

Santiago, 1 de Mayo de 1965

¿PUEDE HABERSE DE UNA POLITICA AUTONOMA DE GASTOS PUBLICOS?

por Gilles Y. Bertin\*

\* Traducido de "Revue de Science Financière" (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Enero-Marzo 1964, N° 1).

## ¿PUEDE HABLARSE DE UNA POLÍTICA AUTÓNOMA DE GASTOS PÚBLICOS?

En el curso del año presupuestario de 1963, el monto de los gastos públicos franceses será aproximadamente 10 por ciento superior al de 1962. De esta suma, el monto total de las reducciones decididas desde que se puso en marcha el "plan de estabilización económica" es de sólo un millón de francos, es decir, aproximadamente 1 por ciento del volumen de gastos previstos por la ley de presupuesto para 1964.

Si bien los "liberales" pueden encontrar aquí una nueva ocasión para vilipendiar las supercherías del Estado, los observadores imparciales quedan abismados ante la diferencia entre las economías deseadas y los gastos realizados, entre una voluntad expresa y una necesidad aparente. En efecto, se plantea aquí uno de los problemas esenciales de la política financiera: si el Estado tiene libertad respecto a sus gastos y en qué medida aplica una política autónoma en ese terreno.

En Francia, la persistencia de un alza de precios atribuida por algunos al incremento descontrolado de los gastos públicos, y la práctica de una economía sometida a un Plan, confieren un interés muy especial a este interrogante y a su respuesta. Ahora bien, la opinión pública, aún la ilustrada, parece atribuir a la autoridad pública, una libertad de decisión en materia de gastos, cuyo alcance real habría que dilucidar. El objeto de este artículo, lo repetimos, es señalar las limitaciones que el Estado encuentra a menudo en ese terreno.

De lo anterior, dos puntos merecen ser esclarecidos. El primero se refiere a qué concepto de autonomía se adoptará; el segundo, a las condiciones en las cuales ella puede estudiarse.

La definición del carácter autónomo o no autónomo de los gastos públicos puede enfocarse desde dos ángulos, uno político y el otro específicamente económico.

Para que un gasto pueda considerarse políticamente autónomo, es preciso que la autoridad responsable - el Estado - también lo sea. Si se admite que éste no es sino el reflejo de intereses privados o de clase, se pone en tela de juicio su libertad de elección en materia de gastos.

/Sin embargo,

Sin embargo, tanto la opinión de los teóricos como los hechos sugieren que el Estado disfruta de alguna libertad; esto significa solamente que puede decidir respecto a los gastos con independencia de opiniones ajenas a él. Desde este punto de vista, es posible admitir la existencia de una autonomía "política" en los gastos públicos.

Más difícil de definir es la autonomía "económica" de los gastos públicos. No es posible aislarlos del contexto financiero y económico; por lo tanto, debe precisarse su grado de libertad con respecto a los ingresos, por una parte, a las concepciones del momento sobre la economía y al nivel "aceptado" o "conveniente" de gastos públicos, por otra.

En cuanto a las relaciones entre los gastos y los ingresos, ya no puede decirse que los primeros estén enteramente subordinados a los segundos. La concepción keynesiana del gasto público, elemento motor de la economía, le confiere algún grado de autonomía. Pero esta libertad obra solamente dentro de una limitación impuesta por los ingresos: la de asegurar el financiamiento de los gastos (por lo menos ex-post).<sup>1/</sup> Como esta garantía reposa principalmente sobre el nivel de los ingresos fiscales, es necesario que éstos últimos no excedan el "punto de ruptura" más allá del cual no serían soportables. Dentro de esos límites y con esta condición, parece posible afirmar que puede darse una autonomía de los gastos públicos.

Sin embargo, este enfoque del gasto autónomo parece demasiado amplio. Debe hacerse intervenir aquí la idea del "nivel aceptado" de gastos públicos. La obligación de asumir las funciones de una política de progreso social (Welfare State) determinó en los países ricos un mínimo de gastos aceptables (permitted).<sup>2/</sup> De aquí que queden entonces en la brega dos concepciones.

---

<sup>1/</sup> El concepto de la autonomía de los gastos en relación con los ingresos se ve confirmado, por ejemplo, en el extracto siguiente del informe económico y financiero (proyecto de ley de presupuesto para 1963), cf. Stat. Et. Fin., N° 167, noviembre de 1962, p. 1291.  
"La expansión ... de los ingresos que no sólo permiten financiar los gastos irreductibles, sino sobre todo consagrar el máximo de disponibilidades a nuevas medidas cuya iniciativa parece conveniente tomar".

<sup>2/</sup> B. Hansen, The Economic Theory of Fiscal Policy, 1958, p. 6

Conforme a la primera, la autonomía se identifica con "toda nueva intervención del Estado".<sup>3/</sup> Esto implica de partida el reconocimiento de un nivel relativo y una estructura dados de gastos que no admiten retroceso, pues al ser irreversibles no pueden ponerse en tela de juicio. El gasto autónomo es el que concreta el avance de la influencia del Estado, y extiende su esfera de acción.<sup>4/</sup>

La segunda concepción no limita la autonomía solamente a los gastos nuevos, sino que la extiende a los gastos admitidos anteriormente, cuando el monto de ellos puede ser modificado a voluntad por el Gobierno. Existe entonces autonomía de decisión en uno u otro sentido, siempre que el Estado tiene la posibilidad de modificar libremente el monto de un gasto dado. Nuestra definición corresponde entonces al caso que considera Hansen en relación con los gastos que son a la vez controlables y aceptables.<sup>5/</sup>

El segundo de los puntos indicados más arriba se refiere a las condiciones en las que ha de estudiarse dicha autonomía. Ante un gasto determinado, el Estado dispone teóricamente de dos grados de libertad: uno respecto al monto, y posteriormente a la distribución del gasto; otro, respecto al momento de su iniciación y su ritmo. De aquí que sea indispensable precisar desde el principio los montos sobre los cuales se ejerce esta acción y los límites de tiempo a los que puede circunscribirse.

El monto total de los gastos del Estado debería confundirse en principio con el de los gastos registrados en las leyes de presupuesto. Pero como se recurre constantemente a dejar ciertos gastos al margen del presupuesto (inversiones, equipo militar, etc.) esto conduce a una subestimación. Como sólo puede tenerse un conocimiento aproximado de la suma marginada del presupuesto y de sus variaciones, es fuerza entonces contentarse desde el comienzo con las cifras oficiales. Sin embargo, en la práctica veremos que este inconveniente tiene poca importancia puesto que las conclusiones a las que lleguemos siempre pueden

<sup>3/</sup> Esta concepción parece haber sido apoyada recientemente por P. Senf, en "Le budget, expression de la volonté politique en Allemagne", Public Finance, vol. XVII, N° 2, 1962.

<sup>4/</sup> Sobre este punto, véase A. Barrere, Politique Financière, Dalloz, 1958, p. 21.

<sup>5/</sup> B. Hansen, op. cit., p. 6

modificarse para tener en cuenta tales gastos.

El tipo de clasificación de los gastos públicos que se elija reviste importancia. A primera vista, la clasificación funcional parece la más apropiada a nuestros fines, pues los principales factores exógenos que dominan esos gastos se cifan más fácilmente a sus diferentes categorías. Pero ese tipo de clasificación no aporta por sí solo toda la información necesaria. En particular debido a que sólo se presenta en el momento de tratar la ley de presupuesto, lo que no permite seguir la evolución de los gastos públicos a través del año presupuestario. Ahora bien, este punto tiene importancia al apreciar la autonomía real del gobierno. Es preciso completar, entonces, las informaciones, recurriendo a la clasificación administrativa tradicional de los gastos.

Los problemas que plantea la introducción del factor tiempo son igualmente delicados. En primer lugar, surge el del período de observación exigido para la investigación de la autonomía gubernamental. Su duración encuentra límites imprecisos a los cuales, sin embargo, debe ceñirse. El límite máximo, el del largo plazo responde en efecto a muchos imperativos. Para que pueda admitirse un comportamiento más o menos constante del Estado ante los gastos públicos durante un período dado, es indispensable que éste no sea demasiado largo, porque las ideologías y conceptos de la política económica evolucionan sin cesar. Por lo demás, esta idea aflora en la ley de Wagner, puesto que ella implica una extensión a largo plazo de los causales de los gastos públicos. Por último, la exclusión del período largo permite desestimar la acción, a menudo decisiva,<sup>6/</sup> pero siempre excepcional, de fenómenos exógenos de importancia, pero fortuitos, como guerras, revoluciones, etc. No obstante, estas observaciones no permiten precisar la duración máxima del período de análisis, si bien le impiden exceder en mucho un decenio.

---

<sup>6/</sup> Parece irrefutable que esos acontecimientos desempeñan un papel motor en la extensión de las tareas (y por lo tanto, de los gastos) del Estado. Cf. sobre este punto las conclusiones de Peacock y Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, N.B.E.R., 1961, p. 147.

Quizás se presenten más dificultades respecto al límite inferior. Su búsqueda suscita el delicado problema de las relaciones entre el monto y la oportunidad del gasto. Aunque a corto plazo<sup>7/</sup> queda abierta al Gobierno la decisión de aceptar o rechazar determinado gasto, no ocurre lo mismo a largo plazo. Es preciso aclarar esta última expresión. El carácter ineludible de un gasto - dentro de un marco político, ideológico, etc. - se manifiesta con mayor o menor rapidez según su naturaleza y la de los factores que influyen en él. Si los plazos de inducción son variables, el más largo de ellos determina la duración mínima del período de observación, por constituir una condición sine qua non para estudiar la autonomía gubernamental. Así, el conocimiento de las causas iniciales del gasto (factores de inducción) no parece suficiente para fijar la duración del período. Por lo tanto, se tiende a prolongar este período para suprimir así las causas potenciales de error.

En Francia, la duración del período de observación se determina generalmente sobre la base de dos elementos:

La existencia de un período de inducción privilegiada - la de cada uno de los planes, puesto que éstos ejercen una acción sobre los gastos públicos por el escalonamiento de los objetivos de inversión. Esto significa que ese período debe ser por lo menos de cuatro años - duración efectiva del Plan - para tener en cuenta, de ser necesario, las causas exógenas al mismo.

El cambio de régimen político en 1958, aunque no ha entrañado una revisión fundamental de la actitud del Estado ante los gastos necesarios, no por eso deja de ser un elemento "exógeno" destacado.

Teniendo en cuenta estos dos hechos y la duración comparable de los períodos de observación que sugieren, parece natural referir el estudio al período 1958-1963, es decir, a un intervalo de seis años.

¿Qué libertad tiene entonces el Estado respecto al monto y la oportunidad del gasto?

---

7/ El año presupuestario como máximo.

I

El carácter autónomo del gasto público, como ya lo hemos dicho, debe apreciarse en el largo plazo. Puede proponerse entonces el siguiente método de análisis: recapitulación previa de los factores inductores del gasto y de su alcance; investigación de la influencia de estos factores a partir de datos cuantitativos, e interpretación de resultados. Examinemos sucesivamente esos tres puntos:

A. Es posible distinguir dos grandes categorías de "causas" de los gastos públicos, según ejerzan una acción global o una acción específica.

Los factores globales de inducción son esencialmente dos: las magnitudes características de la economía nacional, a saber, el producto nacional bruto o el ingreso nacional bruto, y el nivel medio de precios (P).

El primero de estos factores implica que el incremento de los gastos públicos está vinculado a su propio aumento. En un plazo mediano, esta vinculación puede visualizarse a través de la relación estructuras gastos públicos / PNB. Esta, es casi constante o levemente creciente, y refleja la tendencia a largo plazo de la ley de Wagner; también es "neutra" en el sentido de que actúa sobre el conjunto de los gastos públicos, y no sobre gastos determinados.

En este mismo sentido, el segundo factor puede considerarse también como "neutro". Además, como su acción inductora se impone en un plazo muy corto y hasta instantáneamente, es posible eliminar su influencia en el largo plazo sobre el volumen de los gastos, "deflactándolos" con ayuda de un índice adecuado.

Los factores específicos deben relacionarse con cada tipo de gasto funcional. A menudo una misma causa induce muchos tipos de gastos. Quizás sea útil distinguir aquí, por una parte, entre las causas "generales" y las que sólo actúan sobre un gasto público aislado, y por otra, entre los factores endógenos - determinados por el funcionamiento de la economía en su conjunto (por ejemplo: el nivel de actividad) y factores exógenos / (la población)

(la población). El sentido común y los resultados de las investigaciones permiten clasificar por tipos los factores decisivos en cada caso. Evidentemente, aquí sólo se trata de una primera aproximación, que se referirá únicamente a las causas esenciales.

Los datos del cuadro I permiten localizar los gastos más "dependientes" en cuanto al número de sus relaciones con las causas inductoras, pero no en cuanto a la intensidad de esas relaciones, lo que veremos en seguida. Por otra parte, es esencial subrayar que esas relaciones se manifiestan tanto ex-ante como ex-post. Esto resulta ante todo de las proyecciones y previsiones efectuadas por las autoridades, cuyo efecto inductor es seguro, especialmente bajo la vigencia de un plan.

Cuadro I

Tipo de gasto	Causas inductoras específicas
Poderes públicos	-
Justicia	Número de personal
Relaciones exteriores	-
Defensa nacional	-
Enseñanza	Población en edad escolar,
Otros gastos culturales	ingreso por habitante
Ex combatientes	Los interesados directos y otros beneficiarios, relación <u>pensiones</u> ingresos
Gastos sociales	Población
Agricultura	ingreso agrícola
Energía	Actividad, relación <u>por habitante</u>
Industria, comercio y transporte	ingreso medio por habitante
Vivienda	Población

/B. La investigación

B. La investigación de la influencia que ejercen estos factores puede concebirse de diversas maneras. Consideraremos dos de ellas: una aproximada, cualitativa y de alcance general, y otra más precisa, cuantitativa pero de alcance más limitado.

Pese a su carácter intuitivo, el primer método puede suministrar por lo menos algunos índices. Se aplica combinando las conclusiones obtenidas en función de dos criterios independientes: el criterio de dependencia cualitativa de los gastos, que hemos definido más arriba, y el de la evolución de la estructura presupuestaria.

Así, consideramos una categoría determinada de gastos para la que se admite una o varias relaciones de dependencia; sea ahora  $D_M$  la tasa media de progresión (promedio ponderado de las tasas particulares  $D_1, D_2, \dots, D_n$ ) de los gastos públicos en un periodo dado. En una primera hipótesis, puede admitirse que una diferencia absoluta ( $D_n - D_M$ ) entre una tasa particular de crecimiento y la tasa media refleja la acción de causas específicas de inducción, con independencia de la evolución del volumen de los gastos en su conjunto. Esto puede concebirse si se observa que, excluida alguna dispersión semejante de las tasas de crecimiento de los factores de inducción alrededor del incremento medio de los gastos, las sumas que quedan libres para los gastos restantes deben crecer con ritmo medio de incremento. Por otra parte, las principales causas de inducción de los gastos de índole económica o social son precisamente las que se hallan ligadas al crecimiento del producto nacional bruto, y por lo tanto, a los gastos presupuestarios. De aquí que puedan considerarse más inducidos los gastos para los que el valor de  $[D_n - D_M]$  sea más elevado.

La aplicación de este procedimiento a las finanzas francesas conduce a algunos resultados de interés. Las cifras de las sumas presupuestarias discriminadas por función se elevar<sup>8/</sup> de 59,335 miles de millones de francos (5.935 miles millones de francos antiguos) en 1958, a 94,540 miles de millones de francos en 1963, es decir, un aumento de 60 por ciento en francos corrientes; los gastos funcionales y pormenorizados (B), subieron de 50,062 miles de millones a 84,288, es decir, 68 por ciento.

8/ Se trata del cuadro rectificado (presupuesto aprobado) del anexo al proyecto de ley de presupuesto. Véase Statistiques et études financières, N° 157, enero de 1962, pág. 36.

Partiendo de las indicaciones dadas para cada tipo de gasto<sup>2/</sup>, se obtiene el cuadro siguiente:

Cuadro II

Gasto	Incremento porcentual	Relaciones específicas
A. <u>Gastos totales</u>	<u>60</u>	
- Gastos funcionales	29	
- Gastos no pormenorizados	- 1,3	
B. <u>Gastos pormenorizados y funcionales</u>	<u>68</u>	
- Poderes públicos	32	x
- Justicia	69	x
- Relaciones exteriores	V(a)	
- Defensa nacional	41	
- Cultura	0	x
- Enseñanza	31	x
- Asistencia social	60	x
- Ex combatientes	50	x
- Agricultura	134	xx
- Energía	V(a)	x
- Industria, comercio y transporte	V	x
- Transportes y telecomunicaciones	73	x
- Economía total		
- Vivienda	57	x

a/ El signo V señala los gastos respecto a los cuales ha cambiado la definición (por ejemplo, en relaciones exteriores se ha incluido a Argelia desde 1960) o que la política que los rige ha sufrido modificaciones profundas. El signo V corresponde en parte a una "autonomía" del gasto.

2/ Véase cuadro anexo.

/La apreciación

La apreciación de estos datos sugiere las observaciones siguientes:

Los gastos respecto a los cuales el Estado tendría mayor autonomía son esencialmente los de carácter económico (exceptuados los gastos en agricultura) o de carácter social, y los gastos de administración de justicia. Esto parece corroborarse de diversas maneras. En efecto, es interesante observar que los principales cambios de actitud en la política económica afectan de preferencia a determinados tipos de gastos con fines económicos (transporte, energía); por otra parte, cuando se recurre a ellas, las restricciones presupuestarias afectan ante todo a las subvenciones concedidas a los productores privados o a las empresas públicas. Finalmente, los gastos de carácter social y de administración de justicia son más sensibles que los demás a los cambios en el clima político. Todas estas observaciones abonan la tesis sostenida.

Sin embargo, debe desplegarse una prudencia extrema al extraer conclusiones. La inducción parece ser la regla dominante, excepción hecha de los gastos por concepto de relaciones exteriores y defensa nacional, que en la práctica no bajan nunca de un nivel mínimo en tiempo de paz, que puede estimarse aproximadamente en 8 por ciento de los gastos totales.

Finalmente, si bien este método brinda una primera visión del problema, indudablemente no permite ir más allá. Esto se debe a alguna inseguridad en los criterios, lo que se deduce también del análisis de los gastos globales: se desestima así la distinción entre los gastos que son siempre inducidos - los de funcionamiento - y los gastos respecto a los cuales falta comprobar la inducción (los de inversión y de transferencia<sup>10/</sup>). Se justifica entonces recurrir a un segundo procedimiento analítico.

Este segundo método se basa en una estimación cuantitativa del grado en que cada gasto depende de las causas de inducción, estimación que puede derivarse de las observaciones anuales efectuadas en el período. Una vez identificadas las posibles causas de inducción<sup>11/</sup> de un gasto, se procede a un análisis de correlación para determinar la parte del

---

<sup>10/</sup> Cabe notar, sin embargo, que semejante distinción entre tipos de gastos sería ilusoria en una observación que abarque un período de muchos años.

<sup>11/</sup> También aquí se procede a priori.

incremento del gasto que puede imputarse a la acción de factores inductores. La relación que une esos términos diferentes aparece en la fórmula general:

$$Y = aX_1 + bX_2 + \dots + mX_n + C + U$$

$X_1, X_2 \dots X$  representan los diferentes factores de inducción, y  $U$ , la variable aleatoria.

La aplicación práctica de este método presenta algunas dificultades. La principal deriva de la existencia de intervalos temporales entre la causa inductora y la aparición de los efectos. En realidad, no sólo habría que formular una hipótesis sobre la magnitud del intervalo, o buscarla por ensayos sucesivos, sino que también se debería considerar las causas de la inducción susceptibles de actuar ex-ante. Al aplicar hipótesis simplificadoras tales como entrar a considerar una sola serie cronológica sin intervalos, se facilita mucho la búsqueda de conclusiones, pero, en cambio, se corre el peligro de privarlas de parte de su alcance.

Para verificar e ilustrar la oportunidad de este método, hemos estudiado la influencia de las causas que pueden explicar determinados gastos, considerando sólo el monto de inversión y de transferencia de estos últimos.<sup>12/</sup>

Así, hemos estudiado la relación de los gastos de transporte y telecomunicaciones, con el índice de la actividad industrial evaluada sobre la base de 100 en 1958. El coeficiente de correlación obtenido así es de + 0.85.<sup>13/</sup>

Las relaciones correspondientes a los gastos de vivienda y de enseñanza se compararon con la cifra total de la población y el nivel de ingreso nacional en francos constantes, por una parte, y con la población en edad escolar (de 5 a 19 años inclusive) y el nivel de ingreso nacional, por otra. Las relaciones así obtenidas muestran en ambos casos un coeficiente de correlación múltiple bastante elevado (+ 0.75 y + 0.68) con una significación comparable a la que quedó de manifiesto más arriba.

---

<sup>12/</sup> Cf. anexo II.

<sup>13/</sup> Conforme a las pruebas correspondientes, el resultado es significativo, pero poco preciso, dado el escaso número de observaciones anuales.

¿Permite el empleo de estos dos métodos de análisis llegar a conclusiones acerca del carácter autónomo de los gastos públicos? Es preciso diferenciar aquí la apreciación de ese carácter en un momento dado, de su probable evolución hacia una mayor o menor autonomía.

Observemos ante todo que aunque ambos métodos no conducen a los mismos resultados, de hecho se complementan, porque el primero puede ofrecer una idea aproximada de la autonomía global, mientras el segundo la determina a nivel de cada gasto, y no en el conjunto de los gastos. Por lo demás, en este último caso es posible incorporar parcialmente las indicaciones suministradas por el primer método, considerando, por ejemplo, como inducido, todo gasto cuyas variaciones dependan en más de un 50 por ciento de las variaciones de los factores de inducción.

En general, parece que el grado de autonomía efectiva de los gastos públicos es pequeño. En una estructura presupuestaria comparable a la de 1963, conforme al primer método, se podría estimar que sobre más del 65 por ciento de los gastos presupuestarios, <sup>11/</sup> el gobierno tendría cierta libertad de acción a largo plazo. Pero los resultados obtenidos por el segundo método hacen pensar que, en líneas generales, esta libertad es limitadísima, tanto por la influencia de los créditos de funcionamiento, como por la acción inductora de causas extrapresupuestarias.

La evolución tampoco parece estar orientada hacia una mayor autonomía.

Por una parte, aunque los gastos que son totalmente autónomos no se han fijado por definición, tienden sin embargo, a disminuir en relación al conjunto de los gastos. Entre 1958 y 1963 descendieron de 28 a 24 por ciento, aún considerando en 1958 un nivel de gastos militares comparable al de 1963. Esta fluctuación tiende por lo tanto al incremento de los gastos total o parcialmente inducidos.

Por otra parte, el grado de libertad de que dispone el Estado respecto a estos últimos gastos también tiende a disminuir. Esto deriva automáticamente de la inclusión progresiva de nuevos gastos que en un comienzo fueron autónomos, entre los gastos que pueden considerarse establecidos o necesarios. En este sentido, los gastos de índole económica o social, que ocupan un lugar cada vez mayor en la estructura del presupuesto, parecen ser inducidos en grado creciente.

---

11/ Incluidos los gastos no funcionales y no pormenorizados.

En síntesis, si se consideran las posibles causas de inducción (inducción automática de los créditos de funcionamiento, inducción debida a causas exógenas o vinculadas al crecimiento de la economía) es sin duda una parte muy reducida de los gastos presupuestarios (probablemente 10 por ciento) la que debe considerarse bajo la discreción de los gobernantes. También habría que tener en cuenta las causas políticas de inducción para formarse una idea más exacta de este fenómeno.

Las conclusiones anteriores no deben causar extrañeza. Por el contrario, parecen naturales si desde otro punto de vista, se observa que cada año el porcentaje de nuevas autorizaciones es reducido en relación con el de servicios aprobados. Este último punto puede verificarse fácilmente. Así, en el proyecto de ley de presupuesto de 1964, los nuevos créditos representaron 3,663 millones de francos, es decir, 6,4 por ciento del total de 56.878 millones de francos de gastos civiles ordinarios. Sin embargo, estos nuevos créditos no constituyen el total del aumento respecto a las cifras del año anterior, puesto que, por sí solo, el incremento de los gastos establecidos fue de 2.096 millones de francos, es decir, 36,5 por ciento del incremento total de 5.729 millones.

Asimismo, para los gastos civiles en capital, los nuevos créditos que se refieren a las asignaciones del programa sólo alcanzan a 12.792 millones sobre un monto, en 1964, de 80.727 millones (es decir, 15,8 por ciento). De esta manera, sea cual fuere el punto de vista adoptado al comienzo sobre el concepto de autonomía de los gastos públicos (y el nuestro no parece ser el más estrecho), la conclusión será la misma: una libertad muy reducida respecto a la acción a largo plazo sobre el monto de los gastos, dentro de un cuadro económico y político dado.

## II

Cabe preguntarse si las autoridades ejercen una influencia real sobre el movimiento de los gastos presupuestarios. En otras palabras, si la variable tiempo no es uno de los instrumentos clave de la política financiera, al que siempre es posible recurrir.

/Plantear estos

Plantear estos interrogantes es evocar el problema del efecto de los gastos públicos sobre la coyuntura económica. Pero también implica rebasar sus límites a través de la búsqueda de una posible influencia de las autoridades sobre la evolución a largo plazo de esos gastos. Para apreciar la autonomía gubernamental, parece indicado precisar en qué condiciones existe, antes de analizar su alcance.

### Condiciones de la acción gubernamental

Es preciso abordar aquí dos puntos esenciales: en qué casos es posible esta acción y con qué medios puede encararse.

La acción sobre los gastos públicos puede manifestarse de dos maneras: para acelerar, o por el contrario, para frenar el ritmo de esos gastos.

La primera hipótesis considera una situación de contracción económica (subempleo). En este caso, el impulso a la expansión a través de una política adecuada de aumento de los gastos públicos evidentemente debe ser objeto de una acción gubernamental. Existe entonces autonomía en esa acción, excepto cuando los gastos económicamente inducidos habían sido restringidos o diferidos antes de la contracción económica. En la práctica, la eventualidad del subempleo no nos parece fundamental, sobre todo en vista de que, a excepción de algunos meses de 1960, no se aplica a nuestro período de observación.

Por el contrario, la segunda hipótesis parece esencial a nuestro análisis. Corresponde a la situación, clásica en los años 1958/63, de desequilibrio inflacionista y de tendencia a aumentar los gastos presupuestarios con excesiva rapidez. El freno impuesto por las autoridades constituye también una intervención de carácter autónomo. En tal caso, precisamente, se suscita el problema de saber en qué medida es eficaz esa acción y cuánto tiempo puede serlo. En definitiva, todo depende de los medios que pueda emplear el gobierno en tales circunstancias.

/En líneas

En líneas generales, ese medio es el de desacelerar el crecimiento de los gastos, lo que puede lograrse de diversas maneras:

El primer método, y el más radical, se basa en la contracción brusca de los gastos, ya sea previstos o reales. Este procedimiento tiene un aspecto espectacular que puede ser política y psicológicamente eficaz. Pero la restricción que se logre será siempre pequeña en relación con el monto de los gastos, y a menudo resulta ilusoria, pues en realidad sólo suprime gastos marginales, que dependen de la voluntad del Gobierno.

El segundo procedimiento se sitúa dentro de un contexto dinámico. Consiste en adoptar un aumento global de los gastos presupuestarios inferior al que es lógico esperar.<sup>15/</sup> Una restricción semejante lleva a conservar sólo los gastos que tienen precedencia, y por lo tanto, a efectuar elecciones "dolorosas". Es preciso diferir los gastos económicamente inducidos y juzgados indispensables conforme al punto de vista adoptado. El "retardo" afecta entonces a los gastos a los que no se reconoce prioridad, de lo que resulta un desplazamiento de la acción gubernamental.

Cabe señalar que esta técnica de "retardo" puede aplicarse independientemente de una decisión respecto a la elección de gastos prioritarios. En efecto, existen procedimientos para alcanzar ese resultado, los que se utilizan constantemente en la práctica administrativa, como por ejemplo, la no utilización de los créditos como consecuencia de dilaciones "para mayor estudio".

#### Alcance de la acción

Para hacerse una idea del alcance real de esta acción, nos parece necesario distinguir aquella tendiente a frenar los gastos inducidos a largo plazo (gastos de inversión y de transferencia) de la que tiende a diferir los gastos inducidos a corto plazo (gastos de funcionamiento, y en especial, sueldos y salarios). Es verdad que las acciones sobre esas dos categorías de gastos se duplican parcialmente y se complementan. Son también

---

<sup>15/</sup> El que resultaría del libre juego de los factores específicos de inducción, de acuerdo a una relación gastos públicos constante y creciente.

simultáneas cuando así lo exige la coyuntura económica. Pero los efectos de esas acciones no se hacen sentir, ni pueden apreciarse dentro de los mismos límites temporales, y en forma parecida, las limitaciones a la autonomía gubernamental no obedece siempre a las mismas causas. Esta distinción nos parece justificada, por artificial que sea su naturaleza.

En cuanto a los gastos de inversión y de transferencia, la acción dilatoria o aceleradora del Gobierno puede estudiarse teóricamente partiendo de los dos métodos que hemos expuesto.

A primera vista, el método de correlación parece interesante, pues permite discernir de inmediato, a través de la simple lectura del diagrama de puntos, los años en los que el efecto de inducción ha sido menos marcado. Esto se traduce por un descenso del punto correspondiente. Sin embargo, tal método entraña graves dificultades de interpretación. La principal se refiere al hecho de que es casi imposible medir la duración del retardo, si varía el plazo de inducción. Dicha variación es decisiva sobre este punto, por más que no parece dificultar demasiado la determinación del grado de inducción en un período suficientemente largo.<sup>16/</sup>

Asimismo, parece preferible emplear aquí el procedimiento que consiste en seguir directamente las variaciones de las tasas de crecimiento anual de cada tipo de gasto, en relación con las tasas de crecimiento del mismo grupo de gastos presupuestarios. Como, por otra parte, se conoce la evolución de esos dos tipos de gasto durante el período de observación, es posible eliminar los riesgos más graves de error<sup>17/</sup> no calculando directamente la relación variación anual de un gasto, o sea,  $\frac{\Delta d}{\Delta D}$ , sino la variación anual de los gastos.

relación  $\frac{\Delta d_a}{\Delta d_p} : \frac{\Delta D_a}{\Delta D_p}$ , cuyos índices a y p indican que se trata respectiva-

mente de variaciones de gastos en el año observado respecto al promedio anual y en el conjunto del período. Un coeficiente inferior a 1 denota un retardo del gasto particular en relación con el conjunto de los gastos.

<sup>16/</sup> Supra, pág. 23.

<sup>17/</sup> En especial el de una modificación lenta de la estructura de los gastos.

Cabe observar que este análisis sólo tiene significación para los gastos que sufren a la vez los efectos de causas de inducción y de la acción voluntaria del Gobierno, es decir, que se excluyen de este análisis los que están dominados claramente por uno u otro de estos factores.

Es posible entonces elaborar un cuadro del coeficiente de los principales gastos así definidos, basando los cálculos en los datos del anexo 2.

Cuadro III

	1959-58	1960-59	1961-60	1962-61	1963-62
Educación	0.84	<u>1.64</u>	0.16	0.96	0.92
Ex-combatientes	0.56	0.85	<u>1.97</u>	<u>1.20</u>	<u>1.06</u>
Energía	<u>1.47</u>	-	0.53	0.60	<u>2.22</u>
Transporte	<u>1.00</u>	<u>1.25</u>	0.23	0.89	<u>1.66</u>
Vivienda	<u>1.98</u>	0.63	0.50	-	<u>2</u>

Al parecer, este cuadro lleva a dos conclusiones.

Si se observa la evolución de los coeficientes para un tipo determinado de gastos no puede pasarse por alto la alternación de años en los que el nivel de gastos es superior al promedio, y de aquellos en los que ese nivel es inferior. Estos resultados parecen sugerir la existencia de una sucesión de fases en las cuales los gastos tendrían prioridad o no; con mayor frecuencia la duración de cada fase es de tres a cuatro años.

Si nos ceñimos ahora a la evolución comparada de los diferentes tipos de gastos, se observa asimismo algún desplazamiento en el tiempo de los gastos prioritarios. Es cierto que la frecuencia del carácter de prioridad depende, sin duda, de la urgencia que tengan en un año dado los gastos más autónomos (gastos militares, relaciones exteriores) o los más inducidos. Así, la mayoría de los coeficientes superiores a

/1 en

l en 1963 probablemente reflejan el apaciguamiento del conflicto argelino. Pero al mismo tiempo, parece consagrar la tesis del "retardo" de los gastos que se juzgan forzosos, e indica sus límites. En definitiva, si bien la acción de los gobernantes parece eficaz en la elección de gastos prioritarios, a largo plazo, encuentra una resistencia creciente si esa elección se aparta por mucho tiempo de las urgencias fundamentales.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, no puede recurrirse a esos métodos, pues en ellos el plazo de inducción es mucho más corto, y sin duda inferior al año. Por lo tanto, es preciso buscar un procedimiento de sustitución que permita por lo menos una primera aproximación. El examen de las leyes adicionales de presupuesto (suplementos presupuestarios) podría suministrar algunas indicaciones. Como su papel es el de completar y ampliar la ley anual de presupuesto cuando aparecen nuevas necesidades de gasto, se dispone de esta manera de puntos de referencia irregulares, pero más frecuentes. Su presentación no funcional obliga, sin embargo, a un análisis crítico de esos gastos.

Desde el punto de vista de la autonomía de las decisiones gubernamentales, el suplemento presupuestario exige dos interpretaciones complementarias. Puede estimarse que resulta de la presión de las causas de inducción, especialmente de aquellas que tienen efecto a corto plazo, como el alza de precios, o de las que se traducen en movimientos políticos y sociales. En este sentido, constituiría una resistencia a la acción dilatoria del gobierno. Pero en sentido contrario, confirmaría a la vez la voluntad de este último de diferir los gastos.

El estudio de la estructura de los suplementos presupuestarios a partir de 1958 conduce a las observaciones siguientes:

Ante todo, el monto de los créditos suplementarios aprobados en el curso del año sigue siendo pequeño en relación al total del presupuesto original (aproximadamente 5 por ciento); por el contrario, ocupa un lugar más destacado en el incremento anual de los gastos.

En segundo lugar, la composición interna de los suplementos presupuestarios difiere sensiblemente de la del presupuesto. Esto no es de extrañar pero confirma la doble tesis de la voluntad gubernamental de autonomía y

/de la

de la presión de las circunstancias contra este deseo. En efecto, si se intenta clasificar los gastos según la causa probable de su inclusión en las leyes complementarias, la mayor parte de ellos se distribuye en tres grandes categorías: 1) gastos exclusivamente autónomos (ejército, relaciones exteriores); 2) gastos ligados estrechamente al alza de precios (pensiones, salarios); 3) otros gastos generalmente inducidos (vivienda, enseñanza, agricultura, transporte, etc.). La evolución de esas grandes categorías fue la siguiente entre 1958 y 1963:

Cuadro IV

(Millones de nuevos francos)

	1958 <sup>a/</sup>	1959	1960	1961 <sup>b/</sup>	1962 <sup>c/</sup>
Grupo 1	1.220(50.5)	1.980(76.5)	670(27)	500(14)	(12)
Grupo 2	840(34.5)	210(8)	390(16)	3.000(80.5)	(75)
Grupo 3	360(15)	400(15.5)	1.400(57)	200(5.5)	(13)

a/ La cifra entre paréntesis indica el por ciento aproximado sobre el conjunto de los gastos.

b/ La diferencia en el grupo 2 entre 1960 y 1961 se puede atribuir esencialmente al incremento de los créditos destinados a intervenciones para fines agrícolas.

c/ Aproximado.

De estos datos se desprenden algunas conclusiones.

Respecto a la evolución de las diferentes categorías de gastos, llaman la atención tres hechos: en primer lugar, la tendencia de los gastos autónomos a disminuir; esta confirma la observación efectuada respecto a las leyes de presupuesto. En segundo lugar, la dependencia que muestra la categoría de gastos del grupo 2 respecto de la situación económica; fue elevada en 1958, en 1961-62 y 1963, años de bonanza económica, y su participación en los suplementos presupuestarios es baja en 1959 y 1960, años /de contracción

de contracción. Este fenómeno refleja la incidencia de las alzas de precios sobre el aumento de salarios en la administración pública. Pero también confirma el carácter inducido a corto plazo de esa categoría de gastos. Finalmente, las condiciones en las que aparecen algunos gastos que en principio son "inducidos a largo plazo", (en el sector agrícola, por ejemplo), acusan una influencia creciente de las circunstancias sobre su monto.

Ahora, si se tiene en cuenta la evolución de la estructura de los suplementos presupuestarios, se observa que existe una consolidación del nexo que une los gastos suplementarios a las causas posibles de inducción. Es cierto que esta mayor rigidez resulta en parte de factores externos; el fin de la guerra de Argelia y la reducción consiguiente de los gastos militares, renovada tendencia al alza de precios a partir de 1960. Pero la preocupación de los diversos grupos sociales por defender enérgicamente sus posiciones relativas en materia de ingresos constituye un ejemplo destacado de las nuevas relaciones que repercuten en el campo de los gastos públicos. Por lo demás, tales causas de inducción a corto plazo tienden a aparecer con más frecuencia en una investigación de la política de ingresos.

En general, si bien en este punto la libertad de acción de las autoridades es, sin duda, mayor, tiende a serlo cada vez menor. Así, la acción posible sobre la variable "tiempo" de los gastos presupuestarios tampoco está exenta de dificultades ni de limitaciones.

#### CONCLUSIONES.

Este examen de la noción de autonomía conduce a ciertas conclusiones:

La primera parecerá más alentadora a algunos. Aunque es posible adelantar una opinión acerca del aspecto autónomo o no autónomo de la acción gubernamental, en cambio parece quedar excluida la posibilidad de señalar claramente los límites de esa acción. Para ello habría que tener un concepto más claro de las causas económicas de inducción, así

/como de

como de las motivaciones en el origen de esos actos. Si bien hasta hoy se ha consagrado poco estudio a estas materias (por lo menos al segundo de estos puntos<sup>18/</sup>) cabe preguntarse si hacerlo no significaría emprender una vía peligrosa, y en todo caso, extraeconómica.

Pero esta comprobación teórica no impide llegar a un juicio práctico, Dentro de un cuadro político y económico dado, la autonomía gubernamental ante el monto de los gastos indudablemente es reducida a largo plazo. Su decisión respecto al momento de esos gastos parece ser más real, pero podría tornarse cada vez más limitada de confirmarse la tendencia a la rigidez en ciertas relaciones (en materia de ingresos, por ejemplo).

¿Qué puede deducirse lógicamente de estas comparaciones? Ante todo, parece necesario aceptar la idea de que lo esencial de la política financiera consiste en actuar sobre el aspecto "ingresos" del balance. Esto no quiere decir que sea posible despreocuparse de los gastos; muy por el contrario sólo significa que irá en aumento la dificultad de actuar eficazmente sobre la gran mayoría de ellos puesto que existe alguna libertad, si no respecto a la presión fiscal, por lo menos en lo que concierne a la distribución de esta última.

Otro punto es el de las posibilidades optativas ofrecidas a las autoridades por la tendencia continua al incremento y a una mayor rigidez de los gastos públicos. Al respecto cabe considerar dos actitudes:

a) tratar de escapar a esta doble pendiente, ya sea en forma real, restringiendo los gastos, • en apariencia, consignando gastos al margen del presupuesto. Pero es evidente que esta solución sólo tiene validez como remedio ocasional, y no debe aplicarse a una evolución a largo plazo.

b) aceptar esta tendencia, lo que parece ser la única solución asentada en la realidad. Pero esto debe llevar a los gobernantes a precisar su posición de dos maneras. Puesto que la mayor parte de los gastos es económicamente inducida, cabe elegir entre admitir las consecuencias de este hecho, o adoptar las reformas estructurales que podrían modificar su curso. Como la acción de coyuntura encuentra obstáculos, especialmente en los momentos de alza, esto significa renunciar a contrarrestar eficazmente

---

<sup>18/</sup> Son sobre todo los de Hicks, Cf. A contribution to the theory of trade cycle, y de Arrow.

los aumentos, o a intentar evitarlos a través de una política a más largo plazo.

Los actos de los franceses están ya dominados psicológicamente, en una parte creciente, por la existencia del Plan. Ahora bien, éste no ha modificado las normas presupuestarias; tampoco ha cambiado su aplicación práctica. De aquí que sería útil (como lo han propuesto algunos) disponer de un superpresupuesto que prevea los grandes lineamientos de la acción del Estado en materia de gastos de inversión y de transferencia durante todo el período que abarca el Plan. Esto daría lugar a algún control ex-ante de esos gastos indirectos. Por lo demás, este proceso tendría la ventaja de permitir la previsión a más largo plazo de los gastos de funcionamiento que derivan lógicamente de inversiones anteriores. Finalmente, quizás permitiría restituir al presupuesto anual su papel más específicamente anticíclico para el cual está mal adaptada la forma que reviste actualmente.

Evidentemente, todo esto se halla subordinado a decisiones políticas. En definitiva, no es la autonomía real que definía J.J. Rousseau al escribir: "Si yo fuese rey o legislador, no diría lo que hago: lo haría y callaría".

PRESUPUESTOS FUNCIONALES FRANCESES

(1958-63)

Año	Produce- to na- cional bruto	Por- cen- taje	Presu- puesto aprove- che- de	Porcen- taje del produe- to na- cional bruto	Δ Por- cen- taje	Podos públi- cos	Por- cen- taje	Justi- tia	Por- cen- taje	Relaciones exteriores	Defensa masio- nal	Por- cen- taje	Cultura	Por- cen- taje	Ense- ñanza	Per- cen- taje
1958	244 700		59 353	24.2		3 117		2 102		691	12 824		1 264		5 222	
1959	267 400		69 133	25.9	16.8	2 990		2 443		4 383 (1 797)	15 265				6 665	
1960	296 300		73 142	24.7	5.8	3 446		2 663		4 574 (1 922)	16 158				7 645	
1961	319 700		78 880	24.7	7.8	3 576		2 761		4 916 (2 761)	16 475				8 332	
1962	353 600		85 636	24.3	8.7	3 432		3 127		5 524 (2 000)	16 971				9 619	
1963			94 540		11.3	4 114		3 561		4 571	12 012		1 260		12 012	
1963-1958					+59.5				+69			+41				+31

  

Año	Astatazeta solel	Porcentaje	Finan- ciantes	Porcentaje	Agricultura	Porcentaje	Energía	Porcentaje	Industria, etc.	Porcentaje	Transporte y comu- nicaciones	Porcentaje	Total de la econo- mía	Porcentaje	Vivienda	Porcentaje	Gastos no funcionales	Porcentaje	Gastos no formales	Porcentaje
1958	5 390		2 933		2 087		972		949		5 961		12 390		4 129		3 567		5 724	
1959	5 179		3 260		2 081		3 430		1 128		7 776		14 174		5 904					
1960	5 887		3 351		2 474		3 276		1 029		7 418		14 383		6 109					
1961	6 710		3 769		3 057		3 434		1 113		8 049		15 899		6 321					
1962	8 063		4 082		4 812		3 647		935		9 090		18 723		5 594					
1963	8 602		4 394		4 893		4 455		1 587		10 320		21 255		6 481		4 598		5 654	
1963-1958		+60		+50										+72		+57		+30		-1.3

Fuentes: Estadísticas y estudios financieros. En francos corrientes.

Anexo No. 2

INCREMENTO DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN Y DE TRANSFERENCIA EN ALGUNOS GASTOS FUNCIONALES  
(1958 - 63)

	Enseñanza		Energía		Transporte		Vivienda	
	(a)	(b)		0/0		0/0		0/0
1958 . . .	1.135-1.428	..	2.207-2.383	..	1.431-2.963	..	3.036-3.992	..
1959 . . .	1.454-2.118	+ 48	3.248-3.401	+ 42,5	1.838-3.744	+ 26,5	4.687-5.762	+ 44
1960 . . .	1.684-2.468	+ 17	3.034-3.253	- 4,5	1.981-3.978	+ 6	4.678-5.964	+ 25,5
1961 . . .	1.541-2.564	+ 3	3.022-3.413	+ 5	2.074-4.047	+ 2	4.952-6.186	+ 3,5
1962 . . .	1.611-3.052	+ 19	3.059-3.604	+ 6	2.462-4.372	+ 8	4.148-5.440	- 12
1963 . . .	1.979-3.625	+ 19	3.478-4.421	+ 23	2.675-5.068	+ 16	5.644-6.314	+ 16

a/ La primera cifra se refiere exclusivamente a los gastos de inversión.

La segunda cifra se refiere al total: gastos de inversión más gastos de transferencia.

b/ Variaciones porcentuales del monto de los gastos de inversión y de transferencia.