

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LIMITADO
CEPAL/MEX/SDE/5
Enero de 1979

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "EL SECTOR PUBLICO Y LOS GASTOS
POR CONCEPTO DE EDUCACION EN AMERICA LATINA"

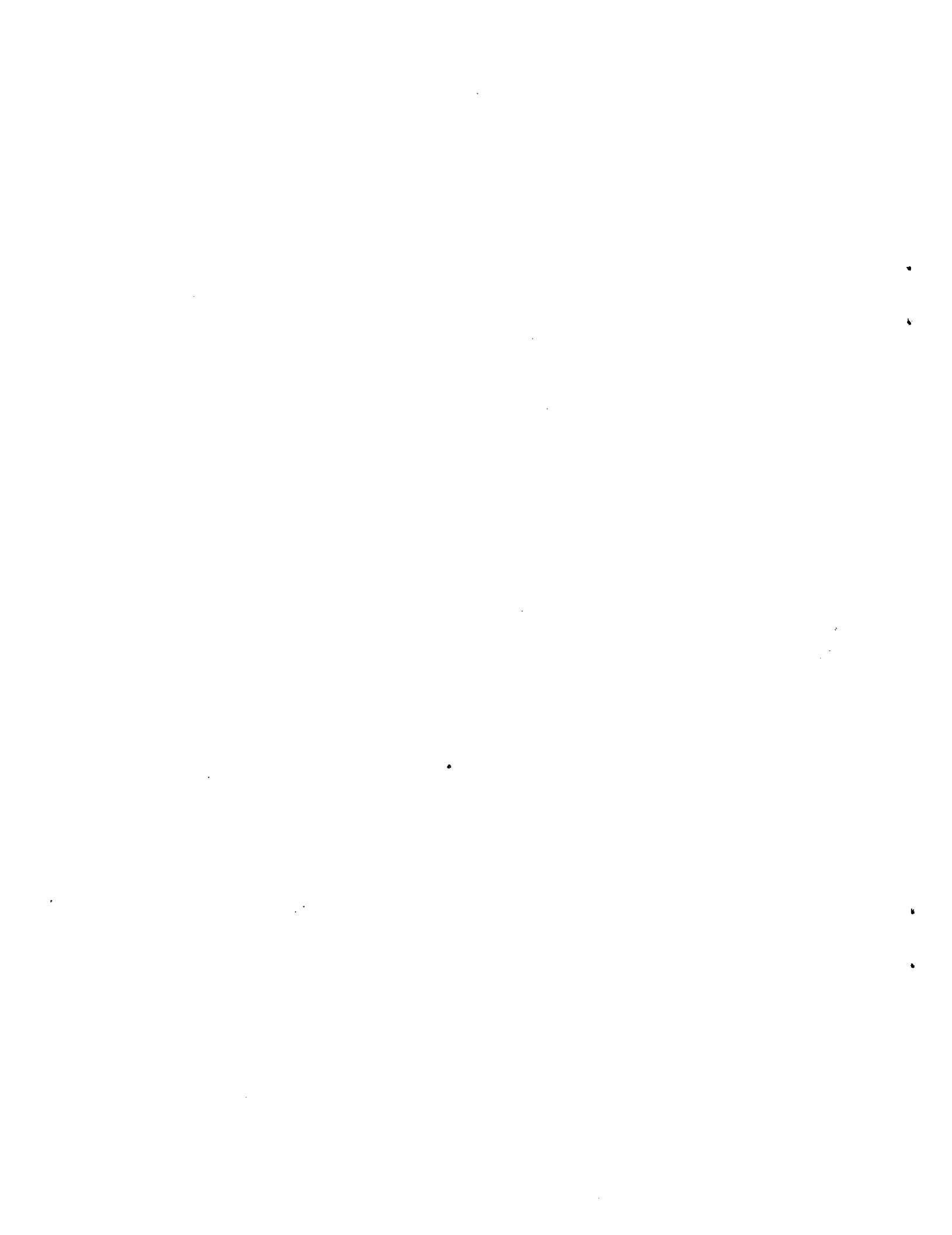
10/10/10

10/10/10

10/10/10

INDICE

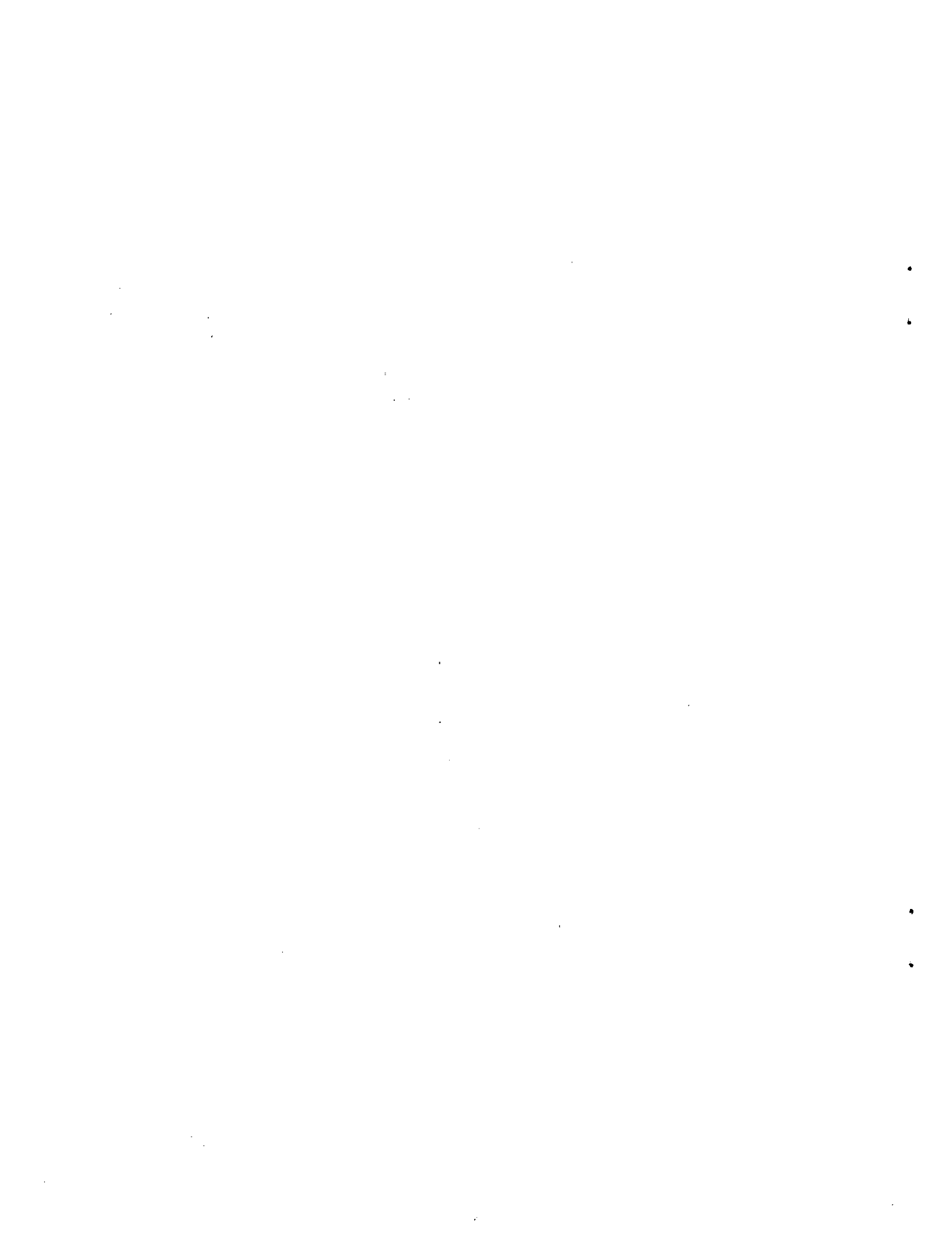
	<u>Página</u>
Nota	1
Introducción	3
1. La participación del sector público en las economías latinoamericanas	5
2. La elasticidad de los sistemas tributarios latinoamericanos	5
3. Las teorías del crecimiento del gasto público	5
4. Los recursos movilizados por las empresas públicas y los sistemas de seguro social	6
5. La financiación de los sistemas de seguridad social	6
6. La determinación de los valores claves para la programación de las inversiones en educación	7
7. Las alternativas de política frente a un posible aumento de los gastos para educación	7
8. Inversiones sociales o económicas	8
9. La racionalización administrativa	8
10. La financiación de los gastos de educación	9



NOTA

Los comentarios al trabajo "El sector público y los gastos por concepto de educación en América Latina" del señor Fernando Rezende fueron presentados por el señor Federico Herschel al Seminario sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, llevado a cabo en la ciudad de México, del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 1978, bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de México.

El señor Herschel es Experto en Financiamiento del Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la subsección en México de la Comisión Económica para América Latina. Las opiniones que expresa en estos comentarios son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).



INTRODUCCION

El trabajo del señor Rezende es una contribución excelente a la discusión del problema del financiamiento, plantea una serie de cuestiones de enorme interés, amén de presentar un modelo que determina algunas variables claves en el proceso de decisión. Estos comentarios deben interpretarse dentro de una clasificación general.



1. La participación del sector público en las economías latinoamericanas

Para situar debidamente el campo de los gastos sociales es preciso ubicar en primer lugar la magnitud del sector público. El señor Rezende utiliza aquí la presión tributaria. Aunque este índice es de evidente importancia para el problema del financiamiento y por otra parte sin pretender negar la interrelación que existe entre ingresos y gastos, se considera que la relación gastos públicos totales representa un indicador más comprensivo de la extensión del sector público en la economía, porque mide el total de los recursos que es provisto por el sector público en forma gratuita o mediante pagos de transferencia, sea cual fuere su forma de financiamiento.

2. La elasticidad de los sistemas tributarios latinoamericanos

Salvo casos de excepción, como por ejemplo coyunturas favorables debidas a precios favorables de productos de exportación, los sistemas impositivos en América Latina muestran en efecto una baja elasticidad-ingreso. Cabe agregar a lo expresado por el señor Rezende que lo que se mide en estos casos es la elasticidad ex-post (poder de reacción) que incorpora los efectos de modificaciones en las bases efectivas por cambios legales. De ahí resulta que la elasticidad ex-ante sería aún menor. La explicación puede residir en la estructura tributaria con un considerable peso de impuestos indirectos de baja elasticidad-ingreso. También puede resultar como consecuencia de una creciente evasión legal e ilegal o un aumento en la significación de franquicias y desgravaciones impositivas; en los países con significativa inflación pero sin indexación; además se suele generar un círculo vicioso por el cual las tasas nominales progresivas llegarían a incrementar la presión tributaria, lo que induce una mayor evasión que a su vez hace necesario un aumento de las tasas.

3. Las teorías del crecimiento del gasto público

La teoría del crecimiento más que proporcional de los gastos públicos en relación al producto que se originó en los escritos de List, ha sido objeto de una serie de investigaciones empíricas; sin embargo, aunque las

evidencias no son definitivas, parece predominar la tesis de que son otros fenómenos (políticos y sociales) que tienen mayor influencia en el aumento de los gastos que el mero crecimiento del ingreso nacional.^{1/}

4. Los recursos movilizados por las empresas públicas y los sistemas de seguro social

Al referirse a la medición del sector público el autor hace referencia al estudio de Bolivia e indica que el coeficiente de ingresos tributarios ascendería a 40% si se incluyen los recursos movilizados por las empresas gubernamentales.

Aunque se supone que se trata de impuestos que afluyen a las empresas, este supuesto no resulta del todo claro al mencionar la movilización de recursos. El problema se presenta, además, posteriormente al hacer referencia a las obras de aguas y alcantarillado que son financiadas por tarifas.

Por supuesto, si pensamos tanto en gastos como en ingresos se presenta la cuestión fundamental cómo determinadas decisiones en materia de gastos son llevados a cabo, cuál es su magnitud, composición y qué parte es financiada por el sector público, qué proporción es financiada --aunque sea en parte-- por el sistema de precios, ya sea que los medios de producción pertenezcan al sector público y privado.^{2/}

Sin embargo, tradicionalmente se suelen separar ambos rubros, es decir, la provisión de gastos públicos y la producción de bienes y servicios por parte del sector público.^{3/}

5. La financiación de los sistemas de seguridad social

Aunque no hay acuerdo total entre los autores al respecto, se cree que es distinto el caso de los sistemas de seguridad. Corresponde pues, considerar los pagos como gastos y las contribuciones

1/ Véase el trabajo de Ved Gandhi presentado al Congreso del International Institute of Public Finance, Edinburgo 1976.

2/ Jack Wiseman, The choice of optimal expenditures, presentado al Congreso de Hamburgo del International Institute of Public Finance, 1978.

3/ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in theory and practice, McGraw Hill, 1976, p. 9 y siguientes.

equivalentes a impuestos ya que son erogaciones realizadas en forma gratuita y financiadas por aportes obligatorios. De esta manera, se permite también la comparación con países en que la seguridad social --aunque sea en parte-- es financiada por recursos ordinarios del presupuesto.^{4/}

6. La determinación de los valores claves para la programación de las inversiones en educación

El modelo del autor como ya se señaló es de considerable interés analítico. Como sugerencia para estudios futuros parecería de particular interés tratar de determinar algunos de estos valores, en primer lugar, por ejemplo, la relación entre el aumento de los gastos corrientes y la inversión pública no sólo para las erogaciones en educación, sino también en los demás rubros.

Finalmente habría que tener en cuenta las diferentes relaciones beneficio-costos no sólo para educación frente a otras erogaciones, sino también para las distintas clases de educación.

7. Las alternativas de política frente a un posible aumento de los gastos para educación

Como bien lo señala el autor, un aumento de los gastos de educación puede traer como consecuencia o un aumento del volumen del gasto público con respecto al PIB o una disminución de las inversiones públicas. La primera "contravendría las manifestaciones en favor de que se atribuya mayor importancia a la iniciativa privada en los modelos de desarrollo".

Aunque evidentemente los países de América Latina tienden, en general, a dar un papel destacado a la iniciativa privada, cabe preguntarse si algunos países en determinados casos no estarían dispuestos a admitir una caída proporcional --por supuesto dentro de ciertos límites-- de la participación del sector privado teniendo presente que si el producto crece existirá un crecimiento en términos absolutos. A ello cabe agregar que muchos gastos públicos --inclusive en buena medida la educación-- tienen el carácter de economías externas que contribuirán al crecimiento de las actividades privadas.

^{4/} Véase F.J. Herschel Ensayos sobre política fiscal, EDESA, Madrid 1975, capítulo 5.

Como otra alternativa, según el autor, sólo queda la reducción de las inversiones, opción que, por cierto muchas veces se ha aplicado cuando fue necesario reducir el volumen del gasto público; sin embargo, aun es recomendable el carácter delicado de este tópico; habría que examinar si en algunos países no existe la posibilidad de reducir otros gastos corrientes, por supuesto, teniendo en cuenta que no afecten sensiblemente la situación del empleo.

8. Inversiones sociales o económicas

Si se acepta que "las denominadas inversiones en infraestructura económica tienen un efecto más directo e inmediato sobre la tasa de crecimiento del producto interno bruto que las denominadas inversiones sociales, una mayor proporción de esas inversiones públicas resulta como consecuencia de que una mayor proporción de esas inversiones puede hacer financieramente viable una tasa relativamente más elevada de inversiones sociales en el transcurso del tiempo. Sin embargo, aquí hay que tener en cuenta las prioridades temporales del gobierno en cuanto a crecimiento y redistribución, reconociendo por supuesto que a largo plazo todos los países pretenden lograr ambos objetivos. Esta eventualidad se basa en el supuesto de que los gastos para educación efectivamente contribuyen a beneficiar a los grupos de menores ingresos, posibilidad que de ninguna manera se realiza necesariamente.

9. La racionalización administrativa

Se comparten en general los temores del autor con respecto a esta clase de medidas, sin embargo se quisiera formular la pregunta a los expertos en educación con respecto a la existencia de procedimientos y técnicas que permitan lograr un mejor resultado, sin las consecuencias negativas previstas por el autor.^{5/}

5/ Véanse al respecto una serie de alternativas presentadas por Víctor Urquidí en Resumen del Seminario sobre financiamiento de la Educación, Washington, 1976.

10. La financiación de los gastos de educación

Esta financiación es esencialmente --si se excluyen ciertas formas específicas como el aporte del sector privado de un sistema no público-- una parte del problema global de los ingresos fiscales. Si sólo pensamos en los tributos hay que tener en cuenta sus efectos sobre la distribución del ingreso y sobre las variables claves del desarrollo, previo a lo cual habría que determinar su incidencia. Particularmente en el caso de los incentivos se presenta la cuestión muy discutida acerca de su efectividad para lograr los fines buscados.^{6/}

Si se considera por el momento sólo el objetivo redistributivo para cumplirlo sería preciso que tanto ingresos como gastos tengan un efecto favorable sobre la distribución del ingreso, sin embargo se concuerda con el señor Rezone de que sería preferible obtener ingresos que no cumplan el desideratum, pero que se logre el cumplimiento de los rubros más importantes del gasto social como lo constituyen los de educación.

6/ Algunos problemas de la reforma tributaria han sido tratados en F.J. Herschel, "Política fiscal y desarrollo integrado", Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1977.

•
•
•

A
•
•
•