

Palma
~~Todo: 23 clase
de Estado como
aportó burocrático~~

INT-2177

Nicas Damuz

CEPAL (2177)

Documento Auxiliar N° 325



EL SECTOR PUBLICO */

Enrique Sierra

*/ El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos del Programa de Capacitación, corresponde al capítulo IX de Economía política del desarrollo. Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá, 1979.

84-6-1008

Enunciado del Capítulo IX

1. Tomando como referencia los conceptos expuestos en la Segunda Parte —sobre aspectos institucionales— y en el Capítulo VIII relativo al proceso de Política Económica, en los tres capítulos que siguen se describen las áreas formadas por las actividades:

- a) Gubernamentales y del Sector Público
- b) Comerciales y financieras con el exterior
- c) Monetarias y financieras internas

2. De cada área se explican sus instituciones, instrumentos de política económica y funcionamiento.

3. En el capítulo que sigue se presenta la amplitud, la composición y el sentido que en las economías mixtas —especialmente en las latinoamericanas— alcanza el sector público. De éste se explican:

- a) Sus actividades de producción, de inversión y de financiamiento.
- b) El presupuesto público.
- c) Sus fuentes de financiamiento.
- d) Los efectos redistributivos de sus actividades e instrumentos.
- e) Sus capacidades para regular las actividades económicas y para dictar normas, y
- f) Los diferentes esquemas de intervencionismo que puede configurar.

EL SECTOR PÚBLICO

En los capítulos anteriores ha quedado de manifiesto la participación y responsabilidad que le cabe al Estado en la organización y en el funcionamiento de la economía. Este acción de dos maneras: una, realizando actividades económicas programadamente y, la otra, administrando y aplicando las instituciones y medidas de política económica a que deben atenderse empresas y personas. Ambos tipos de actividades se desarrollan a través de empresas, entidades, repariciones u oficinas especializadas, cuyo conjunto forma el denominado *sector público o gubernamental*.

1. AMPLITUD DEL SECTOR PÚBLICO

Desde el punto de vista de la producción, el sector público puede ser considerado como un gran conglomerado de establecimientos productores*.

Forman parte de este sector las oficinas dependientes de la presidencia de la república o máxima jefatura de gobierno, los ministerios, y en general, todas aquellas repariciones que configuran el poder ejecutivo o gobierno nacional, como también se le llama en algunos países. Son parte del sector público, además, las oficinas del parlamento y las del poder judicial; la administración de los gobiernos estatales o gubernaciones en los países con organización política federal, fuera de los municipios y gobiernos locales.

Integran también este sector las instituciones que prestan servicios de defensa y de orden, es decir, las fuerzas armadas y los distintos tipos de policía; los establecimientos públicos o fiscales que proporcionan servicios de educación (colegios de enseñanza en sus diferentes grados y especialidades, universidades, etc.), de salud (hospitales, clínicas, sanatorios, postas, etc.); las empresas de propiedad estatal que ofrecen servicios de transporte y comunicación (ferrocarriles, líneas aéreas, empresas de navegación, de radio, de teléfonos, cables y telégrafos); que construyen habitaciones, edificios, y, en general, obras públicas; que producen energía, regadío, y otros bienes y servicios; además de los bancos, compañías de seguro e instituciones de ahorro y crédito formadas y dirigidas por el Estado; las cajas u organismos de previsión o seguridad social de las personas que trabajan en el sector público, etc.

* Véase Capítulo VI, Título 6.

A veces el Estado se asocia con personas o empresas privadas, nacionales y extranjeras, para realizar determinadas actividades económicas. En tales casos, la propiedad de los establecimientos que poseen dichas asociaciones es mixta, es decir, pública y privada a la vez. Esta clase de empresas constituye un sector especial, conocido como *mixto o semi-estatal*.

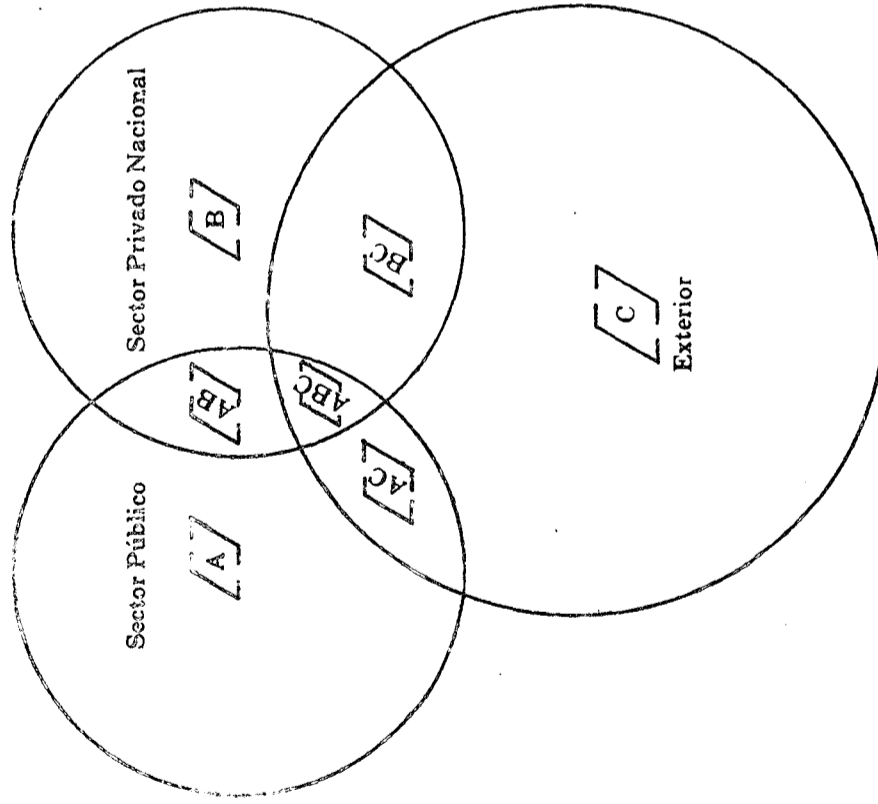
Desde el punto de vista institucional y organizativo, la presencia del Estado en la economía da lugar a la formación de tres sectores institucionales, como son: el *sector público*, ya definido; el *sector privado* (nacional) formado por las personas y las empresas privadas; y el *sector mixto*, recién nombrado. Lo más corriente, sin embargo, es distinguir entre sector público y sector privado. Si a esta conjunción de los sectores público y privado de un país se agrega el exterior, se forma la composición o estructura institucional que explica el Esquema Gráfico 8.

De otra parte, las entidades que forman el sector público se acostumbra a clasificarlas en dos tipos, según sea la forma como se ejerza sobre ellas la dirección y administración del gobierno central. Son las repariciones *centralizadas* y las *empresas o servicios autónomos*, también llamadas "descentralizadas".

Pertenece al primer tipo todos los establecimientos que dependen directamente de los ministerios, como la policía nacional y las fuerzas armadas, las oficinas de impuestos y de tesorería, los establecimientos de enseñanza primaria o elemental y secundaria, etc. Al segundo tipo pertenecen las que en su administración poseen un alto grado de independencia frente a los ministerios o autoridades del poder ejecutivo. Sin embargo, siempre quedan sujetas de alguna manera a las condiciones que les haya fijado la ley o el decreto que las creó y a las orientaciones de la política general del gobierno central. Ese *status* es el que tienen las universidades estatales, las empresas productoras de algún bien importante como petróleo, energía, bancos estatales, las instituciones de seguridad social, etc. Esta condición estatutaria se da a empresas y servicios que por la naturaleza de sus actividades necesitan crearse con el objeto de que tengan un amplio margen de discrecionalidad para actuar, lo que no siempre tendrían si dependen directamente de la administración centralizada del poder ejecutivo.

La lista de agencias estatales nombradas, ilustra la importancia que alcanza el sector público en la economía. En América Latina lo corriente es que el Estado ayude a formar y use

ESQUEMA GRAFICO 8 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA



[A] = Sector Público
[B] = Sector Privado Nacional
[AB] = Sector Mixto Nacional (conjunción de los sectores público y privado nacional. Ejemplo: empresas formadas por capitales del Estado y capitales privados nacionales).

[C] = Exterior
[BC] = Incorporación del Exterior a la Economía privada nacional. Ejemplos: la inversión extranjera, asociada o no con el capital privado nacional.

[AC] = Conjunción del Sector Público con el exterior. Ejemplo: formación de empresas con capital público y del extranjero.

[ABC] = Conjunción del sector mixto nacional con el exterior. Ejemplo: empresas formadas con aportes de otras empresas mixtas nacionales y aportes de capital extranjero.

La tendencia más reciente de los sistemas mixtos, especialmente de los países subdesarrollados, es la ampliación de las áreas (AC) y (ABC), en que están presentes el sector público y el exterior, a causa, entre otras, de la ampliación del primero.

más del 20 por ciento de la producción nacional, habiendo casos que sobrepasan el 40 por ciento; que ocupe otro tanto de la población en condiciones de trabajar; que efectúe entre un tercio, la mitad o a veces más de la inversión nacional; que tenga importantes bancos, empresas productoras de energía, de petróleo, comerciales, de transportes y de otros servicios. Hay países en que todos los ferrocarriles, las líneas de aeronavegación y las empresas telefónicas son estatales; lo mismo que gran número de los establecimientos de educación y de salud. En casi todos los países latinoamericanos el Estado es propietario de amplias extensiones de tierra, se reserva la propiedad de los yacimientos mineros, además de ser uno de los mayores propietarios de bienes urbanos.

Al comentar la organización de los sistemas económicos mixtos, se trató de dejar en claro que los propósitos con que actúan las agencias públicas son diferentes a los que orientan a las empresas y personas del sector privado. Estas actúan en economía buscando el máximo de utilidad individual; mientras que el Estado, en principio, lo hace buscando el máximo de beneficio colectivo o social. No tendría sentido que el sector público tratara de obtener utilidad para sí mismo; su actividad económica sólo se justifica como medio para aumentar el bienestar general de la población.

Conviene insistir que si los propósitos que orientan a las entidades del sector público son distintos a los del sector privado, no se puede apreciar o evaluar su actividad ni sus resultados con los mismos puntos de vista que se aprecia la actividad de las personas y empresas privadas. Una empresa privada debe obtener ganancias, so pena de desaparecer como tal de los mercados; para los establecimientos públicos, en cambio, no es absolutamente necesario que tengan utilidades. Cuando las empresas privadas están muy endeudadas, llega un momento en que no pueden seguir funcionando y deben declararse en quiebra; el endeudamiento del Estado no produce esos efectos.

Ejemplos como los anteriores muestran cómo lo que en el sector privado es imposible o inconveniente, en el sector público no llega a tener ese sentido. En resumen, para apreciar o evaluar la actividad pública hay que partir de los propósitos que el gobierno pretende alcanzar. Si esos propósitos son, por ejemplo, dar ocupación, la apreciación de las actividades del sector, hay que hacerla en función de las oportunidades ocupacionales que crean. Naturalmente que cada actividad estatal re-

lacionada con la producción o las finanzas debe acondicionarse al contexto general de la economía y de las orientaciones generales que el gobierno da a la política económica.

2. LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público, al satisfacer la finalidad de prestar ciertos servicios básicos destinados a mantener la organización social, así como al cumplir con las decisiones de política económica, participa directamente en tres tipos de actividades esenciales, como son: *la producción, la inversión, y el financiamiento.*

Ello significa, por supuesto, formar y poseer establecimientos productores, contratar factores, adquirir insumos, aplicar procesos tecnológicos, distribuir entre la comunidad los bienes y servicios creados, usar divisas y dinero.

A través de estas actividades el sector público adquiere una capacidad muy especial y propia de él, cual es *redistribuir* entre las personas poder adquisitivo y con ello el uso de la producción; además puede influir en la economía *regulando* u orientando las actividades y corrientes económicas conforme a las decisiones tomadas en el proceso de política económica.

En suma, el sector público realiza cinco actividades principales: *produce, invierte, financia, redistribuye y regula* el funcionamiento de la economía, las que se muestran en el Esquema Gráfico 9.

a) *La producción pública*

Como se ha visto antes, el Estado produce *servicios* tales como los de defensa, educación, salud, resguardo del orden público, administración de justicia, transporte, comunicaciones, etc. También produce *bienes*. Aunque en principio la producción de éstos no debiera ser muy significativa, la tendencia moderna es ampliar cada vez más la producción pública de bienes.

Los bienes y servicios que el Estado produce pueden clasificarse en dos clases: aquellos que por su naturaleza son producidos *exclusivamente* por el Estado, y los que son producidos *simultánea o alternativamente* por el sector privado.

Los primeros —los de producción exclusiva del Estado— corresponden a las funciones estatales más elementales o primarias necesarias en una sociedad organizada, tales como mantener la defensa nacional, administrar justicia, mantener el cr-

den interno, crear condiciones para el funcionamiento de ciertas instituciones como el derecho de propiedad, o para el desarrollo de la vida nacional en cualquiera de sus aspectos.

Para cumplir esas funciones los establecimientos que las efectúan necesitan —lo mismo que las empresas privadas— de personas, equipos, edificios, suministros, es decir, de factores e insumos que deben ser contratados o adquiridos en los mercados.

La característica de los servicios mencionados es que no reúnen condiciones para ser producidos por empresas privadas; pues son servicios que no pueden ser transados en los mercados. Algunos ejemplos bastarían para apreciar su carácter: en todo país se lleva un registro de personas y de matrimonios; siendo obligación de los individuos inscribirse en él. ¿Podrían formarse empresas privadas para llevar este tipo de registro? Obviamente no. Otros aspectos que no podrían ser dejados en manos de empresas privadas son la administración de justicia, la defensa del país, la policía interna, la representación de la nación ante el exterior, etc. Todos son servicios que deben estarse ofreciendo permanentemente por su utilidad intrínseca a los fines del mantenimiento y funcionalidad de las bases institucionales de un país.

La producción del segundo tipo —aquella que también realiza el sector privado— comprende los servicios de educación, de salud, de previsión, de transportes, de comunicaciones, etc., cuya principal característica es que puede identificarse con exactitud quién los demanda y quién está o estaría dispuesto a pagar un precio por ellos. Más clara es aún esta condición en la producción estatal de bienes; como energía, agua potable, acero, petróleo, abonos, etc.

¿Qué motivaciones inducen al Estado a producir tales tipos de servicios y de bienes, que de hecho le hacen entrar en competencia con el sector privado? Sus motivaciones son de carácter social, económico y político.

En el caso de los servicios de educación, de salud, de previsión y otros, se estima que satisfacen necesidades sociales esenciales que no pueden quedar sujetas a la libre oferta y demanda; y que es de responsabilidad del Estado garantizarle a todos los individuos un mínimo de oportunidades.

En otros productos las razones pueden ser: evitar la formación de monopolios, como ocurre con el transporte por ferrocarril.

riles, o de las comunicaciones telefónicas; o sustituir al sector privado cuando éste no demuestre interés por entrar en la producción de ciertos tipos de bienes o servicios, sea porque no carecer perspectivas inmediatas de ganancias o porque los empresarios privados no tienen la capacidad financiera y organizativa suficiente para explotar ciertas actividades productivas complejas y de gran magnitud. Estas han sido las causas más corrientes por las cuales el Estado ha iniciado en algunos países de Latinoamérica la producción de acero, por ejemplo.

Otra razón —una de las más importantes desde el punto de vista de la expansión de la actividad económica— es la producción de bienes y servicios que al realizarse tienen la ventaja de inducir a la ampliación en cadena de otras actividades; o permitir el control de importantes corrientes de producción o de divisas que es necesario orientar de determinada manera para generar efectos positivos en el crecimiento de la actividad económica. Se trata de las actividades en que se concretan criterios de estrategia económica para introducir reformas y alcanzar el desarrollo económico*. Con este punto de vista se justifica la explotación por parte del Estado de actividades mineras, la producción de energía, la creación de complejos industriales, etc.

La producción de bienes y servicios que por distintos motivos realiza el sector público, permanentemente está ampliándose, según lo muestra la experiencia. Ello se debe a que tanto la población como las actividades económicas también se acrecientan. Si la política es mantener una cuota por persona de servicios de educación o de salud o de servicios urbanos o de comunicaciones, etc., al elevarse la población es necesario que la producción pública de esos servicios también aumente su volumen en la misma medida que se incrementa la población. Por otra parte, al ampliarse y diversificarse las actividades productivas del país, si la idea prevaleciente es que el Estado continúe colaborando en una misma proporción, también éste debe elevar su producción de bienes y servicios tales como agua potable, gas, petróleo, acero, energía, transportes, etc., de que se haya hecho responsable.

Además, los países subdesarrollados como los de América Latina, mantienen déficit agudos en educación, vivienda, co-

* Estos criterios se explican con más detalle en el Capítulo siguiente, subtítulo 2.

municaciones, salud, etc. Por los propósitos de bienestar social en vigencia, se tratan de superar dichos déficit, lo que implica mayores responsabilidades del sector público en la producción.

b) *La inversión pública*

Para llevar a cabo las actividades de producción comentadas, el Estado requiere equipos, instalaciones, edificios, herramientas; en general, bienes de capital. De ahí que también participe directamente en la ampliación de la capacidad productiva realizando inversiones. El sector público hace inversiones de reposición para sustituir los bienes de capital que se desgastan en el proceso productivo, así como inversiones netas para aumentar la producción y para satisfacer las nuevas funciones que se le encomiendan.

En los sistemas mixtos prevalece la opinión que es de responsabilidad del Estado la construcción de vías de transportes, como ferrocarriles, carreteras, puentes, muelles, aeropuertos, etc. En los países subdesarrollados este tipo de inversiones es muy cuantioso, y para que las empresas privadas las exploren y obtuvieran ganancias, tendrían que cobrar elevados derechos o peajes en relación con el nivel de ingresos de cada habitante, lo que restringiría su uso, en circunstancias que son indispensables para ampliar las actividades productoras de bienes (agricultura, minería, industria). En igual situación están los establecimientos productores y las redes distribuidoras de agua potable, energía eléctrica, gas de cañería, de alcantarillado, la pavimentación de calles, las represas de agua de regadío y la canalización de ríos.

El conjunto de estas obras forma la denominada *inversión de infraestructura* de un país, base indispensable para el funcionamiento de los establecimientos productores. Aun cuando en los países industrializados de tipo capitalista esta infraestructura ha sido construida con participación del sector privado, en los países subdesarrollados hay más inclinación a pensar que es de responsabilidad estatal. Estos países carecen de una amplia infraestructura y su sector privado no tiene capacidad para construirla, de ahí la necesidad que el Estado la tome a su cargo. Las empresas privadas se benefician notablemente con este tipo de inversión; pues, a la vez que les permite rebajar sus costos les evita distraer capitales financieros a la construcción de sus propios caminos, alcantarillados, extensión de líneas

eléctricas o servicios telefónicos, etc., inversiones que desde el punto de vista financiero resultan de escaso rendimiento.

Como se ve, las mismas razones que inducen la ampliación de la producción pública—el crecimiento de la población, de las actividades económicas y la reducción o eliminación de los déficits en ciertos tipos de producción—también llevan al aumento de la inversión estatal. Una actividad induce a la otra, siendo esta la razón por la cual los presupuestos públicos se hacen cada vez más voluminosos.

c) El financiamiento público

Para desarrollar las actividades de producción e inversión indicadas, el sector público contrata y adquiere factores e insumos, para lo cual necesita una magnitud de ingresos que gasta en los mercados. De ahí que su actividad financiera conste de dos partes principales: la recolección de *ingresos* y la realización de *gastos*.

Los primeros los obtiene del sector privado por medio de *impuestos, precios y tarifas, endeudamiento y donaciones*.

Los gastos o desembolsos, según las actividades que cumplen, son los que efectúa para *producir* y para *invertir*, más los llamados gastos o pagos de transferencias y financieros que se explican en el punto siguiente.

La movilización de recursos financieros a que dan lugar las actividades del sector público, comprenden *divisas y medios de pago en moneda nacional*, por lo que a los ingresos y gastos públicos también se les clasifica en ambos tipos de monedas, nacional y extranjera.

El conjunto de los distintos tipos de ingresos y gastos mencionados forma el presupuesto público, como el que se puede apreciar en el Cuadro I, cuyo manejo da lugar a la *política presupuestaria*—conocida también como *política de financiamiento público*.

Los ingresos y gastos públicos plantean singulares e importantes cuestiones relacionadas con los efectos que provocan en la economía de las empresas y de las personas, con la equidad y solvencia con que se administran, y con los objetivos de la política económica.

Véanse algunas complicaciones que tiene el financiamiento público. En esencia, éste consiste en disminuir—en un momen-

to dado— el poder adquisitivo de la población, la que por tanto en ese momento compraría menos; tal circunstancia haría que en los mercados quedarán bienes, servicios y factores sin venderse o contratarse. Esa producción y esos factores estarían, entonces, disponibles para que el Estado los adquiriera con los ingresos que ha recolectado.

De este mecanismo se derivan algunas situaciones especiales, que son, entre otras, las que hacen compleja la función financiera del Estado. En efecto, después de la captación de ingresos que ha hecho en el sector privado, en los mercados podrían quedar sin venderse productos y factores por una cantidad diferente a la que el Estado necesita, o podrían quedar productos o factores de un tipo o naturaleza tal que no todos sirven a los fines de la producción e inversión pública. De ahí que el cálculo de los ingresos públicos y la forma como ellos se obtienen sea importante para toda la economía, así como también la planificación de la producción, de la inversión y de las transferencias financieras que el Estado realiza.

Se plantea, entonces, la cuestión de cuáles son los tipos de ingresos públicos—las clases de impuestos, las formas de crédito o los precios y tarifas—más adecuados para ayudar a crear las mejores condiciones financieras y de producción para el Estado; los más equitativos o justos socialmente, ya que es conveniente saber quién cargará con los gastos del Estado, y los que mejor se presten para regular y orientar la economía.

3. EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El concepto de presupuesto utilizado en relación con el gobierno o las entidades y autoridades del sector público, comprende una estimación o cálculo anticipado—hecho antes de empezar un periodo, de un año por ejemplo—de sus *ingresos o entradas* y de sus *gastos o egresos*. Las expresiones más corrientemente usadas sobre el particular son "presupuesto fiscal", "presupuesto de rentas y gastos de la nación", "presupuestos de ingresos y gastos del gobierno", y otras por el estilo.

Dichas nominaciones comúnmente se refieren a los ingresos y gastos del conjunto de las *reparticiones centralizadas*, o sea, de lo que corrientemente se identifica como *el gobierno* que, como se ha visto, es sólo una parte, aunque importante, del *sector público*. En este capítulo, sin embargo, las explicaciones sobre el presupuesto involucran a *todo el sector público*, con lo que se pretende una comprensión más general del tema, que es la misma intención que ilustra el cuadro de presupuesto dado

en el ejemplo* (Véase Cuadro 1).

a) *Los gastos públicos*

En los presupuestos los gastos tradicionalmente se clasifican en *gastos corrientes*, *gastos de inversión de capital* y *gastos de transferencias*.

Aunque estas nominaciones varían de un país a otro según la legislación y la nomenclatura que se use sobre el particular, la idea que hay detrás de estas calificaciones es que los *gastos corrientes* son aquellos en que se incurre para hacer operar o funcionar al sector público, o sea, los que demanda su actividad de producción. Por eso se les conoce también como *gastos de operación*, y están compuestos en su mayor parte por los *pagos de remuneraciones* y *las compras de insumos*. Los *gastos de inversión* son los que se derivan de la capitalización del sector público causada por la creación o ampliación de nuevos establecimientos, por la renovación o reemplazo de los equipos usados y por la construcción de nuevas obras de infraestructura.

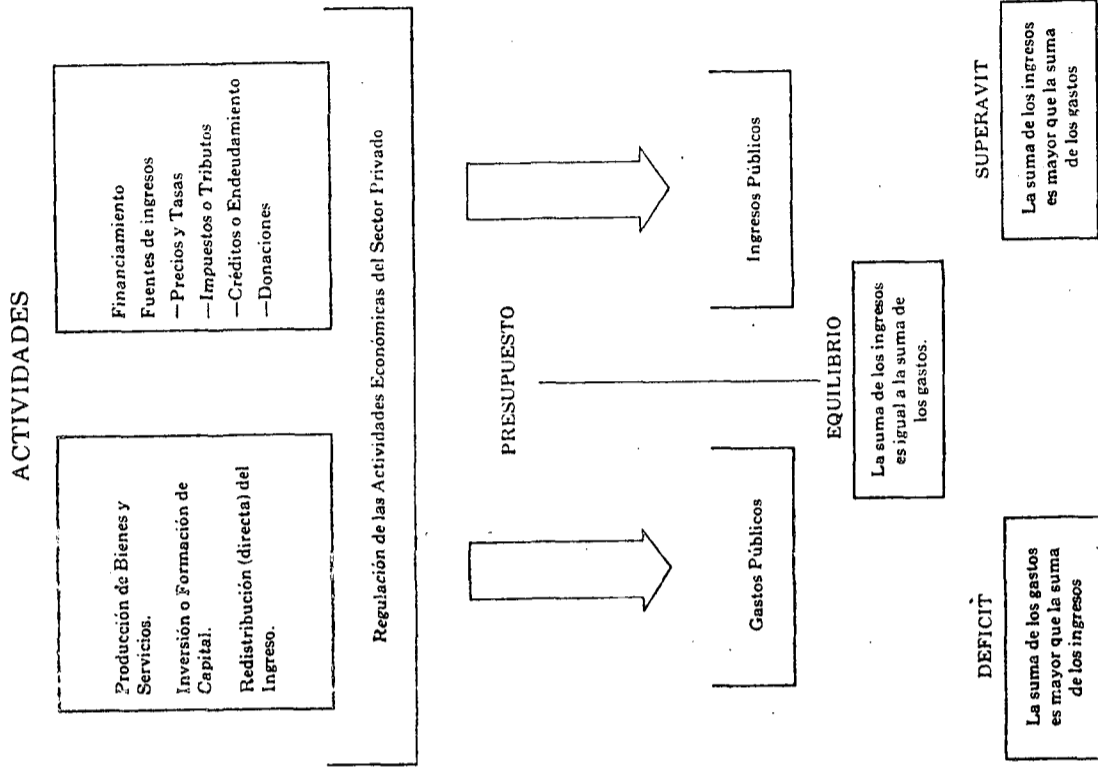
En estas dos clases de gastos, lo típico es que responden a compensaciones por trabajo, y por bienes o servicios que los particulares transfieren al Estado; llevan en sí una condición de contrapartida, en el sentido de que el Estado recibe algo cuando paga o tiene un egreso.

El tercer tipo de gastos —*las transferencias*— en cambio, está formado por los pagos que el Estado hace gratuitamente a las familias y empresas, en atención a fines sociales; en el hecho son donaciones. Cuando se hacen a favor de las empresas se les llama *subvenciones*, y tienen por objeto mantener bajos los precios de ciertos bienes y servicios o estimular a las empresas, aumentando así sus utilidades o evitando que tengan pérdidas. Cuando se hacen a las familias se les nomina *subsídios* y *pensiones*; estos son efectuados tanto por las cajas de seguridad o previsión social como por el propio gobierno central.

Por último, están los desembolsos por operaciones típicamente financieras, tales como los *créditos* que el Estado otorga, los *aportes de capital* que hace a empresas y la *amortización* de las deudas que ha contraído.

* En presupuesto hay diversas formas de clasificar y presentar los ingresos y gastos públicos. En el texto se ha seguido la más formal y tradicional por facilidad de comprensión. El cuadro puesto de ejemplo, en cambio, muestra la forma real como un país de América Latina clasifica su sector público.

ESQUEMA GRAFICO 9 ACTIVIDADES ECONOMICAS Y PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



Hay agencias públicas que proporcionan *créditos* a personas y empresas. Ello se realiza para facilitar la solución de problemas como el de la vivienda o de adquisición de bienes de uso duradero por parte de las familias de bajos ingresos o para colaborar en el desarrollo de ciertas industrias, actividades agrícolas o mineras, o de transporte que intentan empresas privadas.

Los *aportes de capital* se originan en participaciones que el Estado toma en la formación de empresas en las cuales entra como socio. Las motivaciones que inducen estas operaciones son las mismas que los *créditos*; su diferencia reside en que en este caso la vinculación se hace más permanente y el Estado tiene más opción de entrar directamente en la administración de las empresas.

Por último, está la *amortización* o pago que el sector público hace anualmente de su propia deuda.

Todos estos gastos producen efectos sobre el conjunto de la economía o sobre algún tipo de actividad en particular, los que son objeto de observación permanente para evitar consecuencias no deseables. Así, las remuneraciones pagadas por el sector público influyen de alguna manera en el nivel de los sueldos y salarios del sector privado. Si las pagadas por el gobierno son altas, éste puede atraer hacia sus empresas y demás agencias a los mejores obreros, empleados y técnicos, y el sector privado podría verse inducido a elevar las remuneraciones que ofrece. Si las remuneraciones del sector público son bajas, difícilmente atraerá a los técnicos y personas mejor calificadas, además de agregar un factor que podría reforzar la oposición de las empresas privadas al mejoramiento de los sueldos y salarios.

Por otra parte, la contratación de trabajadores del sector público puede absorber población desocupada; cuando ésta no existe, las empresas públicas entran a competir con las privadas en la contratación de trabajadores, lo que —en determinadas condiciones— puede inducir a elevar las remuneraciones. Esos mayores sueldos y salarios suelen ser un incentivo para aprovechar mejor la mano de obra o para sustituirla por máquinas.

Por el lado de la demanda de insumos y equipos, el sector público compra producción nacional e importada. Sus adquisiciones de bienes producidos en el país, crean un mercado que pudiera dar lugar a elevar el nivel de uso de la capacidad de las empresas, e incluso llegar a estimular la ampliación de los

establecimientos. Con sus adquisiciones de insumos y equipos importados emplea divisas y entra a competir con el sector privado en el uso de éstas.

Los efectos mencionados son, naturalmente, potenciales, ya que dependen de las condiciones en que las acciones públicas se realicen: Por ejemplo, cuando la producción y la importación de insumos y de equipos no es suficiente para satisfacer plenamente la demanda nacional, el Estado se transforma en un competidor del sector privado, con lo que sus adquisiciones pueden inducir a alzas de precios y del tipo de cambio. Esta sería una situación diferente a la acotada en el párrafo anterior.

En síntesis, el sector público a través de sus gastos en compras de insumos y equipos y en pago de remuneraciones actúa como demandante, lo que tiene efectos en el nivel de ocupación de los factores y establecimientos productores, en el uso de la capacidad productiva y de importaciones, en el nivel de producción, en los precios, en los salarios y en el tipo de cambio.

Respecto a los traspasos de medios de pago, sea vía las transferencias, subsidios u otras de las operaciones financieras mencionadas, el Estado puede ayudar directamente a redistribuir el ingreso o renta nacional, como se verá más adelante.

b) *Los ingresos públicos*

En los presupuestos también se acostumbra a clasificar las entradas del Estado en *ingresos corrientes* u ordinarios e *ingresos de capital*. De manera genérica los primeros se identifican con los recursos que proporcionan los impuestos, las tarifas y las rentas que se obtienen de las inversiones y bienes públicos. Los segundos corresponden a las deudas que se toman para financiar el total de los gastos, cuando los ingresos corrientes resultan insuficientes.

Pero a los fines de una mejor generalización, las explicaciones que siguen se harán sobre la base de las cuatro fuentes de financiamiento ya indicadas, que son: los *impuestos*, las *donaciones*, los *precios* y *tarifas* y el *endeudamiento*, que se muestran en el Esquema Gráfico 9.

Estas formas de ingresos se identifican por las implicaciones que tienen sobre el patrimonio y el ingreso de las empresas y de las personas. En efecto, los impuestos y las donaciones tienen una característica común: equivalen a pagos hechos a fa-

vor del Estado, sin que este dé una compensación directa y proporcional en bienes o servicios a quien los hizo.

Las donaciones, generalmente, son voluntarias; en cambio los impuestos son gravámenes obligatorios. Se pagan por poseer bienes o riqueza y cuando se efectúan actos económicos o sociales, tales como vender, producir, importar, consumir, viajar, emplear un servicio, etc.

Los tributos se califican de *directos* e *indirectos*. Esta calificación se atiene a quién hace formalmente los pagos al gobierno y a quién efectivamente tolera el costo de esos pagos. Hay impuestos —como los aplicados a las transacciones de compra-venta, o los derechos de aduana— que si bien las empresas depositan su valor en la tesorería del gobierno, traspasan su costo a los usuarios de los productos gravados. Estos son los tributos *indirectos*. Los *directos* son aquellos pagados por los ingresos que absorben el gravamen, reduciendo con ello su ingreso o patrimonio, como se supone que ocurre en el impuesto a la renta, por ejemplo.

De antemano es casi imposible saber qué impuestos son directos e indirectos, porque en la práctica la tendencia general es traspasar a otros los costos de los tributos tanto como se pueda. Por esta condición, todos los tributos llevan potencialmente un efecto de elevación de costos y precios, además de otros que se explican en el próximo título.

Los precios y tarifas cobrados por las empresas y servicios públicos tienen, en cambio, aquel sentido comentado en el Capítulo V. Son la compensación a una cantidad de bienes y servicios adquirida a una agencia pública. Estas compras son actos voluntarios y de hecho significan un cambio del ingreso o del patrimonio de las personas y empresas privadas por bienes y servicios producidos por el sector público.

El endeudamiento está formado por los créditos otorgados por particulares y empresas al sector público, a cambio de un pago de intereses y de una promesa de amortización o devolución en una fecha o plazo determinado. Prácticamente son una transformación de recursos líquidos en valores o títulos de pagos. Como se verá más adelante, el otorgamiento de créditos al Estado puede ser voluntario u obligatorio.

Por las características anotadas, cada clase de ingresos produce efectos diferentes en las actividades económicas y su eficiencia en proporcionar entradas al Estado, depende de la for-

ma cómo se organicen y administren, tema que se desarrolla en el título siguiente.

c) *El equilibrio presupuestario*

Como en todo movimiento de fondos, en el presupuesto público puede ocurrir que las sumas totales de ingresos y gastos sean iguales, o que los primeros sean mayores a los segundos o viceversa. En la primera posibilidad —ingresos y gastos iguales— se produce un *equilibrio presupuestario*; en la segunda —ingresos mayores a los gastos— se forma un *superávit presupuestario*; y en la última —ingresos menores a los gastos— se tiene un *déficit presupuestario*.

En el lenguaje técnico, como ya se ha visto, se distingue entre gastos e ingresos "corrientes" y "de capital". Al tratarse del *equilibrio*, del *superávit* o del *déficit* se aplica la misma distinción, dividiendo el cuadro de entradas y salidas en dos partes: en un *presupuesto corriente* y en un *presupuesto de capital*. Según este esquema de presentación, del presupuesto corriente resulta el *déficit* o *superávit* en cuenta corriente mencionados a menudo, el que pasa a ser un renglón más del presupuesto de capital.

En este último presupuesto, el *superávit corriente* es una fuente más de financiamiento de los gastos de capital; el *déficit corriente*, en cambio, sería una forma de emplear los ingresos de capital. Lo más normal, sin embargo, es que el presupuesto corriente deje un *superávit*. La doctrina presupuestaria, sobre este particular, es que los ingresos corrientes sean suficientes para financiar los gastos corrientes.

Según el procedimiento explicado el resultado del presupuesto de capital, vendría a ser el último resultado contable de todo el movimiento presupuestario, por lo que se denomina *equilibrio presupuestario*, si no hay diferencias entre gastos e ingresos de capital, *déficit presupuestario* si los gastos de capital no alcanzan a financiarse, y *superávit presupuestario*, cuando hay un exceso de ingresos sobre los gastos.

Para establecer este balance final, como norma general, se acostumbra a no tomar en cuenta el nuevo endeudamiento, de manera que cuando se produce equilibrio presupuestario, el Estado está disminuyendo su deuda, ya que amortiza una parte y no toma un nuevo crédito. El *déficit presupuestario*, en cambio, se financia con mayor endeudamiento. Cuando hay su-

CUADRO No. 1
PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO,
CUENTA DEL GOBIERNO GENERAL

| | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Total Ingresos | 10.661 | 11.337 | 12.113 | 14.110 | 14.726 |
| Ordinarios | 10.156 | 10.151 | 11.214 | 13.483 | 14.256 |
| Tributarios | 5.964 | 5.825 | 6.542 | 8.707 | 9.336 |
| Directos | 4.364 | 4.140 | 4.603 | 6.629 | 7.102 |
| Indirectos | 1.600 | 1.685 | 1.939 | 2.078 | 2.234 |
| No Tributarios | 3.312 | 3.342 | 3.573 | 3.567 | 3.558 |
| Dominio Territorial | 2.754 | 2.756 | 2.873 | 2.885 | 2.804 |
| Dominio Comercial | 55 | 72 | 104 | 99 | 85 |
| Dominio Industrial | 5 | 0 | 0 | — | — |
| Tasas | 281 | 293 | 329 | 336 | 359 |
| Otros | 217 | 221 | 273 | 247 | 310 |
| Ingresos propios | 880 | 984 | 1.093 | 1.219 | 1.362 |
| Extraordinarios | 505 | 1.186 | 899 | 617 | 472 |
| Utilización del Crédito Público | 358 | 1.016 | 893 | 617 | 463 |
| Externo | 156 | 408 | 476 | 9 | 231 |
| Interno | 202 | 608 | 417 | 608 | 232 |
| Otros | 147 | 170 | 6 | — | 9 |
| Total Egresos | 10.615 | 11.516 | 12.137 | 13.971 | 15.102 |
| Gastos corrientes | 6.841 | 7.282 | 8.323 | 9.380 | 10.415 |
| Compra de bienes y servicios | 6.419 | 6.783 | 7.806 | 8.629 | 9.664 |
| Bienes | 754 | 776 | 817 | 1.130 | 1.224 |
| Materiales y suministros | 620 | 660 | 705 | 857 | 836 |
| Construcciones y equipos militares | 134 | 116 | 112 | 273 | 388 |
| Nuevos edificios y construcciones | 30 | 31 | 37 | 68 | 34 |
| Maquinarias y equipos nuevos | 104 | 85 | 75 | 205 | 354 |
| Servicios personales (remuneraciones) | 5.031 | 5.342 | 6.164 | 6.551 | 7.525 |
| Empleados | 3.782 | 4.054 | 4.776 | 5.097 | 5.923 |
| F. A. N. | 619 | 617 | 636 | 666 | 774 |
| Contrato Colectivo | 630 | 671 | 752 | 788 | 928 |
| Servicios no personales | 555 | 560 | 695 | 824 | 700 |
| Alquileres de Inmuebles y Equipos | 86 | 90 | 94 | 107 | 114 |
| Intereses de la Deuda Pública | 71 | 100 | 182 | 206 | 186 |
| Otros | 398 | 370 | 419 | 511 | 400 |
| Conservación, mantenimiento y reparaciones menores | 79 | 105 | 130 | 124 | 115 |
| Transferencias Corrientes | 422 | 499 | 517 | 751 | 751 |
| Sector consumidor | 365 | 440 | 418 | 647 | 642 |
| Unidades familiares | 242 | 311 | 277 | 529 | 475 |
| Institutos privados sin fines de lucro | 123 | 129 | 141 | 118 | 167 |
| Sector productor | 41 | 41 | 85 | 87 | 88 |
| Agricultura y Ganadería | 41 | 41 | 40 | 50 | 55 |
| Industria y Comercio | — | — | 45 | 37 | 33 |
| Internacionales | 16 | 18 | 14 | 17 | 21 |
| Gastos de Capital | 3.774 | 4.234 | 3.814 | 4.591 | 4.687 |
| Bienes y servicios para la formación de Capital Fijo | 1.632 | 2.047 | 1.658 | 1.682 | 1.798 |
| Edificaciones y construcciones | 1.402 | 1.747 | 1.337 | 1.348 | 1.706 |
| Maquinaria y Equipo | 113 | 102 | 112 | 116 | 148 |
| Equipos de transporte y comunicaciones | 28 | 33 | 21 | 14 | 51 |
| Otros bienes y servicios | 31 | 116 | 129 | 145 | 154 |
| Bienes inmuebles existentes | 58 | 49 | 59 | 59 | -261 |
| Inversión financiera | 1.788 | 1.934 | 1.920 | 2.089 | 2.079 |
| Interna | 1.769 | 1.903 | 1.899 | 2.066 | 2.054 |
| Empresas del Estado (1) | 1.283 | 1.388 | 1.388 | 1.511 | 1.465 |
| Otras | 486 | 515 | 511 | 555 | 589 |
| Externa | 19 | 31 | 21 | 23 | 25 |
| Transferencias de Capital | 27 | 40 | — | — | 291 |
| Unidades familiares | 27 | 40 | — | — | 291 |
| Amortización de Deuda Pública | 255 | 163 | 163 | 702 | 433 |
| Interna | 162 | 136 | 128 | 516 | 193 |
| Externa | 93 | 27 | 35 | 186 | 240 |
| Acreencias no prescritas | 72 | 50 | 73 | 118 | 86 |
| Superávit o déficit corriente | 3.315 | 2.869 | 2.891 | 4.113 | 3.841 |
| Superávit o déficit efectivo | 46 | -179 | -24 | 139 | -374 |

FUENTE: Banco Central de Venezuela.

perávit su valor pasa a formar parte del presupuesto del año siguiente.

La condición más ordinaria es que haya un *déficit presupuestario*, lo que significa que las fuentes financieras —tributos, donaciones, precios y tarifas— son insuficientes para cubrir todos los desembolsos que demanda el cumplimiento de los objetivos encomendados al gobierno y al sector público. Sólo en casos excepcionales se conocen presupuestos equilibrados, y más difícil aún es encontrar presupuestos con superávit.

Sin embargo, es lugar común la opinión que los gobiernos deben administrar sus finanzas de tal manera que sus presupuestos sean equilibrados, considerándose esa condición como parte de una política financiera "sana".

Los conceptos de equilibrio, déficit o superávit —vistos hasta aquí— tienen un sentido *contable y financiero*; esto es, que permiten apreciar la situación del fisco o del sector público sólo en cuanto a su movimiento de fondos. A los fines de ilustrar cómo los economistas y financistas públicos trabajan la cuantificación de los conceptos enunciados se presenta por separado una lista de las formulas más corrientemente usadas.

Desde el punto de vista de las *actividades económicas*, del desenvolvimiento del conjunto de la economía, estos conceptos no tienen la misma implicancia, e incluso se ha llegado a conclusiones opuestas a las señaladas en el párrafo anterior.

El superávit presupuestario, *verbi gratia*, implica un costo o sacrificio mayor de quienes aportan los fondos públicos, ya que son recursos que se retienen, en circunstancias que lo que interesa es que todos los fondos percibidos por el Estado sean devueltos a la comunidad en forma de bienes y servicios.

En cambio, cuando hay desocupación de mano de obra y los establecimientos productores no están empleando toda su capacidad de producción, el déficit presupuestario causado por aumento en los gastos públicos, es un buen instrumento para reducir el desempleo y aumentar la producción.

De otra parte, el equilibrio podría resultar negativo si se logra por reducción de los gastos y a causa de ello disminuye la producción de bienes y la prestación de servicios esenciales, como energía, agua potable, viviendas o servicios de salud, educación, etc.

De manera que si bien la evaluación financiera tiene una significación que debe atenderse en todo su valor, los efectos

económicos y sociales del presupuesto fiscal y del sector público son las bases que orientan su política, pues dicen a la razón misma de ser de sus actividades económicas.

d) *El proceso presupuestario*

Con este nombre se conoce al conjunto de acciones necesarias para formular un presupuesto, aprobarlo y ejecutarlo. Es un proceso que en la práctica se concentra en torno de las finanzas y actividades del gobierno y de sus agencias centralizadas; esto es, del llamado presupuesto fiscal.

El procedimiento que se sigue formalmente es establecido por una ley especial —ley orgánica del presupuesto—, y en decretos y normas de las máximas autoridades gubernamentales.

El proceso presupuestario normalmente consta de una etapa de formulación o confección del proyecto que el Poder Ejecutivo presenta al Parlamento, de una etapa de negociación y aprobación de éste en las Cámaras del Poder Legislativo para transformarlo en ley y, por último, de su ejecución durante el periodo para el cual ha sido confeccionado, que generalmente es de un año; aunque también puede ser de 15, 18 ó 24 meses, como se usa en algunos países.

La duración de cada una de estas tres etapas, así como los requisitos que deben cumplir, están indicados en aquellas leyes y normas mencionadas; como forma de garantizar un normal desenvolvimiento de las actividades públicas, que podrían verse comprometidas si la negociación y tramitación del presupuesto se prolonga más de lo prudente.

Lo más corriente en el proceso presupuestario es que los distintos ministerios y demás reparticiones o entidades gubernamentales presenten al Ministerio de Hacienda, en un momento determinado, el cálculo de los gastos que proyectan hacer y las funciones y objetivos que se proponen cumplir. El Ministerio de Hacienda, por su parte, hace una estimación de los recursos que podría disponer para el periodo del presupuesto, a la vez que las máximas autoridades del Poder Ejecutivo determinan los propositos generales de su política y las condiciones en que se trataría de llevarla a cabo. Sobre estas bases, y en una negociación interna del gobierno central, se compatibilizan los objetivos de su política con los recursos disponibles y se confecciona el proyecto de presupuesto que se presenta al Poder Legislativo.

LISTA No. 4
**FORMULAS DEL FINANCIAMIENTO
(O DEL PRESUPUESTO)
DEL SECTOR PUBLICO**

En éste se lleva a cabo una segunda negociación, en la que los parlamentarios —además de discutir los objetivos de política económica propuestos por el Ejecutivo— tratan de introducir los suyos.

La ley aprobada por el Parlamento es promulgada por el Ejecutivo, que desde ese instante se transforma en un mandato que debe ser cumplido por el Gobierno y por todas sus agencias. Esta es la etapa de la ejecución.

Las explicaciones dadas dejan en evidencia que el proceso presupuestario es un proceso de política económica como el explicado en el Capítulo VIII, con todas sus implicaciones y características. Las distintas alternativas de criterios, cuestiones y efectos que se han visto al tratar los ingresos, los gastos y el equilibrio presupuestario, así como los problemas que presentan las actividades de producción e inversión del sector público y los criterios optativos que existen para decidirlos, revelan por sí mismos el juego de presiones y de negociaciones que se dan en torno al presupuesto público. De otro lado, el presupuesto mismo contiene un conjunto de instrumentos de política económica y como tal implica gravámenes y beneficios para los distintos grupos sociales.

El presupuesto es, así, uno de los procesos de política económica más importante de un país que tiene lugar anual o periódicamente: al mismo tiempo que es una oportunidad de discutir públicamente la conducción del gobierno y la ocasión más importante que éste tiene para hacer sentir aquella "posición dominante" en la dirección de la política económica tratada en el Capítulo VIII.

4. LAS FUENTES DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO

Ordinariamente el financiamiento público se entiende como la forma de proveer de recursos líquidos al Estado: sin embargo, en otros parágrafos se ha visto que lo esencial es que disminuya la demanda privada para que queden disponibles en los mercados productos y factores que sirvan a la producción e inversión pública.

Junto con esa acción, las variadas formas de financiamiento son instrumentos de política económica factibles de emplear en otros objetivos más específicos. Como instrumentos admiten varias formas de estructuración y plantean tanto cuestiones económicas como institucionales, algunas de las cuales se comentan a continuación.

I. DEL PRESUPUESTO CORRIENTE

$$1. \text{ Ingresos corrientes} - \text{Gastos corrientes} = \text{Superávit en cuenta corriente}$$

$$Y_{Pcte} - G_{Pcte} = SP_{Pcte}$$

$$a) \text{ Ingresos corrientes} = \text{Impuestos} + \text{Tasas} + \text{Utilidades} + \text{Donaciones Empresas Públicas}^1$$

$$Y_{Pcte} = Y_1 + Y_2 + Y_3 + Y_4$$

$$b) \text{ Gastos corrientes} = \text{Gastos de personal}^2 + \text{Compra de bienes y servicios}^3 + \text{Transferencias}$$

+ Intereses de deuda pública

$$G_{Pcte} = G_p + G_w + G_i + G_r$$

II. DEL PRESUPUESTO DE CAPITAL

$$1. \left\{ \begin{array}{l} \text{Superávit en cuenta corriente} \\ \text{de capital} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Ingresos de capital} \\ \text{de capital} \end{array} \right\} - \left\{ \begin{array}{l} \text{Gastos de capital} \\ \text{de capital} \end{array} \right\} = \text{Déficit Presupuestario}$$

$$(SP_{Pcte} + Y_{PGI}) - G_{PC} = DP$$

$$a) \text{ Ingresos de capital} = \left\{ \begin{array}{l} \text{Deuda Pública} \\ \text{Interna} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Deuda Pública} \\ \text{Externa} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Otros ingresos} \\ \text{+ destinados} \\ \text{exclusivamente a la} \\ \text{inversión} \end{array} \right\}$$

$$Y_{PC} = (DP_{Int} + DP_{Ext}) + OY_{PC}$$

$$b) \text{ Gastos de capital} = \left\{ \begin{array}{l} \text{Inversión Pública} \\ \text{real} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Aportes de capital financiero} \\ \text{de capital} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Amortización} \\ \text{Deuda Pública} \\ \text{Interna y Externa} \end{array} \right\}$$

$$G_{PC} = I_{pr} + I_{pl} + (ADP_{Int} + ADP_{Ext})$$

$$2. \text{ Déficit Presupuestario} = \text{Nuevo endeudamiento Público}$$

$$DP = ADP$$

1. Se supone que las empresas autónomas cubren todos sus gastos con las ventas que hacen de su producción y que transfieren sus utilidades para financiar al resto del sector público.

2. Comprenden los pagos por remuneraciones, otros gastos de Personal y por compras realizadas por el gobierno central y el resto del Sector Público, con excepción de las empresas públicas.

3. Comprenden pagos a personas o familias sin que estos presten servicios al Estado. Esta partida puede identificarse con la redistribución directa que se menciona como actividad del Sector Público.

NOTA:

Hay, como se ha dicho, otras formas de presentar y trabajar con estos conceptos financieros contables. Esta es sólo una alternativa que comprende al Gobierno central —o fisco, como también se le llama— y al resto del sector público, con la salvedad hecha sobre las empresas públicas.

a) Los impuestos

Los impuestos o tributos, según se expuso, son obligaciones de pagos a favor del Estado en que incurrir las personas y las empresas cuando efectúan ciertos actos, o se encuentran en determinadas circunstancias, o poseen o usan cierta clase de bienes, o cuando perciben ingresos, etc. Según estos actos se han creado distintos impuestos.

Así, por ejemplo, por obtener rentas, sueldos, salarios, ganancias, intereses, etc., y en general por percibir ingresos, se paga el *impuesto a la renta*, tributo que se aplica en casi todos los países de Latinoamérica. Por gastar los ingresos obtenidos o los fondos acumulados, se paga el *impuesto directo al gasto*, forma de tributo poco difundida, ensayada en India, y prácticamente desconocida en Latinoamérica. Otro impuesto que existe es el que grava el *patrimonio*, o sea, a las propiedades de todo tipo —tierras, casas, vehículos, joyas, acciones, dinero, etc. Este tributo es aplicado parcialmente en Latinoamérica, bajo la forma de impuesto a los *bienes raíces*. También tributan las donaciones y herencias, lo que equivale a gravar las transferencias gratuitas de ingreso y de patrimonio.

Las operaciones de compra y venta se gravan con el llamado impuesto de *compraventa* o de *transacciones*, que en algunos casos se aplica a todas las transacciones de ese tipo, mientras que en otros se limita sólo a algunos productos específicos en particular.

La producción también puede ser objeto de tributos. Se le aplica el denominado *impuesto a la producción*. Como para producir es necesario pagar remuneraciones, intereses, utilidades, también existe la opción de aplicar un impuesto al total de los pagos que las empresas hacen al adquirir factores. En ese caso el tributo recibe la denominación de *impuesto al valor agregado*. En Latinoamérica, hasta hace poco, éste era un impuesto desconocido, pero ya se aplica en varios países.

Las importaciones y exportaciones pagan los *impuestos o derechos de aduana*, comentados al tratar el comercio exterior. Cuando se celebran ciertos actos legales importantes se incurre en el *impuesto sobre actos jurídicos*, también existe el impuesto a los viajes, y cuando se utilizan caminos, puentes o túneles, se paga *peaje* que es otra forma de tributo.

También pueden ser considerados como tributos los aportes que los trabajadores y las empresas hacen a las cajas de previ-

sión. En la forma como están establecidos en América Latina, tienen la forma de un impuesto a la renta para los trabajadores, puesto que están en relación con lo que ganan; y una especie de impuesto al trabajo para las empresas, toda vez que están en relación con el total de remuneraciones pagadas.

El conjunto de los impuestos aplicados en un país, forma el sistema tributario y la manera como se organizan, lo mismo que la ponderación que tienen entre sí, constituye la *estructura tributaria* de ese sistema.

Cada impuesto en particular y el sistema en conjunto, producen diferentes efectos o consecuencias en la actividad económica. Estas pueden favorecer el desarrollo de las distintas actividades económicas en particular o no; pueden estimular la ampliación de ciertas producciones o desestimularla; inducir al uso más eficiente de algunos factores, etc. Saber cuál de estos efectos provocan los tributos en aplicación, cómo evitar los estimados negativos y como estimular los considerados positivos, es una de las cuestiones importantes de la política económica, especialmente de la financiera.

Así, es probable que el impuesto a la renta, dentro de ciertas circunstancias, pueda desestimular los esfuerzos por obtener ingresos, ya que cuanto más se gana más se paga. Este efecto no sería positivo, puesto que está desalentando las actividades productivas; pero también puede servir de estimulante para ganar más, como una forma de alcanzar las cantidades de ingresos que se desea tener disponibles después de haber pagado el impuesto. Esto último sería un efecto positivo.

El impuesto directo al gasto mencionado más arriba, es probable que produzca un desestimulo del gasto superfluo e incentive la formación de ahorro. Este es un efecto positivo; lo negativo reside en que, por otro lado, pudiera desestimular el interés por ganar ingresos, puesto que muchas personas tratan de ganar más para gastar más y no para ahorrar.

El impuesto al patrimonio podría desalentar la formación de ahorro al hacer pagar al que posee riqueza; y consecuentemente alentar el consumo. Por otra parte, induce a que los bienes, equipos, tierras, edificios, sean bien aprovechados para obtener de ellos el rendimiento máximo, ya que de esa manera el valor relativo del impuesto pagado es menor; este es un efecto positivo.

Los impuestos a las compra-ventas, a la producción y a las importaciones, elevan el precio de los bienes y servicios con lo que inducen, por un lado, a restringir su uso; pero, por otro, inducen a emplearlos mejor, buscando obtener un beneficio y una productividad mayor, lo que resulta positivo. Los impuestos a las exportaciones, ya se vio que restringían la salida de bienes y servicios del país, lo que significa frenar el ingreso de divisas. Los impuestos a las importaciones restringen la entrada de bienes y servicios al país y atenúan el gasto en divisas.

Por su parte, los aportes a las cajas de seguridad social producen en los ingresos de los trabajadores los mismos efectos de impuesto a la renta: sin embargo, en las empresas desestimula la contratación de personas y la elevación de los salarios. Pero, por otro lado, las induce a utilizar bien la fuerza de trabajo contratada.

El manejo de los impuestos es lo que se llama *política tributaria*, y consiste en adecuar los tributos de modo que se obtengan de ellos los efectos más positivos y se reduzcan al mínimo o se anulen los negativos. Adviértase que el objeto de los impuestos no sólo es allegar fondos al Estado. En algunos casos lo que más interesa son aquellos otros efectos.

Los impuestos plantean un problema de administración, puesto que hay que cobrarlos y controlarlos para que sean oportunamente pagados. A propósito de este aspecto puede mencionarse la *erosión tributaria*, o incumplimiento más o menos generalizado en el pago de los impuestos, que es una de las causas que hacen perder efectividad a los impuestos como instrumentos de política económica y como fuente del financiamiento público.

En Latinoamérica la evasión tributaria es alta, y es una de las causas por las cuales el Estado no alcanza a financiar adecuadamente sus actividades. El control de la evasión en América Latina haría que el Estado obtuviera mayores ingresos, sin necesidad de elevar la tasa tributaria anual. De ahí la importancia de una administración tributaria más adecuada y mejor organizada.

En referencia a la eficacia que el sistema tributario tiene para proporcionar fondos al Estado, se dice que es *elástico* o *inelástico*. Un sistema *elástico*, es aquel que al ampliarse la actividad económica —y por consiguiente el valor de la produc-

ción— proporciona mayores rentas al Estado. Es *inelástico*, o rígido, cuando ante un aumento de ese valor no aumentan en la misma proporción las entradas que da al gobierno.

En Latinoamérica los sistemas tributarios generalmente son inelásticos debido a la evasión, a la forma en que están diseñados los impuestos, y, entre otras causas más, a las fechas y formas en que deben pagarse.

Otra cualidad del sistema tributario es su carácter *progresivo* y *regresivo*. Es *progresivo*, cuando está formado de impuestos que hacen pagar más, o en mayor proporción, a los que más riquezas, ingreso y gastos tienen, y en consecuencia exige menos pagos a los sectores sociales de menor capacidad económica. Es *regresivo* en la situación inversa, cuando los mayores pagos los hacen quienes menos tienen. Esta característica está muy asociada a la posibilidad de trasladar el costo de los impuestos a que se aludió antes. No obstante la tendencia a traspasar el costo de los tributos que también se mencionó, se considera que los impuestos directos, como los a la renta, al patrimonio, al consumo, si gravan más fuertemente a los con más capacidad económica, y siempre que sean importantes dentro del conjunto de impuestos que se aplican, le dan progresividad al sistema tributario.

En América Latina, en este aspecto, los sistemas tributarios son más bien regresivos.

Resumiendo, puede decirse que un buen sistema tributario es aquel que genera más efectos positivos que negativos en la producción, el empleo, el ahorro, la inversión, las exportaciones, en la distribución del ingreso y de la riqueza, que además reduzca al mínimo o que no dé lugar a la evasión y que sea elástico. La reorganización de los sistemas tributarios para conferirle estas características, es lo que se conoce como *reforma tributaria*.

Por último, en relación con los ingresos tributarios también se utiliza la expresión *carga tributaria* o *impositiva*, que es el porcentaje del producto nacional que el gobierno toma mediante los impuestos. Este porcentaje en Latinoamérica es bajo: en la mayoría de los países no pasa más allá del 17 por ciento, mientras que en los países capitalistas desarrollados es más del 25 por ciento y en algunos casos llega a más del 40 por ciento, como se puede ver en el cuadro comparativo de cargas tributarias.

b) *Los precios y las tarifas*

En materias presupuestarias se acostumbra reservar el *valor* *tarifa* para los servicios, empleándose el de *precio* para los bienes. Como en la práctica ambos corresponden a la compensación o contraprestación implícita en las operaciones de compra-venta, en lo sucesivo no se hará distinción entre estos términos. En cada ocasión que se emplee la palabra "precio", debe entenderse que la idea también se hace extensiva a las tarifas, salvo indicación en sentido contrario.

Las empresas del sector público que venden su producción —al igual que las empresas privadas— recuperan los gastos o costos en que han incurrido a través de los precios o tarifas que cobran. El sector público, sin embargo, tiene mayor libertad que las empresas privadas para fijar los precios de venta, por lo que pueden ser utilizados como instrumentos de política económica.

En este sentido, los precios de ventas de las empresas del sector público pueden presentar las siguientes alternativas en relación con los costos de producción: pueden ser *mayores al costo*, lo que implicaría que la empresa está obteniendo un margen de utilidad, o un *excedente financiero*; pero, también puede ocurrir que sean *menores al costo*, lo que significaría que la empresa trabaja con un margen de pérdida o déficit. La tercera alternativa es que sean *iguales al costo*, con lo que la empresa estaría trabajando en una condición de equilibrio financiero.

A los propósitos de estas explicaciones se supone que el costo, lo mismo que en la empresa privada, comprende todos los gastos en que se incurre en la producción y distribución, por depreciación de los equipos, por costos financieros y otros gastos.

Bajo estas condiciones, los balances de las empresas del sector público al final de un periodo pueden resultar con utilidades o excedentes, balanceados o con déficit. De ahí que en el lenguaje de la política presupuestaria se hable, respectivamente, de empresas *con excedentes*, *equilibradas* o *deficitarias*.

Estos tres tipos de resultados dicen a los objetivos que se desean alcanzar con las empresas públicas y con su movimiento de fondos.

El excedente que obtienen las empresas que trabajan con un margen de utilidad sobre el costo de sus productos significa

CUADRO No. 2
RELACIONES ENTRE INGRESOS
PUBLICOS Y EL PRODUCTO BRUTO^a

| PAISES INDUSTRIALIZADOS Principales Ingresos Tributarios como Porcentaje del Producto Nacional Bruto en el año 1971 ^b | PAISES DE AMERICA LATINA Ingresos del Gobierno Central como Porcentaje del Producto Interno Bruto 1969 - 1971 |
|---|---|
| Dinamarca | América Latina |
| Holanda | Argentina |
| Suecia | Barbados |
| Noruega | Bolivia |
| Austria | Brasil |
| Inglaterra | Chile |
| Francia | Colombia |
| Bélgica | Costa Rica |
| Finlandia | República Dominicana |
| Alemania | Ecuador |
| Canadá | El Salvador |
| Italia | Guatemala |
| Estados Unidos | Haití |
| Japón | Honduras |
| | Jamaica |
| | México |
| | Nicaragua |
| | Panamá |
| | Paraguay |
| | Perú |
| | Trinidad y Tobago |
| | Uruguay |
| | Venezuela |

NOTA:

Aunque las cargas tributarias calculadas para uno y otro grupo de países no son obtenidas por la misma relación a causa de las estadísticas disponibles, la distancia entre ambos grupos es tan grande, que el comentario hecho en el texto mantiene plena validez.

a. El concepto de Producto Bruto se explica en el Capítulo XII.

b. FUENTE: Estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, publicado en el Boletín del Fondo Monetario Internacional del 28 de enero de 1974.

c. Informes CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo.

d. Promedio ponderado.

un gravamen a los usuarios de su producción; esta circunstancia se hace más evidente cuando los usuarios no tienen opción a adquirir los mismos bienes o servicios en otras empresas o cuando no pueden sustituirlos.

Dichos excedentes pueden ser transferidos al Gobierno Central, o pueden emplearse para financiar las ampliaciones de los establecimientos, o el mejoramiento de los equipos e instalaciones de las mismas empresas. También pueden utilizarse para reducir —durante algunos periodos, o para algunos productos, o para ciertos usuarios— los precios o tarifas que cobran.

Sin embargo, la circunstancia de que se obtengan excedentes, generalmente crea presiones para elevar los costos de las empresas con esa situación, sea porque su personal trata de mejorar sus remuneraciones con base en los excedentes o sea porque la administración se torna menos exigente—en cuanto a los precios y condiciones de compra de los insumos. Si los costos se elevan por causa de estas presiones, el gravamen que están pagando los usuarios se transferiría, como beneficio adicional, a grupos muy reducidos de la población, como podrían ser los trabajadores y los proveedores de la misma empresa.

En cuanto a las empresas deficitarias, el menor precio que estarían pagando los usuarios de su producción equivale a un subsidio. Para garantizar la continuidad del funcionamiento de la empresa, se requiere que el Gobierno Central —o una entidad de crédito— les transfiera fondos equivalentes al valor de los déficit, o sea, la subside.

Si la causa del déficit es que los costos están por sobre los niveles normales en relación con las demás empresas, el déficit deja de significar un subsidio a favor de los usuarios y se transforma en un beneficio adicional para quienes reciben los pagos que significan los mayores costos.

Las empresas equilibradas, si bien autofinancian su funcionamiento, tienen necesidad de fuentes extraordinarias de recursos para ampliar sus establecimientos productores, que también pueden ser aportados, como en el caso de las empresas deficitarias, por el Gobierno Central o por una entidad de crédito.

Determinar bajo cuál de estas tres alternativas deben funcionar las empresas públicas es una cuestión de política económica. Sobre el particular, existe el criterio general que las empresas del sector público deben autofinanciarse u obtener excedentes. Si este criterio se aplica a todas las empresas del sector

público, podría entrar en contradicciones con los fines o necesidades que tratan de satisfacer algunas empresas, especialmente con las que producen servicios asistenciales básicos para el grueso de la población.

Una forma de evitar tales contradicciones es aplicar dicho criterio al resultado financiero que en conjunto dan todas las empresas del sector público. Esta variante tiene la ventaja de ser flexible en el sentido que un cierto grupo de empresas pueden ser deficitarias, que otras puedan trabajar en condiciones de equilibrio y que un tercer grupo pueda dar excedentes. Si la suma consolidada de los resultados financieros de todas las empresas públicas se equilibra, quiere decir que la transferencia de fondos tiene lugar entre ellas mismas. Si el resultado del conjunto deja un excedente y éste se transfiriere al Gobierno Central, se crearía entonces una situación en la que los contribuyentes estarían aportando menos recursos a través de los impuestos gracias a los mayores precios y tarifas pagados por los usuarios de la producción que vende el sector público.

También se puede dar la alternativa que ese resultado del conjunto de las empresas sea deficitario. En este caso, son los contribuyentes los que ayudarían a financiar las empresas y los usuarios de la producción vendida los beneficiarios o los trabajadores y abastecedores de estas empresas según sea la condición de sus costos, conforme se explicó antes.

Lo expuesto deja ver lo complejo del problema y las interrelaciones que se dan entre las diversas fuentes del financiamiento público. Por esto, la opinión de que las empresas públicas para ser eficientes deben obtener ganancias, lo mismo que las empresas privadas, no pasa de ser un lugar común. No es la relación del precio con el costo el único indicador de eficiencia de una empresa. Los rendimientos físicos, el nivel de producción, el grado en que se satisface una necesidad colectiva, pueden revelar mucho más la eficiencia que los resultados financieros.

En los países de América Latina, especialmente en los que el sector público ha alcanzado un amplio desarrollo, se encuentran con frecuencia empresas públicas deficitarias, y en la práctica —aunque sin que se haya hecho explícito el propósito— se trabaja con el criterio flexible explicado más arriba.

Lo mismo que en los impuestos, los precios y tarifas públicos, si son relativa o comparativamente altos, inducen a los usua-

rios de la producción a emplearlos en menor cantidad, y a obtener de ellos un mayor rendimiento. Si son relativamente bajos, estimulan su empleo pero con menos preocupación por su buen aprovechamiento.

Los precios relativamente bajos —y a veces menores a los costos— se aplican a bienes y servicios que satisfacen necesidades elementales de amplios sectores de la población, o que sirven como insumos de otras actividades que se desean desarrollar o que son productos destinados a introducir nuevas técnicas de producción o formas de consumo estimadas económicamente positivas.

c) *Las donaciones*

Las empresas privadas, personas o agrupaciones sociales, hacen donaciones al Estado para fines específicos; generalmente se trata de obras benéficas, destinadas a resolver estados de necesidades de algunos grupos sociales. También se hacen para favorecer actividades artísticas y científicas, o con motivo de guerras o catástrofes.

Lo ordinario es que esta fuente de ingreso sea poco significativa; pero, a causa de la asistencia internacional a los países en desarrollo en los últimos años, las donaciones del exterior han ganado importancia*.

No obstante tratarse de aportes gratuitos, esta clase de ingresos presenta singulares problemas al gobierno o a los organismos perceptores, por lo que a menudo son rechazados. Como se hacen para objetivos específicos, al aceptarse se contrae el compromiso de cumplir esas finalidades, lo que junto con agregarle nuevas tareas al sector público le puede implicar gastos en cosas que podrían ser menos prioritarias para el gobierno que otras. Las donaciones no siempre cubren todo el costo que demanda el objetivo para el cual se otorgan; financian una parte del mismo, o lo financian sólo por un periodo, quedando el resto a cargo del sector público.

Las donaciones internacionales, por lo general, están destinadas a solventar los costos en moneda extranjera de alguna obra, proyecto o servicio asistencial, siendo de responsabilidad gubernamental el costo en moneda nacional.

* Véase Capítulo X, Título 2, letra c.

Otro inconveniente de las donaciones externas es que son otorgadas bajo la condición que los fondos sean gastados en el país que las concede; en este aspecto, se llega al extremo que se suelen acondicionar a que las adquisiciones se hagan en empresas predeterminadas.

En algunos casos las donaciones consisten en equipos que requieren gastos de instalación, de mantenimiento o de funcionamiento, los que deben ser financiados por el gobierno.

Por todas estas circunstancias, si bien estas entradas pueden resolver algún problema específico, para el manejo de la política presupuestaria se transforman en una limitante o condicionante que puede crear problemas más complejos o mayores que los que resuelve.

Las donaciones que no tienen los inconvenientes señalados son las aportadas para fondos generales del gobierno; y en las de donaciones internacionales cuando aportan divisas para hacer cualquier tipo de importación o pago externo. Donaciones con estas características, se hacen, a veces, a países con graves dificultades a causa de catástrofes, guerras o conmociones internas.

d) *El endeudamiento público*

Esta es una de las fuentes financieras de mayor importancia que los gobiernos latinoamericanos tienen después de los impuestos. Es frecuente que en estos países los gastos públicos se financien en un 10 ó 20 o más por ciento con crédito.

Como ya se explicó en un capítulo pasado, el Estado se endeuda con diversos acreedores. Toma crédito de las instituciones típicamente monetarias o crediticias como los bancos, las compañías de seguros, los fondos mutuos, las asociaciones de ahorro, etc., también toma crédito de las empresas productoras de bienes y de las familias; además de instituciones financieras internacionales. En cada caso las modalidades de cómo se toma el crédito son diferentes.

Un procedimiento muy usual es la emisión de bonos por parte del gobierno. Estos son documentos de valor que el gobierno vende o "coloca", entre personas e instituciones; estas, al pagar su precio, están haciéndole un préstamo, por el cual perciben intereses. Después de un tiempo —uno o varios años— el gobierno "rescata" o compra los bonos, pagando el valor de los mismos, con lo que se amortiza o extingue la deu-

da. Estos documentos se conocen como *bonos de la deuda pública*.

Otros procedimientos de endeudamiento son los préstamos y las compras a plazo o con pago diferido.

En efecto, de las familias el Estado toma créditos vendiéndoles bonos. Con las empresas se endeuda mediante bonos y adquiriéndoles producción a plazo. Con las entidades financieras — bancos, compañías de seguros, etc. — también toma crédito con base en la colocación de bonos, además de préstamos con letras, pagarés u otros documentos de crédito. En este aspecto el Banco Central es la mayor fuente de financiamiento empleada por el gobierno, del que obtiene préstamos con base en documentos y también mediante bonos.

Los bonos o títulos de valores emitidos por el Estado se suelen colocar también en el exterior, en las bolsas de valores; sin embargo, los países latinoamericanos, con escasas excepciones, han perdido la posibilidad de aplicar este procedimiento, a causa del deterioro de su comercio exterior y de su excesivo endeudamiento externo. En su defecto, los países más industrializados han asumido la práctica de proporcionarles crédito mediante los procedimientos de la asistencia financiera mencionados en el capítulo siguiente*.

La deuda pública presenta problemas singulares relacionados con las formas de obtención de los créditos y con la conveniencia de utilizar con más o menos intensidad esta fuente de recursos, debido a sus consecuencias en las actividades económicas.

Lo más corriente es que quienes compran bonos de la deuda pública o quienes le conceden créditos al Estado, lo hagan de manera voluntaria, sopesando libremente sus propias ventajas y desventajas.

Sin embargo, también se puede establecer la obligación de concederle crédito al Estado o de adquirir los bonos emitidos por él, de la misma manera que se obliga a pagar impuestos. Esta obligación se suele imponer a las instituciones típicamente financieras y, también a veces, a las personas y empresas que poseen mucha riqueza**.

* Véase Capítulo X, Título 2, letra c.

** Véase Capítulo XI, Título 2, letra b.

Los efectos de los créditos voluntarios y obligatorios son distintos. Como los primeros son consecuencia de un acto voluntario, lo más natural es que las familias y las empresas utilicen en ellos parte de sus ahorros. De esa manera, el crédito significaría un traspaso al gobierno del ahorro hecho por el sector privado. La promoción del ahorro a través de estas operaciones depende de la tasa de interés que se pague, del plazo de amortización y de otras ventajas — tributarias o de otro tipo — que se den a los prestatarios.

La obligación de conceder créditos al gobierno podría inducir a las empresas a elevar los precios de los bienes y servicios que tienen menos competencia, así como a las personas a consumir menos para cumplir con los préstamos exigidos por el Estado; pero, si dicha obligación se satisface con ingresos que de todas maneras se iban a ahorrar, el crédito obligatorio provoca un mero traspaso de ahorros al sector público. Para las empresas privadas ello implica disponer de menos ahorro para financiar sus inversiones.

El monto máximo de endeudamiento del Estado es otro aspecto de permanente preocupación, aun cuando es difícil determinararlo. Sobre el particular es necesario tener presente que el Estado no es como las empresas que pueden contraer créditos sólo por una proporción del valor de su patrimonio. El Estado puede tomar deudas con mayor libertad que las empresas; sin embargo, esa libertad se ve condicionada por varias circunstancias. En el caso del endeudamiento externo, están las limitaciones que impone la capacidad de pagos que el país tenga sobre el exterior, y en el caso del crédito interno, existen las restricciones derivadas de las posibilidades de inflación a que puede conducir un excesivo endeudamiento público.

Un uso intenso del crédito por parte del fisco puede dar margen a presiones inflacionarias, si los bancos comerciales y el Banco Central no limitan el crédito al sector privado y ponen en circulación un exceso de dinero. No obstante este riesgo, en América Latina hay una tendencia al continuo endeudamiento público debido a que los gastos aumentan más rápido que los ingresos tributarios. Esta circunstancia lleva a los gobiernos a un círculo vicioso; como las entradas proporcionadas por los impuestos son insuficientes, tanto que a veces no alcanzan a cubrir todos los gastos de producción e inversión, se ven impedidos a nuevos endeudamientos.

Otra cuestión de la deuda pública dice relación con el empleo o uso que el gobierno dé a los recursos así obtenidos. Se estima inconveniente que los emplee en cubrir gastos de administración; en principio deben ser utilizados para financiar aumentos de la capacidad productiva, o sea, inversión real.

También preocupa el efecto redistributivo que va implícito en el pago de los intereses que devenga la deuda pública. Si los ingresos empleados para pagar los intereses son obtenidos a través de impuestos aplicados a las familias pobres, por ejemplo, y los créditos han sido facilitados por las familias ricas, de hecho se produciría una transferencia de ingresos de los pobres a los ricos.

Otros aspectos de interés son que el Estado al obtener créditos del sector privado, especialmente por medio de los bancos, no le reste oportunidades de crédito a las empresas privadas que pudieran emplearlo más productivamente; en ese sentido el gobierno es un competidor de las empresas.

También se suele discutir la razón que tiene el Estado para recurrir al crédito. Si la causa que induce al uso del crédito está en la rigidez e insuficiencia del sistema tributario —como es el caso de casi todos los países de Latinoamérica— la solución del crédito sólo es transitoria; la solución definitiva reside en mejorar el sistema tributario.

5. LA ACCIÓN REDISTRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Uno de los problemas económicos y sociales más complejos es aquel relativo a la cuestión de *para quién producir*, enunciada en la Segunda Parte del texto, que equivale a plantearse *quién*, en definitiva, usa la producción.

Como se ha explicado, las economías capitalistas funcionan sobre la base que la producción se reparte entre las personas, familias o grupos sociales conforme a las transacciones celebradas libremente en los mercados. Las modificaciones que puedan hacerse en esa distribución es lo que se conoce como *redistribución*. Corrientemente se habla de *redistribución del ingreso*, ya que el medio para llegar a un cambio en el reparto social de la producción es modificando la forma como se distribuyen los ingresos o rentas.

Desde un punto de vista social la aspiración que más predomina es llegar a una *distribución equitativa* de los ingresos y

de la riqueza. Aunque el concepto de equitativo es relativo y está lleno de valoraciones, se suele expresar cuantitativamente en la idea que todos los habitantes o familias pudieran tener aproximadamente la misma cuota de ingreso y de riqueza. En la práctica, sin embargo, ocurre que grupos reducidos de la población acumulan altas proporciones de riqueza e ingresos; mientras que los más amplios estratos sociales poseen proporciones relativamente bajas, con lo que se configura una *distribución regresiva*. En cifras, esta situación significa, por ejemplo, que el 5 por ciento de los habitantes acumule el 40 por ciento de los ingresos y que, por otro lado, una mitad de la población sólo tome el 20 ó 30 por ciento de los mismos. La situación inversa —en que amplios estratos reciben proporcionalmente una cuota mayor— produce una *distribución progresiva*, como por ejemplo cuando a la mitad de la población le corresponde el 55 ó 60 por ciento de los ingresos.

Consecuentemente, la redistribución puede ser *regresiva* o *progresiva*. Se califica de *regresiva* cuando los sectores sociales de más altos ingresos logran percibir aún una proporción mayor de éstos. Es *progresiva* cuando favorece a los grupos con más bajos ingresos, haciendo que les corresponda una cuota proporcionalmente mayor.

En las economías mixtas, aun cuando el Estado no decide en lo sustancial la cuestión de la distribución, efectúa, sin embargo, acciones redistributivas, que según la intensidad que les dé, pueden llegar a ser sustantivas. La actuación del sector público por no atenerse estrictamente al libre funcionamiento de los mercados ni operar como las empresas privadas o personas, genera *de facto* cambios en la distribución; pero, además, en este aspecto puede proceder de manera deliberada y directa, aplicando instrumentos adecuados a ese fin. Los instrumentos que provocan redistribución son aquellos que quitan o restan poder adquisitivo y oportunidades de tomar producción a algunas personas o grupos; y que dan o agregan poder adquisitivo y oportunidades de usar producción a otras. Pueden producir una redistribución progresiva o regresiva, todo depende de la dirección en que se les haga actuar.

Los instrumentos del sector público con más capacidad redistributiva son los de carácter financiero, como los *impuestos* y los *precios* que cobra y los *subsidios* y *remuneraciones* que paga.

Los tributos restan poder de compra a quienes cargan con su costo. Desde este punto de vista se considera que los impuestos que gravan los precios de los bienes de uso esencial —como los alimentos, el vestuario, etc.— restan poder adquisitivo al grueso de la población, que es la que dispone, comparativamente, de menos ingresos. Estos tributos producen así una redistribución regresiva, a diferencia de los impuestos a las más altas utilidades, ingresos y a la acumulación de riqueza, que provocan una redistribución progresiva, siempre que su costo sea absorbido por quienes acumulan mayor poder adquisitivo.

Por el lado que se agregan ingresos a las familias y personas están los subsidios. Estos se pagan, como se dijo en páginas anteriores, para cubrir estados de necesidad o dar asistencia a quienes no pueden participar en la producción o cuyas necesidades elementales tienen un costo mayor a su ingreso. Existen subsidios por enfermedad, invalidez, vejez, por fallecimientos, orfandad, viudez, para educación, atención médica, y, entre otros, el subsidio o asignación familiar. Los subsidios dan lugar a una redistribución progresiva en la medida que son financiados con recursos sustraídos a los sectores de la población que acumulan mayores cantidades de ingresos y de riqueza.

En esta clase de pagos tiene particular importancia la *seguridad social* que, por su naturaleza, es el organismo especializado para ello.

Los precios cobrados por el sector público tienen efecto redistributivo cuando están por encima de los costos normales. Se trata, según se vio antes, de las empresas y servicios públicos que obtienen excedentes. Los mayores precios —en relación con los costos— actúan restando ingresos a los usuarios de su producción. De otra parte, los precios que están por debajo de los costos serían una forma de transferir ingresos adicionales a los que compran la producción pública. En este caso se trata de las empresas y servicios que trabajan con déficit, como también se vio. Para saber si la redistribución generada con estos instrumentos es progresiva o regresiva, hay que observar quiénes son los usuarios de la producción y el origen social de los fondos que financian el déficit.

Los precios y las remuneraciones pagadas por el sector público, cuando se colocan por encima de los niveles normales de los mercados, agregarían ingresos adicionales a los que los perciben, y por tanto también provocarían una cierta redistribución.

La producción que el Estado distribuye sin cobrar precios, o sea, que ofrece gratuitamente, también tiene un efecto redistributivo. Este se configura en la medida que los usuarios son grupos sociales distintos a los que aportan los recursos financieros para la producción. El carácter progresivo o regresivo de la redistribución queda sujeto, como en los demás instrumentos, a quienes son los usuarios de la producción y quiénes los que cargan con los ingresos que financian tal producción.

De las ilustraciones dadas se desprende una importante conclusión general para apreciar el carácter de la redistribución hecha a través de la acción del sector público. En efecto, para saber si la redistribución a que dan lugar es progresiva o regresiva debe observarse, de un lado, a quién se le agregó ingresos o producción adicional y, de otro, a quién se le restó ingreso. Si los servicios —como el de educación, salud, vivienda, alumbrado público, etc.— son utilizados por los sectores más modestos de la población y son financiados con impuestos que efectivamente fueron absorbidos por sectores con más ingresos y riqueza, sólo entonces se conformaría una redistribución progresiva.

Además de los instrumentos implícitos en las actividades del sector público, el Estado ayuda a la redistribución mediante normas u obligaciones que puede imponer a las empresas del sector privado, como se explica en el título siguiente. Pertenecen a ese tipo de acción la fijación de salarios mínimos y de precios máximos o mínimos.

6. LA REGULACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS

El Estado posee dos clases de medios para regular el funcionamiento de la economía y para inducirla o dirigirla en la orientación que se decida en los procesos de política económica. Tiene las *actividades del sector público* ya comentadas —producción, inversión y financiamiento— y la *capacidad de los poderes públicos para establecer normas* a que deben atenerse las personas y las empresas en su actuación económica.

Según sea el grado con que se emplee una u otra de esas capacidades, y la extensión que alcancen las actividades de producción, inversión y financieras del sector público, así son las características que toman los sistemas de economía mixta, tema que si bien se ha tratado en otros capítulos, ahora puede ilustrarse más consistentemente.

a) La capacidad de regulación

El sector público al realizar sus actividades actúa paralelamente al sector privado y da origen a una corriente permanente de transacciones de productos, de factores y de recursos financieros, como se ha tenido oportunidad de ver.

En efecto, participa en los mercados comprando insumos y equipos, tanto nacionales como importados, contratando factores productivos, produciendo y distribuyendo bienes y servicios que se usan en el país o que se exportan. A través de esa participación, de manera deliberada o inconsciente, influye sobre los precios, los salarios, la demanda y la oferta de productos y de factores, sobre la ocupación de mano de obra, la capacidad instalada de los establecimientos productores, la productividad de los factores, etc.

La localización territorial de sus actividades ayuda a configurar la distribución geográfica de la actividad económica; con los establecimientos de su propiedad y otros patrimonios que posee, ayuda a determinar la distribución de la propiedad. Tiene opción, además, de utilizar los ingresos públicos para producir efectos en uno u otro sentido, así como con su participación en los mercados cambiario y monetario.

En la actualidad, en los países de América Latina, así como en los países industrializados de tipo capitalista, el ritmo de crecimiento de la producción está fuertemente influenciado por el volumen de las actividades del sector público. Cuando disminuye su demanda o gastos produce una declinación de ese crecimiento y hasta llega a producir verdaderas crisis económicas.

Para evaluar adecuadamente esta capacidad del sector público, es necesario referirla a los objetivos centrales de política económica.

En América Latina hay consenso que los fines más generales de la política económica, y por ende de las actividades económicas del Estado, se identifican con el desarrollo económico y social, dentro de cuya temática se ubican los propósitos de acelerar el crecimiento de la producción, propender a la distribución progresiva de ésta, dar plena ocupación a la mano de obra y a la capacidad instalada, evitar la inflación, efectuar reformas, y otros que se reseñan en el Capítulo XV.

b) La capacidad para dictar normas

Se trata del poder que tiene el Estado para establecer normas destinadas a prohibir, acondicionar o a exigir a las personas, empresas y otras entidades determinados actos económicos. En este caso el Estado no actúa a través de sus actividades económicas, no moviliza recursos financieros ni bienes ni servicios, sólo ejerce su poder.

En general, las disposiciones que formula y aplica el Estado se dirigen a prohibir la realización de determinados actos económicos por estimarlos inconvenientes desde algún punto de vista social, moral o económico. Algunos ejemplos de éstos son las prohibiciones de producir determinados bienes, como a veces ocurre con drogas, armamentos, explotación de yacimientos mineros, etc.; de instalar establecimientos productivos en determinados lugares, como en el centro de las ciudades y en ciertas zonas del país; de no admitir la realización de algunas actividades en ciertas épocas, como la prohibición de matanzas de animales y de pesca, prohibir ciertas transacciones como la compra-venta de divisas entre particulares, la parcelación de predios agrícolas, etc.

Otro tipo de disposiciones tiene por objeto acondicionar algunos actos económicos al cumplimiento de ciertos requisitos, como por ejemplo a exigir el pago de impuestos para obtener créditos bancarios, o para comprar divisas, o limitar la contratación de personal extranjero para explotar ciertas industrias, exigir la inversión de las utilidades en el país para permitir la radicación de empresas de propiedad de extranjeros, etc.

Una tercera clase de disposiciones son aquellas que exigen imperativamente el cumplimiento de ciertas normas, como es la obligación de pagar un salario o un sueldo mínimo; o de hacer imponentes de la seguridad social a los personales de las empresas privadas; o de concederles vacaciones, o la obligación de producir determinado tipo y cuota de bienes y servicios, etc. Pertencen también a esta forma de regulación la fijación de precios mínimos, precios máximos, márgenes de comercialización, aranceles de profesionales, etc.

c) La amplitud del intervencionismo y el surgiente capitalismo de Estado

La conjunción de las dos capacidades explicadas es lo que da lugar al *intervencionismo*, cuya amplitud e intensidad es una

de las cuestiones básicas de la política económica y de la conformación de los sistemas mixtos, según se trató en los Capítulos V y VI.

La intensidad y la forma que toma la actuación económica del sector público es uno de los aspectos que diferencia entre sí a los sistemas económicos mixtos. Como se expuso en aquellos capítulos, el intervencionismo es parte esencial de las economías mixtas y su desarrollo —hasta llegar al capitalismo de Estado— siempre orientado a perfeccionar dichos sistemas, y no a modificarlos tan radicalmente que los transforme en economías de dirección central. Expresado de otra manera, el intervencionismo —ni por más amplio y fuerte que aparezca su destino es mantener y preservar las bases fundamentales del capitalismo, la iniciativa privada, las decisiones individuales para participar en las actividades económicas, y con ello el funcionamiento de los mercados de factores, de productores y financieros. En estos sistemas, aun cuando el Estado llegue a ser gran propietario de establecimientos productores, la mayor parte de dichos establecimientos, así como de la tierra y de la propiedad urbana seguirá siendo privada, salvo que por proceso revolucionario, la sociedad decida transformar su economía en un sistema de dirección central.

Las formas y el grado de intervención del Estado se pueden apreciar en el empleo que haga de las dos capacidades comentadas y en el peso relativo que alcanzan las tres principales actividades del sector público, como son la producción, la inversión y el financiamiento.

Hay países capitalistas que regulan y orientan su economía preferentemente con base en la capacidad para dictar normas, limitando las actividades económicas a lo más estrictamente necesario. Otros, complementan la prescripción de normas con el uso intensivo de las actividades financieras públicas que más relación tienen con las transferencias y el endeudamiento, limitando la producción, la inversión y las finanzas vinculadas a éstas, a lo más indispensable. Por último, se pueden mencionar los países que además desarrollan significativamente las actividades de producción y de inversión. En estos casos se está presenciando el surgimiento y evolución del capitalismo de Estado, concepto ya mencionado en varias oportunidades.

En el primer caso —cuando se emplea preferentemente la capacidad para dictar normas— existiría un intervencionismo indirecto y poco intenso, aunque pudiera ser amplio. El segun-

do caso —en que a lo anterior se asocian ciertas operaciones financieras— podría calificarse de intervencionismo indirecto, pero de mayor intensidad que el anterior. En ambas situaciones, el sector privado si bien se ve condicionado en su actuación, no tiene una competencia activa de parte del sector público.

Cuando además se emplea la producción y la inversión públicas, el intervencionismo adquiere las formas de directo y ya puede hablarse de un capitalismo de Estado. Sin embargo, la producción y la inversión públicas pueden reservarse para sectores en que no hagan mayor competencia al sector privado nacional. En tal caso se trata de una actuación del Estado destinada a defender la propiedad nacional de los establecimientos productores, de las riquezas básicas y del capital financiero, especialmente ante la agresividad de las empresas transnacionales*.

El extremo de esta última situación sería una acción estatal basada en actividades de producción y distribución abiertamente competitivas al sector privado nacional y foráneo, caso que por la naturaleza misma del intervencionismo y del capitalismo de Estado difícilmente se presenta.

Entre los países latinoamericanos de hecho se encuentran todas las formas de intervencionismo referidas: y, como se explicó en el Capítulo VI, en casi todos ellos el Estado es un importante propietario de establecimientos productores, con amplias acciones directas en la producción, el comercio interno e internacional y en las finanzas, sin que con ello se haya llegado al caso de un intervencionismo o capitalismo de Estado competitivo del sector privado.

* Véase capítulo VI.

