésta ha sufrido a través del tiempo con sus correspondientes consecuencias económicas.

Partimos de la concepción clásica, para la cual los gastos que el Estado -- realizaba eran un consumo. Se estaba frente al Estado-consumidor ó al Estado-pozo, donde se perdían todos los bienes que el Estado consumía regrándoselos a la sociedad.

Los fundamentos de su teoría los encontramos en la teoría liberal del Estado sustentada por los seguidores de Adam Smith, León Say, Gaston Geze, etc., según la cual la actividad del Estado no es económicamente productiva sino que más bien conduce a un empobrecimiento del país y, si bien los clásicos jamás expresaron abiertamente su aprobación al papel casi exclusivo de Estado-guardián, la intención se infiere a través de toda su obra.

Se pasa así a la concepción moderna de los gastos públicos donde ya no se considera que la iniciativa privada tiene superioridad absoluta sobre la intervención estatal en materia económica ni tampoco que la actividad del Estado es económicamente improductiva. Para esta escuela el Estado es una entidad jurídica y como tal no puede consumir ni gastar sino que quienes gastan son los hombres que forman parte de este Estado. Por lo tanto el papel del Estado es encauzar la renta nacional de tal forma que regrese al sistema económico, orientándola y redistribuyéndola entre todos sus habitantes.

A.1.- Clasificaciones del Gasto Público

Existen varias clasificaciones básicamente tendientes a facilitar el análisis de los efectos de los gastos del gobierno sobre la renta nacional, el empleo, el ritmo de desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Dado que los gastos públicos no forman un todo homogéneo sino que difieren por sus modalidades, efectos y naturaleza, ninguna clasificación puede pretender ser la única plenamente satisfactoria. Brochier y Tabatoni señalan, además de lo dicho en el párrafo anterior, la distinción entre gastos efectivos y de transferencias y entre gastos productivos e improductivos.

Fue el Economista Inglés Pigou quien expuso originariamente la primera de las distinciones. Por gastos efectivos se entiende "la retribución por parte del Estado de los servicios productivos comprados por la administración (pago de sueldos y salarios, compra de material)". Son rentas reales que el Estado entrega como contrapartida a quien le proporciona bienes y/o servicios, cada una de las cuales formará parte de la renta nacional total. Gastos de transferencia -- "son los que dejando invariada la renta nacional, se limitan a transferir poder adquisitivo entre particulares o entre grupos sociales". No existe en este caso ninguna contrapartida y quien realmente rea-

liza el gasto no es el Estado sino el beneficiario final de esa transferencia.

La segunda distinción señalada por Brochier y Tabatoni es entre gastos productivos e improductivos. Los primeros son los que elevan el potencial económico, a corto ó a largo plazo, mientras que los segundos son tan sólo un simple consumo de recursos nacionales. - Ejemplo de los primeros son las inversiones públicas, las investigaciones científicas y en general todos aquellos gastos que impulsen el crecimiento del producto nacional en especial en la parte correspondiente a los servicios que el sector privado suministra, favoreciendo tal expansión mediante un aumento de su capacidad productiva y de su eficiencia.

Por el contrario, los gastos improductivos son aquellos que constituyen solamente un consumo de los recursos nacionales y el prototipo de ellos, el más reconocido, es el gasto en armamentos, el gasto militar. No sólo se incluyen en este rubro la compra de armas sino también la preparación permanente "para la guerra", el servicio militar obligatorio, el mantenimiento de cada soldado, además del desarrollo de las armas nucleares que requieren obviamente de inmensos gastos de investigación, ensayos, etc.

Otros autores simplifican la clasificación básica de los gastos públicos y los distinguen en dos grupos: gastos reales y de transferencia. Los primeros coinciden en su definición con las que se han mencionado anteriormente para los gastos efectivos, ordinarios, ó de funcionamiento. Las transferencias, si bien les corresponde una sola definición, presentan diferencias que merecen ser puestas en relevancia. Existen tres categorías de transferencias: Intereses de la deuda pública, transferencias sociales y económicas, según la finalidad que tengan. Además, dentro de estos grupos, hay otras subclasificaciones: a).- Transferencias directas: son los gastos del Estado que aumentan las rentas monetarias como mayor parte de las asignaciones sociales y los intereses de la deuda pública; b).- Transferencias indirectas: es el caso de las subvenciones económicas mediante las cuales el Estado procura disminuir el precio de bienes y servicios que provee el sector privado haciéndose cargo de una parte de los costos de los mismos, brindando al consumidor una ventaja equivalente. El efecto de una subvención se logra difundir cuando el producto subvencionado entra a formar parte en el proceso productivo de otros bienes ya que el efecto directo puede ser muy disperso y difícil de medir; c).- Transferencias de renta: son transferencia de carácter social mediante las cuales el Estado pretende la realización del objetivo de distribución de la renta y de la riqueza, de tal -

forma que los sectores menos privilegiados alcancen niveles de disponibilidad que permitan la construcción de un Estado socialmente estable. Ejemplo de ellas son las relativas a la seguridad social, el empleo y las destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro. Estas transferencias no tienen contrapartida alguna y uno de sus componentes más importantes es la seguridad social la cual si no fuera cubierta mayoritariamente por el Estado haría peligrar el orden y la estabilidad social de un país. Otras transferencias de renta son los seguros de desempleo, vigentes en algunos países, y todas aquellas que están determinadas por estrictas razones de carácter social que permitan una distribución más equitativa del bienestar, la educación, el deporte, la cultura, la participación política y sindical, etc.; d).- Transferencias de capital: se realizan con diferentes fines asignando créditos de grandes magnitudes para compensar o financiar los déficits de las empresas públicas, otros son destinados a impulsar y mitigar los efectos de reestructurar los sectores en crisis, en algunos casos el objetivo es la activación del mercado de trabajo mediante la aplicación de determinadas subvenciones por puesto creado, en otros es compensar costos de energía y materias primas en sectores cuyas actividades se encarecerían dificultando su supervivencia. Dentro de estas transferencias de capital se deben incluir las destinadas a la creación de infraestructura y apoyo a la realización de inversiones, que son el polo opuesto de las que atienden a la cobertura de los déficits empresariales públicos, esto es a sufragar las obligaciones que por interés general pudieran haber con traído.

En la obra Planificación, Programación, Presupuestación*, antes citada, el autor expone la siguiente clasificación:

a).- Institucional ó Administrativa

De acuerdo a la organización administrativa del Estado: Gobierno Federal o Nacional; Estatal, Provincial, Departamental, Municipal, Organismos Descentralizados y -- Empresas Públicas.

b).- Por objeto del gasto

Es un nomenclador de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere mostrando claramente la cantidad de recursos financieros que cada organismo utilizará para cumplir con sus respectivos programas.

c).- Funcional

* Para mayor información sobre el tema se sugiere consultar la obra citada.

Es una clasificación eminentemente política pues permite al poder Legislativo revisar la gestión del Ejecutivo, brindando información general sobre la naturaleza de los servicios que presta el gobierno y los gastos públicos -- que destina a cada tipo de servicios.

d).- Económica

Es el ordenamiento de las transacciones que el gobierno realiza a través de su gasto destinado a operaciones corrientes y de capital.

e).- Sectorial

Como su nombre lo indica se refiere a los sectores económicos y su importancia radica en que se le otorgan -- características de herramienta en la programación del -- desarrollo.

f).- Por Programas

Mediante este tipo de ordenamiento el Gobierno puede -- presentar una copia fiel de aquellas acciones que quiere llevar a cabo para alcanzar los objetivos nacionales así como de los medios que utilizará para lograrlos, haciendo uso racional de los recursos de que dispone.

A.2.- Composición del Gasto Público

La actuación pública está enmarcada por un amplio espectro de competencias, objetivos generales y sectoriales que deben ser tenidos -- en cuenta al fijar los servicios que aquella debe prestar a la comunidad, entre los cuales figuran como básicos los siguientes: Medios de comunicación social del Estado; Justicia; Educación básica, obligatoria y gratuita; Defensa; Protección a la familia; Formación y capacitación de profesionistas; Seguridad e higiene en el trabajo; Seguridad social; Salud Pública; Educación sanitaria; Educación física y deportes; Cultura; Ciencia e investigación, etc.

Además de este espectro de competencias del sector público, existe un principio básico que goza de carácter constitucional en casi todos los países del mundo y es el principio general de la asignación equitativa de los recursos públicos vía gasto público. El sostenimiento de este principio hace con que se abandonen fórmulas presupuestarias que tienden al incremento de los gastos públicos y que en su lugar se adopten aquellas técnicas que permitirán una mejor y mayor contri-

bución del gasto a los objetivos de política económica y social, de acuerdo a las debidas prioridades fijadas para cada uno de ellos. En el caso de que esta priorización de objetivos no se haya fijado constitucionalmente, resultará de los arbitrajes sociales y políticas reinantes en cada lugar, situación y momento.

A pesar de que no existen normas específicas para determinar la óptima composición del gasto público, sí existen una serie de factores cuya ponderación circunstancial en cada país, permitirán evidenciar la importancia relativa de los diferentes componentes del gasto. Sin pretender abarcar la totalidad de los factores que afectan la estructura del gasto en el cuadro siguiente se destaca un conjunto de ellos.

FACTORES QUE AFECTAN A LA COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO*(1)

Del Medio Ambiente

- 1.1 Geografía
- 1.2 Historia
- 1.3 Marco Constitucional

Tecnológicos

- 2.1 Población: Crecimiento y Pirámide de edades.
- 2.2 Población: Densidad, distribución, -- urbanización.
- 2.3 Tecnología de la Producción y del --- Consumo.

Económicos

- 3.1 Crecimiento del Ingreso Nacional
- 3.2 Distribución del Ingreso y regionaliza
ción.
- 3.3 Nivel y Tasa de crecimiento por cápi
ta.
- 3.4 Tasa de variación de precios
- 3.5 Variaciones de la productividad

Políticos

- 4.1 Ideología
- 4.2 Carácter de las instituciones políticas
- 4.3 Tolerancia de los impuestos
- 4.4 Aparición de crisis
- 4.5 Actitudes frente a la centralización

Administrativos

- 5.1 Carácter del proceso presupuestario
- 5.2 Carácter de la Burocracia
- 5.3 Costumbres

* Presupuesto y Gasto Público - Instituto de Estudios Fiscales - Ministerio de Economía y Hacienda de España N° 17, 1983.

(1) Fondo Monetario Internacional, INSTAS V/27.

A.3.- Volumen de los Gastos Públicos

Ley de la expansión del gasto público ó Ley de Wagner

Adolph Wagner, economista alemán, expuso sus ideas durante un lapso de 50 años a partir de 1863. Fue el primer economista que se preocupó por demostrar empíricamente la relación creciente entre las actividades y gastos gubernamentales y la existencia de un estado "Progresivo".

La ley que se conoce por su nombre dice que: en un país en proceso de desarrollo industrial, a medida que se eleva la renta per capita la importancia relativa del sector público también aumenta. Su afirmación se respalda en tres razones:

- 1.- Las actividades administrativas y de seguridad, responsabilidad del Estado, presentan un crecimiento natural, el mismo que se incrementará por la necesidad de intervención, regulación y protección a las actividades económicas, resultantes de una mayor división del trabajo asociada al proceso de industrialización. Además el crecimiento poblacional así como su densidad, son factores que indudablemente conducen a la expansión de los gastos públicos en justicia y seguridad, condiciones básicas para que la economía pueda desempeñarse en forma eficiente.
- 2.- La expansión considerable de gastos en actividades culturales y de bienestar social, en especial en lo referente a la educación y distribución de la renta nacional.
- 3.- Las modificaciones inevitables en tecnología, crecimiento de la escala de producción y, en consecuencia, en la inversión necesaria para el desarrollo de muchas actividades, conduciría a un creciente número de monopolios los cuales exigirían un mayor control del estado o una mayor participación directa del Gobierno en el desarrollo de esos sectores.

Por otra parte, Richar Musgrave dice que cuando se trata de encontrar principios similares para la determinación del gasto se comprueba que los mismos no existen. Las preguntas básicas a responder son:

- a).- ¿Cuál debe ser el nivel del gasto público adecuado para cada uno de los diversos grados de desarrollo económico?
- b).- ¿Qué es lo que constituye una composición óptima del gas

to en cada etapa del desarrollo?

Ambas preguntas están interrelacionadas y son interdependientes -- pues las necesidades de cada partida individual serán las determinantes del nivel de gasto total, que a su vez estará limitado por la capacidad tributaria del país. Al hablar de necesidades es importante -- determinar sobre qué base se juzgarán a las mismas, si sobre la base de las preferencias de los consumidores entre bienes públicos y privados ó sobre la base de un objetivo de crecimiento económico o industrial.

Conviene una vez mas distinguir los bienes públicos o bienes sociales como aquellos que brindan beneficios externos, tal que su suministro es determinado por un proceso político y se ejecutan por la vía presupuestal. Implican tanto los bienes que el propio Estado produce como los que adquiere en el sector privado para satisfacer las necesidades de la comunidad. O sea que el tamaño del sector público en este caso se relaciona con la participación de los bienes sociales y no con la producción pública; en tanto que los bienes privados son los que brindan beneficios internos y se adquieren en el mercado. Ambos tipos de bienes se clasifican a su vez, en bienes de capital y bienes de consumo.

Adicionalmente Musgrave se plantea una pregunta básica: la participación del gasto público dentro del PNB debe aumentar a medida que aumenta la renta per cápita, suponiendo un uso eficiente de los recursos? Para responderla la subdivide en los siguientes interrogantes.

- 1.- A medida que sube el ingreso per cápita, aumenta la importancia de los bienes de consumo de carácter público frente a los bienes de consumo de carácter privado?

En los países donde hay un ingreso per cápita muy bajo, la mayor parte del mismo se destina al consumo de bienes básicos -- dejando de lado el consumo de bienes que no son esenciales, -- sin que esto signifique que no hay necesidad de bienes sociales como la protección, la sanidad, etc., tan básicos como cualquier bien imprescindible de carácter privado.

Cuando el ingreso aumente por lo general se producirá un aumento de la demanda de bienes de consumo privados más rápido que la demanda de bienes de consumo públicos, por lo que la elasticidad de esta última con respecto al ingreso, difícilmente será mayor que 1. En la etapa siguiente, cuando aparez

ca el consumo suntuario, habrá una expansión en la demanda de bienes públicos complementarios: automóviles-carreteras, artefactos eléctricos-electricidad, medios de transportes aéreos-aeropuertos, etc. De lo antedicho se infiere que en las etapas iniciales del desarrollo, la participación de los bienes de consumo público es casi estable y va creciendo en las etapas sucesivas. Este patrón de consumo puede verse afectado si es que el crecimiento económico no trae consigo una distribución igualitaria del ingreso. Caso contrario es muy probable que el consumo de bienes públicos aumente, demandando una mayor participación de gastos de consumo público. Otro factor que provocaría una mayor demanda de servicios públicos es la urbanización que se produciría a consecuencia de un aumento en el ingreso, y en este caso Musgrave se refiere tanto a los gastos públicos corrientes ó de consumo, como a los gastos públicos de capital, que pueden ser los más importantes en un proceso de crecimiento económico, como en el caso de los países latinoamericanos.

2.- A medida que sube el ingreso per cápita, aumenta la importancia de los bienes de capital de carácter público con respecto a los bienes de capital de carácter privado?

En las etapas iniciales de desarrollo económico revisten particular importancia las inversiones en bienes de capital de carácter público, ya sean obras de infraestructura, maquinarias, transportes, etc., los cuales proporcionarán beneficios externos que no pueden medirse en forma adecuada desde el punto de vista privado. A medida que la industrialización avanza una proporción importante de la formación de capital se presenta como gastos en planta y equipo los cuales pueden ser atendidos por empresas particulares, esto significa que los gastos de capital públicos disminuyen cuando se llega a niveles de ingresos superiores. La participación de la inversión pública en el PNB será creciente en el proceso de desarrollo económico partiendo de ser sólo una pequeña fracción de dicho producto en las etapas iniciales, y a la vez, la fracción mayoritaria del total de inversión.

Además de la inversión en bienes tangibles debe tenerse en cuenta la inversión de capacitación humana pues para que la industria prospere quienes trabajarán serán hombres y mujeres a quienes hay que entrenar. En varios estudios, según menciona Musgrave, se ha comprobado que la tasa de retorno de la inversión en educación puede llegar a ser muy alta.

Para este prestigioso autor, el concepto de inversión y formación de capital público no debería limitarse a los bienes tangibles sino que la educación debería ser incluida; por tal motivo él disiente con el modelo de técnicas presupuestarias propuestas por Naciones Unidas en lo atinente al concepto de ahorro y formación de capital público pues lo considera "engañoso".

El tamaño del sector público, definido en términos de la participación de los impuestos ó de los gastos dentro del PNB, está relacionado con la inversión pública.

3. - Si el ingreso per cápita aumenta ó disminuye, también aumentarán o disminuirán, los pagos de transferencias?

Los países desarrollados han visto aumentar, en los últimos 60 años, su ingreso per cápita así como la proporción de ese ingreso que se canaliza hacia la redistribución vía impuestos. En los países en desarrollo también los pagos de transferencias son altos, aunque el ingreso sea bajo, con el agravante de que en muchas ocasiones benefician a grupos privados y no originan una distribución equitativa de los ingresos entre toda la población. Según el autor, esta es la situación más frecuente en América Latina. Mientras esta no se modifique no podrán darse las condiciones para que exista un desarrollo económico y social equilibrado, para lo cual se hace necesario utilizar a la política de gasto como instrumento transformador, ya que los pagos de transferencias no son la solución.

El consumo de los sectores con mayores ingresos es alto con respecto al consumo total; al rededor del 10% de los estratos con ingresos mayores absorben 45% del consumo y a medida que se achica el estrato la participación porcentual se hace mayor.

No es fácil redistribuir el consumo hacia los sectores más pobres de la sociedad, sin embargo, lograr un incremento significativo en el mismo, podría llegar a ser un factor sumamente importante para el bienestar de la creciente clase marginal de los pueblos a desarrollar. El peligro de esta acción radica en que si los ingresos altos se ven afectados por impuestos progresivos, lo más probable es que se produzca una disminución del ahorro y fuga de capitales. Musgrave señala que "el mejor enfoque" sería orientar hacia la formación de capital, aquellos recursos que estén dedicados al consumo improductivo, dirigiendo adecuadamente la inversión y asegurando que las utilida

des que se obtuvieran fuesen redistribuidas ampliamente. Sería ideal que parte de la inversión que se destine a la formación de los recursos humanos, se aplicara en mejorar las habilidades técnicas de los sectores más pobres así como que se invirtiera en tecnologías que requiriesen más mano de obra, ya que el desplazamiento del trabajador por la máquina, esto es la relación capital/trabajo, aumenta constantemente elevando los niveles de desempleo.

A.4.- Relación Gasto Público - Estructura Económica.

El incremento de los gastos públicos es un fenómeno que se ha podido observar siempre y en todos los países del mundo, sin embargo, es a partir de 1914, con el estallido de la primera guerra mundial, cuando la incidencia del mismo en los aspectos socio-económicos de los pueblos se hace mas notorio; el incremento del gasto público se debe a tres razones principales: (para Brochier y Tabatoni): a).- la industrialización y el desarrollo económico; b).- la influencia de las guerras; c).- el "estado providencia".

Analizando cada una de ellas se podrá comprender mejor la relación entre el volumen de los gastos públicos y la evolución de las estructuras económicas.

a).- El aumento de los gastos públicos como consecuencia de la industrialización y el desarrollo económico.

El proceso de industrialización que comenzó en el siglo pasado trajo aparejado un aumento en el nivel de vida de las sociedades capitalistas, donde el estado tomó a su cargo gran parte de los costos sociales del desarrollo económico. El estado debió aportar el "capital fijo social" que el desarrollo de las actividades privadas exigía, como ser carreteras, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc. La industrialización fue acompañada por una intensa urbanización y el estado se vio ante la necesidad de atender los servicios públicos, la sanidad, los medios de transportes urbanos y suburbanos. Todos estos gastos en que incurrieron los gobiernos y siguen incurriendo, son costes del desarrollo económico.

El desarrollo de nuevas y más sofisticadas técnicas, con métodos más perfeccionados, también contribuyeron a elevar los gastos del Estado ya que surgieron necesidades públicas más onerosas. Este mayor grado de perfección exigió personal mejor capacitado, conocimientos científicos y técnicos más avan-

zados y la investigación científica pasó a ocupar un lugar prioritario entre los objetivos de cada país.

Finalmente, la movilidad de poblaciones que se presentó con la industrialización provocó nuevos y mayores gastos para el Estado, ya que la demanda de productos y servicios públicos ha tendido a aumentar y a diferenciarse al igual que para los bienes y servicios privados.

En realidad, cualquier movimiento demográfico afecta a la Hacienda Pública. Si a consecuencia de los avances de la medicina y/o de los niveles de alimentación se logra prolongar el término de vida de los habitantes, el Estado tendrá que atender -- los requerimientos de este sector pasivo de la sociedad tanto en el campo de la sanidad como en el económico. En el caso que exista una gran explosión demográfica, se estará frente a una población de niños y jóvenes que provocará un aumento de los gastos de educación, sanidad, creación de empleos, y diversos gastos de capital.

b).- El aumento de los gastos públicos por la influencia de las guerras.

Los países que han sufrido las dos guerras mundiales sintieron la fuerte acción de éstas sobre sus gastos públicos, no sólo por el alto costo de las armas sino también por otros tipos de gastos como ser: gastos de liquidación de las hostilidades (retiro de minas, ayuda a refugiados, prisioneros, etc.); gastos de deuda vitalicia (pensiones por invalidez, pensiones a viudas e hijos de soldados fallecidos, pensiones a ex-combatientes, etc.); gastos de reconstrucción y equipo; intereses de los empréstitos públicos que se hicieron para sufragar los gastos de guerra.

En la actualidad los gastos militares en adquisición de material bélico, con o sin guerras, a mas de incrementar significativamente el gasto público, han contribuido al surgimiento, e incremento de efectos inflacionarios y al drástico aumento de la deuda pública.

c).- El aumento de los gastos públicos a consecuencia de la idea del "Estado Providencia".

Se mencionó que a partir de 1914 el ritmo de aumento de las funciones del estado se aceleró, acentuándose luego en 1930 a raíz de la gran crisis económica de ese año y a posteriori con

la segunda guerra mundial. Se abandonaron las teorías liberales del Siglo XIX adoptándose una ideología intervencionista, que asignaba al Estado nuevas responsabilidades ya fuera para dirigir y orientar la economía, asumir el mando total de ella como ocurre en los países de economía planificada, tomar a su cargo empresas que hasta ese momento habían estado en manos privadas ó respaldar y controlar esas mismas empresas sin convertirlas en empresas públicas. Es así como a través de todo el proceso de cambio no sólo en las doctrinas sino también en la conducta de la humanidad, se llega a una situación donde el Estado tiene que proveer un mínimo de satisfacción de sus necesidades a todos los habitantes de su país, convirtiéndose en su Estado-providencia. En estos casos el Estado no sólo tendrá los gastos que impliquen los servicios públicos y su administración sino también los subsidios a la actividad privada que aumentan el gasto público con el objeto de brindar un beneficio a la comunidad.

A.5.- Límite de los Gastos Públicos

Para guiar las decisiones acerca de la magnitud y naturaleza de los gastos públicos existen algunos principios que serán aplicados ó no según sea la finalidad que se quiere atender. Harold M. Somers expone los siguientes "principios del gasto público", los cuales no son mutuamente excluyentes pero sí muy distintos entre sí.

a).- Principios del gasto mínimo

Para algunos hacendistas el Estado debe gastar lo mínimo que sea posible pero sin hacer peligrar la protección de los ciudadanos, incluyendo dentro de la misma no solo los servicios de seguridad pública sino también aquellos servicios mínimos esenciales sin los cuales el pueblo no pueda seguir subsistiendo.

b).- Principio de la mínima interferencia con la iniciativa privada

Esta es una consecuencia del principio anterior pero a veces el Estado ante determinadas situaciones, tiene que efectuar gastos importantes por su volumen, tratando de interferir lo menos posible con la iniciativa privada, por medio de la aplicación de programas apropiados. Si se quiere cumplir este principio al pie de la letra, no sólo se tendrá en cuenta la interferencia que se producirá cuando la obra esté terminada, como en el caso de las obras públicas, sino también qué tanto

competirá con el sector privado como demandante de mano de obra y de materiales durante la construcción, salvo que su demanda se oriente hacia sectores que no son de interés de la actividad privada.

c).- Principio de la máxima ocupación

Si el objetivo de los gastos públicos es elevar el nivel de ocupación de todo lo que sea posible, es muy probable que el principio de mínima interferencia no sea respetado, situación que se presenta en épocas de grandes necesidades de empleo insatisfechas y profundas depresiones.

d).- Principio de máximo beneficio

En primer lugar habría que definir qué es el bienestar público y cómo alcanzarlo a lo cual indudablemente corresponderían múltiples respuestas diferentes en la mayoría de los casos, pero todos coincidirán en maximizar los beneficios del gasto público: hacer máxima la seguridad pública, maximizar el empleo, el ingreso nacional, el nivel de vida, etc.

El principio del beneficio máximo implica que la utilidad marginal social de cada unidad monetaria que se gaste en una actividad, sea superior que la utilidad marginal social*.

Duvergé presenta una distinción entre cargas públicas y gastos públicos y sostiene que lo que hay que limitar son las primeras pero no necesariamente todos los gastos públicos son cargas públicas, por lo tanto lo que interesa es la distribución del gasto y no su cuantía.

¿Qué es una carga pública? el mismo autor responde textualmente: "constituye carga para la comunidad toda absorción neta de la sustancia económica, es decir, todo consumo del Estado". Los gastos ocasionados por los servicios administrativos propiamente dichos son cargas públicas pues absorben bienes y servicios del circuito económico de la nación, por lo cual conviene que se reduzcan solamente hasta un cierto límite ya que son necesarios para el desarrollo de la economía nacional y del mismo Estado como entidad jurídicamente organizada.

En lo que se refiere a las transferencias parecería que no hay ninguna carga pública pues no se produce ninguna merma en el

*Somers M., Harold. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional FCE México, D.F. 1970 Págs. 45-48

circuito económico sino un desplazamiento de rentas cuya productividad aumentará al ser movilizadas a un sector más útil. Esta apariencia no corresponde en todo a la realidad puesto -- que hay subvenciones que el Estado otorga a actividades improductivas, fondos que se canalizan hacia usos inapropiados ó -- hacia inversiones públicas mal orientadas.

El problema del límite de los gastos públicos dejó de ser un -- problema económico para pasar a ser un problema político. -- En los países socialistas el Estado tiene a su cargo la totalidad de la actividad económica, por lo tanto los gastos públicos alcanzan el 100% de la renta nacional, y a partir de ese extremo hay una enorme escala descendente de la participación del gasto público en la vida económica nacional. La elección del lugar que se ocupará en esa escala es de tipo político y no -- económico o financiero.

En México, para procurar evitar el impacto negativo de un excesivo gasto público en la economía, el gobierno realizó varias modificaciones en sus finanzas a partir de fines de 1982.

- 1.- Canceló aquellos programas y proyectos que no tenían -- mayor prioridad.
- 2.- Reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública en 1983, en función de la cual reestructuró Secretarías de -- Estado y comenzó a ejercer mayor control sobre las empresas públicas, fideicomisos y entidades dependientes -- del Gobierno.
- 3.- Cada Secretaría de Estado realizó un estudio profundo -- acerca de las entidades públicas comprendidas en sus -- respectivos sectores con el fin de determinar claramente la necesidad de su existencia y el rol que desempeñaban en la vida económica nacional. Luego de estos estudios el Gobierno de México decidió liquidar, fusionar vender o transferir a los Estados alrededor de 230 empresas paraestatales y algunos fideicomisos.
- 4.- Se extinguieron 16 Comisiones Intersecretariales
- 5.- Se redujo el número de Direcciones Generales en el Gobierno Federal.
- 6.- Se eliminaron plazas de confianza y se congelaron puestos sindicalizados por un promedio de 80.000 plazas vacantes.

El resultado de estas modificaciones permitió reducir el déficit de las finanzas públicas pasando de 18.3% en 1982 a 8.7% --

en 1983 y a 7% en 1984.

El gasto público también disminuyó en 1983 en 30% y se mantuvo estable durante 1984 si es que no se toma en cuenta el pago de la deuda.

No existen dudas acerca de la importancia de la participación del Estado en la economía pero tampoco existen dudas que esa participación debe llegar hasta el límite en que comiencen a -- observarse rendimientos decrecientes. Por lo tanto, para seguir siendo un estado fuerte y rector de la economía de México, el Estado ha decidido liberar algunas ramas de la actividad económica que antes se encontraban bajo su égida. (Excelsior, 11.5.85, La Crisis, Sector Público, Disminución de Desequilibrios, Raúl Olmedo).

A.6.- Efectos de los Gastos Públicos

Los efectos de los gastos públicos pueden analizarse desde tres puntos de vista:

- a).- Según su finalidad principal que es la de atender a la comunidad brindándole bienes y servicios que son necesidades públicas: defensa, justicia, carreteras y obras públicas en general, etc.
- b).- Conforme afecte las relaciones entre actividad pública y privada ya que de hecho el gasto público producirá modificaciones que incidirán sobre los elementos que conforman el equilibrio económico: ahorro, inversión, nivel general de precios y salarios, distribución de la renta.
- c).- Lo manifestado en los dos puntos anteriores, -- indica que habrá transformaciones en los mecanismos económicos las -- cuales se prolongarán a través del tiempo en una serie ininterrumpida de gastos e ingresos que nacieron con el gasto público inicial. Este fenómeno de la generación de ingresos y su ampliación ó difusión se explica mediante la teoría del multiplicador, que se expóndrá oportunamente.

A continuación se presenta en forma sintética la agrupación de los -- efectos económicos de los gastos públicos (GP):

1.- Efectos de los G.P.
en la Producción

- a) Efectos eccos.
de los gastos
militares
- b) Subvenciones
económicas
- c) Gastos socia
les

{ de explotación
{ de equilibrio
{ de equipamiento

2.- Efectos de los G.P.
en la distribución -
de la renta.

3.- Efectos de la multi
plicación de los G.P.

1.- Efectos de los gastos públicos en la producción

a).- Gastos Militares

Los gastos públicos tendrán una repercusión directa sobre la actividad económica de acuerdo a cuál sea la naturaleza del gasto. En este sentido los gastos para la defensa nacional, los gastos militares, son considerados el prototipo del gasto improductivo, ya que desvían recursos que podrían utilizarse en consumo y/o inversión, impidiendo que el producto nacional alcance realmente el nivel potencial que posee.

Existen algunos gastos militares que no son improductivos y que sí contribuyen al incremento de la renta nacional; ejemplo, gastos de investigación científica y técnica que conducen hacia el desarrollo de nuevas tecnologías factibles de aplicar en diferentes áreas de la ciencia. -- Los gastos militares que se destinan a la creación de -- bienes duraderos que tengan una utilidad social más allá del momento mismo del gasto, como ser aeropuertos ó -- aeródromos que se construyan con fines militares o que puedan ser utilizados por civiles no son gastos improductivos.

b.- Subvenciones económicas

En el caso de las subvenciones, que pueden destinarse -- tanto al sector empresarial público como al privado, se -- contemplan diversos efectos económicos aunque por lo --

general están relacionadas con la política de precios y el combate contra la inflación.

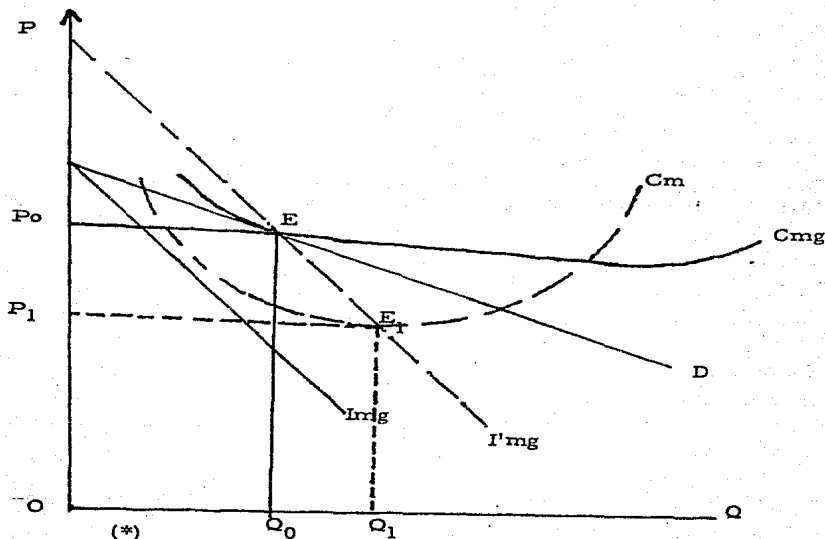
En el que se distinguen tres tipos de subvenciones:

- b.1) de explotación, para compensar obligaciones impuestas por el Estado a algunas empresas ó para estimular el desarrollo de ciertas actividades;
- b.2) de equilibrio, para restablecerlo en empresas deficitarias de interés público;
- b.3) de equipamiento, para facilitar la inversión.

Veamos como afectan los subsidios o subvenciones en un régimen de competencia perfecta al volumen de la producción. Normalmente las subvenciones a las empresas se otorgan en forma proporcional a su producción marcándose se una cantidad fija por unidad de producto vendida. Esto obviamente significa un aumento en el ingreso del empresario que se verá acompañado de un aumento en la producción. Este aumento será pequeño si se está trabajando a costes crecientes pues la subvención servirá para cubrir parte de esos costes, ó será muy significativo si se trabaja a costes decrecientes pues la subvención irá a sumarse al beneficio.

En el primer caso el mayor beneficiado será el productor y en el segundo el consumidor, siempre y cuando sean los mismos consumidores los encargados de evitar que los productores dejen cautiva la subvención aumentando los precios. (ver cuadro página siguiente)

Hay que hacer notar que existen efectos muy característicos según la clase de subvención de que se trate, así las subvenciones que se otorgan a los exportadores tienen como objeto transferir recursos que se habrían empleado en el mercado interno hacia actividades productivas para atender el comercio exterior. La utilidad de este tipo de subvención radica en que además de que se incrementará la producción esta será vendida a los mercados extranjeros generando divisas y dando posibilidad de importar otros bienes necesarios para el desarrollo de la producción nacional. ¿entre quiénes se distribuye el beneficio de las subvenciones a la exportación?



(*) C_m = Costo Medio; C_{mg} = Costo Marginal; I_{mg} = Ingreso Marginal antes de la Subvención; $I'mg$ = Ingreso Marginal después de la Subvención; --- OQ_0 = Volumen producido antes de la Subvención; OQ_1 = Volumen producido después de la Subvención; E = Punto de equilibrio antes de la Subv.; E_1 = Punto de Equilibrio después de la Subvención.

En primer lugar, y de acuerdo a las condiciones cambiantes, entre los productores nacionales y los compradores extranjeros, que pueden comprar productos nacionales a precios muy bajos, proviniendo la financiación de los consumidores nacionales que pagan impuestos sobre el consumo y de los grupos con determinados niveles de renta sobre la cual también tributan.

Cuando los exportadores tienen que soportar pesadas cargas fiscales las subvenciones tienen por objeto com--

pensar en parte esas erogaciones para restablecerles la competitividad en el mercado internacional, y en caso -- que la moneda del país exportador esté sobrevaluada la -- subvención al exportador cumple aproximadamente el pa -- pel de una devaluación. Las subvenciones que se otorgan a las empresas privadas pueden ser de equilibrio, de -- explotación ó de equipamiento. Las dos primeras a me -- nudo son transferencias sociales "disfrazadas" que se -- hacen a los productores permitiendo la supervivencia de empresas deficitarias, en la mayoría de los casos, que sólo son escollos al desarrollo del producto social. Di -- ferente es la situación cuando se trata de subvenciones -- para equipamiento, pues estas permiten que la formación de capital a nivel nacional aumente y se mantenga el cre -- cimiento sostenido de dicho producto; que las inversiones sean orientadas hacia las actividades productivas más -- convenientes para alcanzar el equilibrio de la balanza de pagos; que aquellas empresas ó fábricas cuyos productos cayeron en obsolescencia puedan rehabilitarse ó transfor -- marse haciendo un uso más productivo de los recursos; etc.

Las empresas públicas también reciben subvenciones de equilibrio ó de explotación destinadas a cubrir sus défi -- cits, y los beneficios van a parar en manos de los usua -- rios de los servicios públicos ó de los bienes que produ -- cen la empresa.

c).- Gastos Sociales

Por último, se hará referencia a los efectos de los gas -- tos sociales en la producción agrupando bajo esa denomí -- nación a todos los gastos públicos, tanto los efectivos en bienes y servicios destinados a la atención de las necesi -- dades de la comunidad, como los de transferencia. Sus efectos inmediatos lógicamente son la satisfacción de -- esas necesidades, pero además tienen efectos económi -- cos, especialmente sobre la producción y sobre el nivel del producto social.

Estos gastos proporcionan bienestar a los trabajadores, mejoran sus condiciones de vida, elevan los niveles de -- sanidad y también de esparcimiento, lo cual tiende a au -- mentar la eficiencia de la mano de obra y por consiguien -- te la productividad de la misma. Iguales consideraciones

pueden hacerse con respecto a los gastos realizados en - capacitación y perfeccionamiento profesional de los tra- bajadores.

Además de influir en la productividad, los gastos socia- les inciden sobre la estructura del consumo y a través - de ella sobre la producción de bienes y la estructura de - las inversiones. Un rubro en el cual se nota claramente la influencia de los gastos sociales, en especial los que - están dirigidos hacia los sectores más necesitados o des - validos como es el caso de los ancianos, es el de la aten - ción médica, seguido por un fuerte impulso a la produc - ción de bienes de consumo masivo, con calidades estan - darizadas y de bajo precio.

Según los gastos sociales sean en especie, servicios gra - tuitos para los usuarios, ó en dinero efectivo, donde los beneficiarios deciden el uso que le darán, así serán sus efectos. En el primer caso se trata de fomentar un con - sumo determinado por mecanismos políticos y el Estado puede en ese caso actuar más fácilmente como regulador de algunos mercados. El peligro que encierran estos gas - tos es el de ser gratuitos y por lo tanto proclives a ser - derrochados. En el segundo caso se supone que se desti - narán al consumo pues son pagos de asistencia, de segu - ros de desempleo, de pensiones a la invalidez cuyo desti - no final es totalmente imprevisible, por lo tanto sus efec - tos también lo son.

2.- Efectos de los Gastos Públicos sobre la Distribución de las - - Rentas.

Se habla con mucha frecuencia de que los gastos públicos tie - nen como función principal la redistribución de las rentas esto es, corregir a través de la utilización de herramientas finan - cieras la distribución inicial, la cual se concibe como una si - tuación supuesta donde el Estado no ejerce ninguna influencia - sobre la redistribución de las renta. Para poder apreciar la - incidencia de los gastos públicos en la mencionada distribución, no sólo hay que considerar los gastos sino que también se hace necesario conocer las exacciones fiscales y analizar el impac - to en conjunto. El autor Luc De Wulf en su "Estudios sobre la incidencia fiscal en países en Desarrollo"* expresa que todos los autores que trataron el tema de la incidencia de los gastos públicos tomaron en cuenta la incidencia tanto de los gastos co

* In: Política Fiscal en América Latina. Textos:..... Selección Arturo C. - Porzecanski, CEMLA México, D.F., 1977.

mo de los impuestos.

Si se tuviera "un sistema impositivo altamente progresivo, -- combinado con un sistema de gastos que distribuya los beneficios de los impuestos, daría por resultado un presupuesto neutro desde el punto de vista de la distribución". T. Barna al describir un método para medir la redistribución de las rentas en su obra "La redistribución de los ingresos a través de las Finanzas Públicas", hizo referencia a un sistema financiero neutro al cual definió como un sistema fiscal que compensa exactamente los efectos distributivos del gasto público, igualando las exacciones y los beneficios. Esto significa que cuando se habla de la redistribución para una persona o grupo de personas se está haciendo referencia a la diferencia en más ó en menos, -- entre lo que se paga al Estado y lo que se recibe de él. Se -- mencionan tres tipos de mediciones de la redistribución entre los múltiples métodos que existen:

- a).- Vertical, se refiere a la redistribución de las rentas por su magnitud, entre pobres y ricos, y la influencia que en este proceso tiene la Hacienda Pública.
- b).- Horizontal, se refiere a la redistribución entre diferentes sectores de la sociedad.
- c).- Oblicua, es una combinación de las dos anteriores.

Regresemos a la obra de De Wulf; este autor expresa que para analizar el impacto del gasto público en la redistribución existen los siguientes enfoques básicos:

- 1.- Del "flujo monetario": centra su atención en quién ó quienes son los que reciben los pagos directos que el Estado realiza cuando compra bienes y/ó servicios, y no en quienes reciben el beneficio de esos gastos.
- 2.- Del "beneficio": es exactamente lo contrario del anterior pues en este caso se hace énfasis en los servicios que el Estado presta y en quienes son los beneficiados.
- 3.- El autor no lo denomina de ninguna forma pero podría llamarse "Enfoque de las transferencias" pues se refiere a la influencia que éstas ejercen sobre el patrón de gastos de la economía y sobre el precio de los recursos y de -- los bienes producidos, considerando a tales transferen--

cias como traspaso de poder adquisitivo del sector público al sector privado.

- 4.- "Enfoque Contable": comparar los costos de los insumos utilizados por el sector público con el valor de su producción sin importar quien recibe el beneficio.
- 5.- "Enfoque de compartimiento": es muy subjetivo y poco recomendable pues se basa en la valoración que haga del beneficio quien supuestamente lo recibe.

Lamentablemente la investigación acerca de los efectos redistributivos del gasto público choca con una gran diversidad de problemas conceptuales, tantos como investigadores existan en la materia, pues cada uno de ellos utiliza métodos distintos para valuar la asignación de los gastos públicos y su impacto redistributivo. El economista De Wulf en el estudio que se mencionó con anterioridad hace la distinción entre gastos de beneficio general y gastos de beneficio específico. Los primeros son los gastos que se efectúan en la producción de bienes sociales ó aquellos bienes que todos consumen y que, por lo tanto, la actividad privada no puede atenderlos eficientemente. En esta categoría se incluyen cuatro tipos de servicios: defensa, justicia, diplomacia y administración general.

Para distribuir los beneficios de estos gastos hay varios métodos pero en realidad la asignación es un tanto dificultosa; unos autores la realizan en forma directamente proporcional a los niveles de ingreso, otros hacen una distribución igualitaria per cápita, algunos más distribuyen el 50% del gasto en forma pareja per cápita y el otro 50% lo asignan en proporción al ingreso; resumiendo, no existe una base definitiva y suficientemente justificada para adoptar un método por ser superior a otro.

Los segundos son gastos que tienen un beneficiario perfectamente identificable, al menos teóricamente, y esta es una de sus diferencias con los anteriores. En estos gastos se incluyen los de educación, los de obras públicas, carreteras, puentes, agua potable y alcantarillado, etc.

A partir del análisis de estudios efectuados por varios economistas para ocho países, el autor concluye que los grupos de menores ingresos reciben un mayor beneficio proporcional a sus rentas que los grupos con mayores ingresos. En este caso se dice que el patrón de incidencia de los beneficios es "regresi-

vo" ó, lo que es igual, favorable a los pobres, aunque a veces se está ocultando que al considerar montos absolutos los sectores más necesitados son los menos beneficiados.

En virtud de que la distribución de los gastos de beneficio general es muy variable según el método de asignación que se aplica, el análisis se orienta hacia la incidencia distributiva de los gastos de bienes específicos los cuales, a criterio del autor, "pueden constituir el método fiscal más importante para redistribuir el ingreso".

3.- Efectos de la Multiplicación de los Gastos Públicos

Los gastos públicos tienen consecuencias directas e indirectas sobre la actividad económica. Las primeras se manifiestan a través del aporte que hombres y recursos hacen a la creación del producto social. Las segundas implican un aumento de la demanda de bienes y consumo como consecuencia de los ingresos generados por el aumento del gasto público. La expansión de esa demanda y su relación con el gasto inicial se miden por medio del multiplicador, que "es el número por el que un incremento inicial de los gastos públicos debe multiplicarse a fin de obtener el aumento del ingreso atribuible a estos gastos públicos: llegándose al ingreso final como resultado de gastar sucesivamente el aumento inicial del ingreso"*.

Cuando el Estado incurre en un gasto público está creando rentas que se distribuirán entre consumo y ahorro; la porción destinada al consumo creará nuevas rentas y así sucesivamente se irán produciendo nuevas fases de ingreso-consumo-ahorro en forma decreciente. La renta total que se origine en un aumento de la renta final se calcula considerando la propensión marginal a consumir en cada fase, ésto es la proporción que de un aumento del ingreso se gasta en consumo sucesivamente, lo cual se expresa a través de una serie $1 + c+c^2+c^3+c^4+c^5+.... + c^x$ cuyo valor es $\frac{1}{1-c}$ donde c, que es la propensión --

marginal a consumir, es menor que 1. También se puede expresar que el multiplicador es la inversa de la propensión marginal al ahorro, $1/s$, donde $s = 1-c$. La mayoría de los autores que han tratado el tema hacen hincapié en que pueden existir -- filtraciones entendiendo por ellas la partes del ingreso que se destinan al atesoramiento ó al reembolso de deudas, montos -- que no deben considerarse en el multiplicador ya que no son -- fondos que creen un aumento de la producción.

* Sommers Harold ob cit. pág. 54

El principio que se utiliza para analizar el efecto de los gastos públicos sobre la inversión privada se denomina "principio de aceleración y amplificación de la demanda derivada", y formu la la relación entre la demanda de cualquier producto y la plan ta industrial necesaria para producirlo. Hay tres variables -- que deben tenerse en cuenta al realizar este tipo de análisis y son la sucesión de tiempo, las interrelaciones entre el principio de aceleración y otros aspectos de la teoría económica y -- los cambios técnicos que originan cambios en la intensidad del capital.

El principio de aceleración señala que las variaciones en la de manda de bienes de capital está determinada por los cambios -- en la tasa de variación del consumo ó lo que es lo mismo, la -- demanda de bienes de capital se deriva de la demanda de bienes de consumo. La proporción entre la cantidad de inversión y la variación del consumo se denomina acelerador.

Si bien este principio no se desarrolló originalmente para tratar los gastos públicos es frecuentemente utilizado para mos-- trar los efectos públicos sobre las decisiones de inversión en -- la empresa privada.

La expresión matemática del acelerador es:

$$I_n = A (C_n - C_{n-1})$$

donde I_n es la inversión neta en un período "n"; A es el acelerador y C_n el consumo en el período "n". En el presente trabajo no se pretende desarrollar métodos de cálculos sino solamente mencionarlos a título informativo. Harold Sommers -- (p. 136) presenta un análisis de los efectos de los gastos públicos sobre el ingreso nacional a través del volumen de consumo y del volumen de la inversión privada, como una consecuencia del multiplicador y del principio de aceleración.

El primer supuesto sustentado es que los pagos en efectivo que el gobierno realiza tienen como consecuencia inmediata un aumento de la demanda de toda clase de bienes y servicios. Se -- clasifican los gastos en cuatro categorías:

- 1.- Compra directa de bienes por parte del Gobierno, lo cual implica entrega de dinero a empresas privadas cuyo mon to se distribuirá en sueldos, rentas, intereses, dividen dos, que a la vez crearán nuevos ingresos, una parte de los cuales se destinará al consumo de otros bienes y ser

vicios.

- 2.- Pagos directos a servidores públicos y a beneficiarios de ayuda social por servicios prestados, llamados consumidores productivos, quienes gastarán la mayor parte de su ingreso en bienes de consumo.
- 3.- Combinación de los dos tipos de gastos antes mencionados, que implican el pago a una empresa privada, por ejemplo por compra de materiales para la construcción, y el pago a obreros y empleados que intervendrán en la construcción de un edificio público.
- 4.- Transferencias, las cuales no implican una producción inmediata de bienes y servicios.

Con respecto al cálculo de la magnitud de variación que se presente en el consumo como una consecuencia del incremento del gasto público, se aplicará el principio del multiplicador.

Al considerar los efectos de los gastos públicos en la inversión privada, se vuelve a hacer hincapié en la obra de Sommers sobre el carácter de demanda derivada que tiene la demanda de bienes de capital, con respecto a la demanda de los bienes que producen, ya sea que se trate de bienes de capital ó bienes de consumo. Si el gobierno decide aplicar un programa de gastos públicos, habrá un incremento en la demanda de bienes de consumo, esto implicará aumento de la producción que al aproximarse a un nivel muy cercano al pleno empleo de los equipos se acompañará de un aumento en la demanda de bienes de capital.

Como se mencionó anteriormente, las variaciones que se producen en este proceso pueden ser medidas a través del "acelerador", cuando se conocen ó pueden estimarse el resto de condiciones implicadas.

B.- El Ingreso Público

En los últimos años, en todo el mundo se ha prestado gran atención a los gastos públicos, estableciendo procedimientos y métodos mejorados para su estimación clasificación, ejecución y control. No ha sucedido lo mismo con respecto a los ingresos públicos, pues las técnicas utilizadas para su cálculo son las mismas que vienen aplicándose desde mucho tiempo atrás. Para cubrir sus gastos el Estado necesita allegarse fondos teniendo en cuenta que

"la peculiaridad de la producción pública reside en que precisa de una financiación específica (diversa de la economía privada) y que debe gobernarse por un doble principio:

- a). 'El puramente fiscal que supone existe una distribución equitativa de la renta nacional; tal principio lleva al impuesto proporcional sobre la renta.
- b). - El principio político social " (Musgrave, Richard; Teoría de la Hacienda Pública - Pág. XIX - Ed. Aguilar).

La elección financiera en toda sociedad, es una elección política que se adopta en función de las características propias de cada organización institucional.

"En cualquier sociedad desarrollada existe cierta organización política que puede o no ser representativa de los miembros que forman la sociedad, pero que en cualquier caso posee una autoridad coactiva sobre ellos... Tal organización política desempeña ciertas funciones que suponen la realización de ciertos gastos, que requieren una serie de ingresos... Tales operaciones de gastos e ingresos se realizan en la vida actual en dinero" (A.C. --- Pigou: A study on Public Finance Edit. Macmillan, Londres, 1949, pág. --- 1).

Las operaciones de la Hacienda Pública implican obviamente flujos monetarios de ingresos y pagos pero los problemas que más requieren de su atención es cómo asignar esos recursos, distribuir la renta, alcanzar estabilidad en los precios y el pleno empleo. Musgrave Richard, ob. cit.

Es así que cuando se hace referencia a la administración financiera, se está hablando de aquella parte de la administración pública cuyas tareas principales son:

- a). - Obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos.
- b). Velar por su uso eficaz y rentable, sin perder de vista que la gestión financiera será muy diferente entre sí y con el sector privado, en cada uno de los agentes de la Administración Pública: Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Con respecto a los recursos necesarios, el Estado tiene el poder de establecer tributos, por medio del Poder Legislativo, como fuente principal de ingresos y además tiene la prerrogativa de generar dinero a través del Banco Central, controlando la magnitud de la oferta monetaria del Sistema.

La financiación de los gastos públicos ya sea por impuestos, empréstitos o emisión de dinero, es independiente de los gastos en sí mismos y el Gobierno Federal por lo general primero determina sus gastos y luego cómo conseguirá los fondos necesarios para cubrirlos, no así los Gobiernos Estatales y Municipales que no gozan de la misma libertad.

Es bastante usual que se haga una estimación de los ingresos que serán recaudados en el ejercicio fiscal siguiente al actual, pero este método trae implícito un amplio margen de error pues existen factores distorsionantes de la actividad económica que muy probablemente influyan sobre las percepciones totales del gobierno y que, en el momento de estimarlos, no puedan ser previstos (1).

El problema surge cuando se asumen compromisos de gastos sin tomar en cuenta la importancia que tiene un buen programa de ingresos y su relación con la política fiscal, y sin brindar mayor atención a las estructuras tributarias, a una correcta distribución de las fuentes de ingresos y a una administración más efectiva de los mismos, lo cual habría evitado la caída en el desequilibrio presupuestario.

El presupuesto es un plan para financiar la actividad gubernamental y un instrumento básico de la política fiscal de donde se desprende que la atención debida a los ingresos dentro del cuadro global es un aspecto relevante a considerar.

El equilibrio presupuestario, o sea la igualdad de ingresos y egresos, pueden lograrse de diferentes formas:

- 1).- Restringiendo el gasto público
- 2).- Incrementando el número de fuentes proveedores de fondos
- 3).- Recurriendo al empréstito.

Para decidir cuál de las medidas se adoptará habrá que hacer un análisis cuidadoso de las mismas dejando lo más claro posible cuál de ellas, o su combinación, se acerca más a una práctica financiera eficiente así como a las tendencias y posibilidades económicas proyectadas para el largo plazo.

Se ha comprobado que recurrir a los empréstitos de urgencia, cambiar imprevista y drásticamente la estructura tributaria o el nivel de tarifas, detener reducir o cancelar programas de gasto público, generalmente acarrear desconfianzas en el gobierno e inestabilidad monetaria, por lo que se debilitan las condiciones necesarias para el desarrollo económico.

(1) Modernización de la Administración de Rentas Públicas-Centro Regional de Ayuda Técnica México /BIAS 1970.

A).- Fuentes de Ingresos

Prácticamente, la mayoría de los países del mundo tienen similares fuentes de recursos siendo la principal la tributación, a la cual se agregan otras también importantes. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos públicos provienen de diferentes tipos de impuestos con vigencia casi universal, adoptando las modalidades propias de cada país.

A continuación se detalla someramente las principales fuentes de ingresos públicos. (1)

- a) Tributación. - Sobre: bienes inmuebles, importación y exportación, ingresos, herencias, consumo, transacciones (ventas, traslaciones de dominio).
- b) Empréstitos. - Internos
- Externos
- c) Operaciones comerciales. - Venta de bienes públicos
- Explotación de Recursos Naturales.

John F. Due enumera cinco fuentes de ingresos estatales:

- 1). Venta de Bienes y Servicios: El Estado cobra a sus ciudadanos, determinadas sumas de dinero en concepto de derechos por los servicios que de él reciben, allegándose de esta forma una parte de los recursos destinados a financiar su producción.

Ejemplo de estos servicios son el correo, la electricidad, el agua potable, el transporte público, carreteras, etc.

Algunos de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos no tienen un precio en el mercado, ya que no hay una forma equitativa y justa de establecer cuánto de ese servicio recibe cada persona. Son servicios que no pueden cuantificarse como la Defensa Nacional, la seguridad pública o la justicia. Es así que, al no poder hablar de "precio", tampoco puede hablarse de "venta de tales servicios". También son ingresos del Estado los que resultan de la venta o concesión de derechos sobre las tierras públicas sobre la extracción de minerales, la explotación del subsuelo, de los mares, bosques, etc.

- 2).- Impuestos: Son la principal fuente de ingresos del Estado. Como se dijo en el párrafo anterior, el Estado no vende los servicios que - -

(1) John F. Due, Análisis Económico de los Impuestos - El Ateneo.

presta pero sí tiene que financiar a los órganos y agentes encargados de ponerlos al servicio de la comunidad. Por lo tanto, es la misma comunidad quien deberá contribuir a ese financiamiento por medio -- del pago de impuestos, que son obligatorios y acordes con las Leyes Tributarias que el Estado en ejercicio de su soberanía, ponga en vigencia.

- 3).- Crédito Público: Exactamente como lo hace cualquier persona física o moral de carácter privado, el Estado puede recurrir al crédito como fuente provisional o temporaria de fondos, con la intención de cubrir esa deuda que asume con dinero proveniente de otras fuentes. -- Al hablar de deuda pública se verá que esta no era la situación más frecuente. Una diferencia entre deuda pública y deuda privada es que el Estado puede desconocer su deuda si así lo estima conveniente ó necesario mientras que el deudor privado no puede hacerlo y en última instancia tendrá que recurrir a nuevos créditos o declararse en quiebra.
- 4).- Emisión de papel moneda: El Estado por derecho soberano, puede crear moneda y otorgarle poder cancelatorio ilimitado, pero este método de obtener recursos implica el grave peligro de la inflación y -- de la pérdida de confianza en la estabilidad gubernamental. Sus efectos son similares a los que se producirán si el Estado recurrieran al crédito de su Banco Central, esto es utilizando sus reservas monetarias.
- 5).- Subsidios Intergubernamentales: Si bien no es una fuente de ingresos tradicional ni permanente puede aparecer en determinadas circunstancias coyunturales ya sea para un fin específico sujeto a comprobación o de otra naturaleza.

B.- Clasificación de los Ingresos

Existen tantas clasificaciones de ingresos como criterios al respecto; así en la obra "Sistema de Presupuesto por Programas y Actividades" escrita por el Profesor Orión Alvarez, los ingresos públicos se clasifican desde el punto de vista económico y desde el punto de vista funcional.

B.1.- Clasificación Económica

Permite establecer la influencia del financiamiento público sobre el Sistema Económico Nacional y la intensidad de la presión que sobre el mismo ejerce la tributación. Además es muy útil para que los Gobiernos definan su política fiscal como base de

programación de los ingresos a mediano y largo plazo. De no hacerse así, acontece que ante un déficit presupuestal se recurre a cualquier fuente totalmente imprevista, muy probablemente inconveniente e inadecuada para financiar la producción de bienes y servicios para la sociedad. La clasificación económica distingue a los ingresos públicos como sigue:

B.1.1.- Ingresos Corrientes

a).- Ingresos Tributarios

Impuestos

Directos e Indirectos

Tasas

Contribuciones de mejora y de Seguridad Social

b).- Ingresos no Tributarios

Multas

Ingresos contractuales

B.1.2.- Ingresos de Capital

a).- Recursos del Crédito

{ empréstitos internos
{ empréstitos externos

{ voluntarios forzosos.

b).- Recursos del Balance

El modelo de Código Tributario preparado para el programa - conjunto de tributación OEA/BID define como sigue los ingresos corrientes y de capital.

INGRESOS CORRIENTES

Ingresos Tributarios: son prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Impuestos: tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al

contribuyente.

Impuestos directos: son los que afectan las utilidades de los - productores.

Impuestos indirectos: son los que afectan los precios. La diferencia entre renta nacional a precio de mercado y renta nacional a precio de factores forman el total de los impuestos indirectos.

Tasa: tributo cuya obligación tiene como hecho generador la - prestación efectiva o potencial de un servicio público que el - contribuyente recibe en forma perfectamente individualizada.

Contribución especial: tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o a las actividades que constituyan el presupuesto de la obligación.

Contribución de mejora: destinada al mejoramiento de una obra pública e incrementar su valor inmobiliario.

Contribución de Seguridad Social: prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión.

Ingresos no tributarios: son las multas y el producto de los - contratos suscritos por el Estado.

INGRESOS DE CAPITAL

Recursos de Crédito: empréstitos internos ya sean voluntarios o forzosos y empréstitos externos.

Recursos del Balance: superávit del ejercicio anterior ahorro en cuenta corriente más disponibilidades provenientes de la -- cancelación de reservas y más otros ingresos no corrientes - distintos de los empréstitos.

B.2.- Clasificación Funcional

Los ingresos se agrupan de acuerdo al sector que realiza el - pago, pudiéndose apreciar los efectos que ejercen los impuestos sobre los diferentes sectores de la actividad económica: -

agricultura, industria, comercio, transportes, servicios públicos, minería, etc. Además posibilita verificar la compatibilización entre los programas de fomento vía gasto público y la carga tributaria que debe soportar cada sector, para evitar que la segunda anule al primero.

Algunos efectos de los Ingresos

Una de las características de la actividad pública mundial contemporánea es la intención declarada por los gobernantes de incrementar la productividad nacional y elevar el nivel de vida, como medio para alcanzar el desarrollo económico procurando distribuir con equidad los resultados de esa mayor productividad entre sus ciudadanos. El dilema es cómo y con qué se van a lograr esos buenos propósitos. Es conocido que la mayor parte de los ingresos públicos está integrada por la tributación de los individuos quienes, en muchos casos se han sentido defraudados por el mal uso gubernamental de sus aportes, y a pesar de ello, son el respaldo de la estructura tributaria del país. Normalmente, en especial en los países menos desarrollados, se presta poca atención a los efectos que tiene la estructura de los ingresos públicos sobre el Sistema Económico Nacional, logrando en la práctica solo resultados contrarios a los objetivos y propósitos del Gobierno.

Los programas de ingresos públicos están íntimamente ligados con el desarrollo y estabilidad económica, que a la vez depende de un uso efectivo de los recursos y de la creación de bienes productivos. Si el gobierno decide establecer impuestos bajos, nada garantiza que el nivel de ahorros aumentará o que éstos se utilizarán en bienes productivos, pero si los impuestos fueran altos inmediatamente se notaría una merma en las inversiones privadas, escasez de capital para préstamos, aumentos de las tasas de interés y una situación de contracción económica general. De lo anterior se infiere que la política tributaria, aplicada en el momento oportuno, puede ser un buen instrumento de regulación económica produciendo efectos positivos para el desarrollo económico algunos de los cuales se comentan a continuación:

C.1.- La tributación como estímulo a la actividad económica privada.

Si existen ahorros disponibles, el posible inversor analizará las ramas de actividad que le ofrezcan mayores márgenes de ganancias, lo cual en muchos casos depende del nivel impositivo a que esté sometido la misma. La excepción impositiva de empresas nuevas surte un efecto impulsor y de expansión en

especial si se liberan de tributación el capital, los bienes inmuebles, ó se conceden moratorias para el pago de impuestos sobre ingresos y utilidades. La alta imposición a los productos importados no implica con seguridad que la industria nacional producirá para sustituir a importaciones, ya que se necesita de tecnología como factor principal.

En general, es necesario que se analicen los efectos que la tributación ejercerá sobre el desarrollo económico y que luego se hagan los ajustes necesarios en su estructura adaptándola para estimular o canalizar las inversiones.

C.2.- La tributación como control de la actividad inversionista privada.

Cuando existen recursos monetarios que se orientan preferentemente hacia el atesoramiento improductivo o la tenencia de tierras ociosas, el gobierno puede aplicar medidas tributarias castigando este tipo de inversiones.

Gravar los artículos de lujo con altos impuestos es otro medio para desalentar su consumo, haciendo que esos fondos se orienten hacia otro tipo de productos esenciales o hacia el ahorro.

Normalmente los artículos de lujo contienen un alto porcentaje de insumos extranjeros utilizados para su fabricación por lo que, si la demanda de esos artículos baja el gobierno estaría haciendo un ahorro de divisas.

C.3.- La tributación como equilibrador en la distribución de las rentas

Los sistemas socio-económicos imperantes en la mayor parte del mundo hacen que la distribución de la renta entre la población presente agudas diferencias. Es así que junto a cuantiosas fortunas se encuentran estados de extrema pobreza, con las consecuencias sociales y políticas fácilmente predecibles. Es a través del Sistema impositivo como se puede lograr una redistribución en 2a. instancia de la renta, canalizando los fondos provenientes de los impuestos hacia actividades y servicios para la comunidad. De esta manera el Estado crea demanda efectiva que estimulará una mayor inversión en actividades productivas con el consiguiente fortalecimiento de la economía y elevación del nivel de vida.

I.4. - FINANCIAMIENTO

"El financiamiento del Sector Público se obtiene mediante la aplicación de tributos, la obtención de ingresos por venta de bienes y servicios, el endeudamiento público y las donaciones". (1)

En primer lugar, como se expuso en el punto referente a los ingresos, por medio de la tributación, los gobiernos tienen la posibilidad real de transformar y orientar la conducta de los agentes económicos para alcanzar los objetivos que respectivamente se hayan propuestos.

Antes de Keynes el único medio de que el Estado disponía para influir en la vida económica nacional era la política monetaria y su objetivo primordial era la estabilidad de precios. A partir de los años 30 y de la difusión de la teoría general de Keynes se añade otro instrumento para lograr el desarrollo económico, que es la política fiscal, y otro objetivo, el pleno empleo, - al cual se agregaría poco tiempo más tarde el crecimiento económico sostenido, redistribución de los ingresos y modificación de las estructuras imperantes especialmente en los países dependientes.

En segundo lugar, el Estado puede percibir ingresos provenientes de su actividad como productor, captados por medio de precios y tarifas a través de los cuales podrá influir sobre el sistema de precios relativos. Los efectos que se produzcan pueden esquematizarse brevemente como sigue:

Costos unitarios = precios unitarios	economías externas
Costos unitarios \searrow precios unitarios	economías externas; redistribución de ingresos
Costos unitarios \swarrow precios unitarios	canalización de ingresos del sector privado hacia el público.

Entercer lugar como fuente de financiamiento figura la Deuda Pública ó Crédito Público sobre la cual se ahondará en el punto 1.5

En la definición de las acciones del Estado que dan los autores Cibotti y - - Sierra, expresados en la Obra PPP previamente citada, se define el Financiamiento como la acción que además de proporcionar al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y acumulación, está dirigida a transferir ingresos dentro del Sector Privado. En otras palabras consiste en procurar medios de pago que le permitan adquirir recursos a fin de combinar-

(1) Vladimiro Arellano. La Evaluación de las Acciones del Sector Público
Revista ASIP Nº 7 - Dic. 75 - Caracas, Venezuela.

los adecuadamente, para producir bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

El tema del financiamiento, durante los últimos años ha tenido diferentes opiniones, y en la mayoría de los casos divergentes.

El Fondo Monetario Internacional dice que, por definición, el financiamiento es igual al déficit ó al superávit. Comprende la obtención de préstamos y la amortización que realiza el gobierno frente a todos los demás sectores, nacionales y extranjeros, y según se recurra a una u otra fuente serán los efectos que repercutirán en la vida económica nacional. La intensidad de esa repercusión originada en el gasto público al cual hay que sumarle los gastos de financiamiento, va a depender de cómo se combinen los hábitos de consumo, de ahorro, de atesoramiento, la estructura institucional del país y la política monetaria. Conforme se presente la conjunción de estas variables el resultado será de expansión ó contracción económica de acuerdo a cada realidad nacional. Dentro del financiamiento deben incluirse las transacciones en moneda y los depósitos del gobierno, sus pasivos, sus activos financieros destinados a fines de liquidez, y las pérdidas o ganancias originadas en la revaluación de divisas. La emisión de moneda así como los depósitos bancarios aceptados por el gobierno, ya sean estos a la vista, de ahorro ó a plazos, si bien también toman parte en el financiamiento, se los considera como préstamos provenientes del sector financiero y como tales deben ser contabilizados.

El concepto de déficit global propuesto expresa una forma de medir la cantidad total que el gobierno necesita o necesitó, en concepto de préstamos y de uso de caja, para alcanzar a cubrir sus objetivos a través del gasto ó de préstamos que concedió, y que excedieron a sus ingresos y otros recursos que hubiere percibido. El punto de partida es la igualdad:

$$\begin{array}{l} \text{Déficit} = \text{Financiamiento} \\ \left\{ \begin{array}{l} \text{Obtención neta} \\ \text{de préstamos} \\ \\ \text{Variación en los saldos de depósitos y monedas} \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} \text{Externos} \\ \\ \text{Internos} \end{array} \right\} \left\{ \begin{array}{l} \text{No bancarios} \\ \text{Bancos de Depósito} \\ \text{Banco Central} \end{array} \right. \end{array}$$

El total del financiamiento gubernamental está representado por los recursos para cubrir un déficit, o lo que se asignan de su superávit, y uno de los fines de su ordenamiento ó clasificación es la comprobación de los efectos que dicho financiamiento tiene sobre la economía.

Una de las fuentes de financiamiento gubernamental constituyen los créditos obtenidos y que pueden provenir de diferentes orígenes: emisión y venta de

valores gubernamentales; créditos de bancos extranjeros; de organismos internacionales de crédito; de otros gobiernos; utilización de los propios depósitos del gobierno, que si bien no constituye un préstamo de terceros propiamente dicho, su impacto económico es muy similar; créditos provenientes de otras fuentes. Además de utilizar la vía crediticia para sufragar el déficit, el gobierno también utiliza otros fondos que tienen carácter secundario como por ejemplo los provenientes de la recaudación de tasas fiscales y otras similares.

A.- Clasificación del Financiamiento

Básicamente hay que distinguir entre: a).- Crédito externo: proporciona recursos adicionales a la economía; b).- Crédito interno; redistribuye recursos dentro de una economía. Los primeros influyen sobre la balanza de pagos en el momento de recibir el crédito, cuando se pagan los intereses y cuando se paga el capital. Los segundos, es decir los créditos que se obtienen en el mismo país, también impactan la Balanza de Pagos, pero de diferente manera según quien sea el agente que otorga el préstamo. Si se trata de prestamistas que, de no haber otorgado ese crédito al gobierno, hubiera canalizado los recursos hacia otros fines, automáticamente se presenta una situación contraccionista en la demanda de fondos por parte de otros prestatarios no gubernamentales. Si el préstamo proviene de prestamistas que, aunque faciliten fondos al gobierno no afectan el crédito que pueden otorgar a terceros, la situación será de carácter expansionista pues el efecto del gasto hay que agregar el de esos préstamos.

Es así que el financiamiento del gobierno puede hacerse a).- por acreedores o tenedores de la deuda; b).- por instrumentos de la deuda.

Suponiendo que los diferentes acreedores pueden ser tenedores de varios tipos distintos de instrumentos de la deuda, la primera clasificación permite apreciar con bastante claridad los efectos del crédito en la economía especialmente si se hace la distinción por sectores y subsectores, aunque en este último caso pueden existir problemas cuando los valores gubernamentales son al portador.

La clasificación por tipo de instrumento de la deuda también es útil y más accesible de realizar ya que hay mayor disponibilidad de información, pudiendo también apreciarse los efectos del financiamiento por la estrecha vinculación existente entre tenedores de la deuda y tipo de instrumento.

A.1.- Según el Fondo Monetario Internacional

I.- Financiamiento Interno

- 1.- De otros componentes del gobierno general (*)
- 2.- De la autoridad monetaria
- 3.- De los Bancos de depósito
- 4.- Otros
- 5.- Ajustes (diferencia de valores etc.)

II.- Financiamiento Externo

- 6.- De instituciones internacionales para el desarrollo (neto)
- 7.- De gobiernos extranjeros
- 8.- Otros
- 9.- Variaciones del efectivo, depósitos y valores negociables mantenidos con fines de liquidez

III.- Financiamiento total (I + II)

A.2.- Financiamiento interno por tipo de instrumento de deuda

- 1.- Bonos a largo plazo (neto)
 - Emisiones
 - Amortización
- 2.- Bonos y pagarés a corto plazo (neto)
- 3.- Préstamos a largo plazo (neto)
 - Giros
 - Amortización
- 4.- Préstamos a corto plazo y anticipos (neto)
- 5.- Otros pasivos (neto)
- 6.- Variaciones del efectivo, de depósitos y otros valores mantenidos con fines de liquidez.

I.5.- EL CREDITO PUBLICO

A.- Concepto

El crédito público es una de las fuentes más utilizadas por los gobiernos de todo el mundo para cubrir sus déficits originados en la inferioridad de sus ingresos presupuestarios frente al volumen de los gastos públicos, haciendo uso de uno de los derechos fundamentales. De igual forma que los indivi-

(*) Para eliminar en la consolidación

duos ó las empresas, el gobierno puede apelar al crédito como forma de anticiparse recursos, normalmente con la intención de que la devolución se haga con fondos provenientes de ingresos corrientes ó de impuestos, lo cual rara vez ocurre.

El origen de los fondos obtenidos en calidad de préstamos por los gobiernos ha variado a través del tiempo, a medida que ha ido evolucionando y modificándose el criterio que sobre este medio de financiamiento se tenía, y la importancia de su elección radica en los diferentes efectos que tiene sobre la economía de un país.

B.- Evolución de los criterios doctrinarios

a).- Doctrina Clásica

Los clásicos, cuyos más connotados representantes fueron Adam Smith David Ricardo, Jean Baptiste Say, John S. Mills entre otros, sentían una profunda aversión por la deuda pública y todo lo contrario por el equilibrio presupuestario: ingreso-gasto. Su norma básica de comportamiento, "dejad hacer, dejad pasar", se apoyaba en cuatro principios básicos: libre comercio, patrón oro, libre mercado y presupuesto balanceado.

Adam Smith consideraba que el estado mercantilista lo único que hacía era derrochar y desviar hacia el consumo irracional recursos - que, sin su intervención, se canalizarían a la formación de capital y creación de producto nacional. El origen de su desacuerdo radicaba esencialmente en dos motivos: 1).- los fondos que industriales y comerciantes prestaran al estado, ya no se destinarían a la reinversión productiva; 2).- el poder político del estado no se vería restringido por el hecho de recurrir a impuestos, medida por cierto impopular, sino que por el contrario aumentaría.

David Ricardo coincidía con Smith en sus apreciaciones sobre la deuda pública a la cual describía como "uno de los azotes más terribles que jamás haya sido inventado para afligir a una nación". *

Jean Baptiste Say, para quien "el mejor de los planes financieros es gastar poco", sostuvo también la tesis de que el gobierno hacía gastos estériles y que al pedir dinero prestado para cubrirlos estaban disminuyendo la circulación monetaria al retirarlo de manos de los prestamistas. El general, los clásicos se pronunciaron a favor del financiamiento por medio de los impuestos y no del crédito público - por los efectos que éste tenía, y tiene, sobre la economía.

(*) Feiwel, George R. "Michel Kalecki. Contribuciones a la teoría de la Política Económica". Fondo de Cultura Económica.

b).- Doctrina Neoclásica

Los principios de Adam Smith y sus seguidores fueron declinando cada vez más durante la segunda mitad del Siglo XIX, apareciendo en la década de los setenta la economía neoclásica o escuela marginalista, que tiene sus más notorios representantes en Alfred Marshall, León Walras y Wilfredo Pareto. Su característica principal es un cambio de enfoque y metodología de análisis con respecto a la escuela clásica. Thomas Maltus, que también perteneció a esta corriente de pensamiento, afirmaba que la deuda pública no era el monstruo que se suponía, sino que más bien, las personas que suscribían la deuda nacional estaban colaborando en la creación de la demanda efectiva necesaria para estimular la producción y en una mejor redistribución de la riqueza.

5.

c).- Doctrina Keynesiana

En 1936 apareció la obra de John M. Keynes titulada "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero" de gran trascendencia e influencia en todos los economistas de todas las líneas de pensamiento.

Keynes consideraba que la política fiscal era el medio más adecuado para combatir el desempleo y por lo tanto, para mantener un nivel de empleo alto era necesario que se realizaran gastos públicos. Lo importante en el punto que nos ocupa es señalar que Keynes era abiertamente partidario de que esos gastos públicos debían hacerse con fondos provenientes del empréstito público y no del impuesto, pues si provenían de estos últimos lo único que se estaba haciendo era sustituir una forma de gasto por otra reduciendo el gasto privado y aumentando el gasto estatal. Cuando el gobierno realiza gastos financiados con empréstitos está creando un gasto nuevo, una adición total a la demanda efectiva. "Para que un programa de inversión pública tenga, por tanto, efectos expansivos importantes debe estar financiado por empréstito más bien que por imposición. Esta especie de gasto cubierto con empréstito o préstamo se llama popularmente gasto pro déficit aunque la expresión gasto creador de renta es una designación más apropiada". * "Gasto pro déficit" significa que el gobierno gasta más que lo recaudado en concepto de impuestos, y es consecuencia de esta forma particular de financiar los gastos creados de renta: los gastos públicos deben originar nuevos gastos los cuales incrementarán la renta nacional y, consecuentemente, el ahorro en un monto igual al déficit. Si bien Keynes no olvidaba la importancia del financiamiento por medio de la imposición, consideraba que el crédito público era el instrumento más eficaz para combatir el desempleo de los medios de producción en el corto plazo.

(*) Dillard, Dudley; "La Teoría Económica de John Maynard Keynes", Aguilar, S.A. de Ediciones.

"La finalidad del gasto pro déficit es crear una plena utilización de los recursos económicos. Más allá del punto del empleo total, no hay necesidad de más gasto pro déficit" (*).

A partir de Keynes fue desapareciendo el rechazo hacia la deuda pública y los impuestos pasaron a ser considerados como uno de los instrumentos que el Estado utiliza para influir en la vida económica, movilizandoy asignando recursos económicos con miras a lograr la estabilidad económica y monetaria general. (**)

Kalecki se manifestó como un convencido de que si para mantener el nivel de empleo era necesario el déficit presupuestario, no había -- por qué rechazar absolutamente la deuda nacional. En su opinión -- era posible crear algún tipo de impuesto especial para financiar los intereses de la deuda pública evitando de ese modo que el aumento de la misma afectara el nivel de producción y de empleo. Su planteamiento fue el siguiente: para que la carga de la deuda pública no sufra ningún aumento, la tasa de crecimiento del interés que se pague por esa deuda no tiene que superar a la tasa de crecimiento de la renta nacional. Si esa situación se llegara a presentar debería aplicarse un sistema impositivo anual sobre el capital, para atender el servicio de la deuda, que no afectaría la rentabilidad de la inversión. La posición de Kalecki queda perfectamente definida en su afirmación de que "el impuesto sobre el capital es quizás la mejor forma de estimular los negocios y reducir el desempleo. Tiene todas las ventajas de financiar el gasto público mediante préstamos, pero se distingue de los empréstitos por la ventaja de que el Estado no se endeuda (Kalecki - 223. ob. cit).

C.- CLASIFICACION DEL CREDITO PUBLICO

A.- Según el origen de los tenedores de la deuda.

• Deuda Pública Interna
(contraída con residentes)

- 1.- Con el mismo gobierno
- 2.- Con el banco central
- 3.- Con los bancos de depósito
- 4.- Con instituciones financieras no bancarias.
- 5.- Con empresas públicas no financieras
- 6.- Con el sector privado no financiero.

(*) Dillard, Dudley ob. cit

(**) Feiwel, George, Michal Kalecki, Contribuciones a la teoría de la Política Económica. Pág. 220 - F.C.E. México, D.F. 1981.

- . Deuda Pública Externa
- 1.- Con organismos internacionales de crédito.
 - 2.- Con gobierno extranjero
 - 3.- Con bancos privados extranjeros
- (contraída con no residentes)

Quando un gobierno no puede cubrir su presupuesto de egresos con ingresos corrientes, necesariamente tendrá que apelar a los recursos del crédito ó empréstito. Los empréstitos internos, que provienen de la economía nacional, serán posibles de obtener en la medida que los ahorradores nacionales tengan confianza en el gobierno, que exista estabilidad económica, que la banca nacional sea estructuralmente sólida y que exista un mercado monetario nacional.

Si los ahorradores nacionales no tienen confianza en el gobierno y éste toma fondos prestados de los bancos comerciales, se producirá una fuerte merma en el dinero disponible para financiar inversiones privadas. El factor -- confianza es sumamente importante en relación al crédito público interno -- pues si los ahorradores temieran, por ejemplo, que el gobierno desconociera la deuda contraída con ellos procuraría proteger su dinero absteniéndose de prestarlo al Estado. Cuando el mercado monetario nacional fuera insuficiente para atender los requerimientos del crédito público habría que recurrir a los mercados monetarios extranjeros. A partir de ese momento se estarían aceptando riesgos y responsabilidades y, lo más probable, múltiples problemas debidos tanto al origen de los fondos como al uso que se les dé.

B.- Según su carácter jurídico

. Voluntario: el empréstito público es un contrato entre el suscriptor voluntario que cede su capacidad adquisitiva, y el Estado que la acepta entregando a cambio de la misma un documento ó papel fiduciario comprometiéndose a pagar un interés por el dinero recibido en préstamo. De lo dicho se desprende que si bien el crédito público ó empréstito "...constituye en sí un auténtico recurso, un verdadero procedimiento de ingreso", * en lo cual se asemeja al impuesto, existen sustanciales diferencias entre uno y otro: el empréstito es voluntario, contractual y tiene contrapartida mientras que el impuesto no goza de ninguna de esas tres características.

En el caso de los empréstitos internos las condiciones del mismo son fijadas unilateralmente por el estado, y el suscriptor potencial podrá rechazar o -- aceptar suscribirse al empréstito.

Si es que está dispuesto a someterse a las condiciones generales establecidas en igualdad de situación jurídica con el resto de suscriptores de ese empréstito.

* John F. Due. ob. cit.

Los empréstitos externos también son voluntarios pero implican otro tipo de acuerdos que deben negociarse entre el gobierno prestatario y la entidad crediticia: banca privada internacional, organismos internacionales de crédito, otros gobierno, etc.

. Obligatorio: el empréstito obligatorio o forzoso implica la entrega al gobierno de sumas determinadas a cambio de una promesa de pago futuro, que podía ser uno o varios títulos no negociables ó un recibo de pago común y corriente.

Este tipo de empréstito es considerado como un suplemento a los impuestos corrientes y se denomina "imposición reembolsable", especialmente si no hay emisión de títulos sino tan sólo la promesa de devolver los fondos prestados. (1)

. Semi-obligatorios: no son directamente impuestos en forma coactiva por el Estado pero sí existe una fuerte presión los suscriptores potenciales. Un ejemplo es el impuesto sobre cierta clase de rentas que el estado francés impuso a sus súbditos en 1948, del cual podían eximirse suscribiéndose a un empréstito público determinado.

En general, se habla de empréstitos semi-obligatorios cuando el Estado presiona para orientar los capitales disponibles hacia los empréstitos públicos limitando de alguna forma la libertad de elección de los posibles suscriptores.

C.- Según el plazo de su vencimiento

- a).- Corto Plazo: es la deuda cuyo servicio-interés y capital-deberá ser atendido en el término de un año ó menos. Esta clase de empréstito es usado por el gobierno cuando se presentan desequilibrios monetarios o falta de liquidez en el gasto corriente.
- b).- De Mediano Plazo: es la deuda con vencimiento a dos o tres años como máximo.
- c).- Perpetuos: el Estado no tiene obligación de reembolsar este tipo de empréstitos, a condición de que pague siempre los intereses.

A todas estas clasificaciones hay que agregar la que se hace según el efecto de la deuda sobre la economía nacional.

. Deuda "Lastre". - Se utiliza para cubrir gastos que no producirán ningún incremento en la actividad productiva.

(1) Due, John F. Análisis Económicos de los Impuestos - Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina - Pág. 551.

- . Deuda Pasiva:.- Se aplica a gastos en servicios a la comunidad que sí son útiles, como el esparcimiento y recreación, pero no producen ningún ingreso por su sola realización.
- . Deuda Activa:.- Se gasta en incrementar la actividad productiva.
- . Deuda Reproductiva:.- El servicio de la deuda, interés y el capital, se atienden con fondos producidos por la empresa creada con el dinero obtenido en el préstamo.
- . Deuda de Peso Muerto:.- El servicio de la deuda se paga con impuestos - pues no se emitió basada en ninguna actividad productiva.
- . Deuda Autoliquidable:.- Es la que se contrata para financiar una empresa pública que producirá ingresos, ya sea por rentas ó por tasas, suficientes para pagar el servicio de esa deuda. También se considera autoliquidable - una inversión que en el futuro ampliará la base impositiva y el nivel de renta de tal forma que para atender su servicio no se necesitará aumentar el nivel de los tipos impositivos.

D.- Efectos de los Créditos Públicos

Elegir entre financiar la deuda pública con impuestos ó con crédito público - implica una reducción del consumo en el primer caso, ó una reducción en la formación privada de capital en el segundo, aunque el efecto de este último probablemente sea menos contraccionario que el de los impuestos. Esta - afirmación se respalda en dos razones importantes:

El crédito público, por ser voluntario, capta fondos que de todas formas no se habrían consumido sino ahorrado.

También por el hecho de ser voluntario, el crédito público no reduce el patrimonio neto del prestamista y en consecuencia no anula los incentivos, lo cual sí ocurre con los impuestos.

Esta conceptualización es muy amplia por lo que a continuación se exponen - algunos efectos que los créditos públicos ejercen sobre diferentes aspectos de la economía nacional.

1.- Efectos de los créditos públicos internos según su procedencia.

- De los individuos.- quienes, en primer lugar, podrían restringir su consumo para comprar títulos lo cual es muy improbable sobre todo por el carácter voluntario de esa compra. En segundo lugar, están los ahorros acumulados ó ahorro corriente que, en caso se desti

narse a la compra de títulos públicos, se los estará desviando de -- otros usos rentables, alternativos. En este caso el Estado tendrá -- que ofrecer condiciones muy ventajosas para poder captar el ahorro acumulado del público y ganar el mercado a otros valores procedentes de las empresas, en los cuales se producirá un descenso de precios, dificultades para su venta con las previsibles consecuencias - contraccionistas hacia el sector empresarial privado y elevación de las tareas de interés.

- De instituciones financieras no bancarias .- quienes normalmente compran una parte importante de títulos públicos así como valores - privados. Se presenta una situación algo similar a la de los individuos ya que mientras mas fondos se canalicen hacia los primeros habrá menos disponibilidades para los segundos para dar créditos directos a las empresas ó para la construcción de viviendas y edificios, es decir que habrá un efecto neto de contracción.

- De las instituciones bancarias no financieras .- Si estas instituciones tienen exceso de reservas pueden hacer préstamos por cantidades varias veces mayores a aquellas ya que quienes los recibirán, los prestatarios, los depositarán en sus cuentas o las entregarán en concepto de pagos a otras personas que también las depositarán en sus - cuentas. De esta forma los bancos comerciales están creando créditos y están creando poder de compra para absorber títulos públicos - sin que se afecten otros tipos de créditos. Si el excedente no existiera se producirá un efecto contraccionista como en el caso de las entidades financieras no bancarias.

- Del Banco Central .- De igual manera que la venta de títulos a los bancos comerciales, la renta del Banco Central crea poder de compra pues el dinero que el gobierno recibe lo acredita en sus cuentas bancarias, gira contra las mismas a favor de sus acreedores, estos reciben su pago y depositan en otros bancos aumentando así los depósitos totales en los bancos comerciales. Consecuentemente con estos bancos incrementan su capacidad de crédito provocando un efecto expansionista al crecer la demanda total.

2.- Efectos de los créditos públicos internos sobre el gasto total.

Consumo e inversión, normalmente los individuos disminuyen su consumo en pequeña proporción para comprar títulos públicos, salvo que estos justifiquen tal sacrificio por ofrecer en contrapartida condiciones altamente favorables. La misma consideración es válida para las instituciones financieras las cuales en ese caso retraerían los créditos destinados a viviendas por lo tanto bajaría el gasto en ellos.

Como ya se comentó, el crédito público proveniente de la banca comercial y del banco central con reservas en exceso crea poder de -- compra, por tanto hay un efecto expansivo sobre la inversión. Al -- contrario, si no existen tales reservas disminuirán los fondos disponibles para préstamos a las empresas y si la demanda de valores de las empresas baja, los precios de ellos tenderán a bajar, el interés a subir, y será mas difícil su ubicación en el mercado, en consecuencia, la inversión privada se contraerá.

John F. Due (1) enumera seis condiciones para que el crédito público tenga efectos contraccionarios significativos sobre la inversión:

- 1.- Que el aumento en la demanda de fondos eleve la tasa de interés;
- 2.- Que el volúmen de inversión sea elástico frente a variaciones en la tasa de interés;
- 3.- Que los nuevos títulos públicos sean más ventajosos que los valores existentes;
- 4.- Que los bancos comerciales no tengan reservas en exceso;
- 5.- Que los títulos se vendan a adquirentes distintos de bancos comerciales y centrales; y
- 6.- Que las inversiones restrinjan los fondos a la empresa privada para comprar títulos públicos.

(1) Ob cit.

CAPITULO II. - DECADA DE LOS SETENTA

II.1. - El Contexto socio-económico

A comienzos de la década de los setentas el orden monetario internacional vigente comenzó a mostrar síntomas de desequilibrios y aparecieron los primeros brotes inflacionarios en varios países occidentales como consecuencia del exceso de liquidez de la economía norteamericana, que a su vez había sido provocado por los déficits de balanza de pagos estimulados por los déficits públicos. Esto ocasionó una serie de tensiones que desembocaron en la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, relación que había sido establecida en Bretton Woods en 1944. A partir de 1973 el mecanismo de cambios fijos y ajustables que se había venido aplicando fué sustituido por un sistema de cambios flexible que, lejos de lo que se esperaba, resultó incapaz de proteger a las diferentes economías de las perturbaciones monetarias externas y que, por el contrario, sometió a las transacciones internacionales a altos niveles de incertidumbre. En aquellos años una combinación de fenómenos, unos estructurales y otros coyunturales, se amalgamaron para crear la peor crisis económica internacional de los últimos años dejando en evidencia la vulnerabilidad de los modelos seguidos hasta ese momento.

II.1.1. - Problemas estructurales

El conjunto de problemas estructurales que afectan a los países latinoamericanos son una consecuencia de la dependencia existente con respecto a los países desarrollados, lo cual quedó claramente expresado en la Reunión del Grupo de los 77 celebrada en Buenos Aires entre el 28 de marzo y el 9 de abril de 1983. Allí se afirmó que la crisis "es también resultado de profundas deficiencias estructurales, del sistema monetario financiero y del comercio internacional, que no ha respondido en magnitud y con la rapidez requerida para la recuperación económica mundial y de los países en desarrollo".

La historia de América Latina ha demostrado frecuentemente una diversidad compleja que resiste a cualquier tipo de generalización, especialmente por el desarrollo capitalista diferencial relacionado con las transformaciones políticas de cada país, sin embargo, existen algunos rasgos estructurales que son comunes a la mayoría de ellos.

A. - Comercio Exterior

A.1. - Las exportaciones

Mayoritariamente compuestas por productos primarios algunos de ellos con cierto grado de elaboración y por una mínima proporción de productos industriales, registraron altibajos durante las últimas décadas y tuvieron que afrontar serias dificultades.

El valor de las exportaciones de bienes y servicios a precios corrientes de la región, se amplió rápidamente durante la década de los setentas ampliación que también fue favorecida por el ajuste de los precios -- del petróleo y la etapa de bonanza de los países industrializados. Dicho crecimiento fue a una tasa promedio anual del 20% entre 1970 y 1980; téngase en cuenta que el mismo indicador en el decenio anterior habría sido de 6.8%. Sin embargo no fue un crecimiento igualmente distribuido durante los diez años sino que la mayor aceleración coincidió con el incremento de precio del petróleo (1972 - 74); frente a la recesión -- en las economías centrales registró un brusco descenso hasta alcanzar tasa negativa (1975); creció nuevamente cuando aquellas economías tuvieron un principio de recuperación y finalmente volvió a acelerarse con el nuevo ajuste de precio del petróleo (1979-80). Todo esto demuestra que mientras los países industrializados sigan siendo los principales compradores de los países latinoamericanos, éstas seguirán mostrando un comportamiento altamente sensible a sus ciclos económicos y a las decisiones políticas de sus gobiernos.

Un cuarto de siglo atrás, todos los países de la región comerciaban en forma predominante con los países desarrollados, y en 1977, por la recesión ya comentada, el porcentaje de exportaciones totales destinadas a esos países sufrió una caída muy brusca en especial en algunos países de América del Sur. Tal situación se puede observar en el siguiente cuadro.-- Si bien es cierto que a posteriori se produjo un incremento notable en las exportaciones regionales, no -- pudieron alcanzarse mayores niveles por causa del -- proteccionismo en los países industrializados.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS
POR LUGAR DE DESTINO

(Porcentajes Totales)

Países	EXPORTACIONES TOTALES					
	Países Desarrollados			Países Subdesarrollados		
	1960	1977	1982	1960	1977	1982
Honduras	77	83	87	23	17	13
El Salvador	88	79	74	12	21	26
Bolivia	88	60	34	12	35	62
Colombia	94	78	73	6	17	23
Paraguay	61	64	41	39	36	59
Ecuador	91	54	50	9	42	49
Guatemala	94	75	55	6	25	42
Nicaragua	91	68	68	9	30	26
Rep. Dom.	92	91	70	8	9	19
Perú	84	66	72	16	23	26
México	93	79	91	7	20	9
Chile	91	65	72	9	33	26
Panamá	99	68	76	1	32	23
Costa Rica	93	68	68	7	29	30
Brasil	81	61	60	13	30	33
Uruguay	82	48	39	8	46	51
Argentina	75	46	43	19	45	35
Venezuela	62	61	56	38	38	44

Fuente: Bancó Mundial

A. 2. - Las importaciones

La mayor participación porcentual en las importaciones de la región, corresponde a productos industriales, bienes intermedios y de capital, así como combustibles, indispensables para el funcionamiento de la planta productiva nacional. El resto de las importaciones está constituido por alimentos, que revisten trascendental importancia en la medida que los países de la región son progresivamente deficitarios en su producción con respecto al consumo, situación -- que se agrava aún más por la rigidez de la oferta -- agrícola.

La política de sustitución de importaciones aplicada - en los años inmediatos a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, incurrió en exceso que provocaron - la formación de estructuras industriales ineficientes y dependientes de bienes intermedios y de capital importados.

Esto ocasionó que la estructura de las importaciones fuera progresivamente conformada por esos bienes, - además de las materias primas, lo cual impidió que el proceso de industrialización fuera todo lo impulsador que se deseó de la actividad económica en cada país y en la región, al no vincularlo con los demás -- sectores económicos del área.

A.3. - Los términos de intercambio

La dependencia de las economías centrales tanto en - lo atinente a las importaciones como a las exportaciones, provocó que los términos de intercambio tuvieran una trayectoria fluctuante durante la década con - tendencia a la baja, en especial a partir de 1974. A partir de 1973 las importaciones de petróleo y de combustibles han tenido una mayor participación porcentual dentro de las importaciones latinoamericanas por el hecho de ser ese fluido la base imprescindible para generar energía en muchos países.

Esta característica de la composición de las importaciones ha llevado a requerir cantidades crecientes de recursos para poder financiarlas y, en el caso de haber necesitado restringirlas, inmediatamente se produjo el deterioro de la actividad económica nacional que obviamente se reflejó en la regional.

B. - Desempleo.

La expansión demográfica a tasas muy altas en la mayoría - de los países de la región, aunada a un proceso acelerado de industrialización y su concentración en unos pocos centros - urbanos, creó presiones crecientes en la demanda de empleos. Los trabajadores rurales, atraídos por los centros urbanos que ofrecían mayores posibilidades de progreso personal, abandonaron el campo y emigraron hacia las ciudades. Al no hallar ubicación dentro del nuevo esquema productivo

surgió una masa creciente de subempleados que hasta la fecha constituye uno de los más graves problemas en las grandes concentraciones urbanas de Latinoamérica.

A consecuencia de lo anterior surgieron problemas de vivienda y de provisión de servicios urbanos que se reflejaron en la radicación de aglomeraciones marginales que aún no pueden ser erradicadas.

En el cuadro siguiente se puede apreciar que en la mayoría de los países latinoamericanos un alto porcentaje de la población económicamente activa se desempeñaba en tareas agrícolas, aplicaba métodos de cultivo anticuados y, por ende, percibía ingresos notoriamente inferiores que los de la industria. Esa situación se ha mantenido hasta épocas recientes ya que no han retornado al campo los ingresos generados en él, sino que se canalizaron hacia los otros dos sectores, provocando la emigración progresiva de los campesinos a las ciudades en procura de mejores condiciones de vida y que en la mayoría de los casos al no poder incorporarse al aparato industrial se desviaron hacia el sector servicios.

C. - La Deuda Externa

Debido a que los países de la región debieron enfrentarse a los escollos de comercio exterior antes mencionados, el saldo de la balanza comercial llegó a ser negativo y no hubo la posibilidad de recibir los flujos necesarios de fondos oficiales para financiar las importaciones básicas para que no se interrumpiera el proceso de desarrollo. Se apeló entonces al crédito proveniente de los mercados internacionales de capital que tenían mayor liquidez y tasa de interés real muy bajas, pero esto implicó asumir compromisos más duros en términos de plazos de gracia y de amortización, de tasas medias de interés más altas y de restricción de concesiones en los nuevos créditos. Consecuentemente la estructura de la deuda externa varió y el servicio de la deuda por concepto de amortizaciones e intereses registró rápida tendencia a elevarse que superó la ampliación de las exportaciones, quedando los países de la región totalmente indefensos frente a las políticas fiscales y monetarias de los países centrales.

D. - La Importación de Capitales

b).- SECTOR PRIMARIO PREDOMINANTE EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

PAISES	PIB 1982 (Millones de Dls)	Distribuc. del PIB			(% de Poblac. 82 (en edad de Trabajar 1982 (15 a 64 años)		% de Fza. de L. Ocupada en 82		
		Agr.	Ind.	Serv.	Agr.	Ind.	Serv.		
Bolivia	7160	17	25	56	53	50	24	26	
Honduras	2520	27	27	46	50	63	20	17	
El Salvador	3680	22	20	58	52	50	22	28	
Nicaragua	2940	21	32	47	50	39	14	47	
Guatemala (8730)					54	55	21	24	
Costa Rica	2580	25	27	48	59	29	23	48	
Perú	21620	8	39	53	54	40	19	41	
R. Dominicana	7230 (*)	18	28	54	53	49	18	33	
Ecuador	12330	11	40	49	52	52	17	31	
Colombia	34970	26	31	42	60	26	21	53	
Paraguay	5850	26	26	48	53	49	19	32	
Panamá	4190				56	33	18	49	
Chile	24140	6	34	60	62	19	19	62	
Brasil	248470				55	30	24	46	
México	171270	7	38	55	52	36	26	38	
Argentina	64450				63	13	28	59	
Uruguay	9790 (*)	8	33	59	63	11	32	57	
Venezuela	69490	6	42	52	55	18	27	55	

(*) Cifras de 1981

Banco Mundial.

La región se convirtió en la década de los setenta en un importador estructural de capital para complementar el ahorro interno destinado a financiar el crecimiento y la inversión -- frente a considerables déficits en cuenta corriente. Si esos déficits hubieran sido ocasionados por gastos excesivos transitorios, el equilibrio se hubiera restablecido con sólo poner les freno y no habría habido efectos sobre el empleo. En el caso de Latinoamérica no fué así, pues el desarrollo se había centrado en torno a un mercado local creciente, importando capital, debido a lo cual el restablecimiento del equilibrio -- externo en el corto plazo implicó que el desempleo fuera la -- forma principal de generar superávit.

II.1.2.- Problemas Coyunturales

Al final de los años sesenta comenzaron a sentirse los primeros -- síntomas de la crisis mundial que se materializaría en la década -- de los setenta poniendo fin al período expansivo de la economía de pos-guerra.

Durante dicha década los países capitalistas industrializados se enfrentaron a una crisis generalizada, que se vió acompañada por -- elevadas tasas de inflación, desempleo estructural inusitado, lento aumento de la producción en relación al ritmo de los salarios -- con el consiguiente incremento de costos unitarios de mano de -- obra y disminución de la rentabilidad de la inversiones productivas. El cuadro general se resume en un marco de desequilibrio -- económico.

En agosto de 1971 se había suspendido la convertibilidad del dólar -- en oro y en octubre de 1973 estalló la cuarta guerra árabe-israelí que ocasionó un aumento veloz en los precios del petróleo que para el caso de los crudos se cuadruplicó en cuatro meses. Ese aumento de los precios del petróleo alteró la estructura de los precios relativos de los factores de producción pues la energía se convirtió en un insumo muy caro, y los bienes y servicios que se obtenían con su aplicación intensiva perdieron competitividad en los -- mercados nacionales e internacionales.

Por otra parte empeoraron las relaciones reales de intercambio -- de los países consumidores de petróleo con el consiguiente incremento de la deuda externa. Al tener que abonar una factura petrolífera cuadruplicada, los países importadores de ese fluido su -- frieron una fuerte succión de sus rentas reales lo cual empobreció sus economías y disminuyó el nivel de vida de sus habitantes; para

paliar los efectos negativos de esa reducción muchos gobiernos recurrieron al ahorro externo, que en ese momento la banca internacional ofrecía con excesiva generosidad pues necesitaban recircular los fondos depositados por los países exportadores de petróleo.

En 1978 estalló la revolución iraní que provocó un nuevo incremento en el precio del petróleo que llegó a triplicarse en muy corto plazo. Debido a las presiones inflacionarias desencadenadas por el incremento del precio del hidrocarburo y a los déficits exteriores que esto originó, los países industrializados cambiaron su política económica y se produjo una recesión a nivel mundial que condujo a la reducción del ritmo de crecimiento a la mitad del promedio de los diez años anteriores, así como a una fuerte caída en los niveles de empleo en casi todos los países y a la interrupción del crecimiento del comercio internacional. Esta recesión abarcó tres años: 1979 a 1982.

La evolución del déficit en cuenta corriente de los países de la región como resultado del déficit en la Balanza comercial y del pago de intereses y utilidades al exterior tuvo la siguiente expresión como contrapartida de los excedentes financieros de países petroleros.

	Excedente financiero de países petroleros	Déficit en Cta. corriente de países no petroleros	
1970	- 0 -	9 000	Mill de dólares
1973	- 0 -	10 000	
1974	35 000	30 000	
1975	32 000	38 000	
1976	20 000	6 000	
1977	- 0 -	21 000	
1978	25 000	31 000	
1979	70 000	54 300	
1980	12 000	72 000	Mill de dólares

A continuación se exponen en forma breve las políticas económicas que en materia de gasto público, fueron aplicadas por México y -- que están estrechamente ligadas a las circunstancias vividas en -- la década que ocupa al presente capítulo.

MEXICO

En 1971 México se enfrentó a la recesión interna y a los efectos -

negativos que sobre la economía nacional estaban causando los problemas recesivos mundiales. Los principales indicadores de la evolución de la economía mexicana habían mostrado el siguiente comportamiento en los cinco años anteriores:

	<u>1965-70</u>	<u>1971</u>
Tasa de crecimiento del PIB (Promedio)	6.9%	3.4%
Tasa de crecimiento de la Inversión fija bruta.	9.5%	4.2%
Ahorro Público/PIB	4.3%	3.9%

cifras que demuestran que el país estaba en un momento crítico - desde el punto de vista de su economía.

El Gobierno Mexicano decidió en 1972 incrementar el gasto público para agilizar la economía del país, poniendo a funcionar la capacidad instalada ociosa, con el consiguiente aumento de la oferta de empleo e incremento de la demanda todo lo cual conduciría a la reactivación de la actividad económica.

El financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, obligó al gobierno a endeudarse con el exterior en forma progresiva. En 1972 el déficit de balanza de pagos era de US 762 millones de dólares y en 1976 alcanzó a US 3,068 millones de dólares. Para financiar ese déficit hubo necesidad de importar capitales, que en 1972 registraron una entrada de US 754 millones de dólares cifra que se remontó a US 5,202 millones de dólares en 1976 según datos aportados por el Banco de México. El PIB, a precios de mercado, que creció a una tasa de 4.4% anual durante los cinco años no presentó el mismo comportamiento durante todo ese período pues en 1975 y 1976 había descendido en forma notoria. El Estado se vio obligado a emitir dinero nuevo para no frenar la expansión de su economía provocando el incremento de la inflación.

El gasto público entre 1971 y 1976 se canalizó básicamente hacia la industria de los energéticos que alcanzó un notable dinamismo en ese período, alcanzando en este último año un nivel de participación en el PIB de 12.5% frente a 8.6% alcanzando en 1970. Del total de la inversión pública, que en 1976 llegó a ser de 107,818.6 millones de pesos y que representó el cincuenta por ciento de la inversión nacional, 37.5% se destinó a fomento industrial, en una acción por parte del Estado destinada a reforzar la producción de -

bienes y servicios estratégicos para impulsar el desarrollo económico. De ese monto total que ascendió a 40,432.0 millones de pesos, el 65% se destinó a la generación de electricidad, que es provista por el Estado en 100% la que se utiliza en los servicios públicos y en 80% la que se utiliza a nivel nacional, así como a la extracción y refinación de petróleo y gas. La industria siderúrgica recibió el 17.5% de la inversión en fomento industrial y el 16.4% se destinó a la minería y otras industrias.

Haciendo nuevamente referencia al total de la inversión pública en aquel año, 1976, el 205% de su total se destinó a comunicaciones y transporte; el 18.6% a fomento agropecuario especialmente bajo la forma de crédito e inversiones en infraestructura rural, medidas tendientes a fortalecer el desarrollo agrícola; el 19% a beneficio social, principalmente en materia de educación y construcción de vivienda; 3.3% a administración y defensa y 1.1% a turismo. También se prestó atención al comercio en especial en lo atinente a instituciones relacionadas con la actividad agropecuaria como es el caso de CONASUPO e INMECAFE.

Si bien durante todo el período 1970-76 la inversión del sector público había crecido a una tasa del 23%, fue en 1972 y 1973 cuando recibió mayor impulso alcanzando niveles superiores a la inversión privada en ese lapso, ya que actuó como motor para la recuperación económica posterior a la mencionada recesión de 1971.

II.2. - Marco legal del ingreso y gasto público

El sistema de ingresos y gastos públicos tiene tres funciones básicas:

1. - Obtener los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus acciones.
2. - Redistribuir el ingreso y el patrimonio
3. - Regular el funcionamiento de la economía alterando ó manteniendo la conducta de las empresas y las personas.

Estas funciones están estrechamente ligadas a la adopción de políticas económicas apropiadas para alcanzar los objetivos económicos que el mundo entero persigue: estabilidad en los precios, pleno empleo, crecimiento económico sostenido, redistribución del ingreso, eliminación de factores de atraso y dependencias, etc.

Al adoptar estos objetivos económicos, el Estado debe modificar las estruc-

turas administrativas que le son propias e incorporar las técnicas e instrumentos que le permitan desarrollar sus actividades en forma ordenada, coherente, eficaz y eficiente. Mediante esos instrumentos y respaldado en su política económica, el Estado fija los límites de la acción privada a través de normas legales de diferente naturaleza que restringen la conducta de los agentes privados. De acuerdo con lo anteriormente expuesto resulta que la actuación pública ha de desenvolverse sometida a un conjunto de principios y procedimientos recogidos en los textos legales básicos que rigen la actuación financiera pública.

En virtud de que cada país, acorde con su evolución económica, política y social tiene legislaciones diferentes, a continuación se presenta una síntesis -- del marco legal presupuestario en algunos países latinoamericanos, por orden alfabético. En el caso de México se expondrá una breve reseña histórica el presupuesto, entendiéndose por tal al documento en que se enunciará los ingresos y gastos del Gobierno para un período determinado, y que constituye un verdadero instrumento de política económica utilizado por el Estado para cumplir con sus objetivos.

LEGISLACION PRESUPUESTARIA

ARGENTINA

1.- Ley o Leyes Fundamentales

A nivel constitucional.

2.- Ley Orgánica del Sistema Presupuestario

Ley de Contabilidad.

2.1 Cuenta con Órgano central de presupuesto

2.2 Se tienen lineamientos en materia de apertura de programas presupuestarios, formulación y discusión programática, sistema integral de control y evaluación de resultados, administración de recursos y para la realimentación.

2.3 Existe normatividad presupuestaria para la confección de los presupuestos nacionales y provinciales.

2.4 La ley presupuestaria cubre el nivel central y organismos descentralizados.

2.5 Hay coordinación con los sistemas administrativos de apoyo

3.- Reglamentos, Normas y Disposiciones Diversas

Tienen normas específicas para la confección y presentación del presupuesto de la administración nacional, así como circulares presupuestarias complementarias.

4.- Disposiciones de aprobación periódica del Presupuesto

4.1 Por ley

4.2 Aprobación por finalidades y funciones, gastos y fuentes de financiamiento y regulación para el ejercicio presupuestario.

BRASIL.

1.- Ley o Leyes Fundamentales

Constitución Federal y la Ley 4.320/84

2.- Ley Orgánica del Sistema Presupuestario

2.1 Estructura de oficina central, sectorial, regional, estatal, municipal e institucional. Normas técnicas y administrativas.

2.2 Basada en la planificación y en programas presupuestarios

2.3 La Ley 4.320/84 norma todo el proceso presupuestario y señala responsabilidades para los niveles central, sectorial, regional e institucionales.

2.4 Comprende los niveles central y descentralizado fundamentalmente.

2.5 Con el de planificación; el de administración de personal público; el de compras y suministros; el de procesamiento electrónico; estadística e informática.

3.- Reglamentos, Normas y Disposiciones Diversas

Actas, leyes complementarias; decretos, portarias (decretos); ministeriales e interinstitucionales.

4.- Disposiciones de Aprobación Periódica del Presupuesto.

4.1 Ley expedida por el Poder Legislativo y sancionada por el Poder Ejecutivo

- 4.2 Aprobación por programas, por ingresos y gastos; regulación del ejercicio; sanciones y responsabilidades.

ECUADOR

1. - Ley o Leyes Fundamentales

Constitución Política de la República de Ecuador

2. - Ley Orgánica del Sistema Presupuestario

2.1 Comprende la normatividad del órgano central de presupuesto

2.2 Cumple con los principios fundamentales

2.3 Se precisa la normatividad y responsabilidades

2.4 Se determina la cobertura

2.5 Contiene coordinación con los sistemas de planificación, apoyo y -
auxiliares

3. - Reglamentos, Normas y Disposiciones Diversas

Ley de Licitaciones

Ley de Contratación de Personal

Ley de Educación

Ley de FF. AA.

No existen normas complementarias

4. - Disposiciones de Aprobación Periódica del Presupuesto

4.1 Aprueba la Cámara Nacional de Representantes y se publica en el -
Registro Oficial.

4.2 Aprobación por programa a nivel de partida de gasto

- Disposiciones generales de presupuesto

MEXICO

1. - Ley o Leyes Fundamentales

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. - Ley Orgánica del Sistema Presupuestario

2.1 Organización y funcionamiento del sistema presupuestario

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de - Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Lineamientos y -- Acuerdos diversos de Sectorización, acciones del Ejecutivo en materia de política regional (COPRODES, posteriormente CO-PLADES, PRODETAP y CUC), Acuerdos y Decretos que defi- nen la organización, funcionamiento y responsabilidades de la Coordinación General y delegaciones regionales de la SPP, en materia de desconcentración presupuestaria.
- Todas comprenden la normatividad de las entidades globaliza- doras (SPP y SHCF), coordinadoras de sector y entidades co- ordinadas.

2.2 Principios y fundamentos básicos de la programación presupuesta- ria.

- Cumple con los principios fundamentales a través de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

2.3 Normatividad y Responsabilidades en las etapas del proceso presu_ puestario.

- Se precisa la normatividad y responsabilidades.

2.4 Cobertura o ámbito institucional de la ley

- Se determina la cobertura

2.5 Coordinación con otros sistemas

- Contiene coordinación con los sistemas de apoyo y auxiliares

3. - Reglamentos, Normas y Disposiciones Diversas

- Ley de Obras Públicas

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes
- Ley General de Deuda Pública
- Existe el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el que regula todo el proceso presupuestario
- Se cuenta con normas adicionales sobre aspectos específicos del proceso presupuestario: lineamientos, guías metodológicas, disposiciones adicionales, etcétera.
- Se cuenta con instrumentos para los aspectos operativos del sistema presupuestario, así como los auxiliares.

4. - Disposiciones de Aprobación Periódica del Presupuesto

4.1 Tipos de normas

- Por decreto autorizado por la H. Cámara de Diputados

4.2 Contenido de la norma

- Contenido (aprobación institucional, normas de regulación para el ejercicio fiscal, sanciones y responsabilidades) ramo general de promoción regional.

II.3. - Programación del Gasto Público *

La programación consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros; en otras palabras es un proceso que transforma las metas de largo plazo del sector público en metas de corto plazo definiendo su contenido a través de programas específicos de trabajo. Estos programas deben ser formulados por las unidades de organización responsables de acuerdo con directrices centrales previamente establecidas y asesorados por el órgano central de presupuesto y/o planificación.

A fin de procurar una adecuada programación presupuestaria que cumpla con los criterios de racionalidad y coherencia, es necesario observar, en los diferentes niveles jerárquicos que participan en la gestión pública, los siguientes aspectos:

- Comportamiento del producto interno bruto.
- Participación del gasto público en el producto.

* MOLINA L., Guillermo E., ob. cit.

- Comportamiento de la carga tributaria
- Política de endeudamiento:
 - Nivel de capacidad; participación de fuentes internas y externas
 - Programación de los ingresos públicos
 - Programación de los gastos
 - Conocimiento y manejo de las clasificaciones presupuestarias para fines de análisis económico, financiero y administrativo
 - Conocimiento y manejo de las categorías programáticas: Función, Subfunción, Programa, Subprograma, Actividad y/o Proyecto, - - Tarea, Obra, Trabajo.
 - Conocimiento y aplicación de los criterios de apertura programática.
 - Conocimiento y aplicación de la estructura de las diferentes categorías presupuestarias, fundamentalmente del programa.
 - Aplicación de metodologías adecuadas para la integración de programas a nivel institucional, sectorial, etc.

Los aspectos reales y financieros y su compatibilización constituyen la característica más relevante de la programación presupuestaria, a través de ellas se dimensionan problemas y recursos, de donde, a partir de decisiones políticas y mecanismos técnicos, se formulan objetivos y metas a ser alcanzados en el corto plazo (*)

- Aspecto Real:
 - Identificación de necesidades que enfrenta una comunidad estratificada por sectores, y la forma y tamaño de la acción pública requerida para lograr su satisfacción.
 - Identificación de los recursos humanos, materiales, equipos y tecnología existentes, dedicados a la producción, o prestación de servicios en el área real de acción, dimensionando su capacidad instalada para producción del sector.
- Aspecto Financiero:

(*) TOMBINI, Tildo, Metodología de Programación Presupuestaria. En Revista ABOP No. 2. Brasilia, D.F., Brasil 1975.

- Definición de política fiscal y presupuestaria contenida en el plan, así como de las políticas monetaria, precios, salarios, mercados de capitales, empleo, balanza de pagos, etc.
- Comportamiento del ingreso y gasto público con relación al crecimiento del PIB previsto en el plan.
- Tratamiento a ser dado a los gastos corrientes y de capital
- Determinación de áreas o sectores prioritarios a los cuales serán destinados los recursos adicionales.
- **Compatibilización real-financiera:**
 - La producción real anual del sector público, de conformidad con los objetivos del plan, será la resultante de la combinación adecuada de factores productivos que proyectados a los precios de mercado, representarán la demanda financiera que debe ser cubierta por la capacidad de financiamiento del sector público vía ingresos tributarios, no tributarios o provenientes del crédito.
 - Si la oferta financiera difiere de la demanda real, se procurará -- compatibilizarlos a través de aproximaciones sucesivas en base a -- prioridades; coherencia de los objetivos anuales con las orientaciones del plan, evitando presionar la política fiscal en sus aspectos -- tributario y crediticio.
 - La programación de la acción pública, como se ha mencionado re-- cae en la prestación de servicios, gasto corriente y en la produc-- ción de bienes (gasto de capital).
 - El financiamiento de las primeras debe ser garantizado por las fuen tes corrientes u ordinarias de ingreso, su volumen puede estar li-- mitado por una política diferida de aumento del ahorro público a fin de financiar inversiones.
 - El financiamiento del aumento de la capacidad instalada y de la gene ración de economías externas (inversiones o gastos de capital en ge neral) correrá por cuenta de la capacidad del sector público de ge nerar excedentes y de su capacidad de endeudamiento.

II.4. - Programación de los Ingresos

La programación de los ingresos tiene por objeto prever para el período presupuestario el comportamiento de los ingresos desagregados de las previsio-

nes presupuestarias anuales, por meses u otros períodos seleccionados.

El análisis del comportamiento de los ingresos durante el período presupuestario permite verificar sus oscilaciones. A un comportamiento acentuadamente oscilatorio de los ingresos no se pueden vincular gastos constantes o exageradamente discordantes.

A continuación se presenta un modelo global preliminar de la previsión del rendimiento total de cada fuente de financiamiento presupuestario.

$$IT = IC + IK \quad (1)$$

donde $IT =$ Previsión total de ingresos presupuestarios

$IC =$ Previsión total de ingresos corrientes

$IK =$ Previsión total de ingresos de capital

$$IC = T + N \quad (2)$$

donde $T =$ Previsión de los ingresos tributarios

$N =$ Previsión de los ingresos no tributarios

$$IK = V_a + E_i + E_x + V \quad (3)$$

donde $V_a =$ Previsión de la venta de activos fijos

$E_i =$ Previsión de empréstitos internos

$E_x =$ Previsión de empréstitos externos

$V =$ Previsión de otros ingresos de capital

Los ingresos tributarios (T) pueden subdividirse en directos (d) e indirectos (i) o sea:

$$T = d + i \quad (4)$$

La tributación directa puede presentar una estructura más o menos amplia -- considerando entre otros a los siguientes impuestos: impuesto a la renta de las personas físicas, impuesto a la renta de empresas, impuesto sobre las remuneraciones, honorarios, dividendos, intereses, alquileres, impuesto sobre las exportaciones, impuesto patrimonial etc., de donde:

$$T_d = d_1 = d_2 + \dots + d_n$$

Características similares a la tributación directa tiene la tributación indirecta, así, exceptuando los aspectos peculiares que determinan el comportamiento de cada uno de los tributos que configuran la tributación indirecta podemos citar: impuestos sobre las importaciones, al consumo, al valor agregado, la circulación de mercaderías, sobre la producción industrial, etc., de donde:

$$T_1 = i_1 + i_2 + \dots + i_n$$

Los ingresos corrientes no tributarios (N), a su vez, pueden originarse en las siguientes fuentes: alquileres, producto de inversiones fiscales, concesiones mineras, correos y telégrafos, patentes y marcas, servicios básicos (luz, gas, agua), renta de monopolios fiscales, tasas, intereses, multas, transferencias, etc., de donde:

$$N = n_1 + n_2 + \dots + n_n$$

En lo que se refiere al ingreso de capital (IK), la venta de activos fijos (Va) puede tener origen en varios tipos de transacciones, y así:

$$V_a = a_1 + a_2 + \dots + a_n$$

Los empréstitos internos (Ei), pueden ser voluntarios, como ser la colocación de títulos públicos, o forzosos que generalmente se emiten en forma conjunta con determinados impuestos, de donde:

$$E_i = e_{i1} + e_{i2} + \dots + e_{in}$$

Los empréstitos externos resultantes de contratos ya vigentes o futuros, se expresan de la siguiente manera:

$$E_x = e_{x1} + e_{x2} + \dots + e_{xn}$$

Para los otros ingresos de capital no especificados entre los anteriores, se consigna:

$$V = v_1 + v_2 + \dots + v_n$$

Reemplazando IC e IK de la ecuación (1) por sus respectivos valores de las ecuaciones (2) y (3), se obtiene: $IT = T + N + V_a + E_i + E_x + V$; o lo que es lo mismo, conforme a la ecuación (4):

$$IT = d + i + N + V_a + E_i + E_x + V$$

CAPITULO III. - ANALISIS DEL GASTO PÚBLICO

III.1. Niveles

El análisis del gasto público consiste en una función de carácter político y -- técnico de alto nivel, pues exige un adecuado conocimiento de la relación entre las variables reales y financieras de la economía y sus vinculaciones con el proceso presupuestario, así como con las funciones referentes a consumo, ahorro, inversión, transferencias y fuentes de ingreso que en el mismo se ejercen; la influencia de dichas funciones en el nivel y sistema de precios, demanda y oferta globales, ahorro e inversión, exportación o reducción en los medios de pago, en la coyuntura o comportamiento de las variables relativas a la vinculación con el exterior y en el empleo general de los factores de la producción.

Los aspectos mencionados tienen connotaciones globales: federal, paraestatal y sectorial de tipo macro, por lo cual cabe determinar adecuadamente, el grado de participación de la política del gasto público en los objetivos globales del desarrollo en cada uno de los niveles señalados.

III.1.1. Gobierno Federal

En el período 1970-1976, la política del gasto era definida por el C. Presidente de la República de acuerdo a tres elementos básicos:

- a). - Las recomendaciones que hacía el grupo de asesores en función del análisis por ellos efectuado de la situación económica del país a partir de las variables macroeconómicas -- provenientes de las cuentas nacionales.
- b). - Los gastos estimados por cada una de las Dependencias para el ejercicio siguiente.
- c). - Los estudios realizados por los grupos intersectoriales.

En la primera etapa del proceso programación-presupuestación, una comisión tripartita integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y de la Presidencia (PHP) definían el monto del Presupuesto, su ejecución, control y evaluación. La Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integraba el anteproyecto global preliminar del presupuesto con el Programa de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia y el Proyecto de Ingreso Gasto de las Empresas Paraestatales de la -- Secretaría de Patrimonio Nacional.

En la segunda etapa se elaboraba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) conforme a las instrucciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 31 de diciembre de 1935, de su Reglamento de fecha 6 de noviembre de 1964, de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en 1976, de las modificaciones que se hiciera ese año. El gasto se asignaba a nivel institucional por ramos y organismos, en capítulos, conceptos y partidas.

En la tercera etapa cada entidad elaboraba en forma interna sus anteproyectos de presupuesto de gasto y sus propuestas de inversión en base al presupuesto del ejercicio anterior al cual se agregaban las modificaciones y las nuevas necesidades, sin contar con un análisis sectorial.

Los anteproyectos de presupuesto de gasto se remitían a la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) donde eran analizados ajustados y/o modificados en primera instancia por los peritos y analistas de la Dirección General de Egresos (DGE), derivándose así el anteproyecto del presupuesto que luego era turnado a un grupo interno de la misma SHCP. Las entidades no participaban en las modificaciones y/o ajustes que hacía este grupo interno conformado por funcionarios de alto nivel, quienes analizaban el documento basándose: en el anteproyecto global preliminar integrado por la DGE; en el análisis de las variables económicas; en la política hacendaria y de gasto público y, en las posibilidades de financiamiento. Todos estos elementos eran estudiados en forma conjunta y, a partir de ese estudio se derivaba: la política de ingresos; la política crediticia y monetaria; el comportamiento estimado de los diversos sectores económicos; las pautas y lineamientos para la adaptación de los sistemas de información y para la reforma administrativa; el comportamiento del programa de actividades globales y la programación global del presupuesto del sector público e interno de los ramos.

Las propuestas de inversión se remitían a la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia para ser analizadas en lo atinente a valores globales y a aspectos económicos-financieros y luego estructurar el anteproyecto de inversiones.

Finalmente los dos documentos elaborados por cada entidad, el proyecto de presupuesto de gasto preliminar y la propuesta de inversiones, se enviaban a la Subcomisión de Inversión-Financiamiento que estaba integrada por funcionarios y técnicos de la Comisión Tripartita (PHP) quienes fijaban la priorización sectorial para la inversión

así como las políticas económicas consideradas convenientes para fijar el monto del gasto público y su destino.

La D.G.E. elaboraba el documento final del Presupuesto de Egresos; el Secretario de Hacienda lo revisaba y depuraba; el C. Presidente lo autorizaba oportunamente y se enviaba a la H. Cámara de Diputados para su aprobación.

En este período no se hacía una sectorización económica en el proceso programación presupuestación, pues no existían los instrumentos adecuados ni tampoco estaban definidos los criterios al respecto. Los mecanismos de organización y coordinación que servían de base al proceso presupuestario eran los siguientes:

- La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31-12-70.
- Los Comités Promotores de Desarrollo socio-económicos (COPRODES), creados según Acuerdo Presidencial el 29 de mayo de 1974 para aprovechar la infraestructura establecida por municipios, estados y el mismo gobierno federal durante la ejecución de sus planes de inversión anuales.
- El Sistema Integral de Información, conformado por los sistemas de cómputo de: Control Presupuestal; Contabilidad Federal; Ingresos y Egresos de la Tesorería de la Federación y Nómina de Control de Personal Federal.

En 1975, se iniciaron estudios tendientes a alcanzar un uso más racional y eficiente del gasto público y reemplazar el Sistema Presupuestal tradicional vigente por el Presupuesto con orientación programática, el cual utilizaría nuevos mecanismos de organización y coordinación, estos fueron:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial el 19-12-76, derogando la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, de 1958 y creando la Secretaría de Programación y Presupuesto con el objeto de regular los Sectores Central y Paraestatal.
- Ocho grupos de trabajo interno de la Dirección General de Egresos, cuya denominación se relacionaba con las tareas específicas que debían desarrollar: Central; de procedimientos técnicos; de Ejecución y Procesamiento; de Inversiones; de Organismos

mos y Empresas; de Adiestramiento y Capacitación; de Asesoría; de Exposición de Motivos.

- Tres grupos externos ó mixtos integrados por funcionarios de la Comisión Tripartita (PHP) y del Banco de México, - con funciones claramente explícitas: Grupo Coordinador: establecía los lineamientos para la formulación del PEF; - Grupo de Normas y Procedimientos: proporcionaba ambas directrices para la formulación, aprobación, ejecución, -- control y evaluación del PEF; Grupo de Informática: debía programar el registro de entradas y salidas de la información proporcionada por las entidades.

Estos once grupos estuvieron apoyados por otros cuyas funciones fueron:

- Analizar la economía nacional e internacional
- Bosquejar la política hacendaria del gasto público (GP)
- Determinar el nivel preliminar el GP y el de programas
- Elaborar formatos e instructivos para el anteproyecto de -- presupuesto.

Sin lugar a dudas, el gasto público en México fué adquiriendo mayor importancia como orientador y conductor de la política económica. En este período se comenzó a utilizar con fines de dirección económica instrumentos como la política fiscal y monetaria y fundamentalmente la del gasto público, variando su mon-to y orientación hacia fines de producción y redistribución.

Sin embargo, la aguda crisis que se presentó en 1976 como con-secuencia de un proceso progresivo de desequilibrios económicos internos y externos, hizo con que el déficit fiscal adquirie-ra magnitudes considerables que comenzó a ser financiado en -- gran parte con recursos inflacionarios. Por consiguiente, este período se caracterizó por la existencia de crecientes tasas de inflación y un saldo deficitario en aumento en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La elevada tasa de crecimiento del -- gasto público no incidió decisivamente sobre el nivel de precios, principalmente por dos factores: la importación cuantiosa de -- productos agrícolas y la canalización de parte de la liquidez -- creada hacia la adquisición de activos financieros e inmuebles -- en el exterior. Dichas situaciones agravaron aún más los desc-

quilibrios externos.

En 1976 el desajuste en las finanzas públicas era totalmente notorio pues la proporción del financiamiento total al sector público respecto al PJB pasó de 3.4% en 1970 a 9.6% en 1975; el déficit financiero del sector público pasó de 96 mil millones de pesos en 1975 a 124 mil millones en 1976.

Ante la crisis económica y el agravamiento de la situación financiera, el 31 de agosto de 1976 se tomó la decisión de sustituir el sistema de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar, por uno de tipo flotante.

Para el período 1977-78, a pesar de que el déficit económico se redujo en términos absolutos respecto al del 76, la asignación de recursos continuó siendo problemática pues el crecimiento obligado del gasto ante una fuerte inercia de aumento del mismo en los años anteriores, se veía complicado aún más por la asignación de importantes cantidades de recursos al sector petrolero, en detrimento de los otros sectores. La complejidad de los problemas socio-económicos y la cada vez mayor dimensión del sector público federal, obligaron a las autoridades pertinentes a buscar nuevos mecanismos e instrumentos que permitieran utilizar los recursos con que contaba el Estado en una forma más racional y eficiente. Se dá paso entonces a la adopción de la técnica del presupuesto por programas, la misma que había venido siendo aplicada satisfactoriamente a partir de las décadas de los sesentas, en países de Sudamérica.

Para tal propósito y a fin de disponer con un marco jurídico adecuado, se promulgan las siguientes Leyes:

- Orgánica de la Administración Pública Federal;
- General de Deuda Pública y
- de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En los últimos años de la década de los setentas se realizaron esfuerzos encaminados a integrar al presupuesto del gobierno federal en un proceso de planeación, programación, presupuestación, que permitiera la definición de objetivos y metas, el establecimiento de medidas claras para su cumplimiento, la asignación de responsables para su ejecución, y de esta manera asegurar el logro de los objetivos nacionales. Surge entonces la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con atribuciones y responsabilidades en materia de planeación, programación y presupuestación del gasto público fede--

ral y del desarrollo económico del país; se define e integra el Sistema Nacional de Planeación, mediante el cual se instrumentó la Planeación a nivel global, sectorial y regional, para coordinar las acciones inmediatas y de mediano plazo con una perspectiva de largo plazo. Como consecuencia de lo anterior se promulgó el Plan Global de Desarrollo.

La SPP, a fin de establecer el manejo del gasto público por parte de las dependencias y entidades del sector público federal, promulgó el Manual de Corresponsabilidad en el gasto público, destinado a ampliar la flexibilidad en el manejo de los recursos y liberar gradual y paulatinamente las acciones para el ejercicio del gasto, en función de una minimización, y en algunos casos, con la eliminación total de los trámites administrativos, previos a la ejecución del presupuesto autorizado por el Congreso.

A pesar de que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se sancionó a mediados de la década de los setentas, su Reglamento fue expedido en noviembre de 1981, pudiendo destacarse fundamentalmente los siguientes aspectos: la determinación de competencias y actividades a realizar en cada una de las fases del ciclo presupuestario por parte de las coordinadoras de sector (Secretarías de Estado), entidades coordinadoras (Sector Paraestatal) y la SPP; la precisión de características y requisitos necesarios para realizar el ejercicio presupuestario con base en calendarios financieros y de metas.

A fin de agilizar los trámites y apoyar el cumplimiento de atribuciones a través de los estímulos derivados por el pago más oportuno al personal, en 1981 se inicia la desconcentración del pago de remuneraciones al personal federal responsabilizado a las dependencias de la Administración Pública centralizada a realizar dicha función.

Con el advenimiento del Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid H., se promulgan cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se emiten una serie de leyes y acuerdos que tienen incidencia en materia de gasto público, entre los que se destacan:

- Las reformas en materia económica a la Constitución Política;
- La Ley de Planeación;
- Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- La Ley de Obra Pública;
- El Acuerdo de 19 de mayo de 1983, por el que se establece el funcionamiento de entidades de la Administración Pública Para

estatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

En el marco de estas Reformas se implantó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, integrado con propuestas de los diversos sectores de la sociedad: público, privado y social.

Se instrumentaron los programas de mediano plazo que en su cobertura temporal pretendían visualizar las metas de acciones de corto plazo, como insumo básico para la elaboración de los programas operativos anuales y de esa manera vincular la programación de mediano y corto plazo.

Para el año 1984 se implantó el programa denominado de Simplificación Administrativa cuya orientación consistía en imprimir mayor fluidez y oportunidad a la aplicación del gasto público, con base en la descentralización, desconcentración y modernización de los sistemas a cargo de la SPP.

Los puntos que se han señalado en el presente capítulo han descrito en forma general como ha evolucionado el presupuesto del Gobierno Federal, y su papel como racionalizador de la Administración. A continuación se hará una breve descripción de cómo actúa el presupuesto como un instrumento de planeación y política económica.

El actual gobierno ha adoptado a la planeación del desarrollo como la vía que hará posible la racionalización de los recursos en función de las prioridades nacionales. En este sentido se manifiesta que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), surge como una respuesta del gobierno para enfrentar los problemas actuales de la economía con las necesidades del país.

En este contexto, el SNPD se ha concebido como el conjunto armónico y coherente de instrumentos y mecanismos, a través de los cuales se podrá reorientar el sistema económico y social de una manera racional, acorde con los valores y principios de la Constitución, donde se especifica la capacidad que tiene el Estado para intervenir directamente en el proceso económico, de acuerdo a los esquemas de economía mixta.

Adicionalmente, el SNPD considera cuatro instrumentos básicos: el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, los Programas Operativos Anuales (POAS) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este último representa el instrumento de acción del Estado en el área de sus decisiones directas vinculadas a la ejecución del programa anual. Es así como el Programa Operati

vo Anual y el PEF se constituyen en los instrumentos de la Planeación económica y social que concretan en el corto plazo los objetivos y metas de desarrollo del país. En este sentido, el presupuesto cumple un papel fundamental al hacer compatible las decisiones de ingreso y gasto del Gobierno Federal.

Por lo expuesto, el presupuesto adquiere las características de un verdadero instrumento de política económica, pues a través de su programación, ejecución y control, hace factible la implementación de dos políticas básicas como son la fiscal y la monetaria, para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en el corto plazo.

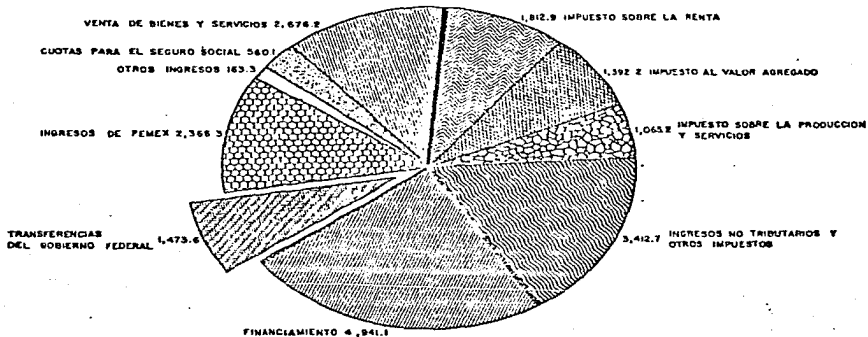
A fin de tener una idea más actualizada del comportamiento del gasto público en la actividad económica del país, a continuación en forma gráfica, se presentan cuatro elementos que determinan con bastante claridad el origen de los recursos, el destino de los mismos, las instituciones responsables de su ejercicio, así como la composición absoluta y porcentual de los sectores económico-administrativos del gasto público.

Es necesario mencionar que la información del PEF para 1985 obtenida de la Agenda Presupuestal 1985, de la Dirección General de Política Presupuestal de la SPP, demuestra la austeridad necesaria que implica la reducción del peso relativo del gasto programable sin que afecte mayormente el cumplimiento de los objetivos de política económica y el fortalecimiento de su contenido social, mediante una reforma estructural del gasto público que amplía los márgenes de gasto social e inversión pública, incluye además la simplificación de los procesos y normas para su asignación y ejecución, la reestructuración financiera y de productividad de la empresa pública, la cancelación de actividades que no correspondan a prioridades de mediano plazo, el rendimensionamiento de la actividad pública al interior de cada sector. De lo expuesto se puede anotar que los factores de la crisis que vive el país desde principios de la década de los ochenta, están posibilitando la racionalización en la programación y utilización de los escasos recursos financieros con que cuenta el sector público.

A fin de tener una idea más concreta del financiamiento y conformación del gasto público federal para 1985 en México, así como quien la ejerce y como se gasta, a continuación se presenta una serie gráfica extraída de la Agenda Presupuestal 1985 de la S. P. P.

- 90 -
DE DONDE VIENE

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

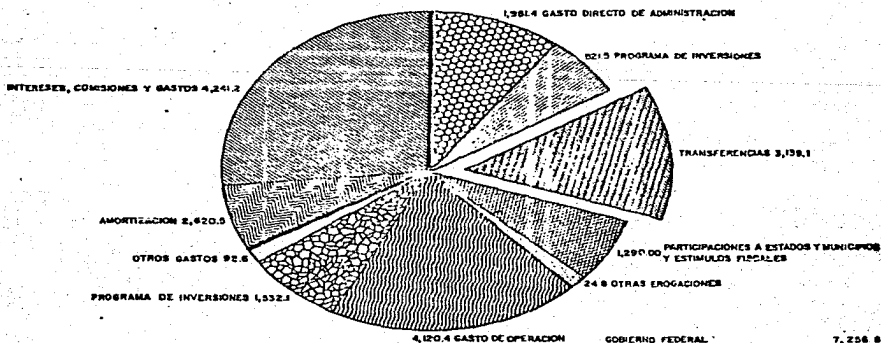


* INCLUYE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL POR 1,407.0 Y 66.6 DE APORTACIONES AL ISSSTE.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	7,693.0
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS *	7,239.8
FINANCIAMIENTOS	4,941.1
TRANSFERENCIAS A ORGANISMOS Y EMPRESAS	-1,473.6
TOTAL	18,390.0

EN QUE SE GASTA

(MILES DE MILLONES DE PESOS)



* INCLUYE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL POR 1,407.0 Y 66.6 DE APORTACIONES AL ISSSTE.

GOBIERNO FEDERAL	7,256.8
ORGANISMOS Y EMPRESAS	0,748.1*
SERVICIO DE LA DEUDA	6,081.7
TRANSFERENCIAS A ORGANISMOS Y EMPRESAS	-1,473.6
TOTAL	18,590.0

QUIEN LO EJERCE

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

PODER EJECUTIVO

PRESENCIA DE LA REPUBLICA	11.4
GOBERNACION	41.2
RELACIONES EXTERIORES	24.8
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO*	450.9
DEFENSA NACIONAL	197.5
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	932.0
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	452.1
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	88.4
EDUCACION PUBLICA	1,136.5
SALUDAD Y ASISTENCIA	163.1
MARINIA	88.1
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	20.0
REFORMA AGRARIA	32.7
PESCA	20.0
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	20.0
ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	99.7
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	81.8
TURISMO	22.0
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	60.4
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	8.2
DESARROLLO REGIONAL	340.0
AFORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	28.0
EROGACIONES NO SECTORIZABLES	681.7
PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS	1,290.0

ORGANISMOS Y EMPRESAS

PLTROLEOS MEXICANOS	1,453.7
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD*	739.5
COMPANIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO*	1,477.5
FERTILIZANTES MEXICANOS	249.6
SIDORURGICA NACIONAL	12.4
SIDERURGICA LAZARO CARDENAS-LAS TRUCHAS	120.4
ORSEB, NACIONAL	86.2
CONSTRUCCION NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL	32.8
FUNDICION MONTEFRET	68.3
ALTOS HORNOS DE MEXICO	179.6
PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL	80.2
FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO	210.8
FERROCARRIL DEL PACIFICO	41.5
FERROCARRIL DE CHIQUILAMA AL PACIFICO	10.2
FERROCARRIL DE SONORA-BAJA CALIFORNIA	6.3
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONESOS	21.9
AERONAVES DE MEXICO	124.1
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	21.4
COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES	837.6
INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR	7.1
INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE	89.9
FORESTAL VICENTE GUERRERO	3.4
PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS	4.9
PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS	181.2
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	700.0
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	220.0
LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA	63.1
AZUCAR	329.6

TOTAL 5,825.9

TOTAL 5,745.1

* INCLUYE ESTIMULOS FISCALES POR 400 MIL MILLONES Y EXCLUYE OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES

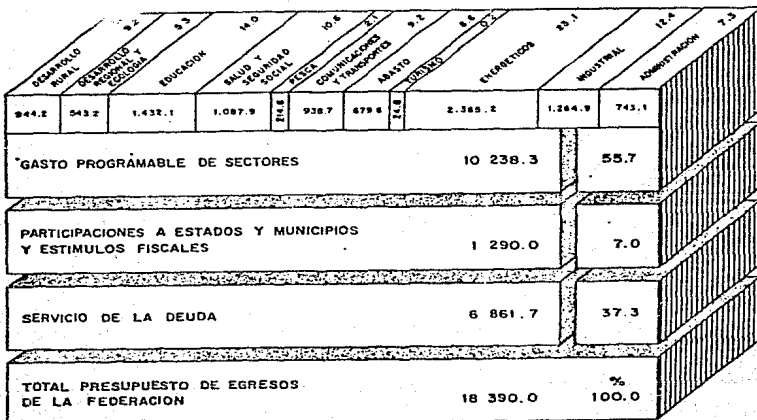
INCLUYE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL POR 1,407.0 Y 66.6 DE AFORTACIONES AL 1987E

PODER LEGISLATIVO	6.7
PODER JUDICIAL	15.2
TOTAL	23.9

SERVICIO DE LA DEUDA	
ORGANISMOS Y EMPRESAS	4,609.5
GOBIERNO FEDERAL	2,252.2
TOTAL	6,861.7

COMO SE GASTA

(MILES DE MILLONES DE PESOS)



III.1.2. - Sector paraestatal

a). - Introducción

Existen diversas explicaciones relativas al desarrollo del sector paraestatal, desde las simplistas que afirman que su estructura y desarrollo provienen de una mera actitud empírica de los gobiernos, hasta aquellas que se aproximan a las teorías socialistas, las que se refieren principalmente a las diferentes formas de incrementar la demanda efectiva y las relacionadas a las condiciones necesarias en el mundo moderno, para asegurar una tasa estable de crecimiento y para asegurar también patrones de distribución del ingreso y la de riqueza. Sin embargo el sector paraestatal en general y cada entidad pública en lo particular, debe ser analizada partiendo de su origen y de su evolución histórica, de su marco de referencia institucional, tanto jurídico como político, económico y social, de su contexto tradicional y, desde luego hay que encuadrar cada una de las empresas en cuanto a origen y evolución en las distintas etapas que se observan en el desarrollo económico y político de un país.

b). - Marco Jurídico-Administrativo

De conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de los Estados Unidos Mexicanos, está compuesta por la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.*

Se entiende por Administración Pública Paraestatal (que para efectos de gasto público se la considera como sector paraestatal), al conjunto de organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, así como por el Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma ó estructura legal que adopten.

El Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades, determina agrupamientos de las entidades de la Administración Pública paraestatal por sectores definidos, a efectos de que sus relacio

(*) Ver cuadro en página siguiente

**SECTOR
PUBLICO
FEDERAL
MEXICANO**

Sector Público
sujeto a Control
Presupuestal

Sector Público
no sujeto a Con-
trol Presupuestal

Instituciones de
Intermediación
Financiera

Gobierno
Federal

Poder Legislativo
Poder Judicial
Presidencia de la República
Secretarías de Estado
Procuraduría General de la
República.

Organismos y Empresas
sujetas a Control Presu-
puestal o Administración
Pública Paraestatal

D. D. F.
TELMEX
Sistema de Transporte Colectivo

Instituciones Nacionales de
Crédito
Organizaciones Auxiliares
Nacionales de Crédito
Instituciones Nacionales de
Seguros y de Fianzas

nes con el mismo, se realicen a través de la Secretaría de Estado ó departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente, el mismo que tiene a su cargo la planeación, coordinación y evaluación de las operaciones.

c). - Perfil de la Empresa Pública en México

Una vez que se ha presentado el marco jurídico-administrativo del sector paraestatal en la administración pública mexicana, a continuación se hará una breve semblanza de el papel que la empresa pública mexicana desempeña en el comportamiento socioeconómico del país.

Las formas de participación del Estado Mexicano para promover y dirigir el proceso de desarrollo económico del país, se han ampliado a través de la creciente importancia de la empresa pública en la actividad económica nacional. La importancia del conjunto de empresas públicas tanto por su participación en los ingresos totales del sector público, como por los montos de inversión que realizan, afecta la demanda agregada y la asignación de recursos de la economía nacional.

Así, el papel que la empresa pública mexicana juega dentro del proceso de planeación nacional y en particular del sector público es fundamental. En el logro de los objetivos nacionales de generar empleo, proveer de mínimos de bienestar a la población, mejorar la distribución del ingreso entre personas y regiones, y promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente, la empresa pública mexicana debe cumplir con una gran parte de la responsabilidad de implantación de un plan nacional.

La eficiencia y eficacia de la Administración Pública Federal dependen en gran medida de la actuación de las empresas públicas. La empresa pública en México, es por una parte, responsable del logro de metas sectoriales y regionales que impactarán en los objetivos nacionales, mientras que debe permitir, asimismo, conjugar los esfuerzos productivos de la sociedad con eficiencia y eficacia interna.

Dentro del primer enfoque, la empresa pública implantará en gran medida el proceso del sector público; planeación, programación-presupuestación, operación, evaluación y control, mientras que en el segundo, la empresa pública mexicana debe cumplir los criterios de eficiencia y eficacia, considerándose -

una acción eficaz la que alcanza los objetivos planteados y eficiente la que logra alcanzar dichos objetivos con el mínimo de sacrificio de recursos.

La necesidad de que una empresa pública cumpla con sus objetivos dentro de este marco de demandas múltiples en que es promotora de desarrollo, instrumento directo de política económica y organizadora directa de producción de bienes y servicios, define la necesidad de determinar una estrategia congruente de corto, mediano y largo plazo.

d). - La década de los ochenta.

En esta década se destacan, además de gran impulso dado al sector paraestatal, la compra hecha por el Estado de la empresa privada de aviación, el transporte urbano en la Ciudad de México y otras ciudades del país, y la nacionalización de la banca privada.

Actualmente, la presencia del Estado en la economía se manifiesta de diferentes formas. La acción ejercida por el sector paraestatal en alrededor de 900 entidades ha sido un factor determinante del crecimiento económico del país. Las empresas públicas aportan cerca del 15 por ciento del PIB del país y emplean más del 5 por ciento de la población trabajadora. sin embargo, estas cifras no son suficientes para explicar la importancia del sector paraestatal, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza estratégica de los sectores en donde operan, produciendo y distribuyendo bienes y servicios.

El sistema de intermediación financiera ha sido uno de los pilares de la economía, dirigido y desarrollado por las instituciones nacionales de crédito, cuya acción se orienta a las actividades prioritarias del desarrollo, la agricultura, la pesca, el desarrollo industrial, el desarrollo urbano y el turismo. Estas instituciones otorgaban antes de la nacionalización de la banca, mas de la mitad de los recursos prestados por el sistema bancario en su conjunto.

En el plano de la producción, las empresas públicas tienen un papel estratégico de sobra conocido; su influencia es vital para la economía ya que producen todo el petróleo y derivados del petróleo que se consumen en el país; todos los productos petroquímicos básicos que se complementan con importaciones que controla Petróleos Mexicanos; se procesa toda la electricidad; un por-

centaje alto de los fertilizantes; se controla más del 60% de la producción nacional de acero; se aporta a través de las empresas públicas el 15% del valor de la producción manufacturera y la décima parte de los productos químicos. En materia de auto transportes, las empresas públicas producen el 100% de los au tobuses de pasajeros y en su conjunto, más de la tercera parte del valor de los equipos de transporte construidos en el país.

Los servicios que ofrecen las empresas públicas son imprescin dibles: cubren la totalidad del transporte ferroviario, los servi cios telefónicos, los de correo, telégrafos y el transporte -- aéreo del país.

Los servicios comerciales de protección a la economía popular se han multiplicado, sin embargo, continúa destacando el siste ma CONASUPO por su acción reguladora de los precios del mer cado nacional de granos básicos, así como su creciente partici pación en la distribución de bienes de consumo básico.

En seguridad social, dos instituciones, el Instituto Mexicano -- del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) otorgan segur idad social a más de la mitad de la población nacional. El sec tor paraestatal produce el 70% de divisas.

e). - Análisis del gasto e ingreso del sector paraestatal controlado. (Período 1983-84).

Los ingresos totales del sector paraestatal en presupuesto, asc cendieron a la cantidad de 6,477.6 mmmp, evidenciando un creci miento del 68.2% con respecto al año anterior y cubriendo lo -- programado para 1984.

Los ingresos propios participaron con el 85.7%, equivalentes a 5,551.3 mmmp, mientras que las transferencias con el 14.3% -- restante, sea 926.3 mmmp. Petróleos Mexicanos aportó -- 3,574.7 mmmp, a los ingresos propios, cifra que representa una participación del 64.4% y un incremento del 56.8% respecto al -- mismo período de 1983; el resto de empresas participaron con el 35.6% complementario y registraron un incremento anual de 93.2%.

En lo referente a gastos del sector paraestatal en presupuesto, para el período enero-noviembre 1984, sumaron 6,047.1 mmmp, registrando un incremento de 68.9% comparativamente con el --

mismo período de 1983.

Los organismos y empresas en presupuesto sin incluir a Pemex tuvieron erogaciones por un total de 3,046.1 mmmp, 78.9% de incremento en relación a 1983 y una participación dentro de la estructura del gasto del 50.4%, cubriendo PEMEX el 40.6% restante.

La situación financiera de los organismos y empresas en presupuesto, registró un superávit de 430.5 mmmp, lo cual significa un crecimiento del 59.1% en comparación a enero-noviembre de 1983. Este resultado fue producto de un superávit de PEMEX del orden de 573.7 mmmp, el cual aumentó en 42.4 por ciento con respecto a 1983; y un déficit de 143.2 mmmp, en los organismos y empresas diferentes a PEMEX, cifra que representa un crecimiento del 8.2%. (ver cuadros anexos)

III.1.3.- Sectorial

a). - Introducción

Las actividades económicas por lo general se clasifican de acuerdo a la naturaleza o características de los procesos tecnológicos empleados en la producción. Este es el origen de la división en sectores técnicos que tan frecuentemente se conoce como actividades agropecuarias, mineras, industriales, de transporte, energía y combustibles, de comercio, de servicios sociales, etc.

Para cada uno de estos sectores se puede formular un plan y un presupuesto. Tal es el caso de los planes industriales, de transportes, de energía, agropecuarios, ó los planes de salud, educación, etc., e incluso hoy se habla de los planes de tecnología.

Dichos planes pueden ser de largo, mediano ó corto plazo. En ellos se establecen, previos estudios de la demanda real y de la deseable, objetivos ó metas con tanto ó mas detalle cuanto menor es el número de años que cubre; se indican los recursos físicos y financieros con los que se pretenden cumplir los objetivos y metas, las formas como serán abordados los principales problemas del sector y las medidas de política económica más necesarias para su ejecución.

Los planes sectoriales son bastante comunes en Latinoamérica. Una variación de los mismos son los planes de productos que --

INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
(miles de millones de pesos)

Concepto	Enero-Noviembre		Var. % 84/83
	1983	1984	
TOTAL	3,849.9	6,477.6	68.2
Corriente	3,849.6	6,476.8	68.2
Vta. Bnes. y Servs.	2,946.7	4,773.2	62.0
Internas	1,160.5	2,078.9	79.1
Externas	1,786.2	2,694.3	50.8
Cuotas Seg. Soc.	236.8	542.5	129.1
Otros	666.1	1,161.1	74.3
De Capital	0.3	0.8	166.7

GASTOS DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
(miles de millones de pesos)

Concepto	Enero-Noviembre		Var. % 84/83
	1983	1984	
TOTAL	3,579.4	6,047.2	68.9
Corrientes	3,058.1	5,240.2	71.3
Salarios	426.7	677.9	58.9
Adquisiciones	642.3	1,180.2	83.7
Intereses	559.7	989.4	76.8
Impuestos	988.5	1,564.6	58.3
Otros	440.9	828.1	87.8
De Capital	521.3	807.0	54.8
Inv. Física	509.2	793.4	55.8
Inv. Financiera	12.1	13.6	12.4

RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO

(miles de millones de pesos)

Concepto	Enero-Noviembre		Var. % 84/83
	1983	1984	
Total	+270.5	+430.5	59.1
Pemex	+402.9	+573.7	42.4
Conasupo	- 91.9	- 25.5	- 72.2
C.F.E.	- 51.5	- 123.1	139.0
Fertimex	+ 11.0	+ 2.9	- 73.6
IMSS	+ 11.2	+ 23.7	111.6
Ferrosnales	- 9.1	+ 4.9	N.S.
Sicartsa	- 14.9	- 29.6	98.7
Capufe	+ 5.9	+ 11.5	94.9
Otros	+ 6.9	- 8.0	N.S.

N.S. No significativo

suelen hacerse como por ejemplo: planes de producción de petróleo, de cobre, de energía, etc. Como planes parciales que son, provocan procesos de política económica también parciales pero muy intensos, ya que afectan directamente a grupos sociales y de interés comprometidos en sectores ó actividades determinadas de la economía.

b). - Proceso de sectorización en México

La Reforma Administrativa en México, se concretó legalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En base a ella, las dependencias de la Administración Pública Central se organizaron por funciones: la coordinación de las entidades paraestatales se dividió en sectores, acordes con criterios de actividad económica, dirigidos por las dependencias del Ejecutivo que realizan funciones afines a las actividades de las entidades coordinadas. Las tareas de programación de las actividades públicas se encomendaron, en el plano global, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por sectores administrativos a las dependencias coordinadoras. Así mismo, la planeación económica y social quedó encomendada en el plano global a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en el nivel sectorial a las dependencias del Ejecutivo que, en términos de sus funciones, actuarán sobre un sector específico de actividad económica y social.

En la programación de las actividades públicas la sectorización administrativa desempeña un importante rol, pues con base en ella se establecen los tramos de control y las responsabilidades de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos coordinadores de sector y de las entidades por ellos coordinadas. A partir de dicha Ley Orgánica; y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de la Ley de Planeación se establecen los niveles global, sectorial e institucional. A continuación se hará referencia al nivel sectorial.

c). - Nivel sectorial(*)

El nivel sectorial pertenece a la división actual de la Administración Pública Federal que se ocupa de aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

(*) Fuente: Sistema Nacional de Planeación Democrática-Principios y Organización- SPP.

La primera tiene como atribuciones integrar los programas, - presupuestos y otros instrumentos de política de corto y medio no plazos, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

En tanto que la segunda, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación.

De la adecuada coordinación entre estas dos áreas depende el éxito de la planeación y el logro de los objetivos y metas propuestas en los programas de mediano plazo, por lo que se tenderá a fortalecerla, administrativa y operativamente.

Como parte del SNPD, acorde con la Ley de Planeación, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector:

- Contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del PND;
- Expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades nacionales contenidos en el PND, a través de la elaboración de programas de mediano plazo; y de sus respectivos programas anuales, con la participación que corresponda a otros sectores;
- Conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional;
- Coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- Asegurar la congruencia de sus programas con el PND y los programas de mediano plazo;
- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas de mediano plazo con los que estén involucrados, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme a lo dispuesto en el plazo correspondiente y cumplan con lo previsto en su respectivo programa institucional en caso de que exista;
- Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del

sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los planes de mediano plazo a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y modificar, en su caso, los programas respectivos;

- Elaborar programas operativos anuales para la ejecución de los planes de mediano plazo y de los programas anuales con los que estén involucrados. (Ver cuadro anexo).

III.2. - Características

a). - En México

El proceso de dinamización de la economía mexicana en la década de los 70's obedeció al incremento del Gasto Público que, pasó de 87.7 mmmp, en 1970,* lo cual representó 20.95% del PIB en ese año, a 7,323.1 mmmp en 1983 siendo su participación en el PIB de ese año de 42.82%. La evolución del gasto público y su dinamismo a lo largo de la década fue acompañado por un gran aumento del déficit del Sector Público. En 1970 y 1971 el déficit financiero del S. P. representó el 2.01% y 2.66% del PIB respectivamente. Debido a que la carga fiscal era una de las más bajas del mundo y a que los productos mexicanos habían perdido competitividad en los mercados exteriores, se llegó a una situación de rezago frente al crecimiento del Gasto Público, lo cual provocó que el déficit del Sector Público se elevara abruptamente al punto de que en 1973, en 1976 y 1982 los ingresos del sector público no alcanzaron ni para cubrir su gasto corriente y tuvieron que canalizarse recursos del crédito público para ese fin, tanto de origen externo como interno. El déficit del sector público, con respecto al PIB en 1982 superó el 18% en tanto que en 1984 fue de 6.9% como resultado de las políticas de ajuste iniciadas en 1983.

En la composición del gasto público total, los gastos corrientes crecieron rápidamente dentro de los cuales los rubros más dinámicos fueron el pago de intereses de la deuda y las transferencias a las empresas y organismos descentralizados. Los intereses y gastos de la deuda pública en 1970 representaban el 10.52% del gasto corriente del Sector Público, en 1982 su participación fue de 43.90%. (Se han considerado los montos netos de gastos del Sector Público.)

Con esto queda demostrado que el hecho de que el financiamiento del Gasto Público se apoye en el endeudamiento, conduce al

(*) Tema desarrollado en base a la información contenida en la Agenda Presupuestaria 1985 - SPP.

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE TOTAL EN LOS
TRES ULTIMOS PERIODOS GUBERNAMENTALES
Y RELACION PORCENTUAL ULTIMO AÑO

1971 - 76		1977 - 82		1983 - 85	
SECTORES	1976 %	SECTORES	1982 %	SECTORES	1985 %
1.- Agropecuario	18.63	1.- Agropecuario y Pesca	13.84	1.- Desarrollo Rural	9.23
2.- Industrial	26.84	2.- Comunicaciones y Transportes.	7.32	2.- Desarrollo Regional y Ecología	5.30
3.- Desarrollo Social	27.55	3.- Comercio	5.76	3.- Pesca	2.09
4.- Comunicaciones y Transportes	10.10	4.- Bienestar Social	26.87	4.- Educación	13.98
5.- Turismo	0.44	5.- Industrial	34.73	5.- Salud y Seguridad Social	10.63
6.- Administración Defensa y Poderes.	16.44	6.- Administración	7.03	6.- Comunicaciones y Transporte	9.17
		7.- Asentamientos Humanos y Obras Públicas	1.75	7.- Abasto	6.63
		8.- Defensa	2.00	8.- Turismo	0.24
		9.- Turismo	0.44	9.- Energético	23.11
		10.0 Poderes	0.25	10.- Industrial	12.35
				11.- Administración	7.27
Gasto Programable Total	100%	TOTAL	100%	TOTAL	100%

Elaborado en base a datos de Agenda Presupuestal 1985 - DGPP - SPP

incremento del volumen de los intereses por acumulaciones sucesivas y en consecuencia a la contracción del -- ahorro disponible para inversión.

La inversión pública pasó de 6.6% del PIB en 1970 a más del 10% en 1980, 81 y 82 fué practicamente financiado con el déficit del sector público.

En 1984* el gasto del sector público ascendió a \$11,182.9 mmmp., cifra que superó en 7% al gasto programado originalmente y significó un incremento del 52.7% con respecto al gasto efectuado en 1983. Su participación en el PIB pasó de 42.7% en 1983 a 38% en 1984.

La conformación del gasto público fué la siguiente:

a). - Gasto Corriente: 83.1%

b). - Gasto de Capital: 16.9%

El gasto corriente fué de \$ 9,291.7 mmmp., evidenció un crecimiento del 54.8% en relación a 1983 y su nivel fue -- 13.2% mayor al que se asignó originalmente; como proporción del PIB pasó de 35% en 1983 a 31.6% en 1985.

Su composición fue la que se detalla a continuación:

- El pago de intereses fue por \$ 3,304.1 mmmp., equivalente al 35.6% del gasto corriente total; se elevó 44.2% por encima del monto registrado el año anterior y representó el 11.2% del PIB de 1984, nivel inferior al 13.4% que había alcanzado en 1983.
- Los salarios sumaron 1,879.5 mmmp., equivalentes al -- 20.2% del gasto corriente total; presentaron un crecimiento anual del 56.1% y su participación en el PIB fué de 6.5% menor en 0.6 puntos a la de 1983.
- Las transferencias ascendieron a 569.2 mmmp, superior en 12.9% a las de 1983. Representaron el 8.4% en 1983 y el 6.1% en 1984 como proporción del gasto corriente total. -- Como proporción del PIB descendieron de 2.9% en 1983 a 1.9% en 1984.
- Los rubros con menor participación en el gasto corriente

total fueron las adquisiciones con 14.9%; la participaciones 6.9%; otros gastos 16.3%.

El gasto de capital fue de \$ 1,891.2 mmmp, 43.5% superior al del año 1983 que fué de \$ 1,317.8. El gasto de capital en 1984 fué inferior al monto estipulado en el programa de inversiones original.

El análisis anterior ratifica lo ya ampliamente conocido - con referencia al gasto público y es que tiene influencia - sobre: la actividad productiva, la demanda agregada, el ahorro, la inversión, la orientación del fomento regional - y sectorial, la distribución del ingreso y la posición que - se adopte frente a los mercados externos.

Coordinando de una manera integral y coherente los instrumentos de política económica y de política fiscal, que implican el fortalecimiento del ahorro interno, su adecuada orientación y la implementación de una política tributaria acorde a la realidad nacional, cualquiera que ella sea, podrían llegar a eliminarse la expansión artificial del circulante y el uso del crédito externo para cubrir los déficits del sector público; ambos instrumentos de financiamiento arrojan resultados negativos, tanto cuantitativos como cualitativos, sobre las economías nacionales, especialmente cuando se trata de países en vías de desarrollo.

b). - En Argentina

La participación del estado en la economía argentina, medida a través de índices homogéneos se ubica alrededor de un 25%. En 1983 los índices de participación eran:

Gasto Público/Valor Bruto de la Producción = 25,8%
con cuasifiscal = 31,5%

Valor Agregado Público/Producto Interno Bruto = 24,8%

Consumo de Gobierno + Inversión Pública = 24,9%
Consumo Global + Inversión Interna Bruta

Estos índices de participación han crecido en relación a -- veinte años atrás. En 1960 se ubican entre 18 y 21%.

La participación del sector público en la economía argenti-

na se compara por su nivel con la de los países más esta-
tizados de economías no colectivistas. La relación Gas-
to Público/PIB, (excluyendo el gasto cuasifiscal)*, que -
es la que generalmente registran las estadísticas conoci-
das, muestra sólo pocos países con niveles superiores al
50%.

La diferencia entre recursos y erogaciones del sector pú-
blico consolidado, que determina la necesidad de financia-
miento o déficit fiscal, más el gasto cuasifiscal neto, o
sea el déficit global ha tenido la evolución que se indica -
en el siguiente gráfico. En por ciento del PIB el déficit
global tuvo su nivel más reducido en 1969 (1,16%) y su --
más elevado en 1983 (18,1%).

Para el período 1960-1983 el déficit global anual medio -
fue de un 6,8% del PIB.

El déficit fiscal del período, fue cubierto en términos de
promedio en un 14% con uso del crédito, o sea con endeu-
damiento financiero, y en un 86% con emisión (adelantos
del Banco Central y variación neta de activos y pasivos).
Este último componente, que constituye un impuesto infla-
cionario llegó a 3137 millones de dólares anuales en pro-
medio. Esto equivale a 520 dólares por hogar y por año,
o a 135 dólares por habitante y año.

El gasto cuasifiscal no alcanzó valores relevantes hasta
1976. Incluso, en varios años reflejó valores negativos,
tanto por la desacumulación de reservas, como por la di-
ferencia negativa entre créditos y redescuentos a las enti-
dades financieras, y de los depósitos en el Banco Central.
La emisión y la expansión no respaldada del crédito se -
originó en el déficit del sector público más que en el del -
privado.

El gasto cuasifiscal fue positivo y de valores relativamen-
te altos en 1976, 1978, 1979, 1981, 1982 y 1983. En 1976
el motivo fue el efecto de los subsidios de cambio en los -
países o swaps tomados en 1975, y la acumulación de re--
servas. Esta acumulación se mantuvo durante cuatro años,
sumándose en 1978 y 1979 a subsidios a través de la Cuen-
ta Regulación Monetaria. En 1980, se compensa el gasto
por pagos de garantías de depósitos con caídas de reser-
vas. En 1981 se vuelven a instrumentar seguros de cam-

(*) Variación de reservas. Pasos y seguros de cambio. Diferencia entre cré-
ditos y depósitos de entidades en el Banco Central. Cuenta de Regulación
Monetaria.

bio y subsidios al crédito, con un fuerte efecto de arrastre hacia los años siguientes.

A partir del segundo semestre de 1982 se vuelven a instrumentar operaciones de pase y seguros de cambio, y se llevan adelante medidas de licuación de pasivos que determinan para el gasto cuasifiscal un nivel record, -- 16.4 puntos del PIB. En 1983, la Cuenta Regulación Monetaria y los seguros de cambio contratados en 1981 y -- 1982 originan un efecto cuasifiscal aún importante (8.7% del PIB).

La suma del déficit público y el gasto cuasifiscal cuya -- evolución se puede observar en el Gráfico, demostrarán una marcada correlación con el ritmo de inflación de los últimos años. Esta comprobación sobre cifras que recientemente, con el régimen democrático, han sido relevadas en toda su extensión, permite identificar claramente el principal factor generador de la inflación en Argentina. *

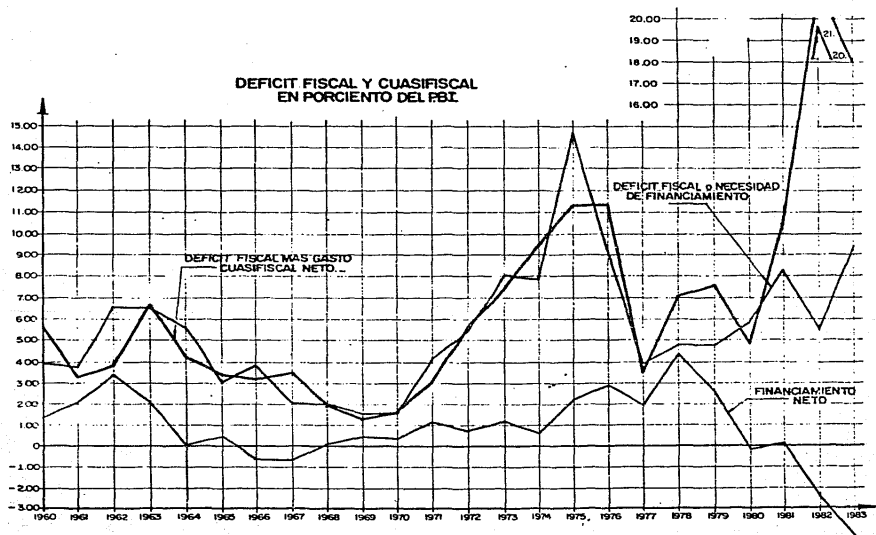
III.3.- Metodología

a).- Introducción

Objetivo fundamental del Proceso de Programación-Presupuestación, es conseguir que las acciones que se realizan en el sistema económico y social del país sean coherentes y permitan el cumplimiento de la estrategia de desarrollo contemplada por el proyecto nacional, para lo cual se debe precisar con objetividad la responsabilidad de cada una de las unidades administrativas que participan en el Proceso.

Las actividades del Proceso de Programación-Presupuestación en México son las de programar y presupuestar acciones que se llevan a cabo dentro del marco normativo emitido por la SPP. El marco de referencia para la elaboración de programas es el Plan Nacional de Desarrollo, ya que define los grandes lineamientos estratégicos y de las orientaciones generales para el mediano plazo, el Programa Operativo Anual es la expresión anualizada de los PMP's y constituye la base para la presupuestación. A continuación se muestra en forma general la metodología

(*) A título informativo se agregan deos cuadros con información del Gasto Público en España y Brasil.



CLASIFICACION DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Jurisdicción	Administración y Gobierno	Empresas públicas y haciendas productivas	Seguridad Social	Gasto cuasifiscal del Banco Central
Nacional	Administración Central Cuentas especiales. Organismos descentralizados.	-Empresas y Sociedades del Estado Nacional. -Empresas con mayoría o control estatal. -Bancos Nacionales. -Entes binacionales.	Regímen Previsionales Nacionales. Obras Sociales. Asignaciones familiares.	Variación de reservas. Pasos y Seguros de cambio. Diferencia entre créditos y depósitos de entidades en el Banco Central. Cuenta Regulación Monetaria
Provincial	Administración Provincial y Organismos descentralizados	-Empresas y Sociedades de estados provinciales. -Bancos provinciales. -Entes interprovinciales.	Regímenes Previsionales Provinciales. Obras Sociales Provinciales o controladas por gobiernos provinciales.	
Municipal	Administración municipal. Organismos descentralizados.	-Empresas y Sociedades de municipios. -Bancos municipales.	Regímenes Previsionales municipales. Obras Sociales de empleados municipales.	

FUENTE: El Gasto Público en la Argentina 1960-83. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - Buenos Aires 1985.

c) EL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA EN TERMINOS FUNCIONALES, ECONOMICOS Y ORGANICOS
(Año 1985 Monto - 8,381 mM)

FUNCIONAL	100	ORGANICO	100	ECONOMICO	100
Donde va el gasto	%	Quien gasta	%	En qué se gasta	%
1.-Reconversión Industrial y reindustrialización	2	1.- Estado	61	1.- Transferencias corrientes	33
2.-Seguridad y protección Civil.	1	2.- Organismos Autónomos Comerciales	22	2.-Gastos de Personal	19
3.-Industria	4	3.-Organismos Autónomos Administrativos	17	3.-Inversiones y Transferencias de capital	16
4.-Agricultura, ganadería y pesca	5			4.-Operaciones Financieras	16
5.-Infraestructura básica y del transporte	8			5.-Gastos Financieros	12
6.-Educación	8			6.-Compras de bienes corrientes y servicio.	4
7.-Defensa	7				
8.-Transferencias o Administraciones Territoriales.	9				
9.-Deuda Pública	10				
10.-Actividades Financieras	12				
11.-Seg.Social y Protec.Social	24				
12.-Otras Funciones	10				

FUENTE: El Presupuesto por Programas en España. De la Cruz C. Rafael y otros.
Dirección General de Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda
Madrid - España 1985.

d).

EL GASTO PUBLICO BRASILEÑO RECURSOS DEL TESORO
AÑO 1985. MONTO 82.316.3 BILLONES DE CRUZEIROS

FUNCIONES	VALOR
1.- Legislativa	395.9
2.- Judicialia	351.4
3.- Administración y Planeamiento	10.426.5
4.- Agricultura	2,893.5
5.- Comunicaciones	587.6
6.- Defensa Nacional y Seguridad Pública	4,986.8
7.- Desarrollo Regional	16,347.0
8.- Educación y Cultura	7,826.8
9.- Energía y Recursos Minerales	3,819.5
10.- Habitación y Urbanismo	560.8
11.- Industria, Comercio y Servicios	751.2
12.- Relaciones Exteriores	685.2
13.- Salud y Saneamiento	2,217.2
14.- Trabajo	224.3
15.- Asistencia y Previsión	7,417.4
16.- Transporte	11,903.3
17.- Reserva de Contingencia	10,921.9
TOTAL	82,316.3

FUENTE: Revista 21 de la Asociación Brasileña de Presupuesto Público
2do. Cuatrimestre. Brasil, D.F. 1984.

de su formulación y presupuestación hasta obtener el --
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

b). - Etapas

La estrategia del proceso de formulación del PEF se di
vide en tres etapas, las cuales pueden considerarse co-
mo de formulación, integración y presupuestación, dis-
cusión y aprobación.

En la primera etapa se elaboran: los rangos de gasto -
considerados como los montos presupuestarios que defi-
nen el marco económico de erogaciones en que se debe
desarrollar la programación anual de los sectores, de-
pendencias y entidades; los programas operativos anua
les y los lineamientos programático presupuestales que
norman el proceso en su conjunto; el desarrollo del Pre
supuesto Preliminar tomando como insumo para su ela-
boración los presupuestos modificados y esperados y su
incidencia para el año en que se va a presupuestar.

En esta etapa se efectúan las funciones de los Grupos In
ternos de Planeación (GIP's) y Comité Técnico para la --
Instrumentación del Plan (COTEIP's), definiendo los li-
neamientos generales y metodológicos del Proceso de --
Programación Presupuestación. Asimismo se conside-
ra la previsión de un marco macroeconómico y de orien
taciones sectoriales de priorización, elaborando simul
táneamente orientaciones precisas para las políticas de
financiamiento, empleo y divisas, con lo cual se enrique
cerán los trabajos del marco macro, creando así el ám
bito idóneo para la programación anual. Estas activida
des se llevan a cabo considerando las directrices del PND,
el comportamiento tanto de la Economía Nacional como
de la Internacional y los problemas coyunturales que se
pueden presentar en el corto plazo.

En lo que respecta a la formulación del Presupuesto Pre
liminar es la estimación mediante la cual se definen los
niveles que puede alcanzar el gasto público en cada una
de las entidades de la Administración Pública Federal --
para el ejercicio fiscal que se va a presupuestar, se efec
túa basándose en el presupuesto modificado, el gasto regu
larizable y las nuevas expectativas y políticas de gasto.

La segunda etapa constituye la integración del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y se hace en base a la estimación del gasto a efectuar por cada entidad de la Administración Pública Federal. Esta información se homogeneiza con los rangos y lineamientos programáticos presupuestarios para definir las cifras definitivas de gasto que, junto con los ajustes a los documentos de programación que se efectúan para la compatibilización de ambos, define la versión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La integración de los instrumentos de programación anual ya especificados, se realiza en esta etapa, considerando mayor atención en la congruencia general entre las políticas sectoriales-macroeconómicas. El POA Macro se homogeneizará o compatibilizará con los presupuestos modificados y esperados y su incidencia para el año en que se va a ejercer para definir los niveles de gasto los mismos que son comunicados al universo del Sector Público Federal para que se elaboren los anteproyectos institucionales y sectoriales.

En la tercera etapa se lleva a efecto la definición del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación el cual consigna el gasto público de acuerdo con su naturaleza y cuantía, y que debe realizar el gobierno federal en el desempeño de sus funciones. Es la versión ya modificada y definida del Anteproyecto de Presupuesto y observa los ajustes y correcciones definidas en las presentaciones al C. Secretario de Programación y Presupuestos, a la Comisión Gasto-Financiamiento y al C. Presidente de la República. Su envío a la H. Cámara de Diputados se lleva a cabo a mediados del mes de noviembre y es con el objeto de que el Poder Legislativo analice las erogaciones del Ejecutivo y dé su anuencia para su ejecución.

Es necesario indicar que el Gobierno Federal Mexicano ya utilizó el presupuesto tradicional hasta 1975; a partir de 1976 se pasa a utilizar un sistema de presupuesto denominado "con orientación programática" y en la actualidad se utiliza la técnica del presupuesto por programas. Esta técnica está conceptualizada por Molina, Guillermo, en su obra citada como de carácter interdisciplinario e interinstitucional porque toma de las diferentes institu--

ciones y disciplinas del sector público, sus aspectos más importantes para darles expresión y acción programática financiera de ingreso y gasto, en función de la política gubernamental y del Plan Global de Desarrollo. Además cumple con los requisitos de proceso y de sistema por-- que tiene etapas y elementos que actúan en forma coherente e interdependiente, y por último, es un instrumento de planificación de corto plazo, tanto por sus características de diagnóstico, pronóstico y programación anual, como -- por adecuar los objetivos y metas de más largo alcance -- al ejercicio fiscal, a través de programas específicos de trabajo.

III.3.1.- Presupuesto tradicional

El presupuesto tradicional es el producto de un proceso de desarrollo histórico, que no responde a las necesidades del gobierno moderno. Está diseñado para facilitar la administración, contabilización y auditoría de las cuentas gubernamentales, pero exclusivamente -- en términos formales y legales ya que sus resultados reflejan los -- ingresos y egresos, sin medir sus orientaciones y consecuencias -- políticas, económicas y sociales.

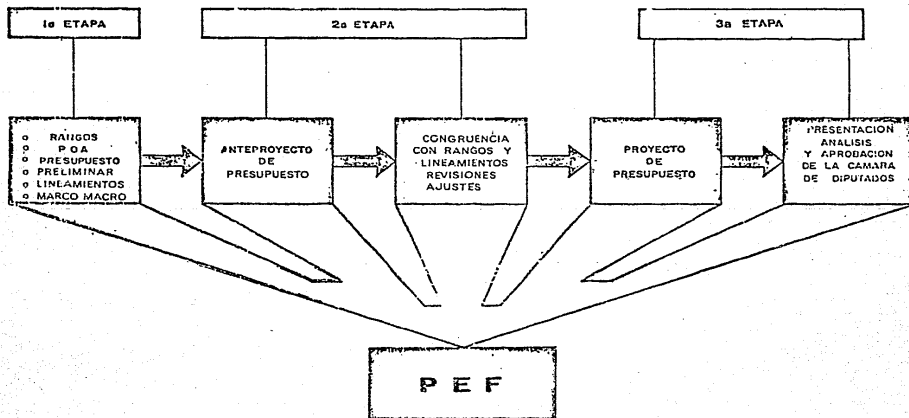
Sus características principales fueron las de detallar todas las adquisiciones del gobierno como un fin principal así como asignar los recursos financieros a unidades administrativas para la realización de gastos según su objetivo; poner énfasis en el control financiero y legal; entre otras. Esta forma de presupuestar, prácticamente -- ha sido abandonada.

III.3.2.- Presupuesto con orientación programática

Como se mencionó anteriormente fue hasta 1975 cuando en México se iniciaron los estudios para la implantación del presupuesto por -- programas. De 1970 a 1975, México fué observador de las experiencias que tenían lugar en Latinoamérica y Europa. En esos años fue la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la que realizó algunas experiencias para implantar su propio presupuesto por programas a partir de 1968.

A partir de 1976 se dá inicio a la estructura del primer presupuesto por programas hecho que fundamentalmente significó la conver-- sión de las unidades administrativas que en ese entonces existían en el sector público, a programas y subprogramas. Desde luego que -- la idea del presupuesto por programas se entendió, y así se consi-

EL PROCESO DE FORMULACION DEL PEF SU ESTRATEGIA



deró, exclusivamente como un presupuesto con orientación programática. Se puede decir entonces, sin que esto sea una definición, que el presupuesto con orientación programática fue una denominación que se dió a la fase inicial previa a la implantación del presupuesto por programas.

III.3.3.- Planificación Global y Operativa

a).- Planificación Global

Define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, indica los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas-sociales del mismo. Es el marco orientador del SNPD.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.

Comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el Proceso de la Planeación.

El Sistema se apoya en una estructura institucional que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta con una infraestructura básica que sirve de sustento a su funcionamiento general.

La estructura del Sistema está integrada por una red de vínculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federales, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado. Las actividades de Planeación de la Administración Pública Federal se ordenan en tres niveles: Global, Sectorial e Institucional.

La participación de la Administración Pública Estatal y Municipal, en las tareas de planeación se realiza mediante relaciones normales entre los tres órdenes de gobierno, así como a tra-

vés de Convenio Unicos de Desarrollo. La participación de -- los grupos sociales se lleva a cabo mediante los denominados Foros de Consulta Popular y los Consejos Consultivos.

El Proceso de Planeación del Sistema, está integrado por las etapas de: Formulación, en la que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo sectoriales, especiales, regionales e institucionales; Instrumentación, en la cual se diseñan los Programas Operativos Anuales, global, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, programas que incluyen acciones obligatorias, coordinadas, concertadas e inducidas; Control, en la cual se realiza el seguimiento y análisis sobre la ejecución del Plan y los Programas, a través de los diversos informes que para tal efecto se emiten; y Evaluación, en la cual se realiza un balance sobre los resultados del Plan y Programas, y del Sistema en su conjunto.

b). - Planificación Operativa Anual*

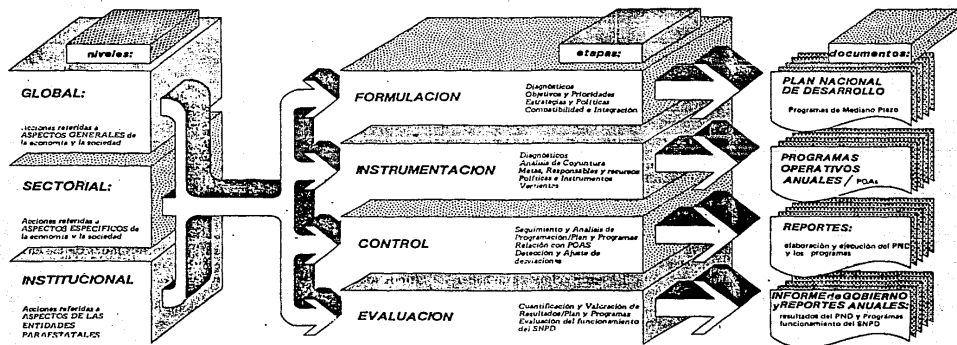
Estos programas especifican y detallan las acciones que se realizarán en el año correspondiente, proyectando las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los programas nacionales de mediano plazo y de las situaciones coyunturales, con el objeto de definir con la mayor precisión posible las metas a alcanzar y los recursos involucrados para ello por parte de cada uno de los sectores administrativos. Constituyen básicamente actualizaciones de los programas nacionales y la responsabilidad de su elaboración, control y evaluación que recae en los mismos sectores a través de los COTEIP's.

En términos generales, los programas operativos se integran por los contenidos siguientes: un diagnóstico de la situación, que especifican los avances recientes y principales problemas; los objetivos y metas de resultados para el año en cuestión; la estrategia y líneas prioritarias de acción que seguirán, conforme a la decisión de las cuatro vertientes, indicando los programas y metas presupuestarias, proyectos estratégicos y principales recursos humanos, físicos y financieros y por último, los indicadores o parámetros indispensables para el control y la evaluación de las acciones ejecutadas.

Estos contenidos mantienen una flexibilidad adecuada para ser ampliados, dependiendo de las especificaciones de los temas y estrategias administrativas, y poseen una deducción lógica que

(*) SNPD - Principios y Organización.

NIVELES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



deriva de los planteamientos generales a los particulares.

Se elabora así un Programa operativo Anual preliminar por cada programa de mediano plazo.

Su elaboración se realiza en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTELP), y en ella participan, además de la dependencia responsable del correspondiente programa de mediano plazo (que lo es también del operativo preliminar anual), las demás dependencias que por sus atribuciones jurídicas estén involucradas con la prioridad o tema al que atiende el programa.

Los programas operativos anuales preliminares son, además, el vínculo en el nivel sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos li neamientos programático presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva su cumplimiento.

CAPITULO IV: ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO.

Los ingresos del Sector Público se distinguen en 1). - Ingresos Corrientes - 2). - Ingresos de Capital. Proviene de diferentes fuentes según se deriven del ejercicio del poder inherente al Estado, de la tributación de personas y agentes económicos que se desempeñan en su espacio geográfico ó del ejercicio de actividades económicas del propio Estado a través de las empresas públicas (ingresos corrientes). Cuando provienen del endeudamiento ó de la transformación en moneda de activo físicos o financieros se trata de ingresos de capital.

IV.1. - La tributación

De acuerdo a lo ya visto en el capítulo I, según el enfoque clásico los gastos del gobierno y los impuestos eran elementos perturbadores de la asignación óptima de recursos la cual debía dejarse confiada al libre juego de las fuerzas del mercado, recomendando tan sólo que el sistema impositivo fuera lo más neutral posible.

A partir de la crisis de los años treinta se observó que la economía mundial no tendía naturalmente a la utilización plena de sus recursos en cualquier circunstancia por lo cual era necesario utilizar instrumentos más diversificados y directos que los propuestos por los clásicos para corregir los factores determinantes de la crisis.

Uno de los instrumentos correctivos que surgen es el proceso ingreso-gasto, llamándose "política fiscal" a su utilización como mecanismo de estabilización, de acuerdo con los objetivos político-económicos que sirva, sin que con el cumplimiento de esa función correctiva se vean agotadas las posibilidades operativas del instrumental fiscal. Lejos de ello, este instrumental puede ser utilizado en forma muy eficaz para afectar el comportamiento de variables que son decisivas dentro del amplio espectro de los objetivos político-económicos, que van más allá de los estrictamente comprendidos dentro del campo de la estabilización.

Varios autores han propuesto definiciones de lo que es "política fiscal", extendiendo su radio de acción a todo el ámbito de la política económica, que a su vez se entiende como el ejercicio del poder del Estado para optar entre objetivos económicos alternativos y, una vez que esos objetivos son definidos, elegir las herramientas o instrumentos más convenientes para alcanzarlos. Así, la política económica tiene dos modalidades: 1. - Relacionada con la definición de objetivos; 2. - Relacionada con la elección de los instrumentos.

Es dentro de esta segunda modalidad donde se inserta la política fiscal que, por consiguiente, es una de las políticas económicas de tipo instrumental.

Dado que los flujos de ingreso-gasto del sector público presentan diversas — modalidades, la política fiscal podría ser subdividida como sigue:

Política
Fiscal

1. Política presupuestaria
 - 1.1 Política de gastos públicos
 - a) Nivel de los gastos
 - b) Estructura de los gastos
 - 1.2 Política de ingresos o de financiación de los gastos
 - a) Nivel de los ingresos tributarios
 - b) Nivel de los demás ingresos corrientes
 - c) Nivel de la deuda pública
2. Política tributaria
 - a) Distribución de la carga impositiva
 - b) Efectos de los tributos sobre el proceso económico.

La primera modalidad es la política presupuestaria y dentro de ella se encuentra la política de gastos públicos.

Como se expuso oportunamente, el nivel del gasto público está determinado por factores históricos, sociales y políticos que predominan en cada país y — si bien la definición de ese nivel es uno de los objetivos primordiales de la — política fiscal, su campo de acción está limitado por elementos condicionantes de la posición relativa del sector público, como componente de la organización político-económica de un país.

La política de ingresos por su parte, es la otra subrama de la política presupuestaria cuya función es la de elegir las fuentes alternativas de recursos para la financiación de los gastos públicos; obviamente que financiar el déficit — presupuestario, (excedente de los gastos totales sobre los ingresos corrientes), recurriendo a diferentes alternativas tendrá también eventuales consecuencias.

La segunda modalidad es la política tributaria que puede ser definida como - la rama de la política fiscal que trata de:

- 1.- La distribución de la carga impositiva
- 2.- Los efectos de los tributos sobre el proceso económico.

Como ejemplo práctico se cita el caso de Brasil, país que desde finales de - la década de los 60's implantó la política tributaria como instrumento de vital importancia en lo atinente a la distribución de la renta interregional, interpersonal e intergubernamental, teniendo en cuenta las grandes diferencias regionales en materia de desarrollo. (La elevada concentración de actividades económicas en San Pablo y Río de Janeiro se intensificó a partir de la -- segunda mitad de los años 50's, cuando se consolidó el proceso de industrialización, orientado a la sustitución de importaciones, mientras parte del - país quedaba rezagado).

Es así que a consecuencia de la reforma tributaria de 1967 se lograron orientar hacia la región del Noroeste, recursos provenientes de otras regiones -- más ricas en factores y actividades productivas.

En el siguiente cuadro se aprecian la participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos del Brasil desde 1980 a 1983.

**INGRESOS DE LA UNION SEGUN LA CLASIFICACION ECONOMICA
RECURSOS DEL TESORO
BRASIL
1980/1983**

Especificación	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %
<u>Ingresos Tributarios</u>	81,52	82,04	82,41	73,02
Imp. s/Renta	26,04	28,66	25,57	25,39
Imp. s/Prod. Industrializados	22,13	22,30	26,01	21,69
Imp. s/Operaciones Financieros	9,57	11,88	10,10	10,68
Tasas	6,93	5,43	5,16	3,38
Otros Ingresos Tributarios	16,85	13,77	15,57	11,88
<u>Ingresos Patrimonial</u>	1,67	1,73	1,49	1,69
<u>Ingreso Industrial</u>	0,02	0,02	0,01	0,01
<u>Otros Ingresos</u>	16,06	15,48	14,50	22,96
<u>Operaciones de Crédito</u>	0,73	0,73	1,59	2,32
T O T A L	100	100	100	100

Por otra parte, el ingreso tributario está conformado mayoritariamente por el impuesto sobre la renta seguido por el impuesto sobre productos industrializados.

INGRESO TRIBUTARIO DE LA UNION
BRASIL
1980/1983
(%)

Especificación	1980	1981	1982	1983
Ingresos Tributarios	100	100	100	100
Impuesto s/renta	31,94	34,93	31,03	34,77
Impuesto s/productos industrializados	27,14	27,19	31,55	29,71
Impuesto s/operaciones financieras	11,74	14,48	12,25	14,62
Tasas	8,50	6,62	6,26	4,63
Otros Ingresos Tributarios	20,67	16,78	18,91	16,27

IV.1.1. Estructura tributaria

La estructura tributaria está formada por el conjunto de tributos directos e indirectos que son los instrumentos por medio de los cuales se distribuirá la carga impositiva; dicha estructura presenta dos aspectos:

- a). - Referente a la conformación de la estructura funcional del sistema impositivo, atiende a las características particulares de cada uno de los tributos, las cuales están en estrecha relación con problemas de política tributaria en lo referente a la naturaleza y amplitud de la base de tributación y que son cuestiones propias de la técnica, la administración y el derecho tributario.
- b). - Referente a la estructura formal del sistema impositivo o estructura de la distribución de la carga tributaria y sus relaciones con la distribución social sectorial y espacial del ingreso y de la riqueza.

La estructura tributaria reviste vital interés para la política de estabilización ya que afecta el proceso de asignación de recursos en el ámbito del sector privado así como los respectivos coeficientes de elasticidad precio e ingreso, generando brechas financieras a través

del tiempo. Tanto un impuesto individual, como la estructura impositiva en total, deben corresponder a ciertos principios, entre los cuales se seleccionará el más apropiado a las finalidades propuestas sean estas financieras ó no financieras. Así en el sistema tributario se distinguen dos grupos de tributos: 1). - Los que afectan la formación y uso del ingreso y del patrimonio; 2). - Los que afectan el empleo de factores, la distribución de la producción y el comercio exterior.

IV.1.2. Presión tributaria

Una vez que se ha decidido el monto global de los gastos públicos y determinada la participación de los ingresos tributarios en su financiación, se tendrá definido el nivel de la carga impositiva que se impondrá al sistema económico. El sistema impositivo comenzará a operar como un parámetro instrumental que influirá en el comportamiento de los agentes económicos a través de las alteraciones de los niveles de ingresos disponibles y de los precios relativos de bienes servicios y factores. El estado podrá utilizar a este parámetro instrumental que es el sistema impositivo para influir en el ritmo y dirección que quiera dar al proceso económico.

IV.1.3. Capacidad contributiva

Se mencionó que existen varios principios a tener en cuenta cuando se formulan las diferentes impuestos, según las finalidades que con ellos se persigan. Uno de esos principios lo constituye la "capacidad contributiva", ó capacidad de pago, según el cual los que tienen mayor ingreso o riqueza deben de pagar la mayor parte del impuesto sin tomar en cuenta que tanto sea el beneficio que perciban de la aplicación de esos ingresos impositivos por parte del gobierno. El objeto de establecer impuestos de acuerdo a la capacidad de pago es igualar la distribución del ingreso y la riqueza.

Los otros principios mencionados son:

1. - El principio del beneficio según el cual los contribuyentes pagan de acuerdo a los beneficios que reciben de los gastos gubernamentales, lo cual es muy difícil de medir salvo en el caso de que el impuesto sea un derecho pagado por un servicio concreto recibido.
2. - El principio del crédito por ingreso ganado, que establece diferencia entre el ingreso por sueldos y salarios, ingresos ganados, e ingresos por rentas, intereses, dividendos, he--

rencias, ingresos no ganados, favoreciendo a los primeros - al computar el ingreso gravable.

3. - El principio de la ocupación plena según el cual el objetivo -- primordial de todo impuesto es el de estimular la producción y el pleno empleo sin tener en cuenta la capacidad contributiva, ni el beneficio que se reciba, ni el origen de los ingresos gravables.
4. - El principio de la conveniencia no contempla otro fin que el de recaudar lo más posible y en la forma más fácil, más - - oculta a los ojos del contribuyente como es el caso de los impuestos que se aplican en la fabricación de bienes y que repercuten en el precio de los mismos.

Según John F. Due, (*) (pág. 76) los principios de la imposición pueden seleccionarse solamente en función de las metas que se consideran como "los objetivos adecuados del sistema económico", y esos principios son:

1. - Principio de la máxima neutralidad económica conforme al - cual la imposición no interferirá para alcanzar la óptima distribución y uso de los recursos y no alterará las preferencias de los individuos excepto que sea lo mejor para ellos, - como es el caso del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y todos aquellos impuestos que conduzcan al logro de las metas deseadas.
2. - Principio de equidad en la distribución de la carga impositiva, el cual se enfrenta al problema de definir qué es equidad desde el punto de vista impositivo, y para ello se ampara en dos principios auxiliares:
 - a). - Principio del beneficio: quienes reciban iguales beneficios de la actividad estatal deben ser gravados de igual forma, quienes reciben beneficios diferentes tributarán en forma proporcional al beneficio recibido.
 - b). - Principio de la capacidad contributiva: se entiende por "capacidad" al nivel general y de vida del contribuyente ó bienestar económico del mismo, y es universalmente aceptado además de concordar con las normas convencionales de equidad que los de mayor capacidad deben pagar más que los que se encuentran en una situación menos ventajosa. El principio de capacidad se apoya en el consenso generalizado sobre equidad en la distribución del

(*) ob. cit.

ingreso y en la distribución de la carga fiscal, siendo fácilmente aplicable ya que la situación económica de los contribuyentes, en la mayoría de los casos, es perfectamente demostrable. El peligro que encierra la aplicación de este principio es el de caer involuntariamente en un deterioro de los incentivos para aquellos sujetos que sí trabajan, frente a los que hacen del ocio su forma de vida normal.

A fin de evitar tales males es necesario aplicar las formas más adecuadas para medir la capacidad contributiva, las que parecen más aceptadas y acertadas son la renta, la riqueza ó patrimonio personal y el monto de la renta que se gasta.

a). - La renta

El bienestar económico de una familia depende de la renta que percibe, definiendo a la misma como la suma de su gasto en consumo más lo que ahorre ó destine a incrementar su patrimonio. Sin embargo no debe perderse de vista que esa renta estará afectada por otras variables por lo cual deben ser consideradas en estrecha relación al ingreso monetario familiar, y ejemplo de las mismas es el número de integrantes de la familia que implicará mayores gastos en educación, salud, etc.

b). - La riqueza

Está constituida por el acervo de riqueza que se posea por ahorros anteriores y debe ser considerada junto al nivel de renta del período que se trate para ajustar la estructura impositiva al mejor logro de los objetivos de bienestar económico general.

c). - El gasto en consumo

Según J. S. Mills y otros autores la medida más apropiada para estimar la capacidad contributiva no es la renta sino cuánto de ella se gasta, pues esa es la parte que proporcionará bienestar económico mientras que lo que se acumule no brindará ninguna satisfacción en ese momento. El gasto como base impositiva fue analizado por N. Kaldor en su libro An expediture Tax y su argumento básico de defensa radica en que si se grava impositivamente la porción de la renta que un sujeto ahorra y las utilidades que ese ahorro le produce, se está haciendo una -

gravación doble ya que la cantidad ahorrada tuvo que ser reducida previamente por el impuesto. Consecuentemente cada individuo debe tributar en relación a los bienes que consume del producto total de la economía y no sobre la base de lo que aporta a ella.

La materia imponible poseída por el contribuyente constituye la base de la tributación y es la medida de la capacidad contributiva de los sujetos, así es que personas con la misma renta y en iguales circunstancias serán gravadas con la misma cantidad de impuesto. Ante rentas diferentes se pueden adoptar tres criterios siempre en función de la base fundamental: a) medida que la renta aumente también se incrementará la proporción de la misma que sea gravable, se trata de una relación progresiva; b) aunque la renta aumente la relación impuesto/renta será constante ó proporcional; c) a medida que aumenten los ingresos la relación impuesto/renta será decreciente.

3. - Principios de costos mínimos de recaudación y pago de impuestos

Su propia designación lo define tácitamente debiendo agregarse que para alcanzar tal objetivo será necesario contar con una administración efectiva y eficaz, que utilice la menor cantidad posible de recursos y evite la evasión pues ésta termina con todo principio de equidad aunque la estructura impositiva haya observado estrictamente ese principio en su formulación.

IV.1.4. Rigideces del Sistema

Se dijo anteriormente que el proceso de formulación e implementación de la política económica implica dos acciones previas:

1. - Elegir objetivos económicos alternativos;
2. - Elegir, a posteriori, los instrumentos a utilizarse para alcanzar esos objetivos.

La política tributaria se refiere a esta segunda acción, existiendo tantos sistemas tributarios en el mundo como países existen los cuales presentan diferente participación relativa de cada uno de los sectores dentro de su producto, circunstancia que condiciona de hecho la distribución de la carga impositiva entre sus ciudadanos, convirtiéndolos todos en que un impuesto básicamente es:

- a). - Una fuente de ingreso para el Sector Público
- b). - Un instrumento que va a afectar, favorable o desfavorablemente, el comportamiento de los agentes económicos.

Lo que hace diferentes a los sistemas tributarios entre sí son las múltiples maneras en que se gravan idénticas manifestaciones de capacidad contributiva. Es por ésta razón que cuando en este trabajo se hace referencia a las rigideces "del sistema tributario" no se pierden de vista las diferencias aludidas sino más bien se procura enunciar aquellos rasgos comunes a todo sistema impositivo, más allá de las características propias impuestas por las decisiones soberanas de cada país.

Los efectos de un impuesto, ya sea como fuente de ingresos ó como instrumento de acción sobre la política económica, son la resultante de la combinación de dos factores:

- 1). - La base de imposición
- 2). - La tasa.

En la III Conferencia Interamericana sobre Tributación efectuada por la O. E. A. en México, D. F., en 1972, se propuso un Modelo tributario según el cual la base de imposición se generaba ó resultaba de la acción combinada de cuatro elementos:

- 1. - La materia imponible: flujos real y nominal de la economía (bienes, servicios e ingresos); factores de la producción existentes (capital, tierra, trabajo).
- 2. - Hecho generador: acción cuya concreción origina la obligación tributaria.
- 3. - Contribuyente: persona que realiza el hecho generador.

Estos tres elementos delimitan la base gravada al contemplarlos en forma conjunta, ó sea originan la cantidad.

- 4. - Valor: que es el cuarto elemento, es la expresión en moneda nacional de lo que vale una unidad de materia imponible.

La cantidad multiplicada por el valor dá por resultado la base de imposición.

El problema de las rigideces típicas de los sistemas tributarios se vincula estrechamente con los principios tributarios que hayan inspirado la ley pertinente y con otros conceptos que están más allá de aquellos y que tienen validez universal sea cual fuere el país de que se hable. Estos conceptos, entre otros que podrían surgir en cada contexto ó realidad nacional, deben tenerse muy presente al estructurar las leyes impositivas de tal forma que, ante realidades económicas concretas, aquellas puedan ser modificadas ó adaptadas para que el impuesto ó los impuestos en cuestión cumplan con su función instrumental, ésto es ser las herramientas que permitirán el logro de un producto final sea éste puramente fiscal ó económico. Los impuestos deben tener un rendimiento y para alcanzarlo a menudo se elevan las tasas por encima de lo que la capacidad de pago de los contribuyentes permite. Si bien el Estado recibirá esas contribuciones ya que son obligatorias, es altamente probable que se presente una gran evasión al considerarse injusto aquel aporte y comenzarán a ejercerse presiones sociales y políticas. Es en éste punto -- dónde debe existir flexibilidad del sistema tributario vigente, para -- que haya oportunidad en la implementación de ajustes ó reformas -- que eviten la extemporaneidad en las modificaciones.

Normalmente éstas se efectúan cuando la necesidad económica ya -- pasó, y la recaudación que fué necesaria, y que podría haberse logrado, estuvo mermada a consecuencia de la rigidez del sistema tributario imperante.

Otro aspecto que obstaculiza a menudo la correcta y oportuna recaudación impositiva es la ineficiencia de las administraciones públicas encargadas de su realización. El trámite burocrático, la mayoría -- de las veces entorpece antes que favorece el pago de los impuestos -- e invita a la desidia y negligencia del contribuyente, pues tiene la -- seguridad de que, si bien tarde ó temprano tendrá que pagar, el -- cargo que por ello sufra no será muy significativo.

Adicionalmente el funcionamiento de las dependencias públicas recaudadoras suelen ser muy costosas lo cual también perjudica el logro de los objetivos puramente fiscales ó económicos.

Los países en desarrollo tienen una amplia gama de objetivos económicos pero generalmente no cuentan con los instrumentos adecuados efectivos y eficientes. * "La rigidez de la estructura impositiva origina no sólo que se anule la política impositiva como política de regulación de la demanda; sino, que a su vez limita las posibilidades de uso independiente de la política monetaria y de la política de endeudamiento externo para fines de balanza de pagos, en tanto que, a su --

(*) "La Contrarrevolución Monetarista" René Villareal, Ediciones Oceáno, - S.A., 1983, México, D.F.

vez, éstas tienen que permitir el financiamiento del gasto público".

IV.2. - Mercados Nacional e Internacional

A partir de la década de los años 30 y como resultado de la influencia de la teoría keynesiana, el Estado asumió un nuevo rol del de la actividad económica nacional y comenzó a participar en ella como productor de bienes y servicios. Estas acciones de producción se realizan a través de los organismos de la administración central, en el caso de los servicios y a través de las empresas públicas u organismos autónomos que tienen un funcionamiento semejante al de las empresas privadas, en el caso de los bienes. En ocasiones el Estado tiene el papel de productor monopólico y en otras actúa en libre competencia con el sector privado, pero siempre que desarrolla una actividad productiva con funciones perfectamente establecidas, interviene en el proceso económico como una unidad productora más.

Las entidades denominadas descentralizadas, ó empresas públicas, son las que están plenamente identificadas con el Estado productor, cuyos objetivos inmediatos son producir bienes y servicios y formar un stock de capital.

La producción pública proveniente de las mencionadas entidades se venden y su contrapartida son los precios y tarifas que por ellos se cobran, los cuales a demás de ser otra fuente financiera del Estado, constituye un instrumento que éste utiliza para regular los precios relativos y en consecuencia las decisiones de los agentes privados.

La actividad exportadora de estas empresas puede medirse por medio de su impacto en la balanza de pagos. En algunos países, las empresas públicas tienen un rol exportador relevante, especialmente en América Latina. En Bolivia, COMIBOL y YFPB son responsables por la mayoría de las exportaciones, fenómeno que también ocurre en Venezuela a partir de la nacionalización de la industria petrolífera y la del mineral de hierro. En Perú, no sólo las empresas estatales son las principales exportadoras, sino que el Estado también ha incursionado en la exportación de bienes producidos por sectores no estatales, como por ejemplo el algodón.

En México existe un gran número de organismos productivos de los cuales in dudablemente Petróleos Mexicanos es el más importante; entre otros se pueden mencionar: Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) que atiende tanto el mercado nacional como el internacional; DINA, empresa productora de motores; Instituto Mexicano del Petróleo, productor y exportador de tecnología petrolera; y en general las empresas productoras de servicios como Teléfonos de México (TELMEX); Ferrocarriles Nacionales de México; los Talleres Gráficos de la Nación, la Banca Nacionalizada, etc.

En Argentina pueden mencionarse entre otras, las siguientes empresas públicas: Empresa Nacional de Correos y Telecomunicaciones (ENCOTEL); Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL); Comisión Nacional de Energía Atómica; Obras Sanitarias de la Nación; Gas del Estado; Bancos Nacionales y Provinciales de Desarrollo, Hipotecarios, de Ahorro; etc.

En el caso Ecuatoriano el sector público, al igual que los otros países del área, venden bienes y servicios tales como petróleo y derivados a través de su empresa CEPE; servicios financieros a través de la Corporación Financiera Nacional; estudios de proyectos de preinversión a través del Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (CENDES); etc.

IV.3. - El crédito público

IV.3.1. Externo

Esta es una fuente de financiamiento al cual, como ya se mencionó, pueden acudir todos los gobiernos en ejercicio de su soberanía - cuando lo consideren necesario.

Así aconteció en los Estados Unidos y otros países durante la Segunda Guerra Mundial y continuó aún cuando aquella había ya concluido, a pesar de que ya no existían dudas sobre sus efectos económicos dañinos como lo son la inflación y la alteración del orden económico en general, América Latina también se endeudó y lo hizo con el fin de alcanzar el crecimiento dinámico y sostenido que alcanzó a partir de 1950 hasta 1980; el crecimiento económico fué el objetivo prioritario en los modelos de desarrollo aplicados en Latinoamérica. De las facilidades que se le brindaron para endeudarse ya se habló con anterioridad.

Generalizando, el estado de la deuda pública de un país sea este cual fuere, reflejará los aciertos o desaciertos de la política aplicada con anterioridad por sus Gobiernos, sin perder de vista la innegable influencia que tienen los factores externos, básicamente los déficits fiscales de los países industrializados y todos los aspectos relacionados con el comercio internacional, sobre los cuales no puede ejercerse ningún control ni ponerles tope alguno.

Si el recurso al crédito externo es utilizado sólo o mayoritariamente para financiar gastos de consumo, manteniendo abultados déficits presupuestarios y altos niveles de subvención a actividades que no siempre lo justifican pues no ocasionan beneficios en forma medianamente equitativa, los gobiernos se verán obligados a gastar cada vez más y la brecha entre gastos e ingresos públicos -

se irá ampliando en forma rápidamente progresiva. Se entra en un círculo vicioso pues el desequilibrio presupuestal en la mayoría del orbe se ha tratado de paliar no sólo con crédito externo sino también con emisión monetaria y con crédito interno.

El problema se agrava cuando los intereses comienzan a elevarse en forma desmedida y aparecen los primeros síntomas de dificultades para cumplir con el servicio de la deuda.

Esta es la situación que viven nuestros países latinoamericanos en la actualidad. Ya se comentaron los hechos acontecidos a partir de la crisis monetaria de fines de los 70's y los ajustes en los precios del petróleo de 1973 y 1979-80 así como las dos recesiones económicas mundiales que los sucedieron, una en 1974-75 y la otra en 1980-82. Al implantar los países industrializados barreras arancelarias de tipo proteccionista y deteriorarse los términos de intercambio de los productos latinoamericanos se agravó la situación de la balanza de pagos de los países de la región.

Las variaciones en la composición, monto y condiciones del crédito externo recibido a partir de aproximadamente 1975, la disminución de las corrientes financieras provenientes de organismos financieros oficiales, que fueron sustituidos en su papel de proveedores de crédito por bancos privados internacionales, la elevación de las tasas de interés y, en general, el endurecimiento de las condiciones y disponibilidad de dichos créditos dió como resultado una aguda crisis financiera. La mayoría de los países latinoamericanos han tomado una serie de medidas monetarias, cambiarias, fiscales, de comercio exterior, de precios y salarios todas ellas encaminadas a obtener un excedente considerable en la balanza de pagos.

Hasta la fecha esos excedentes sólo han servido para pagar intereses con vencimientos inmediatos pero ha existido y sigue existiendo la necesidad de recurrir a nuevos créditos externos y a refinanciar las deudas con la banca privada internacional.

IV.3.1.1. Organismos Internacionales de Crédito

a).- Fondo Monetario Internacional (FMI)

En los meses de septiembre y octubre de 1943 ante una situación económica general extremadamente crítica en especial para los países beligerantes y los poco desarrollados, expertos de las Tesorerías Británicas y Norteamericana, decidie-

ron reunirse para tratar de establecer bases internacionales que facilitaran la transformación de una economía de guerra en una de paz, que ya se presentaba. Básicamente se procuraba establecer las reglas para estimular el comercio internacional, el cual dejaría a la postre un saldo neto positivo para los pueblos. Harry Dexter White diseñó y formuló la propuesta del Departamento del Tesoro norteamericano en materia del gobierno de Gran Bretaña. Originariamente White había propuesto la creación de un banco y un fondo de estabilización internacionales, dándole al primero mayor importancia y fuerza que al segundo, otorgándole el papel del Banco Central Internacional con facultades extraordinarias para la consecución del pleno empleo a nivel mundial, y que sería complementado por un fondo de estabilización cuyos recursos se utilizarían para otorgar créditos a los países que presentarían dificultades en sus balanzas de pagos.

Básicamente se trataba de instituciones que ejercerían una fuerte influencia sobre las políticas económicas internas. En 1943 White ya había reducido el papel del banco al de una agencia de préstamos internacional y el fondo pasaba a ocupar un papel preponderante en su plan.

Keynes presentó un plan acorde con las necesidades económicas de Gran Bretaña y quería crear un nuevo orden económico internacional independiente de los problemas que pudieran presentarse en las políticas norteamericanas. El plan de Keynes proponía la creación de una cámara de compensación internacional que concediera créditos automáticamente a los países con balanzas de pago deficitarias, con un monto acorde con su participación en el comercio internacional. Por su parte, los países superavitarios tendrían que ajustar sus economías e incrementar sus importaciones.

Como resultado de las discusiones entre White y Keynes y sobre la base de la propuesta presentada por el primero de ellos, se firmó en primera instancia una Declaración Conjunta que luego se transformaría en los Artículos de Acuerdo del Fondo Monetario Internacional.

En julio de 1944 se llevó a cabo la conferencia de Bretton Woods, en Nueva Hampshire, Pensylvania, donde se reunieron 44 naciones con el objeto de crear instituciones que dieran forma a un nuevo sistema económico internacional. De

esta reunión nacieron el Fondo Monetario Internacional -- (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF ó Banco Mundial), que en diciembre de 1945 pasarían a ser organismos especializados de Naciones Unidas, -- cuando se creó este Organismo.

Las funciones que tendría que cumplir el Fondo Monetario -- eran promover el restablecimiento y mantenimiento de tipos de cambio, y fijar las bases para un sistema de pagos internacional mediante el patrón oro, optándose por la libra esterlina y el dólar americano como activos de reserva oficial. -- Las funciones del BIRF eran de dotar a los países miembros del capital que necesitaran para realizar sus actividades productivas.

El FMI está organizado como una sociedad de acciones y el voto es proporcional a la cuota que aporta cada país. Sus -- órganos decisorios son:

1. - La Junta de Gobernadores, cuya competencia es admitir a nuevos miembros, revisar las cuotas y la -- modificación uniforme de todas las paridades y, en caso de que lo considere necesario, decidir la expulsión de algún país miembro. Sus integrantes son los ministros ó secretarios de Economía ó Hacienda, de los países miembros, los cuales pueden ser representados por el presidente, gerente ó director general del Banco Central del país que así lo requiera, -- quienes se reúnen una vez al año para analizar las -- actividades del Fondo.
2. - El Consejo de Administración, que está integrado por veinte miembros de los cuales cinco pertenecen a los países altamente industrializados: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón. El resto de integrantes provienen de diferentes partes del mundo y son elegidos por votación, siendo tres de ellos -- provenientes de América Latina. Sus reuniones son semanales bajo la dirección del Director del Fondo.
3. - El Director del Fondo si bien no tiene derecho a voto, puede hacerlo en caso de que exista empate y a su voto se le denomina "de calidad".

Las funciones contemporáneas que desempeña el Fondo son las que están explícitas en el artículo primero de su acta cons

titutiva y que se resumen en:

- a). - Ser órgano de consulta y colaboración en lo atinente a problemas monetarios internacionales.
- b). - Propiciar el desarrollo equilibrado del comercio internacional para que a través de él se alcance mayores niveles de ocupación e ingresos así como la mejor utilización de los recursos productivos nacionales de los países miembros.
- c). - Propiciar la estabilidad cambiaria para evitar las abruptas devaluaciones con afanes competitivos.
- d). - Propiciar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos entre los países miembros para sus transacciones corrientes, eliminando las restricciones cambiarias que obstaculizan el comercio mundial.
- e). - Brindar a los países miembros la seguridad de que pueden recurrir al Fondo cuando sea necesario rectificar los desequilibrios en sus balanzas de pagos sin tener que recurrir a medidas sumamente perjudiciales y peligrosas como las devaluaciones, la emisión monetaria, la racionalización del gasto público, la reestructuración fiscal ó cualquier otro tipo de ajustes, ofreciendo las garantías lógicas que se le soliciten.

Lo referente a las características de sus créditos se mencionará en el tópico correspondiente dentro de este capítulo.

b). - Banco Mundial (B.M.)

Tal como se mencionó, en Bretton Woods nació junto con el FMI otro organismo: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que más tarde con la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), integrarían lo que hoy conocemos como Banco Mundial (BM). Si bien las funciones finan-

cieras del FMI y del BM son diferentes pues el primero - - atiende asuntos relacionados con desequilibrios en Balanzas de Pago mientras que el segundo dirige sus acciones hacia - los sectores productivos, hay un espíritu común en ambas - instituciones tendientes a equilibrar el sistema económico - internacional.

El BM inició sus actividades a la sombra del FMI y existió - acuerdo entre las grandes potencias de que no tendría un pa - pel de primera línea en las finanzas internacionales de pos - guerra, de que Estados Unidos tendría la autoridad en los -- asuntos referentes al funcionamiento del Banco y que el me - jorado financiero americano, por lo tanto sus banqueros, ten - drían mayor ingerencia en la provisión de fondos del Banco.

Sus funciones fueron muy discutidas en un comienzo pues no existía absoluta seguridad de que los fondos que se propor - cionaran a los países devastados por la segunda guerra, -- fueran realmente aplicados a la reconstrucción como era de esperarse por la propia razón de ser del Banco. Los prime - ros cuatro préstamos que realizó, que fueron para Francia, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca, se destinaron al pago - de importaciones.

Apareció la alternativa de que el Banco proporcionara fondos para ayudar a países en desarrollo prioritariamente y que -- los préstamos por concepto de reconstrucción pasaran a ocu - par un lugar secundario, ante lo cual los países europeos - presentaron resistencia. Más tarde, las funciones de apoyo a la reconstrucción dejaron paso efectivamente a las de fo - mento del desarrollo ya que la mayoría de los países europe - os occidentales se vieron beneficiados por el Plan Marshall en función del cual Estados Unidos prestó y donó fondos en - cantidades muy superiores a las que había prestado el BM. - Este Banco, hasta 1954, había prestado menos de 800 millo - nes de dólares, mientras que Estados Unidos, vía Plan Mar - shall había suministrado hasta la misma fecha 46.8 millones de dólares, por igual concepto. El número inicial de miem - bros que en 1947 era de cuarenta y cinco se triplicó en un -- lapso de 35 años pues en 1982 aquel número llegó a ser de -- 139, de los cuales el 85% son países subdesarrollados.

Los problemas ocasionados por el déficit público de Estados Unidos y los altibajos sufridos por los energéticos ocasiona - ron los desajustes en la economía internacional que ya son -

conocidos, afectando a los países subdesarrollados y también a los industrializados, por lo que el BM se propuso nuevas funciones dentro del contexto internacional. Entre estas nuevas funciones figura la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, las cuales deben ser atendidas por los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones no sólo -- económicas sino también sociales, propiciando la paz y la seguridad como elementos indispensables para que exista desarrollo económico.

Otras funciones contemporáneas del BM son las de dotar de recursos a los países subdesarrollados con el objeto de que alcancen su desarrollo energético y realicen los ajustes estructurales necesarios en el campo de la producción manufacturera y de exportación que les permitan insertarse en la actividad productiva internacional.

Los recursos del BM provinieron originariamente de la suscripción de capital por parte de los países miembros, que se integraba en tres partes: 2% se pagaba en oro ó en dólares americanos y el BM tenía libre disponibilidad sobre ellos; 18% se pagaba en la moneda del país que se trataba, el cual debía dar su anuencia en caso que el Banco tuviera necesidad de utilizar esos fondos; 80% figuraba como fondo de garantía y no se podía utilizar para dar préstamos por parte del Banco. En 1980 se amplió el capital suscrito, que ya había sido duplicado en 1959, y sólo 7.5% de aquel debía ser integrado en la siguiente proporción: 0.75% en oro ó dólares americanos y 6.75% en monedas de cada país, de donde se concluye que la mayor parte de los recursos del BM tuvieron su origen en créditos tomados en los mercados internacionales, -- así como en los intereses y reembolsos de los préstamos que otorgaba.

Los niveles decisorios dentro del BM son:

1. - La Junta de Gobernadores, integrada por representantes de cada país, dos por cada uno; uno ocupa el cargo de Gobernador y el otro el de Gobernador Suplente. Es el órgano máximo del Banco en materia de lineamientos generales y se reúne una vez al año.
2. - El Presidente, que posee la autoridad máxima, tiene entre sus funciones la de coordinar a los Directores Ejecutivos. Siempre es un ciudadano de los Estados

Unidos.

3. - Los Directores Ejecutivos son en total diecinueve, - de los cuales cinco los designan Estados Unidos, - - Francia, Gran Bretaña, Alemania y Japón. Los - - otros catorce son elegidos por los países restantes miembros del Banco.

Cada Director tiene un poder de voto en función del - capital que su país haya suscrito. En principio tiene 250 votos más un voto adicional por cada cien mil dólares suscritos. Los Directores Ejecutivos son delegados directos de la Junta de Gobernadores y ellos - son quienes aprueban ó no los créditos que deben ser garantizados por sus respectivos Gobiernos., y su permanencia en el cargo es de dos a tres años.

c). - Asociación Internacional de Fomento (AIF)

Esta Asociación fue creada en 1969 con el objeto de ayudar a los países menos desarrollados, con gran necesidad de capital y poca capacidad para solicitar créditos. Sus préstamos fueron extremadamente blandos, a cincuenta años plazo, sin interés y con diez años más de gracia al cabo de los cuales - recién se comenzaría a cobrar de uno a tres por ciento anual.

Todos los países miembros del Banco Mundial deben ser - - miembros de AIF y sus cuotas serán proporcionales a las - - que paguen a aquel. En sus relaciones con AIF los países se dividen en dos clases: La clase I que involucra a los países más desarrollados los cuales deberán hacer sus aportacio- nes en monedas convertibles para ser utilizadas por la Aso- ciación y los clase II que son los más pobres. Las aportacio- nes de estos últimos deberán ser 10% en moneda convertible y el resto en moneda del país en cuestión, siendo su disponi- bilidad por parte del AIF previa autorización del mismo.

Desde que comenzó a operar como entidad de crédito la AIF ha sufrido algunos altibajos que alcanzan su punto crítico en 1966 cuando la Asociación pide un aumento en las cuotas de - los países miembros y dos años después se habían logrado re- caudar 50 millones por concepto de aportaciones. Entre 1969 y 1971 obtuvieron una recaudación de 1,200 millones prove- nientes de Alemania Federal, Australia, Austria, Bélgica, - Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, -

Inglaterra, Sudáfrica y Suecia, por orden alfabético. Comenzó haciendo préstamos a países con renta inferior a 120 dólares por habitante, luego pasó a los que alcanzaban los 200 dólares.

d). - Corporación Financiera Internacional (CFI)

Esta institución nació en 1956 dentro del Banco Mundial, pero como entidad autónoma, y su fin es suministrar apoyo a las empresas privadas que así lo requieran por considerarlas centros económicos nacionales. Opera con fondos propios que es su capital suscrito por los países miembros que, como en el caso de AIF, deben ser miembros del Banco Mundial y abonar su suscripción en oro ó en dólares americanos. También recibe préstamos del Banco Mundial que se destinan como se ha mencionado, a ayudar a empresas privadas de países en desarrollo. Por último, cuenta con un tercer tipo de recursos y son los provenientes de las ventas de títulos que puede ceder a bancos ó establecimientos financieros. En resumen, este organismo además de invertir y ayudar a la empresa privada económicamente, también suministra asistencia técnica a través de sus funcionarios que son expertos en estudios de proyectos y todo lo referente a la pre-inversión.

Además de los organismos internacionales de crédito mencionados también cumplen un papel muy importante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo para el desarrollo regional, la AID Agencia Internacional para el Desarrollo que es un organismo dependiente del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América y el EXIMBANK, institución relacionada con el fomento del comercio exterior.

IV.3.1.2. Sistema bancario privado internacional

Según señala José Manuel Quijano en su obra "México: Estado y Banca Privada", y acorde con un estudio realizado por Naciones Unidas al respecto, los Bancos Transnacionales, que conforman la banca privada internacional, tienen como rasgo común un comportamiento totalmente independiente de los intereses de las naciones en las que operan, que asignan sus recursos financieros conforme a sus propios objetivos y generalmente operan en más de cinco países. Según el estudio mencionado, en 1978 el 63% de los activos de los 84 bancos transnacionales estaban en manos de cuatro países: Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania, en ese orden.

Los grandes bancos privados norteamericanos comenzaron a ejercer su influencia en el sistema financiero internacional desde el mismo momento en que fué creado el Banco Mundial. Dado que este banco financiaba sólo parcialmente los préstamos que realizaba, tomó como "socio" del cofinanciamiento a uno ó varios bancos norteamericanos entre los cuales figuraban el Grace National Bank of New York, el First Pennsylvania Banking Trust Company, el Bank of América, el First National Bank of Chicago, el Chase National Bank of New York y otros. Vale la pena señalar que la Presidencia del Banco Mundial fué ocupada siempre por representantes de la banca norteamericana.

Así la banca privada fue ganando un terreno preponderante como proveedor de recursos en operaciones de cofinanciamiento, frente a los organismos oficiales en especial a partir de la década de los setentas, uniéndose a los bancos estadounidenses otros de Canadá, Europa y Japón.

Los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial ó el FMI, cumplen el papel de intermediarios entre los países que necesitan crédito y los bancos comerciales. El problema es para los países prestatarios, que una vez que tuvieron acceso a los mercados de capitales internacionales ingresaron en un círculo vicioso de endeudamiento del cual no pueden salir, ó al menos es muy difícil que salgan, y por lo cual están presionados permanentemente tanto por el organismo que actuó como intermediario como también por los bancos privados internacionales. Estos últimos, por sí mismos, no tendrían ninguna influencia ó autoridad sobre los países deudores en caso de imposibilidad de pago, como ocurre actualmente, por lo cual se respaldan en el organismo intermedio, el FMI por ejemplo, para que sea éste quien ejerza presiones sobre la política económica de dichos países a fin de que puedan atender los compromisos contraídos.

Para el sistema bancario norteamericano en general, las deudas de Latinoamérica no representan un problema especial pues equivalen a menos del 5% de los activos totales. El problema se agudiza para los grandes bancos, donde estas deudas representan para los grupos más importantes más del 200% de capital, los nueve bancos más importantes poseen más de la mitad de esas deudas y menos de 25 bancos concedieron el 80% de la deuda, aproximadamente (1). (La situación en abril/83 se refleja en el Cuadro página 153).

En el caso de México, el componente privado de la deuda pública externa era del 55.8% del total en 1966; en 1970 alcanzó a representar el 63.5% y en 1978 había llegado a ser de 84.1%.

(1) Dornbusch, Rudiger. Revista Contextos - Año 3 N° 60 SPP - México, D.F. 1985.

Por su parte, en 1970 del total de créditos externos contratados -- con bancos privados, 50% provenían de bancos norteamericanos; -- para 1977 el país en su conjunto debía 20.000 millones de dólares a bancos extranjeros y el 60% de éstos estaban contratados con -- bancos estadounidenses.

El endeudamiento del sector público continuó con su ascenso vertiginoso en los años siguientes de la década de los ochentas, siempre con el predominio de los acreedores bancarios privados internacionales por lo que el problema principal está representado en -- las elevadas tasas de interés y los plazos cada vez más cortos.

Lo mismo aconteció con el resto de Latinoamérica. A medida -- que los acreedores privados se convirtieron en la fuente preponderante de su financiamiento externo, las condiciones medias de las nuevas autorizaciones se endurecieron. Este hecho se puso de manifiesto en la disminución de los plazos de gracia y de amortización, en incremento de las tasas medias de interés, y en menores concesiones dentro de las nuevas operaciones, lo cual se verá en -- el siguiente punto a tratar.

IV.3.1.3. Características de los Créditos

a). - Tasas de interés

En los créditos que se han otorgado a los países de la región, se ha pactado una tasa de interés variable, que, por lo general, para los préstamos en eurodólares en el mercado de -- Londres es la tasa LIBOR ó en su defecto la tasa PRIME -- RATE que es la tasa activa estadounidense para empresas de primera línea. A esa tasa hay que adicionarle un margen -- (spread) que varía según las estimaciones que el prestamista haga del riesgo, de acuerdo a la situación interna del país, a la de su mercado externo y otros indicadores que considere apropiados.

En 1974-75 el mundo sufrió la primera de las dos recesiones importantes de la última década. En los países industriales fue muy intensa pero breve desplomándose la tasa de crecimiento del producto interno bruto, que había sido de 6.1% en 1973 pasando a 0.8% en 1974 y a 0.4% en 1975. Recien en -- 1976, la tasa de crecimiento del PIB repuntó llegando a ser -- de 4.7%. La misma tendencia a la baja siguieron las tasas -- de crecimiento del PIB en Latinoamérica pero el efecto fue -- de menor intensidad ya que los fuertes empréstitos habían

permitido crecer. Cuando la coyuntura de esta crisis se su-
peró, los bancos se volvieron más cautelosos para prestar
dinero aumentando sus márgenes de ganancias por encima
de las tasas de interés para luego, en el período 1976-1979
volver a bajarlos para todos los países.

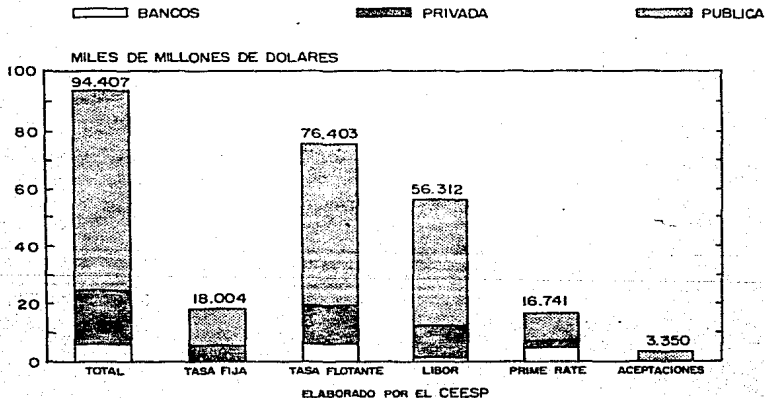
En 1980 se presentó una nueva recesión más larga que la an-
terior. Los países en vías de desarrollo, entre ellos la re-
gión, soportaron graves consecuencias ya que ellos se habían
vuelto dependientes de los créditos extranjeros como princi-
pal herramienta para combatir la recesión y en esta ocasión
la disponibilidad de capital extranjero desapareció a partir
de 1981. A esta recesión internacional se agregó la caída de
los términos de intercambio de los bienes y servicios expor-
tables Latinoamericanos, el encarecimiento del crédito por
la elevación de las tasas de interés reales y del margen en
función de la evaluación del riesgo ó spread. La brecha en-
tre spreads bancarios fijados para el 3er. mundo y, los abo-
nados por los prestatarios en los países industriales, se hi-
zo sumamente amplia. En 1981 el spread medio para países
en desarrollo era de 0.95%; a fines de 1982 era de 1.47% y
a fines de 1983 de 1.80%. La brecha entre los dos tipos de
países, industrializados y en vías de desarrollo, en 1981 era
de 0.48% llegando a ampliarse a 1.17% en el tercer trimes-
tre de 1983. Si nocivo fue el efecto del aumento de los spread
más lo fué aún el incremento de las tasas de referencia que
para la Libor se desplazó de 8.33% tasa nominal promedio en
1978, a 16.52% en 1981. En el caso de la tasa prime rate, a
comienzos de 1980, alcanzó un nivel de 15.25% anual para
llegar a 21.5% a fines del mismo año. Este carácter flotante
de las tasas de interés constituye el gran problema del in-
cremento del costo de la deuda externa y, si bien se ha esgrí-
mido como defensa para adoptar tales políticas crediticias el
hecho de que los bancos deben protegerse de la posible infla-
ción en el largo plazo, son los créditos a más corto plazo los
que, curiosamente tienen tipos de interés más elevado.

La importancia que tiene el problema de elevación de las ta-
sas de interés radica en que hacen cada vez más alto el cos-
to real del endeudamiento de los países en desarrollo, el cual
está estrechamente ligado a la evolución de los términos de
intercambio externo de la región. Normalmente los efectos
recesivos del alza de las tasas de interés en los países indus-
trializados repercutieron en forma negativa sobre la deman-
da de exportaciones primarias provenientes de países en vías

de desarrollo e incrementaron el costo de las tenencias de - stocks, lo cual explica la creciente proporción de los intere_ ses de la deuda con respecto a dichas exportaciones.

Las tasas flotantes son una de las más importantes fuentes - de incertidumbre en el sistema financiero internacional y en la economía Mundial, según un estudio realizado por Naciones Unidas titulado "Bancos Transnacionales: operaciones y estrategias y sus efectos en los países en desarrollo" el hecho de que los bancos transnacionales apliquen tasas fijas ó flotantes depende del tamaño de la empresa bancaria, medidos por el volumen de sus activos, y de la fuente de sus recursos según provengan de particulares, empresas, gobiernos, ó se recauden en el sistema interbancario.

DEUDA EXTERNA DE MEXICO POR TIPO DE TASA
al 30 de junio de 1985



En el cuadro siguiente puede apreciarse las tasas de interés vigentes en cuatro países latinoamericanos, a partir de la renegociación de su deuda externa en 1984.

	BRASIL	VENEZUELA	MEXICO	ECUADOR
DEUDA EXTERNA (1) (mill. de Dólares)	6.000	35.000	93.000	6.800
Porcentaje del total de la Deuda refinanciada (2)	8.55%	71.38%	70.89%	91.72%
Tasa de interés	LIBOR + 2% 6 TD + 1 3/4%	LIBOR 6 TD + 1/8%	LIBOR TD + 7/8 85.86 1 1/8 87.91 1 1/4 92.98	LIBOR 6 TD + 1 3/8%
Cobertura	1984 anual	1985-89 multianual	1985-90 multianual	1985-89 multianual
Plazo	9 años	12-15 años	13 años	12 años
Años de gracia	5	ninguno	1	3
Pago anticipado exigido a los países	ninguno	750 mills.	1000 a 1500 mills 2000 a 2500 mills.	ninguno
Dólares US.				
Comisiones por refinanciamiento	1%	ninguna	ninguna	ninguna

(1) Fuente: FMI (Revista de Comercio Exterior

(2) Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico, Quito-Ecuador 1984.

TD Tasa de interés del crédito doméstico vigente en los Estados Unidos de Norteamérica.

En el cuadro siguiente puede apreciarse las tasas de interés vigentes en cuatro países latinoamericanos, a partir de la renegociación de su deuda externa en 1984.

	BRASIL	VENEZUELA	MEXICO	ECUADOR
DEUDA EXTERNA (1) (mill. de Dólares)	6.000	35.000	93.000	6.800
Porcentaje del total de la Deuda refinanciada (2)	8.55%	71.38%	70.89%	91.72%
Tasa de interés	LIBOR + 2% .6 TD + 1 3/4%	LIBOR 6 TD + 1/8%	LIBOR TD + 7/8 85.86 1 1/8 87.91 1 1/4 92.98	LIBOR 6 TD + 1 3/8%
Cobertura	1984 anual	1985-89 multianual	1985-90 multianual	1985-89 multianual
Plazo	9 años	12-15 años	13 años	12 años
Años de gracia	5	ninguno	1	3
Pago anticipado exigido a los países	ninguno	750 mills.	1000 a 1500 mills 2000 a 2500 mills.	ninguno
Dólares US.				
Comisiones por refinanciamiento	1%	ninguna	ninguna	ninguna

(1) Fuente: FMI (Revista de Comercio Exterior)

(2) Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico, Quito-Ecuador 1984.

TD Tasa de interés del crédito doméstico vigente en los Estados Unidos de Norteamérica.

Las condiciones operativas de los préstamos que se conceden a los países en desarrollo, asumen valores muy diferentes - según cuál sea la institución prestataria. La Corporación Financiera Internacional opera en condiciones similares a las - de los mercados financieros internacionales privados, mientras que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) no cobra intereses sino una tasa para cubrir los costos administrativos de alrededor de 1%.

Por su parte el BIRF, aunque presta en condiciones similares a las de los bancos privados está en condiciones de ofrecer préstamos a un costo menor a los países subdesarrollados ya que maneja un gran volumen de fondos y sus bonos tienen alta liquidez en los mercados financieros internacionales.

b). - Períodos de gracia

Lapsos previos a la fecha de inicio de la amortización durante los cuales el deudor no hace desembolso alguno; se fija -- conforme a las pautas de negociación de cada crédito en particular.

c). - Plazos.

En el primer capítulo, al hacer referencia al crédito público, se mencionaron los conceptos teóricos sobre los diferentes - plazos que usualmente se aplican en los préstamos de fondos a los gobiernos. En la práctica, existe una estrecha relación entre plazos y tasas de interés, pues los bancos privados ante una situación futura incierta pero con grandes expectativas de inflación y recesión, solamente aceptan prestar a largo plazo si tienen asegurada la posibilidad de hacer ajustes semestrales a dichas tasas.

El gran problema de la deuda externa para los países subdesarrollados es exactamente ese; la flotación de las tasas de interés. Caso contrario, en opinión de los banqueros, no existirían los créditos a largo plazo pues nadie desearía tomar los riesgos de la incertidumbre futura. Conforme a -- esos argumentos, como la mayor parte de los créditos a Latinoamérica provienen de bancos privados que se manejan con tasas flotantes, los plazos para pagarlos deberían ser amplios. José Manuel Quijano, en su obra "México: Estado y Banca - Privada" menciona aquel fenómeno y respalda su comentario con información proveniente de los bancos norteamericanos,

acerca del carácter fijo ó flotante de las tasas de interés.

Según se desprende de esa información, la situación real es exactamente la contraria de la esperada pues los bancos que recurren en mayor proporción a tasas flotantes para sus créditos presentan porcentajes más altos de préstamos a corto plazo. El autor ha tomado una muestra de seis bancos norteamericanos, con información de un estudio realizado por Naciones Unidas, y que son: Bank of América, Chase, First National de Chicago, First National de Boston, City Corp. y Morgan.

PORCENTAJES DE PRESTAMOS SEGUN LA MADUREZ AL CONCLUIR 1977

	City					
	B. A	Corp	Chase	Morgan	FNC	FNB
Mercado Internacional						
Menos de un año	55%	52%	45%	44%	49%	56%
Entre 1 y 5	30%	35%	34%	48%	42%	37%
Más de 5 años	15%	13%	20%	9%	10%	8%

En el caso de créditos provenientes de organismos financieros oficiales e internacionales se contemplan diferentes condiciones operativas para los préstamos. Los plazos de amortización de los préstamos del BIRF, por ejemplo, son más largos que los de la banca privada, a pesar de que hay una tendencia a su reducción, y en promedio es de 20 años. Los préstamos otorgados por la AIF alcanzan períodos de amortización de hasta 50 años mientras que los de la CFI se otorgan por períodos de 7 a 12 años y los del BID tienen un plazo que varía entre 8 y 12 años.

d). - Comisiones

Las comisiones que se deben pagar por un préstamo son cantidades de dinero que se agregan a los apreads y se pagan por una sola vez. Cuando los acreedores son varios bancos de distintos países, éstos son presididos por una de las instituciones bancarias más importantes de los Estados Unidos y se trata de un crédito sindicado. Las comisiones son la retribu

ción a este banco ó grupo de bancos que administra el crédito sindicado.

e). - Amortizaciones

Amortizar un crédito es devolver al prestamista el capital que concedió en préstamo, de acuerdo a las condiciones pactadas - en el momento de la negociación. La amortización más los intereses que se deban pagar por esos recursos constituyen el servicio de la deuda.

Como se ha mencionado, cada institución de crédito impone sus propias condiciones acordes con los objetivos que persigue, -- sean éstos de fomento, de restablecimiento del equilibrio de -- la balanza de pagos (FMI), ó con fines de lucro (banca privada internacional). Según el monto que se conceda en préstamo y el plazo concedido para su reintegro será la amortización del -- mismo y la atención de su servicio.

IV.3.2 Crédito Público Interno

Por lo general, el empleo de la deuda interna para financiar el déficit es más ventajoso con respecto a las de origen exterior, pues no provoca problemas de dependencia aguda y tiene manifestaciones cualitativamente diferentes a la segunda. Además, el Estado fija sus -- condiciones, su servicio no origina salida de divisas; permite aplicar parte del ahorro interno en actividades de interés público; fortalece la intermediación financiera y amplía el tamaño del mercado financiero. Entre sus desventajas se cuentan sus efectos restrictivos en la oferta de fondos disponibles para el financiamiento y el encarecimiento del crédito.

El mayor porcentaje del crédito público interno en México proviene del Banco de México el cual reduce sus créditos a otros sectores para destinar esos fondos a las divisas necesarias para el financiamiento público, es decir, disminuye sus activos internacionales ó, aumenta sus pasivos ya sean billetes, monedas ó el encaje legal. A continuación se mencionan las principales posibilidades de financiamiento interno:

- El encaje legal es un mecanismo que represente una transferencia de recursos del sistema bancario, sea éste privado, mixto ó nacionalizado, al Gobierno Federal. Esto impide generar presiones inflacionarias y hace posible asignar el ahorro interno de -- acuerdo a criterios diferentes de lo que consideraría el sector pri

vado, en especial desde el punto de vista cualitativo.

En México, se registraron hasta 1976 continuos aumentos de encaje para financiar los gastos públicos y ésto determinó una notable escasez de fondos prestable y encarecimiento de los créditos para otros sectores. Al disminuir el crédito disponible fue necesario elevar las tasas pasivas de interés con objeto de estimular el ahorro; en consecuencia, se incrementó el costo de las operaciones activas y el acceso al crédito quedó restringido sólo para empresas con gran capacidad económica, favoreciendo así la concentración industrial y financiera.

Si bien es cierto que el encaje genera transferencia de recursos reales, no garantiza que no provoque aumentos en los precios. - Esto depende del uso que se dé a los recursos, según sean aplicados a gasto corriente ó a gasto de inversión del sector hacia el cual se canalicen, de la capacidad de absorción del conjunto de la economía y en especial, de la capacidad de la oferta para responder en el corto plazo al aumento de la demanda que se origina con el incremento del gasto público, entre las variables.

- La emisión de dinero es un mecanismo que eleva inmediatamente la oferta monetaria, pues al actuar sobre la demanda interna y el multiplicador bancario producen un incremento del medio circulante proporcionalmente mayor que los nuevos recursos inyectados en la economía.
- Las reservas internacionales son un instrumento que al ser utilizado genera problemas de inestabilidad del tipo de cambio, fuga de divisas, restricciones de la oferta del crédito externo y endurecimiento de sus condiciones.
- Los préstamos del sistema bancario son créditos directos al Gobierno Federal; constituyen transferencias reales de recursos y por ende no son inflacionarios; permiten destinar fondos a sectores que de otra manera no los obtendrían, aunque desde otro punto de vista representan menos recursos para el sector privado.
- El pasivo con los acreedores es una posibilidad más de conseguir financiamiento por parte del gobierno, pero su inconveniente radica en que los documentos por él emitidos pueden ser redescuotados presionando de esa manera sobre el sistema bancario además de los mayores requerimientos de crédito que el sector privado solicita para cubrir los requerimientos del gobierno.

- La deuda flotante es un mecanismo que surge de los retrasos en los pagos a los proveedores y se emplea principalmente para financiar transacciones de corto plazo. Estas operaciones, conocidas como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas), se contabilizan como deuda y al igual que los pagos de amortización no tienen efectos directos en la demanda de bienes y servicios.
- El Gobierno dispone de diversas instituciones financieras ó nacionales de crédito cuya función entre otras, es la de captar los fondos del público ahorrador.
- CETES Y PETROBONOS son mecanismos directos de financiamiento del déficit público que complementan el financiamiento por medio del encaje legal y a los cuales se hará mayor referencia en este mismo capítulo.

IV.3.2.1. Emisión fiduciaria

Está constituida por los valores públicos emitidos por el Estado con el fin de orientar los capitales existentes hacia las inversiones más interesantes desde el punto de vista de la economía. Estas emisiones están basadas en la responsabilización del Estado ante el fenómeno económico y en su asistencia a los sectores productivos, con objeto de conseguir pleno empleo y máxima utilización de los recursos nacionales. La emisión fiduciaria normalmente se sitúa libremente en el mercado de capitales, estimulando su adquisición mediante determinadas concesiones aunque podría llegar a ser impuesta total ó parcialmente a determinadas entidades.

IV.3.2.2. Mercado de Capitales

a).- Concepto

El Sistema Financiero, se define como el conjunto órganico de instituciones que generan, recogen, administran y dirigen tanto el ahorro como la inversión, y que está dividido en dos grandes sectores:

- 1.- El Mercado de dinero y
- 2.- El Mercado de capitales.

En el primero se realizan operaciones con instrumentos cuya vigencia es menor a un año y sus instituciones básicas -

son los bancos de depósito y ahorro, así como el Mercado de Valores en donde se cotizan instrumentos tales como -- Certificados de Tesorería (CETES), Aceptaciones Banca-- rias, Papel Comercial, etc.

En el segundo se realizan operaciones con demandantes de recursos de largo plazo. Sus instituciones básicas son las sociedades financiera e hipotecaria, que conceden recur-- sos a largo plazo, y también el Mercado de Valores en -- cuanto a él concurren directamente las empresas para colo-- car sus acciones, obligaciones y otros instrumentos bursá-- tiles por similar lapso. Los valores que cotizan en el mer-- cado de capitales mexicano son las acciones, Obligaciones Petrobonos y Bonos de Indemnización Bancaria (BIB's).

Los valores ó instrumentos que se negocian tanto en el mer-- cado de dinero como en el de capitales, son documentos re-- presentativos de un derecho de propiedad, de crédito ó de -- participación en el capital de personas morales. Este dere-- cho se asienta generalmente en un título, el cual es suscep-- tible de ser transferido por endoso ó por simple entrega; -- proviene de una emisión producida en serie que ofrece las mismas cualidades a sus tenedores y les concede los mis-- mos derechos; tiene un curso de cambio común y está auto-- rizado por la Comisión Nacional de Valores y la Bolsa Me-- xicana de Valores.

b). - Instrumentos del mercado de capitales.

1. - Acciones (Valores de renta variable)

Son títulos-valor que representan una proporción en la propiedad del capital social de una empresa por lo que sus poseedores son socios en la proporción que repre-- sente su acción del total de acciones emitidas.

2. - Obligaciones (valores de renta fija).

Representan un crédito colectivo a cargo de la empresa emisora. Comprende los siguientes:

- Obligaciones Hipotecarias: son títulos emitidos por - sociedades anónimas garantizadas por una hipoteca - sobre los bienes de la empresa.

- Obligaciones quirografarias: son títulos-valor emitidos por sociedades anónimas (no crediticias) garantizados por la solvencia económica y el prestigio de la empresa emisora. El interés que devenga es constante durante toda la vigencia de la emisión ó ajustable y pagadera en forma semestral contra la entrega de cupones que se encuentran adheridos al título. - La devolución del importe de la inversión básica ó redención, se realiza de acuerdo a un calendario elaborado desde el inicio de la emisión o por sorteo, en lo que se determina qué títulos se redimen.
- Obligaciones Convertibles: son títulos-valor que ofrecen la posibilidad de ser convertidos en acciones de la misma sociedad, a un valor de descuento que representa un incentivo.

3.- Petrobonos

Son certificados de participación ordinaria, con reembolsos garantizados, que producen un rendimiento fijo, emitidos por Nacional Financiera como fiduciario de los derechos derivados con contrato de compra-venta de petróleo que se celebra entre Pemex y el Gobierno Federal.

4.- Bonos de Indemnización Bancaria (BIB's)

Los BIB's son títulos de deuda de largo plazo que comenzó a emitir y respaldar el Gobierno Federal desde octubre de 1983, con objeto de captar recursos para efectuar el pago de indemnización que se fijó a los accionistas de la banca después de que ésta fue nacionalizada. De hecho los BIB's representan un compromiso que adquiere el gobierno de pagar trimestralmente al adquiriente del bono durante un período determinado, una tasa de interés fija sobre el valor nominal del título. Una vez vencido este período, el tenedor recibe el valor íntegro pagado por el bono al momento de haberlo comprado.

Los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), también constituyen un mecanismo directo de financiamiento del déficit público. Son valores emitidos al portador por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi

co, actuando el Banco de México como agente exclusivo para su colocación y redención. Este tipo de valor figura entre los instrumentos del mercado de dinero por ser de corto plazo. Estos valores se colocaban entre el público, en 1982 cuando nacieron, por un sistema de subastas y con la participación de las casas de bolsa. En esta ocasión, las autoridades anunciaban el monto de CETES por colocar y la tasa que la Tesorería estaba dispuesta a pagar. Posteriormente el sistema de colocaciones varió y fue el Banco de México quien fijaba el monto de los CETES por colocar y las casas de bolsa, el precio a que podrían colocarse los valores; los rendimientos se movían conforme a la oferta y demanda existentes, a las condiciones de liquidez de la economía y a las expectativas generales del mercado respecto a variables como la inflación. A partir de septiembre de 1985, se crea un Comité para fijar los rendimientos de los CETES y es a través de él, que las autoridades establecen la tasa de interés, y las casas de bolsa y bancos solicitan los que requieran.

IV.3.2.3. Sistema bancario

Se entiende por "sistema bancario" al conjunto de instituciones bancarias y de crédito que conforman la estructura financiera de un país, y que actuando en forma coordinada, captan el ahorro público orientándolo hacia el fomento de actividades productivas. De allí se desprende su importancia como instrumento vital en la estrategia de financiamiento del desarrollo.

Usualmente, el sistema bancario está basado en el régimen de Banca Central, donde esa institución oficial controla y regula la política monetaria y crediticia del país.

Los Bancos Centrales tienen como funciones principales regular la emisión y circulación de la moneda y del crédito, ser Banco de reserva para las instituciones de crédito, ser agente financiero del gobierno en las operaciones de crédito tanto interno como externo y representarlo ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. A estas funciones, que son comunes a los Bancos Centrales en la mayoría de los países, se deben agregar las que surjan de la legislación bancaria nacional en cada caso.

El papel de los bancos a nivel mundial, ha ido dinamizándose progresivamente y la estructura de los sistemas bancarios se ha trans-

formado. De estar integrada por bancos "especializados" ha adoptado su nueva conformación con bancos "múltiples", prestadores de todos los servicios como ser recibir depósitos, operar en bolsa, administrar recursos, etc. En cuanto a la propiedad de las instituciones sistema bancario puede estar integrado por bancos - privados, mixtos ó nacionalizados, como el caso de México.

IV.3.2.4. Características de los créditos

Debido a que los instrumentos de la deuda interna son varios y -- muy diferentes entre sí, los puntos: a). - Tasas de interés; b). - = períodos de gracia; c). - plazos; d). - amortizaciones; e). - comi-- siones; serán tratados en forma conjunta dentro de este ítem, con -- forme al instrumento de crédito que se trate.

- CETES. Sus emisiones son generalmente realizadas con - un plazo de vigencia de tres meses, pero hay a mayor plazo. Según el informe Hacendario Mensual de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público, de enero de 1985, el rendimien -- to de los CETES era el resultado de diferencia entre su pro -- cio de compra bajo la par y su valor de redención nominal ó su precio de venta. Esto es, se consideraba un precio de -- compra equivalente al valor nominal impreso del título me -- nos una tasa de descuento y NO PRODUCIRIA INTERESES.

Así, un CETE que tenía un valor nominal de \$1.000, se ad -- quiría en el mercado secundario con una tasa de descuento -- correspondiente a la tasa de rendimiento que se pagaría so -- bre el valor nominal de \$1,000 al vencimiento del título.

Ejemplo:

Certificados de Tesorería (CETES) con vencimiento a 91 días	
a). - Valor Nominal	1.000 pesos
b). - Valor de Adquisición	860 pesos
c). - Tasa de Descuento (B/A)	14%
d). - Tasa de rendimiento a 91 días (A/B)	16.3%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ob. cit.

Con el objeto de facilitar las comparaciones entre títulos ta -- sas de descuento y rendimiento se calculan en porcentaje -- anual. En este caso la tasa anual de descuento sería de 56%

(14% por 4) y la de rendimiento de 65% (16.3% por 4). Analizando la evolución de las tasas de rendimiento de los CETES emitidos a tres meses plazo dentro del Sistema libre, se observa que en noviembre de 1984 llegaron a su punto más bajo con 47.68%, y luego repuntaron alcanzando a mediados de 1985 un nivel del 72.28%.

- PETROBONOS. Estos certificados producen una plusvalía que resulta del diferencial entre el precio del petróleo a la fecha de emisión y su precio de mercado, tomado en la fecha en que vence la vigencia, al cual se deduce el importe de los rendimientos efectivamente pagados. A principios de 1985 se encontraban en circulación tres emisiones de PETROBONOS: la de 1982 que se autorizaría en junio de ese año; la de 1983 que será amortizada en abril de 1986 y la de 1984, cuya amortización se hará en diciembre de 1987.

CARACTERISTICAS DE LAS EMISIONES DE PETROBONOS

	1982	1983	1984
Fecha de emisión	Junio 1982	Abril 1983	Dic. 1984
Fecha de amortización	Junio 1985	Abril 1986	Dic. 1987
Número de emisión	Séptima	Octava	Novena
Monto de la emisión	20 mmp	50 mmñ	20 mmp
Precio por barril (mínimo garantizado)	32.5 dls.	29 dls.	29 dls. 1
Respaldo físico del título	0.6551	0.3082	0.1814
Valor nominal del título	1000 pesos	1000 pesos	1000 pesos
Rendimiento anual bruto	19%	12%	12%
Liquidación del rendimiento	Tasa trimesal sobre el valor nominal.	Tasa trimestral sobre el valor nominal.	Tasa trimesal sobre el valor nominal.

1 Tipo de cambio controlado.

Entre enero y marzo de 1985, la contratación de la deuda interna del Gobierno Federal a través de valores, creció 6.4%; en el segundo trimestre fué de 9.3% estimándose que para el mes de agosto se acercará a 6.6% en su crecimiento.

- El endeudamiento público interno en 1985 representó el 31.7%

del endeudamiento público total, estimándose que alcanzará un monto de 11.8 billones de pesos aproximadamente.

CREDITOS DE NUEVE BANCOS AMERICANOS

Saldos pendientes en US dólares (Miles de Millones)	Brasil	México	Venezuela	Total 3 Países	Total como % del capital del banco
Citicorp	4,4	3,3	1,1	8,7	180
Bank America	2,3	2,5	2,0	6,8	148
Chase Manhattan	2,4	1,7	1,0	5,1	183
Man. Hanover	2,0	1,7	1,1	4,8	174
Morgan Guaranty	1,7	1,1	0,5	3,3	122
Chemical	1,3	1,5	-	2,8	143
Banker Trust	0,9	0,9	0,5	2,2	143
Cont. Illinois	0,5	0,7	0,5	1,6	96
Firts Interstate	0,5	0,7	-	1,2	64

FUENTE: The Amercian Banker, aparecido en The Economist, abril 30, 1983 p.13

CAPITULO V.- CRISIS ECONOMICO-FINANCIERA

V.1.- Antecedentes

Los países latinoamericanos, como todos los países en vías de desarrollo, - alcanzaron la cima de la crisis financiera en 1982, año en que se iniciaron - múltiples intentos por solucionar los problemas económicos, sociales y políticos aparecidos en la región.

Existe generalizada coincidencia en señalar como origen de dicha crisis a la carencia de liquidez y a la imposibilidad de cumplir con el servicio de la deuda externa a lo largo de 1982-83, sin embargo, otros hechos se presentaron durante la década de 1970 que concluyeron con una profunda recesión económica mundial en 1980-82.

Tal como se expuso en el Capítulo II al analizar los aspectos socioeconómicos de la década de los años setentas, esos acontecimientos mundiales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La crisis monetaria a comienzos de los años 70's
- El ajuste del precio internacional del petróleo en 1973 que tuvo un - fuerte impacto sobre el nivel de liquidez internacional. Los países - exportadores de petróleo comenzaron a percibir excedentes financieros que fueron canalizados hacia los mercados internacionales de capitales.
- Los países industrializados sufrieron a mediados de la década de los setenta una intensa recesión económica que los condujo al estancamiento de su PIB en 1974, descenso del mismo en 1975 y leve recuperación en 1976, pero que no llegó a alcanzar los niveles de crecimiento registrados en otras épocas. A efectos de comparación vale la pena señalar que entre 1960 y 1973 los países industrializados habían tenido un crecimiento del PIB, porcentual y anual, del orden del 4.9% y su inflación había sido del 6.1% promedio, lo cual indica que existió en ese período una relativa estabilidad de precios. A partir de 1973 y hasta 1979 los indicadores mencionados fueron muy diferentes. En ese período el PIB creció solamente al 2.8% medio anual y la inflación bordeó el 10%, si bien es cierto que a partir de 1976 algunos países habían evidenciado una leve recuperación en sus niveles de precios. Estas circunstancias obligaban a los países industrializados a disminuir notoriamente su demanda de crédito lo cual explica - que los excedentes financieros de los países petroleros se orientaran hacia los países en vías de desarrollo.

- Los nuevos ajustes en el precio de los combustibles realizados en -- 1979-80.
- La recesión económica en los países industrializados deprimió el nivel de demanda de productos tradicionalmente exportados por los países de la región que tampoco encontraron nuevos mercados para su colocación. Al disminuir sus ingresos por exportaciones y aumentar sus egresos por importaciones, debido a la ya mencionada alza del petróleo y a la inflación en los países industrializados, el saldo de la balanza comercial latinoamericana se tornó negativo. Ante esta inusitada situación los países de la región requirieron un mayor flujo de divisas para financiar las importaciones imprescindibles que permitieran continuar el proceso de desarrollo dentro de la estructura económica característica de América Latina. Lamentablemente no existieron los fondos oficiales para cubrir ese financiamiento y hubo necesidad de recurrir a los mercados de capitales internacionales.
- A partir de 1979 se registró un fuerte incremento de las tasas reales de interés como consecuencia de las políticas monetarias restrictivas que por lo general habían adoptado los países industrializados para hacer frente a la inflación que venían sufriendo desde mediados de la década. Esto se aunó a la política adoptada por Estados Unidos de mantener un alto déficit fiscal lo cual determinó que las tasas reales de interés en ese país también presentaran niveles altos y crecientes.

V.2.- Hechos

El legítimo deseo de mantener el ritmo de crecimiento logrado durante las tres décadas anteriores, 1950 a 1980, período en que la región pasó de ser predominantemente rural a primordialmente urbana, llevó a los países latinoamericanos a endeudarse en niveles que superaban ampliamente su capacidad de pago, así como postergar algunos ajustes que eran evidentemente necesarios pero que se pospusieron en base a financiamiento externo.

Es indudable que las políticas económica adoptadas en la región tenían como objetivo principal alcanzar el crecimiento económico para que, a través de éste, se lograra el mejoramiento en los niveles de vida de la población lo cual en parte se convirtió en realidad pero no hubo una modificación radical y universal de las condiciones básicas que determinan el nivel de bienestar social. Si bien en algunos campos como la educación y la salud se evidenciaron notorias mejoras gracias a un mayor gasto público, las profundas desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza se mantuvieron y en algunos casos se agudizaron; no se pudo erradicar el desempleo y el subempleo, como tampoco la tendencia depresiva de los salarios; la inflación

cayó progresivamente en una espiral incontrolable y no existió el estímulo - adecuado para la producción agrícola especialmente de alimentos.

El resultado de estas acciones fue el proceso de industrialización en la mayoría de los casos extremadamente dependiente de la importación de bienes de capital, materias primas y productos intermedios así como de la utilización de tecnologías que requerían aplicación intensiva de capital. Es así como los bienes y servicios producidos se orientaron hacia grupos reducidos en altos niveles de ingreso lo cual impedía la plena utilización de la capacidad industrial instalada en forma eficiente y a bajos costos.

El comercio exterior se vió dificultado tanto por la recesión de los países - industrializados como por las medidas proteccionistas adoptadas por éstos y si bien algunos países de la región de economías relativamente mayores iniciaron la exportación de productos no tradicionales, en especial manufacturas, América Latina en conjunto seguía siendo en 1980 exportador de productos básicos en forma mayoritaria.

En esta situación la región era altamente vulnerable tanto por la estructura - y destino de sus exportaciones como por la estructura y origen de sus importaciones, ahondándose su vulnerabilidad a partir de 1973 cuando América Latina se vió inducida a recurrir al financiamiento privado externo. Es innegable que las políticas de endeudamiento se vieron alentadas y facilitadas por las nuevas modalidades de financiamiento de los años 70's entre cuyas características se pueden mencionar:

Amplia liquidez mundial

Incremento de flujos monetarios provenientes de bancos privados, - que recircularon los excedentes petroleros

Mínimas condiciones impuestas sobre la aplicación de los créditos - concedidos a programas o proyectos de distinta naturaleza

Reembolsos en corto plazo y con tasas de interés variables. Las tasas de interés prevaletientes en aquel momento eran muy bajas y no se anunciaba ningún aumento notorio en el mediano plazo.

El incremento de la inflación en los países industrializados así como de los tipos reales de interés a un nivel de 15 a 20% en varios de ellos provocaron el deterioro del perfil de la deuda, su servicio creció con más rapidez que la deuda total y que las exportaciones, intensificando el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y el alza de los niveles de precios internos. Frente a programas de inversión muy ambiciosos, a la carencia de ahorro in

terno por falta de estímulos, a frecuentes políticas económicas erróneas, - el desequilibrio externo se agudizó y se recurrió al crédito externo agresivo.

El Banco de Pagos Internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos y los bancos privados conformaron entonces un esquema institucional en el cual coordinaron sus acciones con miras a superar la estrechez financiera de la región.

El esquema institucional mencionado contempló básicamente los aspectos financieros de la misma e impuso a quienes recurrieron a él, condiciones de ajuste menos equitativas que las que, posiblemente, hubieran surgido de - - acuerdos directos entre prestamistas y prestatarios. Si bien es cierto que - en algunos casos se logró restablecer un precario equilibrio en la balanza de pagos, el costo fue, y seguirá siendo por mucho tiempo, uno de los más altos de la historia latinoamericana, ya que para lograr ese restablecimiento hubo que tomar resoluciones heroicas.

Entre 1981 y 1983 las importaciones de bienes en la región, disminuyeron en US dólares 47,401 millones equivalente al 46% con respecto al primer año; - el producto interno bruto por habitante se redujo en poco más de 9%; también cayeron la inversión y el empleo; la producción de alimentos siguió en franco descenso así como la construcción de viviendas; el precio de los bienes de consumo se incrementó por el doble efecto de la inflación y de la desaparición de subsidios, lo cual se resume en el sacrificio de los pueblos.

El denominador común de la situación de crisis de latinoamérica no desconoce que las condiciones internas de cada país son muy diferentes como lo eran las causas que los llevaron a ella, la situación de crecimiento económico y la política económica imperante en aquel momento. A pesar de las disimilitudes existentes entre países, se observan aspectos comunes en la política económica actual, tendiente a enfrentar la crisis externa, como son las devaluaciones destinadas a mejorar los precios relativos de los bienes exportables y encarecer las importaciones. Otros mecanismos comunmente utilizados han sido el control de la expansión del crédito interno y del gasto público así como la orientación adecuada de los ingresos provenientes de diferentes fuentes.

En general, estos son los rasgos comunes que presentan los hechos en Latinoamérica donde todos los países están procurando cumplir sus compromisos financieros externos e internos y revertir la situación negativa por la que se está atravesando.

V.3. - Consecuencias.

A comienzos de la década presente se manifestó una nueva recesión mundial

de carácter económico. En los países industrializados fue menos intensa -- pero más duradera que la sufrida a mediados de los años setenta; se presen--
tó primero un estancamiento en el crecimiento de su PIB que fue de 1.3% --
para 1980 y 1981, y luego un descenso a 0.5% en 1982, para repuntarlo has--
ta 2.3% en 1983, ejerciendo efectos mucho más drásticos sobre las econo--
mías latinoamericanas por el proteccionismo adoptado frente a los crecien--
tes niveles de desempleo en aquellos países.

En primer lugar, el valor de las exportaciones de bienes de la región, que --
habían aumentado en 7.6% en 1981, disminuyó abruptamente en 1982 y 1983. En este último año su nivel representó el 86% de 1 alcanzando en 1981. Esto fue a consecuencia de la contracción del comercio internacional, la intensifi--
cación del proteccionismo en los países industrializados y el deterioro en la relación de los términos de intercambio de la región.

La recesión en los países industrializados provocó también la caída de los --
precios a nivel mundial, en especial los de los productos básicos distintos --
del petróleo que descendieron en 7 y 12% en 1981 y 1982, afectando directa--
mente a los países productores y exportadores de los mismos, entre ellos --
los de la región. En los mismos años, los precios de los productos manu--
facturados también cayeron pero en menor proporción que los de los produc--
tos básicos, pues su descenso fue de 4.8 y 2.1% para cada uno de los años --
mencionados. Obviamente que los términos de intercambio entre estos dos tipos de productos, básicos y manufacturados, se deterioraron profundamen--
te a excepción del petróleo cuyo precio mejoró entre 1979 y 1982. Para fi--
nes de este último año los precios de los productos básicos, en especial de los alimentos y entre ellos el azúcar y el cacao, registraron el nivel más --
bajo de todo el período de post-guerra, expresados en dólares americanos.

El descenso de los precios de los productos básicos hizo pensar en que el --
volumen demandado aumentaría pero no fue así dada la inelasticidad de la de--
manda de los mismos. El valor de las exportaciones de bienes de la región se redujo en 8.7% y 13.4% respectivamente para 1982 y 1983, con respecto --
al valor de las exportaciones de bienes realizadas en 1981 por los países latinoamericanos.

En el siguiente cuadro se puede verificar, en forma resumida, el impacto de la crisis en la Balanza de Pagos de Latinoamérica en el período 1980-83 --
(ver pág. próxima).

En segundo lugar se ubican los efectos que los niveles de las tasas de interés ejercieron sobre las economías de la región. A fines de la década de los se--
enta el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió abando--
nar la política monetaria que había venido observando e hizo del control de --
la oferta monetaria el objetivo central de su política, fijando metas estrict--

RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS LATINOAMERICANA 1980 - 1983 *

(En Millones de Dólares)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Exportaciones de Bienes (FOB)	93 838	100 582	91 767	87 104
Importaciones de Bienes (FOB)	95 435	102 949	84 184	55 548
Balance Comercial	- 1 597	- 2 367	7 583	31 556
Balanza de Servicios y Transferencias	-25 450	- 37 174	-45 016	-36 963
Balance en Cuenta Corriente	-27 047	- 39 541	-37 433	- 5 407
Movimiento de Capitales Netos	<u>28 442</u>	<u>35 256</u>	<u>23 816</u>	<u>- 364</u>
Variación de Reservas (- = Aumento)	- 1 395	+ 4 285	+13 617	+ 5 771

(*) Fuente:

La Economía en América Latina y el Caribe - Análisis e Interpretaciones a Partir de la Crisis Financiera - Secretaría General de la O. E. A. - Washington - 1985.

tas de crecimiento para los diferentes agregados monetarios hasta niveles inferiores a la tasa esperada del aumento de los precios. Consecuentemente, al restringirse la expansión monetaria, las tasas de interés para los fondos federales y para las empresas de primera línea (prime rate) se elevaron y en enero de 1980 alcanzaron un nivel de 13.82% anual y 15.25% anual respectivamente. Esta última siguió su escalada y a fines de 1980 había llegado a 21.50% anual. Esta política restrictiva que continuó a lo largo de 1981, fue temporal y parcialmente abandonada a mediados de 1982 a raíz de la crisis de la economía mexicana y de la propia recesión estadounidense para ser nuevamente retomada en el segundo trimestre de 1983 aplicándose estrictos controles a la creación de moneda.

Esta política de restricción monetaria también fue adoptada por los países industrializados en general, hecho que añadido a la aparición de grandes déficits fiscales propiciados por la política económica estadounidense, tuvo efectos extremadamente negativos para el comportamiento de la actividad económica de la región, profundamente deteriorada por las altas y crecientes tasas reales de interés en aquel país del norte.

Los altos niveles de las tasas de interés norteamericanas atraieron capitales del resto del mundo y solamente este voluminoso flujo de capital puede explicar la compatibilización entre el creciente déficit fiscal y la notable disminución de las tasas de inflación.

Los problemas más graves de los países latinoamericanos surgieron del incremento en el costo del endeudamiento que habían contraído a tasas de interés flotantes, y al deterioro de los términos de intercambio externo.

El alza de los intereses en los países desarrollados desalentaron la demanda de productos primarios, de los cuales Latinoamérica es exportador por excelencia, incrementándose así el costo de las tenencias de stocks y disminuyendo el valor de las exportaciones como se mencionó anteriormente.

Otro efecto negativo del incremento en las tasas de interés fue la pérdida de incentivo para la inversión en los países desarrollados y, al no haber inversión, la actividad económica en esos países no tuvo una recuperación dinámica y sostenida, condición necesaria para la reactivación de las exportaciones y la producción latinoamericana.

Latinoamérica, como la mayor parte del Tercer Mundo, pasó de tener una economía de producción a una economía de especulación. A raíz de las altas tasas de interés los capitales nacionales fueron atraídos hacia los grandes centros financieros.

A esto debe agregarse la desconfianza que generaron las inadecuadas políti-

ticas fiscal, monetaria y económica de los gobiernos, situación que se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CAPITAL FUGADO 1979-1982 (*)
(Miles de Millones de Dólares)

México	26.5
Venezuela	22.0
Argentina	19.2
Brasil	3.5

(*) Fuente: Estimaciones del Banco Mundial.

En tercer lugar, cabe mencionar la caída vertiginosa del PIB en todos los -- países de la región, tanto en los de mayor nivel de participación en la actividad económica global como en países de menor tamaño relativo. El producto cayó durante 1983 en un -2.4% que debe sumarse a la caída registrada en el PIB real de la región durante 1982 que fué de -2.7%, quebrando el proceso de expansión económica que había logrado la región en décadas anteriores, circunstancia reflejada en las cifras del cuadro siguiente. La debilidad de la demanda externa que obviamente produjo la caída de las exportaciones de la región, obligó a restringir las importaciones y, en consecuencia, ocasionó el estancamiento del PIB en 1981 y las sucesivas caídas anuales a niveles no registrados en las cuatro décadas anteriores.

El producto per cápita se desplomó hasta niveles vigentes en la década del - 70 y hasta del 60 en algunos casos, hecho que evidencia el deterioro ocasionado en el nivel de vida de la población. Seis países presentaron en 1983 un nivel de producto per cápita similar al que ya habían alcanzado en los años - sesenta. Estos fueron:

	PIB per cápita 1983 (dólares)	Año en que el nivel se alcanzó -- por la vez.
El Salvador	632.0	1962
Nicaragua	1,089.5	1964
Chile	1,601.8	1966

Bolivia	505.5	1967
Perú	1,011.1	1967
Argentina	1,945.3	1969

Salvo Panamá que con un PIB per cápita de US dólares 2,163.4 en 1983 se -- mantuvo al mismo nivel que el año precedente, el resto de la región presentó niveles de PIB per cápita similares a los ya alcanzados en la década de los 70's como se puede apreciar a continuación:

	PIB per cápita 1983 (dólares)	Año en que el nivel se alcanzó por la vez.
Costa Rica	1,458.9	1972
Honduras	664.8	1972
Venezuela	2,732.4	1972
Guatemala	1,162.3	1973
Brasil	1,670.9	1977
Uruguay	2,074.8	1977
Ecuador	1,141.1	1978
Colombia	1,033.8	1979
México	2,084.0	1979
Paraguay	1,269.3	1979

Recuperar el nivel de vida de su población, constituye un desafío permanente para los gobiernos latinoamericanos pero la realidad impide que esa recuperación sea todo lo rápido que se desea, ya que el endeudamiento externo se ha convertido en un círculo vicioso del cual no puede salirse con facilidad y la urgencia requerida.

Al contrario de lo ocurrido con el producto interno bruto que descendió hasta los bajísimos niveles antes anotados, el nivel general de precios creció a -- gran velocidad, alcanzando algunos países tasas anuales de inflación sumamente altas como en el caso de Argentina, Bolivia, Perú, etc. Llegó un mo

mento en que la inflación astronómica era alimentada por las expectativas - públicas de que los precios seguirían subiendo, avanzando por su propia inercia. Los hombres de negocios aumentaban los precios cada mes y automáti- camente los trabajadores pedían aumento de salarios, a lo que habría que au- mentar los efectos inflacionarios causados por la impresión de dinero nuevo - para cubrir el exceso de gastos del gobierno. En general todos los países de la región, independientemente de su estructura económica interna y de su in- serción en el comercio internacional, aplicar políticas de ajuste coyuntural - internas tendientes a mejorar los precios de sus productos exportables, sien- do la devaluación la herramienta reiteradamente utilizada.

Otro factor que funcionó, junto con el tipo de cambio, como fuente principal de presiones inflacionarias fueron las tasas de interés internacionales, que - presentaron, como ya se mencionó anteriormente, un alza vertiginosa a par- tir de los últimos meses de 1979. Por otra parte, es ya por todos conocido que el control de la inflación y la recuperación de la economía de los Estados Unidos fue financiada por el resto del mundo mediante el flujo de capitales -- hacia aquel país y el incremento del costo del endeudamiento para los países subdesarrollados. En conclusión, el flujo de capital extranjero permitió fi- nanciar el déficit sin recurrir a la emisión monetaria y también atenuar los - efectos recesivos de aquella política. En América Latina la situación fue ab- solutamente distinta. No sólo que las políticas respaldadas en el alza de las - tasas de interés para contener la inflación no han sido en general exitosas, - sino que se reconoce al nivel de las tasas, conjuntamente con la especulación sobre sus posibles variaciones, como una de las principales causas de la in- flación. Normalmente las grandes oligopolios prefieren mantener altos márg- enes de ganancia unitarios a incrementar su volumen de ventas; por lo tan- to todo aumento en los costo financieros es trasladado íntegramente al pre- cio.

En 1983 la mayor parte de Latinoamérica vió crecer aún más su situación in- flacionara a consecuencia de las medidas correctivas que habían sido adopta- das para restablecer el equilibrio externo e interno. Entre ellas pueden men- cionarse la reducción del gasto fiscal a través de la suspensión de subsidios a la producción de artículos de primera necesidad y la elevación de tarifas y precios de los bienes y servicios suministrados por el Estado oportunamente con el aumento de los impuestos tendientes a incrementar los ingresos fisca- les. Es dentro de este marco donde el factor especulación sobre las varia- ciones del tipo de cambio y de los tipos de tasa de interés alimentó las expec- tativas inflacionarias y condujo a los gobiernos a tomar medidas de política - económica contra la inflación pero cuyo precio fue una recesión con serias - consecuencias en materia de salario y empleo.

La contracción de la economía observada en 1982 como consecuencia lógica - de las medidas de austeridad adoptadas por los países de la región a raíz de

la crisis, afectó profunda y negativamente las condiciones de vida de la población especialmente la de menores recursos. Este estrato poblacional que conformó siempre la demanda mayoritaria de bienes y servicios proporcionados por el Estado, fué la más golpeada por la pérdida de valor del salario -- real. Los programas de austeridad interna destinados a restablecer el equilibrio externo así como la disminución de la demanda de manufacturas de la región, condujeron al descenso más notorio de la producción y del empleo -- desde 1930, situación apreciable en el cuadro correspondiente al crecimiento del PIB per cápita.

La atención del servicio de la deuda atrajo hacia ella cuantiosos recursos que, de otra manera, se hubieran invertido en actividades productivas que habrían podido absorber la mano de obra desocupada, en la cual se debe contabilizar tanto aquella que quedó desempleada por el cierre de sus fuentes de trabajo a raíz de la contracción económica como aquella que ingresaba en esos momentos por primera vez al mercado de trabajo y que ha seguido incorporándose -- hasta la fecha. Tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente, donde solo se consideran doce países por carecerse de información confiable para los otros cinco, el desempleo en la mayor parte de la región ha aumentado ó en su defecto ha registrado tasas muy altas.

Las consecuencias ó efectos de la crisis económica internacional en los países de la región pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

1. - Caída del producto
2. - Descenso de la inversión tanto en términos absolutos como relativos con respecto al PIB.
3. - Debilitamiento de la demanda externa
4. - Disminución de la demanda interna
5. - Deterioro de los términos de intercambio
6. - Financiamiento restringido
7. - Requerimientos excesivamente onerosos para atender el abultado servicio de la deuda
8. - Fuga de capitales y pérdida de reservas internacionales
9. - Debilitamiento de la actividad económica interna e incremento del desempleo.

10. - Tasas de inflación progresivamente altas.

V.4. - Perspectivas

En algunos círculos de países industrializados y por lo general en los organismos financieros internacionales se sostiene la tesis de que la recuperación de los países en vías de desarrollo se logrará automáticamente a medida que aquellos países, los industrializados, logren su propia recuperación económica y que los segundos, los países en vías de desarrollo, realicen ajustes en sus mercados internos. Esta teoría no tiene mayormente en cuenta que los países de la región están en estrecha dependencia con respecto a aquellos y son extremadamente sensibles a cualquier cambio o desequilibrio que en ellos pudiera presentarse. Los ciclos económicos descendentes en los países desarrollados restringen automáticamente sus compras a Latinoamérica y contraen el financiamiento, limitando la capacidad de importación de ésta. Por el contrario sería de esperar que una etapa de bonanza para los países desarrollados diera como resultado un incremento de sus importaciones, pero no es así debido al proteccionismo. Además al incrementarse los precios de las manufacturas importadas por la región nuevamente nos encontraríamos ante un deterioro de los términos de intercambio.

Si bien es cierto que la reactivación económica de los países desarrollados es necesaria para que el mismo fenómeno se dé en la región, es imprescindible que las barreras proteccionistas se supriman y los productos latinoamericanos tengan acceso libre a los mercados de esos países. Por el momento esto es sólo una expresión de deseos pues no existen indicios de que se convierta en realidad ya que los países desarrollados no tienen aún plena confianza en la estabilidad de su propia recuperación y padecen aún altos niveles de desempleo.

Además, las tasas de interés en términos reales es muy probable que sigan altas, debido a que algunos países industriales demandan gran cantidad de recursos para cubrir sus déficits provocando un drenaje de capitales de América Latina lo cual neutraliza cualquier avance que se pudiera lograr con el incremento de sus exportaciones. También se van agotando los saldos líquidos de los países exportadores de petróleo y no hay miras de que afluyan capitales privados hacia la región.

Si bien algunos países han experimentado ligeras mejoras mediante la aplicación de programas de ajustes internos, el peso del servicio de la deuda es muy grande por lo cual sería muy favorable procurar llegar a un acuerdo con los países acreedores acerca de condiciones que permitieran pagarles sin interrumpir el desarrollo ya que, caso contrario, se estaría en un callejón sin salida.

Varios organismos que estudian la problemática mundial en general y latinoamericana en especial, han presentado diferentes enfoques para resolver la crisis ó lograr la recuperación económica perdida.

1. - CEPAL

Divide las acciones a seguir en el ámbito externo e interno.

A. - Acción en el Ambito Externo (especialmente para lograr alivio de deuda)

1. - Cambiar sistema de renegociación como plantea Grupo de los 24.
2. - Obtención de concesiones temporales de comunidad financiera, tales como:
 - a). - Limitar pago de servicio de deuda a cierta proporción de exportaciones
 - b). - Obtener subsidios temporales para tasas de interés
 - c). - Mayores plazos de amortización.
3. - Convertir una buena parte de deuda en bonos de largo plazo
4. - Reactivar comercio interregional y reducir medidas proteccionistas.

B. - Acción en el Ambito Interno

1. - Reexaminar políticas y estrategias pasadas que indiscriminadamente dependen del financiamiento y comercio externo
2. - Mayor industrialización basada en recursos e insumos propios.
3. - Reconsiderar sustitución de importación nacional y regional.
4. - Optar por políticas que aseguren que economías puedan operar con menos productos importados.

2. - CEPAL - SELA

Dividen las acciones a seguir en el ámbito externo e intraregional

A. - Ambito Externo

Esfuerzo negociador regional para lograr:

1. - Reactivación de economía mundial, liderada por países desarrollados.
2. - Reducir tasas de interés real
3. - Resolver problemas estructurales en las relaciones económicas internacionales (productos básicos, apertura de mercados, menor proteccionismo, financiamiento).
4. - Nuevos mecanismos institucionales para refinanciación, con participación de agencias multinacionales, financieras y de comercio.
5. - Mejores condiciones de repago de la deuda, analizando propuestas disponibles para convertirlas a largo plazo.
6. - Mayor liquidez internacional (DEG) y mayores recursos para créditos a largo plazo de agencias internacionales, con menor condicionalidad.
7. - Que el FMI pueda incentivar el ajuste también en economías con superávit en cuenta corriente.
8. - Sistemas de información regional sobre condiciones del mercado financiero mundial.

B. - Ambito Intraregional

Integración económica regional con:

1. - Comercio preferencial, transporte, seguros, tecnología.
2. - Articulación y coordinación de agencias multinacionales de cooperación y de integración.
3. - Cooperación financiera

4. - Cooperación comercial, sobre todo en alimentos, energía y transporte.
5. - Apoyo especial a Centro América y el Caribe.
6. - Recuperar niveles de inversión, reducir consumo público y privado agregados, aumentar empleo, mejorar consumo de grandes mayorías.

3. - BANCO MUNDIAL

1. - Región debe hacer ajustes que generen crecimiento y expandan las exportaciones en forma compatible con aumentos en inversión, producción y empleo.
2. - Recuperación depende de recuperación mundial.
3. - Recuperación depende de acceso al financiamiento externo.
4. - Recuperación depende de buen manejo de políticas económicas.

4. - F.M.I.

Debería haber mayor cooperación entre países industriales, países en desarrollo y prestamistas.

1. - Países industriales deberían perseguir objetivo de crecimiento económico no-inflacionario, evitar políticas proteccionistas, adoptar políticas que moderen tasas de interés real.
2. - Países deudores deben seguir estrategias de ajustes que logren mayor estabilidad de precios, controlen gasto público y déficit fiscales, logren una estructura de precios relevantes y flexibles (tipo de cambio, tasa de interés, etc.).
3. - Prestamistas oficiales y privados deberían proveer - --- adecuados recursos a países que realizan genuinos esfuerzos por resolver sus problemas. Asimismo deberían estar dispuestos a encarar problemas de deuda en contexto de mediano plazo y refinanciamiento, cuando sea justificado.

5.- OCDE

- 1.- Alentar el desarrollo de industria internacionalmente competitivas basadas en fuerzas del mercado y políticas, comercio más liberales.
- 2.- Países industriales deben restringir sus políticas proteccionistas.
- 3.- Países en desarrollo deberían seguir realizando ajustes para hacer un uso más eficiente del capital y lograr mayor integración con los mercados internacionales.
- 4.- Asegurar flujos de financiamiento que respondan a necesidades de desarrollo e inversión, sean eficientemente utilizados y no lleven a acumulaciones de deuda insostenibles
- 5.- Alentar mayor coordinación de programas del FMI y Banco Mundial.

V.5.- La Crisis en México (1970-1982).

Para comprender la magnitud de la crisis mexicana y sus profundas consecuencias sobre la vida nacional en todos sus ámbitos, es recomendable hacer un breve repaso de los acontecimientos internos ocurridos durante la década de los setenta, a los que vinieron a unirse los externos antes comentados. Existían desde mucho tiempo atrás, algunos factores de rezagos que, según manifestara el Lic. Manuel Aguilera en su conferencia dictada en la UNAM, en noviembre de 1983, eran la resultante de la suma de decisiones de política económica previas que aparecían para obstaculizar la continuidad del proceso de acumulación y crecimiento económico ya iniciado. Entre esos factores de rezago se hallaba la conservación fija del tipo de cambio, propósito central de política económica y que año a año se ratificaba, asegurando la existencia de reservas suficientes en el Banco de México como para que se mantuviera la libre convertibilidad cambiaria y la estabilidad del tipo de cambio. Así a finales de 1970 la sobrevaluación del peso era de 18.70% con respecto al dólar. Dice el autor que: "Este rezago cambiario se sostenía artificialmente como símbolo de una política económica que cifraba su éxito en un tipo de cambio invariable". La sobrevaluación del peso siguió creciendo y si bien en 1979 era del 13% en 1980 era de 32% y en 1981 de 52%.

Otro factor rezagante se ubicaba en el descenso de la participación de exportaciones de mercancías con respecto al PIB, cuyo coeficiente se habría desplazado de ser 7.1% en 1958 a 4.1% en 1970. Esto indicaba claramente que las mercancías mexicanas habían perdido competitividad en el mercado exterior.

Estos dos factores se veían acompañados por un tercero: la inalterabilidad de los precios de venta de bienes y servicios producidos por el Estado ó sea el mantenimiento de una economía subsidiada. Se procuraba con ello lograr estabilidad interna de precios pero lamentablemente ésto implicó la postergación de proyectos de inversión, que bloqueó el avance de la economía y obligó al Estado a endeudarse para socorrer a las empresas públicas que cayeron en una situación de insolvencia financiera.

Por otra parte, la estructura de las exportaciones mexicanas seguía siendo débil durante los primeros años de los 70's pues estaba básicamente formada con productos primarios, y la participación de las ventas al exterior con respecto al PIB hasta 1975 se había ido desplomando progresivamente llegando a representar en ese año sólo el 3.4% de dicho producto.

A partir de 1976, por los nuevos descubrimientos de hidrocarburos en el Sur del país, México logra elevar sus ventas de petróleo al exterior y su coeficiente de exportación llega a ser de 12.39% del PIB en 1982 y, a pesar de que el coeficiente de exportación de productos tradicionales seguía descendiendo, se produce una creciente disponibilidad de divisas provenientes de la venta del petróleo.

Este ingreso extraordinario de divisas se vió acompañado por el aumento correlativo de importaciones de bienes. La idea de que era necesario ir dejando de lado la sustitución de importaciones fué tomando cuerpo en los niveles decisivos del Sector Público y comenzó a apelarse a las importaciones para complementar la oferta interna. Entre 1977 y 1980 el coeficiente de importaciones se llevó en más del 50%.

Este desequilibrio entre lo que se compraba y lo que se vendía condujo al país a un progresivo endeudamiento externo, según se refleja a continuación:

AÑO	DEUDA EXTERNA	
	(Mill de D)	Como % del PIB
1980	49.349	26.9
1982	81.350	84.6

Según lo expuesto por el Lic. Aguilera, el notorio incremento de la deuda externa mexicana se debió a la gran demanda de divisas de los particulares destinadas a: 1). - compras de mercancías y servicios en el exterior; 2). - compras de activos en el extranjero y de títulos financieros ofrecidos por la banca internacional, con la intención de preservar el poder adquisitivo de sus activos monetarios.

A medida que los saldos deficitarios de la Cuenta Corriente de Balanza de Pagos fueron abultándose los intereses se elevaron a la par encareciendo el dinero en los mercados internacionales de crédito, presionando consecuentemente sobre el gasto corriente.

A esto se adicionó el efecto de las devaluaciones que significaron aumento en los pasivos contratados por el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal en moneda extranjera y el incremento proporcional en el monto de los intereses a pagar en pesos.

En este período, el factor más importante para el crecimiento de la economía fue la inversión pública que en 1970 era del 6% del PIB y alcanzó entre 1980 y 1982 poco más del 10%. La dinámica de la economía se debió básicamente tanto al incremento de la inversión pública, como al consumo del Gobierno que en 1970 representaba el 7.3% del PIB y en 1982 alcanzó el 9.3%. Mientras tanto, y para financiar los requerimientos de mayor ahorro, el consumo privado se deprimió viéndose adicionalmente afectado por la elevación sostenida de los precios, fenómeno que respondió a varias causas, según los períodos. Entre 1970 y 1973, los precios aumentaron a consecuencia del desorden monetario internacional que se transmitió a través del comercio exterior. En 1974 a consecuencia de la acción ascendente del gasto público se dinamizó la demanda interna que no pudo ser suficientemente atendida por la oferta interna de bienes y servicios, ocasionando nuevas alzas de precios, que ubicó al país en un proceso inflacionario incontenible.

TASAS ANUALES PROMEDIO DE INFLACION EN MEXICO

Antes de 1973	3-6%
1974 - 1978	20%
1979 - 1981	30-40%
1982	100%
1983	80%
1984	59.2%
1985	63.7%

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1978 = 100

Promedio	84	85
Enero - Octubre	9.780	15.330
Enero-Noviembre	9.954	15.636
Enero-Diciembre	10.141	15.996
Variación Mensual	4.2	4.2
Variación Acumulada	59.2	63.7
Variación Anual	59.2	63.7

Esto condujo al Gobierno a tomar medidas, algunas de ellas heroicas puesto - que implicaron un alto costo social, como lo fué la congelación y cancelación de plazas en las dependencias del Gobierno, así como la venta, liquidación o transferencia de algunas empresas paraestatales, con el fin de que en el mediano plazo se llegue a aligerar la carga de las finanzas públicas.

CAPITULO VI: RELACION FINANCIAMIENTO-GASTO

A).- Introducción.

A fin de ubicar al ingreso y gasto público en el contexto de la política económica como dos de las principales medidas e instrumentos de la misma y la relación que guardan entre sí, a continuación y como un corolario de lo tratado en los capítulos precedentes, se expone las características, proceso y elementos que la distinguen, para posteriormente presentar lo que al respecto sucede en México. Como ya se manifestó anteriormente, la intervención del Estado en las actividades económicas de los países de economía mixta, ha crecido día a día hasta llegar a ser imprescindible, tanto por su papel de productor y distribuidor de bienes y servicios como por el de empleador de factores.

El Estado realiza actos económicos normalmente precedidos por decisiones económicas, y a través de ellos provoca determinados efectos en la economía nacional, los cuales son analizados y juzgados por la sociedad en su conjunto, por sus ciudadanos, por sus empresarios, sobre todo por que la acción del Estado no está sometida al mismo tipo de riesgos que la empresa privada. Si la población tiene que enfrentarse en un momento dado a problemas de desabastecimiento y aumentos de precios, seguramente culpará al Estado de tales anomalías pues se supone que es él quien tiene que regular los precios del mercado velando por que no se produzcan situaciones de acaparamiento con fines especulativos.

Lo mismo ocurrirá si no hay empleos suficientes para ocupar toda la mano de obra disponible, ó si el nivel de salarios no es el que la clase trabajadora desea. El juicio al Estado en relación a sus acciones, tanto las que realiza como las que deja de llevar a cabo, proviene normalmente desde todos los rincones de la vida nacional.

Todas las acciones del Estado que tienen relación con la economía pertenecen al ámbito de la política económica y es dentro del proceso de política económica donde se toman decisiones y determinan acciones orientadas directamente a influir sobre los agentes económicos, personas, empresas, las mismas entidades públicas, para que ellos realicen actos económicos de acuerdo a lo que el Estado considere conveniente, ó que simplemente no los realicen. Esas acciones son instrumentos que se utilizan para inducir la conducta de los individuos, empresas, y/o reparticiones públicas, que son quienes participan en el proceso de política económica en forma activa ó pasiva y sobre quienes recaen los efectos.

El proceso de política económica es: a). - de naturaleza social y política que nace de los intereses contrapuestos de los diferentes grupos sociales, los cuales libran luchas de poder para conservar, incrementar y defender las ventajas y

prebendas que les concede su participación en la economía; de ese juego de - contraposiciones surgen las decisiones e instrumentos de política económica, dentro del ámbito que circunda al Estado e inclusive en el interior de sus propias entidades. De esta forma agrupa el amplio espectro de motivaciones individuales y de grupos; de convicciones ideológicas, políticas y sociales de quienes participan en él; b). - de naturaleza económica, de mecanismos de negociación y de asuntos técnicos.

Por lo tanto, para hacer política económica hay que asumir una posición ideológica, a partir de la cual se negociará con los agentes que intervienen en el proceso respaldándose en teorías, técnicas y datos económicos así como en un vasto conocimiento sistemático del pasado y del presente. En resumen, la -- participación de las personas y agrupaciones; la coherencia entre las decisiones e instrumentos que surjan y la problemática más relevante del país; así como la capacidad que tenga el gobierno para orientarlo en una determinada -- dirección, son los tres elementos básicos del proceso de política económica.

Las etapas del proceso de política económica son: a). - la definición y aprobación de los objetivos e instrumentos; b). - la aplicación de éstos; c). - los resultados, que estarán reflejados en las modificaciones de la realidad social y económica ó la invariabilidad de la misma.

En la etapa a). - se manifiesta la intención de algunos grupos de personas, incluidas las autoridades gubernamentales, de modificar el curso y la intensidad de las actividades económicas, para lo cual se deberán hacer algunas modificaciones en las instituciones que integran el sistema, crear nuevas ó suprimir otras ya existentes.

Esta etapa contempla la enunciación, selección y aprobación de instrumentos que se utilizarán para modificar la realidad económica nacional .

En la segunda etapa del proceso se aplican los instrumentos seleccionados, es to es se pone en práctica la medida aprobada siendo el responsable de hacerlo alguna autoridad gubernamental para quien dicho instrumento es un mandato.

En la tercera etapa se ponen de manifiesto los resultados ó modificaciones que presente la realidad, que coincidirían ó no con los objetivos buscados, pues - durante todo el proceso pueden haberse presentado una serie de factores que - hayan distorsionado el rumbo inicialmente propuesto.

Resumiendo, los elementos del proceso de política económica son:

1. - Personas ó grupos sociales con poder político;
2. - Autoridades o agentes estatales;
3. - Objetivos;

4. - Instrumentos y
5. - Resultados.

La política económica como proceso generador de decisiones que conllevan la intención de modificar la realidad de un país, debe contener una identificación clara de los objetivos que se propone alcanzar. Entre ellos podrían citarse el desarrollo económico, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos, la redistribución del ingreso y la riqueza, etc.

El sector público, en el cumplimiento de su rol de coordinador de las acciones nacionales, será quien debe fijar la priorización de esos objetivos, así como los instrumentos ó medios para alcanzarlos.

A fin de vincular la teoría con la praxis, en el siguiente punto se expondrá la experiencia de México, donde su Gobierno se ha fijado una gran tarea de renovación nacional a fin de sanear las finanzas, reducir la inflación, fortaleciendo la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y de mayor bienestar social, elevar la productividad del sector público, modernizar la planta industrial nacional, enfatizando la prioridad social en sus acciones.

VI.1. Mecanismos e Instrumentos para la Programación y Administración de:

a). - Los Ingresos

En virtud de que el país ha sufrido algunos cambios estructurales, especialmente con relación a la intermediación financiera, se ha procurado dar un nuevo vigor a la política de ingresos estimulando el ahorro y realizando reajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios que suministra el Estado, así como en los impuestos directos e indirectos, con el objeto de obtener rendimientos financieros positivos a través de esas medidas.

La política de ingresos se ha orientado hacia una reducción real del déficit fiscal y la modificación de la composición de su financiamiento procurando que este provenga del mercado financiero interno. Otro objetivo ha sido el de convertir al petróleo en una fuente de ingresos permanentes basada en una política de acumulación de capital, corriendo el riesgo que implica la variación de precios en el mercado internacional.

El Gobierno Federal ha logrado obtener recursos a través de esta política de ingresos, lo que le permitió cubrir en parte los gastos del sector público, tanto corrientes como de capital.

Si bien las tasas de interés pagadas por el sistema financiero ta-

sas pasivas, han estimulado al ahorrador, por otro lado han --
contraído la inversión productiva ocasionando una situación con
tendencia al estancamiento.

La evolución de los ingresos no ha demostrado ningún cambio -
sustantivo, más bien se ha ensanchado la brecha ingreso-gasto
provocando que el Estado tenga que asumir una creciente presen
cia en los mercados financieros internos, suavizando la presión
sobre la base monetaria y sustituyéndola por una mayor compe-
tencia por el ahorro interno.

Los ingresos del sector público presentan la siguiente composi-
ción genérica:

- Impuestos
- Aportación de Seguridad Social
- Derechos
- Las contribuciones no comprendidas en las fracciones pre-
cedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendien
tes de liquidación de pago.
- Accesorios
- Productos
- Aprovechamientos
- Los derivados del financiamiento
- Otros ingresos:
 - . de organismos descentralizados
 - . de empresas de participación estatal
 - . financiamiento de organismos y empresas de participa-
ción estatal.

b).- Los Gastos

El gasto público es el núcleo del sistema gubernamental, pues -
en su manejo intervienen instrumentos de política económica y -
social, de política fiscal, de política monetaria y crediticia y de
política presupuestaria, todos debidamente relacionados para lo
grar cambiar o conservar, la realidad socio-económica existen-
te.

El gasto público tiene incidencia sobre la producción, el consu-
mo y el empleo, a través de la adecuación de los medios ó recur-
sos existentes para alcanzar los objetivos propuestos por su poli
tica económica, afectando de esa manera el comportamiento de -
la sociedad cuyos desequilibrios funcionales a menudo cambian el
rumbo orientado hacia el desarrollo nacional.

Es por ello que el ámbito del gasto público federal se extiende al universo de erogaciones que involucran tanto al Gobierno central como a las instituciones paraestatales en la función de realizar las decisiones políticas gubernamentales.

A través de la política de gasto público se ha intentado alcanzar mejores niveles de bienestar social, estimular la inversión permanente para mantener la infraestructura y robustecer la capacidad industrial instalada, desarrollar al sector agropecuario, fomentar el empleo y lograr un adelanto sectorial y regional equilibrado. De esto se infiere que el gasto público es el instrumento para cumplir con la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, respetando los lineamientos establecidos en el Programa de Reordenación Económica destinados a controlar la crisis y dar alternativas a las necesidades económicas y sociales.

Los mecanismos ó instrumentos utilizados para formular el presupuesto de gastos de la Federación básicamente son:

Los Programas Operativos Anuales, indican las acciones que se realizarán durante el año correspondiente, identifican los recursos físicos y financieros y establecen las metas que se pretenden alcanzar. Toman en cuenta los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas de mediano plazo y las directrices de la S. P. F.

Debe tenerse en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo, principal producto del SNPD es la fuente de donde emanan las directrices estratégicas y las bases para un crecimiento sólido y sostenido. Su función es la de definir los propósitos, estrategia general y principales políticas económicas y sociales, así como servir de marco orientador a los otros instrumentos del sistema, puesto que él constituye el instrumento de mayor agregación y cobertura, y considera con perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país.

Para lograr la instrumentación del plan se tradujeron los lineamientos y objetivos de mediano plazo en acciones concretas de dirección y asignación de recursos programados en forma anual. Para ello se instrumentaron los programas de mediano plazo que son el insumo básico para la elaboración de los POA's.

De esta forma se establece la relación entre la programación de mediano y corto plazos. Es así que en los POA's se pro-

yectan las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los planes de mediano plazo y de las situaciones coyunturales que puedan haber quedado sin considerar en los mismos. Detallan el conjunto de acciones que serán llevadas a la práctica por los diferentes sectores administrativos del sector público, especificando su alcance y secuencia.

Los rangos de gasto, son los gastos estimados que realizará el Poder Ejecutivo, los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos a control presupuestal. La Dirección General de Política Presupuestal, de la SPP, es la encargada de realizar dichas estimaciones las que luego servirán de base para la estructuración y formulación de los Anteproyectos de Presupuestos Anuales.

En el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento, y a partir de la compatibilización ingreso-gasto realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se determinan los rangos de gasto. Esta determinación se realiza en función del presupuesto preliminar y de las nuevas necesidades que se hayan proyectado, eligiendo entre ellas los programas que revisten gran importancia para el corto plazo y que favorecen el logro de metas nacionales. Estos programas constituyen acciones prioritarias ya sea por la urgencia de su implementación ó por los mayores beneficios que aportarán a la sociedad. Otro factor que se tiene en cuenta al definir los rangos de gasto es la forma de financiamiento del gasto público, siendo éste elemento de suma importancia para determinar la capacidad de endeudamiento del Gobierno Federal.

Los lineamientos programáticos presupuestales, que son las directrices que emanan de la SPP para que el gasto público sea asignado de acuerdo a la política económica fijada por el Poder Ejecutivo Federal.

Los catálogos y Manuales para la Programación Presupuestación, que incluyen formatos e instructivos y que específicamente son el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal y el Catálogo para la Programación-Presupuestación emitidos por la S. P. P.

VI.2. Mecanismos e instrumentos de compatibilización de ingreso-gasto.

Las medidas de política económica-social para la consecución de los diferentes y variados objetivos nacionales, no siempre son compatibles entre sí, pudiendo hasta llegar a ser conflictivos. De ahí la necesidad de coordinación, integración y compatibilización general en el sentido de la minimización de los efectos indeseables y maximización de los beneficios esperados.

La problemática de la compatibilización de los recursos financieros y las erogaciones presupuestarias del gobierno federal, si bien es de difícil solución en épocas económicamente cambiantes y con grandes necesidades nacionales, requiere de instrumentos que con urgencia coadyuven a su integración coherente y objetiva.

Con el fin de lograr ese objetivo, se creó la Comisión Gasto-Financiamiento, que constituye un mecanismo de coordinación de las acciones que llevan a cabo las dependencias globalizadoras, que son la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación, en los procesos de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público.

La función básica de esta Comisión es la de compatibilizar los programas financieros y los de gasto público y control y evaluación de la gestión presupuestaria.

Además, esta Comisión asesora al Ejecutivo Federal durante el proceso de planeación en lo referente a toma de decisiones con respecto al tema que le compete, y cumple con las siguientes funciones:

- Vigilar que los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo sean respetados en las decisiones que se tomen en materia de gasto público y que éstas sean congruentes entre sí y con el Plan.
- Emitir las recomendaciones que a su juicio sean pertinentes para que la congruencia PND-Finanzas Públicas quede totalmente asegurada.
- Analizar los efectos que el gasto público y su financiamiento tienen sobre la actividad económica y social del país, detectando las áreas que requieran ser prioritariamente atendidas.
- Colaborar con los coordinadores de sector en la revisión de la situación financiera de empresas y organismos públicos más im-

portantes.

- Sugerir mecanismos de comunicación permanente entre la S. P. P., la SHCP y la Secretaría de la Contraloría.

El Poder Ejecutivo Federal ha constituido cuatro gabinetes especializados en calidad de órganos de apoyo en su gestión, para que coordinen las tareas de las entidades de la Administración Pública Federal y, a través de dichos gabinetes, se instrumenten las políticas y programas del Gobierno Federal.

Por su parte el Gabinete Económico, que está integrado por los titulares de las Secretarías responsables del manejo de las acciones propias de la política económica: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social, interviene en el proceso programación-presupuestación definiendo las acciones prioritarias en la conducción de la política económica, génesis de otras acciones inmediatas como son la formulación, los lineamientos de gasto y la definición de sectores estratégicos.

Las tareas relacionadas con financiamiento, política de precios y salarios, son responsabilidad de dichas Secretarías.

A fin de homogeneizar los criterios de las dependencias y entidades del Sector Público Federal en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto, se han establecido instrumentos y mecanismos de coordinación y compatibilización de dos tipos: el Grupo Interno de Planeación (GIP) y los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIP's) que operan en los ámbitos interno y externo respectivamente.

El GIP es un mecanismo o foro interno donde convergen las unidades administrativas de la SPP que intervienen en el proceso de planeación. Está integrado por una Comisión Consultiva, una subcomisión técnica y grupos de trabajo. Su función es la de normar el proceso programático presupuestario, considerando criterios surgidos de la Comisión Financiamiento Gasto.

Para terminar el trabajo "Análisis del Gasto y Financiamiento Públicos, Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas" seleccionado como tema de tesis profesional para obtener la Licenciatura en Economía, presento a continuación en forma sintética y gráfica una aproximación metodológica para la planeación, programación y presupuestación del gasto e ingreso público federal.

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, la situación estructural y coyuntural características de los países en desarrollo y específicamente de los latinoamericanos, obliga a los estudiosos, técnicos, políticos, profesionales en Ciencias Sociales, etc., a aumentar esfuerzos -- tendientes a la readecuación y reordenamiento de instrumentos y mecanismos de política económica que permitan en primer lugar no profundizar mas la crisis económica financiera ya que esta situación arrastraría a las crisis social y política y en segundo lugar superarla para pasar a retomar el camino del crecimiento económico con desarrollo social.

A mi juicio considero que es urgente tomar al gasto público como un todo orgánico que satisfará necesidades presentes y futuras de la sociedad en los diferentes niveles gubernamentales, acorde con la denominada -- imagen objetivo que se pretende alcanzar en el largo mediano y corto plazo en forma total y absolutamente pragmática.

Es necesario reconocer que los esfuerzos realizados en México, fundamentalmente a partir de la adopción del presupuesto con orientación programática en 1976, el surgimiento a nivel institucional de la planeación con los planes 80-82 y 83-88, del Sistema Nacional de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, son muy significativos, a tal punto que acorde con la investigación que se ha realizado para este -- trabajo, la Ley de Planeación vigente se la puede ubicar como una de las primeras en América Latina. Sin embargo, razones derivadas de la crisis han puesto en peligro, no solamente en México, la utilización de modernos mecanismos e instrumentos de la planeación y administración financiera, a tal punto que las labores de muy corto plazo han superado la visión del largo y mediano plazo.

Hoy mas que nunca el papel que le compete al Presupuesto del Sector -- Público rebasa con mucho la característica de ser un instrumento final de asignación de recursos, pues es el receptor de objetivos y metas de -- la planeación, de los efectos de la inflación, recesión, endeudamiento, de las variaciones del empleo, del salario, de los precios y tarifas y en -- fin, el instrumento ejecutivo de los sistemas de información de racionalización de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. -- La propuesta en si se basa en el principio de que la planeación, programación y presupuestación del gasto e ingreso público son partes integrantes de un solo proceso, que quizá admitan alguna separación académica conceptual pero nunca una división en la praxis; por otra parte considera que este proceso es de carácter permanente con etapas de naturaleza continua, dinámica y flexible, con períodos de control, evaluación y ajustes -- que determinen únicamente cambios necesarios y no reprogramación total.

Parte del denominado Proyecto Nacional que fija las pautas para el Plan de Desarrollo, en el que se determinan en forma concreta, los objetivos y metas del desarrollo.

De lo anterior se desprende la estrategia socioeconómica tanto para los aspectos coyunturales como para los estructurales que determinen la planeación de mediano plazo con base en medidas de política económica fiscal y monetaria, así como las políticas sectoriales, regionales y por su puesto sociales.

A fin de llevar a la práctica los postulados del largo plazo y las estrategias de mediano plazo, es necesario elaborar los denominados Programas Operativos Anuales. En primer lugar uno de carácter global con la participación de los Sectores Público Privado y Social; en base a éste se elaborarán los POAS sectoriales y regionales.

Los POA's, como se puede apreciar en la gráfica, son los instrumentos nexos entre el presupuesto y el plan, no son ni el uno ni el otro.

En la metodología que se propone se considera al Presupuesto de Gasto e Ingreso Público como uno y solo uno, que surge de los lineamientos de política económica en términos genéricos del mediano plazo y en términos específicos en el corto plazo, derivados de los POA's; igual procedimiento se da en cuanto a las políticas sectoriales, regionales y sociales.

Con los elementos señalados se procede a la programación de los gastos y de los ingresos de operación y de desarrollo; los primeros tienen relación con todas aquellas actividades consideradas de apoyo a la gestión gubernamental y los segundos a todas las acciones tendientes a la consecución de los objetivos y metas del plan; se financiarán los mismos con recursos ordinarios o corrientes para el primer caso y con recursos de capital o desarrollo para el segundo.

El Presupuesto descrito bajo el enfoque de ordinario y de desarrollo, constituiría el elemento más apto para el enlace del corto, mediano y largo plazo, pues considera y agrupa acciones y recursos que permitan proyectar y satisfacer las necesidades que el servicio público permanente requiere, en programas ordinarios, cuya finalidad desde el punto de vista de la técnica, sería el de otorgarles uniformidad metodológica. Las acciones concretas a desarrollar por parte del Sector Público tendientes a alcanzar el desarrollo socioeconómico del país, se expresarán en los programas de desarrollo, su estructura programática tendrá una temporalidad concordante con los planes y programas que los originan. Sus resultados deberían ser cuantificados en términos de unidades físicas y financieras, lo que permitirá establecer una relación insumo producto así co

no alimentar a las cuentas nacionales. Por sus características específicas este tipo de programas, es el que pertenece también y quizá con --- mas énfasis al gobierno descentralizado, empresas públicas.

La metodología descrita se presenta en el siguiente gráfico.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

La hipótesis que se había planteado para la realización de ésta tesis fue la de verificar si el incremento del gasto público en un sistema de economía mixta en época de crisis era conveniente o no, tomando en consideración factores - como la rigidez del sistema tributario, la inestabilidad de los precios de exportación de los bienes y el alto costo del dinero en el mercado internacional.

A lo largo del trabajo se ha venido analizando los diferentes puntos de la hipótesis, sin embargo, es necesario puntualizar algunos aspectos que a mi juicio constituyen conclusiones del mismo.

Dado que el tratamiento del gasto público está íntimamente relacionado con el tamaño del Sector Público y las facultades que al mismo le otorga la historia y la sociedad, así como los aspectos políticos y económicos que guían a quienes ostentan el poder, no se presentan recomendaciones sino tan solo sugerencias, que en el mejor de los casos, adquirirán un carácter orientador.

- Tanto en los países industrializados como en los llamados en desarrollo es muy frecuente señalar al gasto público, a su financiamiento y al déficit presupuestario, como los principales causantes de la crisis, sin embargo, no se recuerda que en la crisis de los treinta el gasto público era reducido y que para la actual concurren otros factores tan o más comprometedores que los anteriores, como por ejemplo, los ajustes violentos en el precio real del petróleo y la energía en 1974, 80, 81 y 85; el drástico aumento en las tasas de interés real y sus efectos debilitantes en el ritmo de inversión, los gastos e insumos asignados a fines militares, el impacto de la inflación de costo en la capacidad adquisitiva de los ingresos, la inversión en proyectos de prestigio político y en el desarrollo científico y tecnológico sofisticado y de lenta maduración, etc., que no han hecho otra cosa que distorsionar las prioridades en la asignación de los escasos recursos disponibles, generar presiones financieras y disminuir la eficiencia económica.

- Del análisis del gasto público en América Latina se puede concluir que existen fundadas razones para criticar su praxis, pues su volumen, estructura, administración y financiamiento han llegado a potenciar procesos inflacionarios. Esta situación debe alertarnos, puesto que si se continúa utilizándolo como un medio fácil para resolver problemas de coyuntura, en lugar de propiciar el crecimiento y desarrollo puede contribuir a su debilitamiento. Por lo tanto, siguen vigentes sus principios de racionalización que no necesariamente quieren decir reducción.

- Tanto en épocas normales como en las de crisis un exagerado déficit pre

supuestario resulta incompatible con los objetivos del desarrollo o con reformas estructurales, pues estos son frustrados por las tendencias - anarquizantes que desatan la aceleración de déficit incontrolado. Una adecuada, ponderada y seria administración del gasto, así como del financiamiento y de los déficits del Sector Público, es garantía de solidez de las políticas de desarrollo en cualquier circunstancia y un recurso - indiscutible para salir de la crisis y reimpulsar el crecimiento y el desarrollo.

En este orden de ideas se puede afirmar que el gasto público es:

1. - Una variable macroeconómica que lleva implícita variables sociológicas y políticas, susceptibles de ser expresadas en términos programáticos y financieros; deberá, por tanto, tener validez técnica y también expresión política para servir a la colectividad. - Con relación a este último punto, la ocupación y el poder de compra del salario, revisten especial importancia, consecuentemente en su programación y formulación, deberá contener provisiones para la mejora de lo que podría llamarse un coeficiente de satisfacción de necesidades.
2. - Un instrumento de política económica que sujeto a programación adquiere la característica de instrumento de planificación de corto plazo, a través del cual se aplica la política económica inmediata. Consecuentemente, será condición sine qua non establecer un verdadero sistema de coordinación entre planificadores, programadores, presupuestadores, niveles de decisión política y autoridades monetario-financieras, a fin de evitar incongruencias y los efectos que las mismas ocasionan.
3. - En las épocas de crisis, los procesos inflacionarios, la sensibilidad externa de la economía, la relativa eficiencia de la administración pública y otros factores semejantes, obligan, a someter al gasto público a varias hipótesis acordes con la realidad del medio y del momento y no necesariamente a esquemas preconcebidos de políticas o de utilización de instrumentos determinados.

B I B L I O G R A F I A

- ABOP. - Asociación Brasileña de Orçamento Público, Revistas 1983-1985 Brasilia-Brasil.
- AGUILERA, MANUEL. - Un Ensayo e Interpretación Económica y Financiera, rezagos heredados del desarrollo estabilizador. Seis partes Excelsior Julio-Agosto 1984 México, D.F.
- ALEMANN, T. ROBERTO Y OTROS. El Gasto Público en la Argentina 1960-1983 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) Buenos Aires-Argentina 1985.
- ALVAREZ, ORION, Sistema de Presupuesto por Programas y Actividades Ed. Universitaria-Medellín, Colombia 1975.
- AMEPP. ASIP. - Los Sistemas de Administración Presupuestaria en América Latina, Resultados de una Investigación México, D.F. 1982.
- ASAP. - Asociación Argentina de Presupuesto Público. Revista N° 15 Buenos Aires-Argentina 1985.
- ASIP. - Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, Revistas Nos. 10 a la 18. Quito-Ecuador 1983-1985.
- ASIP. - Memoria de los Trece Seminarios Interamericanos e Ibéricos de Presupuesto América Latina y España 1971-1985.
- BANCO MUNDIAL. - Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984 Washington, D. C.
- BERMEJO S., CELSO J. - La Actuación del Sector Público y la Nueva Estructuración del Gasto Público In.: Presupuesto y Gasto -- Público N° 17 Instituto de Estudios Fiscales. Madrid-España. 1983.
- CASO B., JORGE. - El Mercado de Acciones en México CEMLA -- México 1971.
- CIDE. - Economía de América Latina. Perspectivas de la Crisis en los Ochenta 2do. Semestre. México, D.F. 1980.
- BLOCK L., FRED. - Los orígenes del Desorden Económico Internacional. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1980.

- BROCHIER H. Y TABATONI, P. - Economía Financiera. Ediciones Ariel
Barcelona 1960.
- BROVEDANI, BRUNO. - Un Modelo de Análisis Monetario y de Programa
ción Financiera. CEMLA. México 1969.
- BURKHEAD, JESSE. - El Sistema Presupuestario Gubernamental. Edit.
Herrero, S. A. México, D.F. 1966.
- CARVALLO H., SERGIO. - Finanzas Públicas, Manuales y Monografías.
Ed. Universitaria. Chile 1971.
- CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA, ENRIQUE. - El Sector Público en la -
Planificación del Desarrollo. Siglo XXI. Ed. México 1970.
- CICAP-OEA. - Control y Evaluación Presupuestarios. Mesa Redonda de --
Especialistas. Santiago Chile 1974.
- DE LA MADRID, MIGUEL Y OTROS. - Nuevas Técnicas Presupuestarias
Colección Seminarios N° 8. Coordinación General de Estudios
Administrativos. México 1981.
- DUE F., JOHN. - Análisis Económico de los Impuestos BCE. El - -
Ateneo, Segunda Edición. Buenos Aires-Argentina. 1968.
- FIWEL, GEORGE, MICHAEL KALECHKI. - Contribuciones a la Te-
sorería de la Política Económica. F.C.E. México, D.F.
1981.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. - Manual de Estadísticas de las -
Finanzas Públicas. Washington, D.C. 1975.
- ILPES. - Discusiones sobre Programación Monetaria Financiera. --
Siglo XXI. Ed. México 1972.
- ILPES. - Planes Operativos Anuales. Orientación Metodológica.
Santiago - Chile. 1969.
- IMEF. - Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. - Polí-
ticas Financieras e Inflación y Revistas Finanzas Nos. 13, -
14 y 15. México, D.F. 1985.
- LAGOS, RICARDO. - Crisis Ocaso Liberal y El Rol del Estado, In. ;
Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Políti-
ca 5a. La Reconstitución del Estado - Madrid 1984.

- MARTNER, GONZALO.- Planificación y Presupuesto por Programas - Siglo XXI. Editores México, D.F. 1967.
- MOLINA L., GUILLERMO.- Planificación, Programación-Presupuestación. Segunda Edición. UNAM. México, D.F., 1983.
- MOLINA L., GUILLERMO.- Planes Anuales Operativos... Presupuesto Programa del Sector Público. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires - Argentina. 1973.
- MUSGRAVE, RICHARD.- Teoría de la Hacienda Pública. Aguilar, S.A. de Ediciones Madrid. 1969.
- OEA.- La Política Tributaria como Instrumento del Desarrollo. -- III Conferencia Interamericana sobre Tributación. México 1972.
- OEA.- La Economía de América Latina y El Caribe, Análisis e Interpretaciones a partir de la Crisis Financiera, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Washington, D.C. 1984.
- OEA.- Los Efectos Sociales de la Crisis Financiera de América Latina y El Caribe. Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. San José Costa Rica 1985. OEA Ser. K. XII. 8.1.
- ONU.- Reseña de los Trabajos de Reclasificación de los Gastos e Ingresos Públicos en los Países del Sur ST/ECA 52 ODD. I. New York.
- QUIJANO, JOSE M.- México Estado y Banca Privada. Ensayos 3 -- Colección Economía. CIDE México 1981.
- PORZECAMSKI C., ARTURO.- Política Fiscal en América Latina. Sección Textos Varios Autores. CEMLA. México, D.F. 1977.
- SEGREDO, DARDO.- Programación de Corto Plazo en Economía Mixta. Una Técnica Progresiva. Siglo XXI. Editores México 1973.
- S.H.C.P.- Informe Hacendario Mensual. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, D.F. 1983-1985.

- SOMERS M., HAROLD. - Finanzas Públicas e Ingreso Nacional F. C. E. Tercera Reimpresión México, D.F., 1970.
- S. P. P. - Plan Global y Nacional de Desarrollo 1980, 82, 83 y 88 respectivamente. Poder Ejecutivo Federal. México 1983. Secretaría de Programación y Presupuesto (S. P. P.)
- S. P. P. - Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización México 1984.
- S. P. P. - Planeación Democrática. Publicación Mensual año 3 N° 2 México, D.F. 1985.
- S. P. P. - Contextos, Segunda Epoca. Año 2 N° 38. México, D.F. 1984.
- S. P. P. - Prensa, Dirección de Normatividad Programática y Presupuestal. Centro de Documentación y Análisis. México, D.F. 1983-1985.
- VILLARREAL, RENE. - La Contrarevolución Monetaria. Ed. Océano. México, D.F. 1983.