CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA
EL DESARROLLO

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

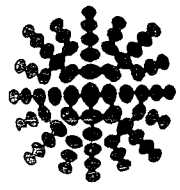
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO
~~E COORDENAÇÃO~~

SINTESIS DE LA REUNION Y DOCUMENTOS DE LAS PRESENTACIONES

SEMINARIO REGIONAL SOBRE "PLANIFICACION Y GESTION:
COORDINACION INSTITUCIONAL DE LA FORMULACION, EJECUCION
Y EVALUACION DE POLITICA ECONOMICA", 2

Brasilia, Brasil, 9 - 11 de Agosto, 1989

APARTADO POSTAL 4181, CARACAS 1010-A, VENEZUELA - TELEFONOS 92.23.95 - 925953 - 92.32.97
CABLES CELADCAR - TELEX 29076 SCLAD VC - FAX 918427



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA
EL DESARROLLO

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO

SINTESIS DE LA REUNION Y

DOCUMENTOS DE LAS PRESENTACIONES

SEMINARIO REGIONAL SOBRE "PLANIFICACION Y GESTION:
COORDINACION INSTITUCIONAL DE LA FORMULACION, EJECUCION
Y EVALUACION DE POLITICA ECONOMICA"

Brasilia, Brasil, 9 - 11 de Agosto, 1989

APARTADO POSTAL 4181, CARACAS 1010-A, VENEZUELA - TELEFONOS 92.23.95 - 925953 - 92.32.97
CABLES CELADCAR - TELEX 29076 SCLAD VC - FAX 918427

PRESENTACION

El Segundo Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, organizado por el ILPES en asociación con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) y la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN/PR) de Brasil, se llevó a cabo en Brasilia del 9 al 11 de agosto de 1989. Este evento contó con la cooperación técnica del Proyecto regional del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Asistencia al CLAD y del proyecto PNUD/ILPES RLA/86/029 de Elaboración y Difusión de nuevas técnicas en la Programación y Planificación de Políticas Públicas.

El objetivo de la reunión - que dió continuidad a los trabajos iniciados en 1987 con la organización del Primer Encuentro realizado en Buenos Aires, Argentina - fue examinar los problemas de coordinación institucional para la formulación y ejecución de políticas públicas en tres ámbitos específicos:

- políticas macroeconómicas,
- deuda pública, y
- articulación de plan y presupuesto.

A este efecto, las entidades organizadoras encomendaron a expertos de la región la preparación de estudios de caso nacionales sobre los temas del evento. Así, los trabajos de los consultores señores Héctor Gambarotta (Argentina), Jesús Reyes Heroles (México) y Rui Affonso (Brasil) fueron realizados en el ámbito del programa de trabajo de la Coordinación del Area de Programación del Sector Público del ILPES y del proyecto PNUD/ILPES; por otra parte, los trabajos de los consultores señores Gerver Torres (Venezuela), Enio Rodríguez (Costa Rica) y Vladimiro Arellano (Chile) se desarrollaron en el marco del Proyecto Regional del PNUD de Asistencia al CLAD; y por último, el trabajo del señor Yoshiaki Nakano (Brasil) fue encargado por la SEPLAN/PR. El Informe Final de Relatoría, elaborado por el ILPES, resume y organiza las conclusiones del debate de los grupos de trabajo constituidos durante la realización del Encuentro.

Las entidades organizadoras buscan con esta publicación dar rápida difusión a los trabajos preparados y a las discusiones sostenidas en oportunidad de este evento.

Coordinación del
Area de Programación del Sector Público

ILPES

I N D I C E

SEMINARIO REGIONAL SOBRE "PLANEJAMENTO E GESTAO: COORDENAÇAO INSTITUCIONAL DA FORMULAÇAO, EXECUÇAO E AVALIAÇAO DA POLITICA ECONOMICA"

PROGRAMA

HORA	QUARTA-09.08.89	QUINTA 10.08.89	SEXTA 11.08.89
08:30	Identificação		
09:00	ABERTURA (Auditório-sub-solo SEPLAN) . Ricardo Santiago SEPLAN . Antônio O. Cintra FUNCEP . Ruben Correa CLAD . Juan Martín ILPES	SESSÃO ESPECIAL-FUNCEP (Sala 05 "C"-1ºandar) "Problemas de Coordenação da Política Macroeconômica: a experiência do Brasil"	SESSÃO III - FUNCEP (Sala 05 "C" 1ºandar) "Articulação entre Planejamento e Orçamento" Apresentação I Apresentação II
10:00 10:15	INTERVALO METODOLOGIA DA REUNIÃO . David Edelman - CLAD	INTERVALO	INTERVALO DEBATE PLENÁRIO - Comentarista I - Comentarista II - Debates
10:30	SESSÃO I "Coordenação de Políticas Macroeconômicas" - Apresentação I - Apresentação II	SESSÃO II "Gestão da Dívida Pública" - Apresentação I - Apresentação II	
11:30	DEBATE PLENÁRIO - Comentarista I - Comentarista II - Debates	DEBATE PLENÁRIO - Comentarista I - Comentarista II - Debates	GRUPOS DE TRABALHO (Salas - 1º andar)
12:30	INTERVALO P/ALMOÇO	INTERVALO P/ALMOÇO	INTERVALO P/ALMOÇO
14:00	GRUPOS DE TRABALHO (Salas - 1º andar - FUNCEP)	GRUPOS DE TRABALHO (Salas - 1º andar - FUNCEP)	GRUPOS DE TRABALHO (Salas 1º andar FUNCEP) SESSÃO PLENÁRIA (Sala 05"C"-1ºandar) - Relato dos Grupos de Trabalho
17:30	REUNIÃO PLENÁRIA (Sala 05"C"-1ºandar) - Relato dos Grupos de Trabalho	REUNIÃO PLENÁRIA (Sala 05"C"-1ºandar) - Relato dos Grupos de Trabalho	RELATÓRIO FINAL - Juan Martin ILPES
18:00	Fim da Sessão	Fim da Sessão	ENCERRAMENTO (Sala 05"C"-1ºandar) a) Gileno Marcelino SEPLAN b) Representante dos Participantes c) Representantes CLAD/ILPES
18:30	Coquetel		

SESSÃO I - 09/08/89

TEMA: COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

PRESIDÊNCIA DA MESA: Dr. GILENO MARCELINO - SEPLAN/BRASIL

EXPOSIÇÃO I: COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS COM ÊNFASE NO IMPACTO FISCAL - HECTOR GAMBAROTTA - ARGENTINA

EXPOSIÇÃO II: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NA VENEZUELA - GERVER TORRES - VENEZUELA

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO I - ALEJANDRO REYNOSO DEL VALLE - MÉXICO

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO II - LÉLIO RODRIGUES - SEPLAN/BRASIL

SESSÃO II - 10.08.89

PRESIDÊNCIA DA MESA - SANTOS COLABELLA - ARGENTINA

SESSÃO ESPECIAL:

- EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA
  . YOSHIAKI NAKANO - BRASIL
- INTERVALO

EXPOSIÇÃO I: GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM ÊNFASE NA DÍVIDA INTERNA
. JESUS REYES HEROLES - MÉXICO

EXPOSIÇÃO II: ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA
. ENNIO RODRIGUES - COSTA RICA

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO I:

. ANTONIO LUIS BRONZEADO - MINISTÉRIO DA FAZENDA/BRASIL

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO II:

. JULIA CLORIA SANCHEZ DE LA CRUZ - PERU

SESSÃO III - 11.08.89

TEMA: ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

PRESIDÊNCIA DA MESA: SANTOS MARTINEZ GUERRA - PANAMÁ

EXPOSIÇÃO I: RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO COM ÊNFASE NO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS

. RUI DE BRITO AFFONSO ALVEREZ - BRASIL

EXPOSIÇÃO II: COORDENAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

. VLADIMIRO ARELIANO - CHILE

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO I

. LUIS URRUTIA GUERRA - CHILE

COMENTARISTA DA EXPOSIÇÃO II

. FRANCISCO AZUERO ZUNIAGA - COLÔMBIA

SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO: COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL DA FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

RELAÇÃO DOS PARTICIPANTES

ORGANISMOS PATROCINADORES:

CLAD - Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo

. RUBEN CORREA FREITAS
Presidente
Endereço: Ed. "Libertad" - 1º piso, Luis A. de Herrera 3050
Telefone: 80.70.05 - 20.65.86
Cidade/País: Montevideo - Uruguay

. ANA BROUWER DE DUBOIS
Secretaria General
Endereço: Calle Herrera Toro Quinta Celmira
CLAD - URB Las Mercedes, Sector dos Naranjos
Telefone: 92-4064 - 92-5953
Telex: 29076 SCLAD VC
Fax: 918427
Cidade/País: Caracas - Venezuela

. DAVID EDELMAN
Coordenação Técnica
Endereço: CLAD - URB Las Mercedes, Sector los Naranjos
Caixa Postal : 4131
Telefone: 92-4064
Telex: 29076
Cidade/País: Caracas - Venezuela

. BERNARDO KLIKSBERG

Chefe do Projeto das Nações Unidas de Assistência ao CLAD

Endereço: Apartado Postal 4181
Telefone: 92-4064 / 3297
Cidade/País: Caracas - Venezuela

ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificacion Economica y Social

. JUAN MARTIN

Coordenador da Área de Programação do Setor Público

Endereço: Vilocura 3030
Caixa Postal: 1567
Telefone: (562) 48-5051 - 48-5061
Telex: 2400 77
Cidade/País: Santiago - Chile

SEPLAN - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - BRASIL

. GILENO FERNANDES MARCELINO

Secretário Geral-Adjunto da SEPLAN

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco K - sala 628
Telefone: 215-4667 - 215-4668 - 225-7086
Telex: 61 2207
Fax: 61 223-0564
Cidade/País: Brasília - Brasil

ORGANIZAÇÃO:

COORDENAÇÃO TÉCNICA DO SEMINÁRIO:

. Pelo CLAD: DAVID EDELMAN
. PELO ILPES: JUAN MARTIN
. Pela SEPLAN: GILENO FERNANDES MARCELINO

COMISSÃO ORGANIZADORA:

. Pelo CENDEC - Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

Endereço: SGAN - Q. 908 - Módulo E
Telefone: (061) 274-4762
Cidade/País: Brasília - Brasil

. JOÃO CARLOS BECKER
Coordenador Executivo

. Pela FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP

Endereço: SAIS Área Isolada Sul nº 1
Telefone: (061) 245-5200
Telex: 61 2519
Caixa Postal: 12 25 55
Cidade/País: Brasília - Brasil

. PAULO SOARES EDLER
Diretor de Pesquisas e Projetos

. SELMA ROLLER QUINTELLA
Assessora da Diretoria de Pesquisas e Projetos

. CLÁUDIA CONDE
Assessora da Diretoria de Pesquisas e Projetos

. SUSANA MARIA PEREIRA DE SOUZA
Assessora da Diretoria de Pesquisas e Projetos

PALESTRANTES

. HECTOR GAMBAROTTA
Consultor
Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL
Endereço: Uriburu, 1295
Buenos Aires - Argentina
Telefone: 84-4295

. GERVER TORRES
Economista
Comision Presidencial para la Reforma del Estado - COFRE
Endereço: Parque Central , T. Oeste
Caracas - Venezuela
Telefone: 574-2768 - 574 9168

. YOSHIAKI NAKANO
Diretor
Centro de Economia Política
Endereço: Rua Kansas, 723
04558 - São Paulo - São Paulo - Brasil
Telefone: (011) 240-9162 - 542-2574

. JESUS REYES - HEROLES
Coordenador de Assessores
Secretaria de Relaciones Exteriores
Endereço: Ricardo Flores Magón, Piso 14 - Tlaltelolco
06995 - México . D.F. - México
Telefone: 782-3214 - 782-3315

. ENNIO RODRIGUEZ

Diretor

Alternativas de Desarrollo
Endereço: 1011 , San José , Costa Rica
Caixa Postal: 471
Telefone: 53-9982
Telex: 3644 PRICAP CR
Fax: (506) 33.09.09

. RUI DE BRITTO ALVAREZ AFFONSO

Assessor

Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo

Endereço: Rua Conego Eugenio Leite, 1068 - Jardim América
050404 - São Paulo - SP- Brasil
Telefone: (011) 544-4699 - 212-2639

. VLADIMIRO ARELLANO

Assessor das Nações Unidas

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

Endereço: Covadonga 6880 - la Cisterna - Santiago - Chile
Telefone: 525-1256

ARGENTINA

. ABRAHAM LEONARDO GAK
Secretário Geral da Universidade de Buenos Aires
Viamonte, 430 - Buenos Aires
Telefone: 311- 1988 - 1808
Caixa Postal: 1053
Telex: 18694 IBUBA - AR

. SANTOS COLABELLA
Subsecretário General da Secretaria de Planificación Presidencia de la Nación
H. Yrigoyen, 250 - 8º piso - Buenos Aires
Telefone: 34-0342
34-6106

BRASIL

. ANTONIO AUGUSTO OLIVEIRA AMADO
Coordenador de Assistência Técnica e Desenvolvimento de Recurso Humanos da SOF- SEPLAN
SQN 516 Lote 08 Edifício SOF - Brasília
Telefone: 347-4747 Ramal 329
CEP: 70000

. BRASILMAR FERREIRA NUNES
Professor Doutorado Flacso/UNB
Universidade de Brasília - Prédio Multi-Usos - Brasília
Telefone: 274-9189

. DIELAI CARVALHO PEREIRA
Coordenador SEMOR/SEPLAN
Esplanada dos Ministérios B. "C" Sala 241 - Brasília
Telefone: 226-2504
217-1135

. EDMIR SIMÕES MOITA
Técnico de Planejamento da SEPLAN
Telefone: 215-4644
215-4640

. EDUARDO HITIRO NAKAO
Consultor do Banco Central do Brasil
Telefone: 233-9160
Brasília

. ELCIOR F. DE SANTANA FILHO
Consultor Especial - Diretoria Área Externa do Banco Central do Brasil
Telefone: 214-1919
214-1916
Brasília

. EUCLIDES TENÓRIO JUNIOR
Coordenador Projeto Saipe SEPLAN/SRH
Edifício BNDES - 16º andar - Brasília
Telefone: 223-2016
215-4401

. FABIANO GARCIA CORE
Analista do Orçamento da SOF/SEPLAN
SQS 516 Lote 08 Ed. SOF - Brasília
Telefone: 273-1090

. GUILHERME C. DELGADO
Técnico de Pesquisa e Planejamento IPLAN/IPEA
SBS Ed. BNDES 9º andar - Brasília
Telefone: 224-9424

. HAROLDO NAZARENO MELO MONTEIRO
Chefe de Divisão do Banco Central do Brasil
Ed. Sede do BACEN - 10º andar - Brasília
Telefone: 214-1075

. JOÃO BRÍGIDO BEZERRA LIMA
Coordenador de Estudos Institucionais SEPLAN/SEMOR
Esplanada dos Ministérios - Ministério da Cultura - 2º andar
Brasília
Telefone: 223-4351

. JOÃO CARLOS BECKER
Coordenador-Executivo do CENDEC/IPEA
SGAN 909 Módulo E - Brasília
Telefone: 274-4762

. JORGE CAMPOS
Secretário Adjunto da SAD/MF - Secretaria de Administração do MF
Esp. dos Ministérios Bl. "P" Sala 405 - Brasília
Telefone: 225-6331
225-8017

. JOSÉ ANTONIO CARLETTI
Sec. Adj. MINIFAZ
Esp. dos Ministérios Bl. "P" 4º andar s/425 - Brasília
Telefone: 223-2329
2232906
Telex: (061) 1104

. JOSÉ HAMILTON DE OLIVEIRA BIZARRIA
Técnico IPEA
Ed. BNDES 7º andar Setor Bancário Sul - Brasília
Telefone: 2245644

. JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT
FUNCEP/ENAP
SAIS Área 01 - Funcep - Brasília
Telefone: 245-5909 Ramal 214

. JOSÉ ROMEU DE VASCONCELOS
Coordenador SEPLAN/SEAE
Telefone: 215-4146
Brasília

. JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA
Coordenador-Adjunto de Políticas Fiscal SEAE/MF
Esp. dos Ministérios Bl. "P" Sala 325 - Brasília
Telefone: 223-7284

. LELIO RODRIGUES
Coordenador CAR/SSPG/SEPES/SEPLAN-PR
Telefone: 215-4378
Brasília

. LICIO SILVA DE ALMEIDA GRANJEIRO
Assessor Especial da Sec. de Assuntos Econom. do MF
Esp. dos Ministérios Bl. "B" 3º andar - Brasília
Telefone: 226-3732
225-0723
225-5128

. LUIZ TACCA Jr.
Coordenador de Estudos e Pesquisas SOF/SEPLAN/PR
Av. W/3 Norte Q. 516 Bl. 8 Lote D - Brasília
Telefone: 273-9814

. MARCUS VINICIUS DA COSTA VILLARIM
Diretor Substituto da Divisão de Estudos e Planejamento da Secretaria do Tesouro Nacional
Anexo do Ministérios da Fazenda Sala 105 - Brasília
Telefone: 225-0103
226-9335 Ramal 70

. MARIA LIZ DE MEDEIROS ROARELLI
Assessora da SEPLAN
SQN 116 Bl. "F" Aptº 415 - Brasília
Telefone: 274-6791

. MARIA SONALBA L. L. MATIAS
Assessora do Sec. da SEMOR/SEPLAN
SQS 207 Bl. "F" Aptº 311 - Brasília
Telefone: 244-4477

. PAULO DE MATOS FERREIRA DINIZ
Coordenador/CEDAM-FUNCEP
Sais Área 01 - Brasília
Telefone: 245-5909 Ramal 168

- PAULO PENHA DE LIMA
  Técnico da FUNCEP
  Sais Área 01 - 1º andar - Brasília
  Telefone: 245-5909 Ramal 131
  245-5730

- PAULO ZOLHOF
  Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPLAN/IPEA
  Telefone: 224-5644
  Brasília

- PEDRO BERGAMO
  Técnico de Planejamento e Pesquisa SPLAN/IPEA/IPLAN
  SQS 207 Bl. "F" Aptº 505 - Brasília
  Telefone: 225-4350 Ramal 385

- RAIMUNDO TADEU CORRÊA
  Assessor da Presidência/FUNCEP
  Sais Área 01 2º andar - Brasília
  Telefone: 245-5086

- RENATO CARRERI PALOMBA
  Secretário de Controle Interno do Ministério da Fazenda
  Ed. Intercon - SRTVS Bl. N 6º andar S/601 - Brasília
  Telefone: 225-7188
  225-1423
  Telex: 1373
  CEP: 70330

- REYNALDO ARCIRIO
  Coordenador SEPLAN/SEST
  Telefone: 225-8763
  Brasília

- ROBERTO FIGUEIREDO GUIMARÃES
  Assessor da Secretaria do Tesouro Nacional
  Anexo Ministério da Fazenda Ala "A" Sala 125 - Brasília
  Telefone: 225-2145
  Telex: 1014

. ROBERTO SERZANINK
Subsecretário da Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN
Esp. dos Ministérios Bl. "C" 8º andar - Brasília
Telefone: 226-4141

. RONALDO RAMOS VASCONCELLOS
Técnico Planejamento e Pesquisa - CENDER
SAGN 908 Mod. "E" - Brasília
Telefone: 274-4762

. ROSINETHE MONTEIRO SOARES
Assessora da SEPLAN/ASPAR
SHIS QI 16 Conj. 2 Casa 5 - Lago Sul - Brasília
Telefone: 248-5470
248-2577

. VALDERY FROTA DE ALBUQUERQUE
Assessor SEPLAN
Seplan, Sala 782 - Brasília
Telefone: 225-7364
215-4492

CHILE

. LUIS URRUTIA
Subdiréctor de PPTOS
Direción de Presupuestos
Teatinos, 120 - Santiago
Telefone: 710672

COLÔMBIA

. FRANCISCO AZUERO ZUNIAGA
Subcontralor General
Contraloria General de la República
Calle 18 9 - 79 P4 - Bogotá
Apartado Postal 32437
Telefone: 2823705

ECUADOR

. STALIN NEVAREZ R.
Director Nacional de Presupuesto
Ministerio de Finanzas
Av. 10 de Agosto 1655 - Quito
Telefone: 562-933

ESPANHA

. JOSE ANTONIO GARCIA GARCIA
Consejero Tecnico - Direcion General de Planificacion
Ministerio Economia y Hacienda
Paseo de La Castellana 162, 3a. Planta - Madri
Telefone: 259-6816

GUATEMALA

. CARLOS E. GONZALES
Director de Planificacion Global
Secretaria de Planificacion Economica
Edificio del Ministerio de Finanzas Publicas - Guatemala
Telefone: 24-774

. PERCY A. MCNUTT
Director Estudios Economicos
Banco Central de Guatemala
7 Av. 22-01 Zona 1 - Guatemala
Telefone: 81332

HONDURAS

. FELICIANO HERRERA
Asesor Tecnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Las Colinas 2106, Tegucigalpa DC, Honduras
Telefone: 22-81-04

MEXICO

. ALEJANDRO REYNOSO DEL VALLE
Asesor del C. Secretario
Secretaria de Hacienda y Crédito Público
Palacio Nacional, 2º Patio Mariano 3º piso - Of. 3084 - Mexico, DF
Telefone: 542-3540 - 518-4890

PANAMÁ

SANTOS MARTINEZ GUERRA
Subdirector de Presupuesto
Ministerio de Planificacion
Via España 120 - Panamá
Telefone: 69-6960

PERU

JULIA SANCHEZ DE LA CRUZ
Jefe del Gabinete de Asesores del Ministro de Economia y Finanzas
Av. Brasil 367-358 - Lima
Telefone: 321-538 - 326-793

REPÚBLICA DOMINICANA

JORGE HERRERA LA ZALA
Director de Planificacion
Ofina Nacional de Planificacion
Av. Anacaona n99, P 4 Santo Domingo
Telefone: 687-1870

URUGUAI

MANUEL A. RODRIGUES
Director de Division de Sistemas Administrativos
Oficina Nacional del Servicio Civil
Luis Alberto de Herrera, 3050 y JP Varela - Montevideo
Telefone; 80-8110 interno 1148

VENEZUELA

EMETERIO GOMES
Asesor
Comision Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)
Ed. Galerias Bolivar - Piso 8, Oficina 82-A Sabana Grande - Caracas
Telefone: 72-3202

ESTRUCTURA Y TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO DE ARGENTINA: IMPACTO SOBRE LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS

Héctor Gambarotta *

---

* El autor es consultor del Proyecto ILPES/PNUD RLA-86-029 en el ámbito de la Coordinación del Area de Programación del Sector Público del ILPES. Hasta abril último el autor se desempeñó como Subsecretario de Coordinación y Desarrollo en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Los conceptos expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los de la organización. Julio de 1989.

Introducción

Este trabajo se ocupa del tamaño del sector público en Argentina, tiene por objeto precisar algunos determinantes fundamentales de su crecimiento en épocas recientes y proponer una aproximación institucional para su tratamiento como parte integrante de un encuadre macroeconómico global. Su enfoque se circunscribe a la definición del sector público corrientemente aceptada en nuestro país y toma como período de anàlisis los últimos veinte años desde 1970 hasta el presente.

Se hace necesario ubicar este tema en el marco del ajuste al que se ve sometida la economía argentina como consecuencia de la presión que ejerce el endeudamiento externo sobre las cuentas fiscales. Presión que se manifiesta en fuerzas contrapuestas sobre el nivel de gasto público: una, empujàndolo al alza para hacer frente al devengamiento de intereses; otra, induciendo su reducción para morigerar la demanda agregada a fin de incrementar la disponibilidad de divisas para servir la deuda.

Interesa indagar hasta dónde esta dualidad modificó la composición del gasto público, alterando su influencia sobre la actividad económica doméstica al incidir en su efecto multiplicador y redefinir su impacto acelerador.

La primera parte del trabajo explicita el caràcter de la competencia por los recursos públicos en tiempos de ajuste, identifica los factores que contribuyen a generar una tension presupuestaria y formula una propuesta para su anàlisis. En una segunda instancia, se realiza una evaluación cuantitativa de tal propuesta a partir de los datos disponibles. Y, finalmente, se extraen algunas conclusiones que puedan servir para un mejor diseño de políticas macro-económicas en el futuro, mejorando su coordinación, teniendo en cuenta que habrà que convivir con el problema de la deuda por un período prolongado de tiempo prestando atención a su incidencia sobre la marcha de la economía nacional.

1. La Competencia por los Recursos Públicos en Tiempos de Ajuste

Tradicionalmente el comportamiento del gasto público ha sido asociado al avance en el grado de complejidad de una economía. Adolf Wagner (1893) enunció su "ley" correlacionando el desarrollo económico con el necesario aumento de las erogaciones estatales; luego, en este marco asociativo se inscribió la postulación de los principios del estado de bienestar (welfare

state) que se gestara como vía de escape a la crisis de los años treinta a partir de las formulaciones de John Maynard Keynes (1936). Según estas visiones el gasto público aumentaba como consecuencia del crecimiento económico y, si este mermaba, debía aumentar aún màs para recuperar el sendero de expansión.

Fue a mediados de la década del cuarenta cuando Colin Clark (1945) se preguntó acerca de los límites de la incidencia del Estado en una economía mixta, abriendo una línea de investigación que recién iba a ser tomada con énfasis veinte años después cuando emergió la preocupación por la productividad de los recursos manejados por el gobierno y su costo de oportunidad para la sociedad en su conjunto como consecuencia de la persistencia de fuertes desequilibrios en las cuentas fiscales. 1/

Estos lineamientos de anàlisis -centrados en el tamaño del Estado y su eficiencia- como sucediera en otras ramas de la economía se trasladaron como modalidades de enfoque del tema en los países en vías de desarrollo. 2/ Sin embargo, las particularidades estructurales del subdesarrollo llevaron a complementar este listado de factores que inciden sobre el nivel del gasto público. A las demandas del desarrollo y la compensación del ciclo económico por un mayor monto de erogaciones gubernamentales, se sumaron argumentos que refuerzan dicha tendencia basados, por un lado, en la fijación de remuneraciones salariales en el Estado arrastradas en sus niveles por las mejoras en términos reales alcanzadas en el sector privado 3/, y por otro lado, apoyados en la inercia del nivel de gasto derivada de las precarias técnicas de preparación presupuestaria que generan una inflexibilidad del gasto a la baja al proyectarse año tras año estructuras de erogaciones sin mayores revisiones. 4/

1/ El trabajo de Peacock y Wiseman (1967) para el Reino Unido inaugura un tipo de tratamiento de las cuestiones relacionadas con la productividad del sector público que se ha constituido en un perfil clàsico de anàlisis.

2/ Sobre la vigencia de la ley de Wagner en países en vías de desarrollo se ha escrito mucho. Ver, por ejemplo, Diamond (1977) y Ram (1987).

3/ Baumol (1967) desarrollo el argumento general acerca de la asociación entre remuneraciones de distintos sectores independientemente de la productividad del trabajo en cada uno de ellos. Este principio se ha extendido a la correlación de remuneraciones entre el sector público y el sector privado .Cuando el sector público fija sus salarios siguiendo pautas del sector privado, se produce un encarecimiento relativo de los servicios que presta el Estado, al ser los mismos màs intensivos en el uso de mano de obra que el resto de la economía.

4/ Esta observación ha sido elaborada por Wildavsky (1974).

Así, pueden reconocerse cinco elementos bàsicos de presión sobre la asignación de los recursos públicos; dos asociados a la propia evolución de la economía en su conjunto emergentes de una presión social: (i) aquél resultante de las necesidades del desarrollo económico (Wagner) y (ii) aquél derivado de las urgencias de las fluctuaciones de la economía (Keynes); dos ligados a factores que tienen que ver con el caràcter burocràtico de la gestión pública: (iii) aquél surgido de las modalidades de negociación colectiva de los salarios de los agentes estatales (Baumol) y (iv) aquél de naturaleza inercial impulsado por la precariedad de la programación presupuestaria (Wildavsky); uno, finalmente, inducido por los desequilibrios financieros que se manifiestan como consecuencia del desborde histórico del gasto respecto de las posibilidades ciertas de afrontarlo: o sea (v) aquél causado por los requerimientos del servicio de deudas pasadas.

Estos cinco elementos bàsicos de presión tienen su expresión en el despliegue de tres formas sustantivas de actividad pública: el Estado como empresario, el Estado como compensador (benefactor) y el Estado como regulador. Se hace necesario subrayar que estas formas refieren al criterio con que se asume la toma de decisiones y no tienen que ver necesariamente con la finalidad del gasto. El Estado asume su papel empresario cuando toma decisiones costo-efectivas dados los precios del mercado; se posiciona comp compensador(benefactor) cuando introduce consideraciones que lo llevan a definir precios-sombra, y se coloca en regulador cuando dicta normas coyunturales- relacionadas con la política monetaria y fiscal y la política de ingresos- y pautas estructurales que modelan las relaciones entre el sector público y el sector privado a mediano plazo.

En la medida que los cinco elementos bàsicos de presión actúen en plenitud, las formas sustantivas de actividad pública necesitaràn ser ejercidas con mayor coherencia. Los grados de libertad con que el Estado puede definir su accionar se reducen: o bien, se suprime la fuerza de algún elemento de presión, o bien, alguna de las formas de actividad pasa a ser dominante por sobre las demàs. Obviamente, una combinación de ambas posibilidades es factible.

Si sucediera que las presiones no logran ser consistentemente acotadas y las formas de actividad no son coherentemente coordinadas se entra en un período de crisis. El gasto público no puede ser definido ni en términos cualitativos ni en términos cuantitativos: se hace imposible establecer un perfil presupuestario socialmente aceptado.

El Esquema A delinea el escenario de la toma de decisiones que debe enfrentarse desde el Estado. Las columnas resumen el tipo de actividad del Estado y las normas orientadoras que rigen cada una de ellas; las filas presentan las presiones bàsicas que

se ejercen sobre el Estado y la forma en que ellas se ejercitan. Se indican en la matriz los núcleos donde la presión impulsa una norma orientadora dominante.

Conviene precisar el caràcter de los núcleos que se han ubicado. La presión de la demanda social por el desarrollo potencia la actividad del Estado como regulador estructural ya que lo impulsa a tomar decisiones de inversión -un indicador adecuado del grado de canalización de esta presión sería el nivel de inversión pública-. La presión social por morigerar las fluctuaciones económicas induce una preponderancia del Estado como regulador coyuntural -típica de los países avanzados pero débil en los países en vías de desarrollo cuando se trata de reducir el gasto para moderar la demanda agregada- un indicador propio del ejercicio de esta actividad sería la reducción de las erogaciones estatales en épocas de alta inflación diagnosticada como consecuencia de un exceso de demanda.

Las dos fuentes de presión burocràtica son ejercidas tratando de imponer por un lado, un precio-sombra al salario público determinado por la comparación de su valor con aquél verificado en las remuneraciones pagadas por el sector privado en ocupaciones de tipo similar; por otro lado, procurando poner un precio-sombra ligado a la asignación pasada del gasto. En ambos casos el Estado es llevado a compensar (beneficiar) a un sector- ya los empleados públicos, ya los proveedores estatales- por el grado de fuerza con que pueda influir cada uno de ellos en sus decisiones. Los indicadores que pueden evaluar tal incidencia resultan evidentes: en el primer caso, es el grado de asociación entre remuneraciones públicas y privadas; en el segundo caso, el grado de permanencia en el tipo de una estructura por finalidad dada del gasto público.

La fuente de presión financiera sobre el nivel de erogaciones estatales se expresa requiriendo un accionar del gobierno basado en los principios de costo-efectividad dictados por el mercado a partir del entendimiento que tal accionar resultarà en una reducción efectiva del resto de las presiones, dando así lugar para el cumplimiento de los compromisos por deudas.

Los tiempos de ajuste se caracterizan por un aumento de la presión financiera y una resistencia de las demàs fuentes de presión a dejar de ejercer su influencia. El período crítico se instala cuando el càlculo presupuestario deja paso a la discrecionalidad como forma dominante del criterio de asignación de recursos públicos.

Esquema A

FUNCIONES DEL ESTADO Y PRESIONES SOBRE SU ACTIVIDAD

Presión básica sobre el Estado	Tipo de función del Estado: Forma de expresión	Criterio Orientador	Empresaria: Defectividad de costos	Benefactora: precios sombra	Reguladora: Coyuntura: ajuste balance macro	Reguladora: Estructura: modelo de crecimiento
DEMANDA	-Por desarrollo económico a mediano plazo -Por control del ciclo económico a corto plazo				0	0
OFERTA	-Por mayores salarios -Por mantenimiento inercial de la estructura del gasto			-) 0 -		
FINANCIERA	-Por respeto de una restricción presupuestaria fijada exógenamente		0			

2. Los Fenómenos Institucionales como Variables del Diseño de Política Macroeconómica

El contexto político global en el cual se inscribe una estrategia de ajuste cuando esta entra en su período crítico es decisivo para perfilar su diseño. En grandes líneas, pueden definirse dos espacios: el campo del autoritarismo y el campo de la democracia.

El campo del autoritarismo ha demostrado en Argentina una notoria inhabilidad para resolver el problema económico a largo plazo. Principalmente se ha señalado la incompatibilidad entre el ejercicio excluyente del poder y los postulados de liberalización económica que impulsan los organismos financieros internacionales como una de las raíces fundamentales del fracaso. 5/
El campo de la democracia luego de màs de un lustro de vigencia también ha mostrado dificultad para vencer obstàculos económicos derivados del ajuste. 6/ Sin embargo, màs allà de tal limitación existe consenso en la sociedad argentina acerca de la necesidad de encontrar formas de resolución económica en el marco de la democracia.

Dado este encuadre global, resulta evidente que la vigencia de las instituciones abre instancias de compromiso en el diseño de la política económica donde se manifiesta la necesidad de coherencia en el planteo de las distintas funciones del Estado expuestas en el apartado anterior.

El problema bàsico es que la coherencia de funciones debe manifestarse en distintas instancias institucionales que por sí mismas, dado su relativo grado de autonomía, pueden mostrar diferentes apreciaciones acerca de cuàles son sus objetivos y qué restricciones deben ser respetadas.

El Esquema B explicita la estructura institucional del sector público en Argentina. Cada una de las instancias identificadas definirà su acción ponderando los distintos tipos de función del Estado y evaluando las diferentes presiones bàsicas que se ejercen sobre su presupuesto. Por ejemplo, las empresas publicas estableceràn su nivel de gasto teniendo en cuenta un marco dado por el caracter regulador del Estado que responde a una voluntad política determinada para enfrentar las demandas sociales y, en ese marco, asumiràn un compromiso en su propio despliegue de funciones como ente empresario y benefactor.

5/ Díaz Alejandro (1983).

6/ Ver Gambarotta (1988)

Esquema B

SS SECTOR PUBLICO ARGENTINO

Sector Público	Gobierno	Administración Nacional	Administración Central Cuentas Especiales Organismos Descentralizados
		Provincias y Municipios	
		Sistema de Seguridad Social	Regimenes previsionales nacionales, provinciales y municipales/obras sociales
	Empresas		Empresas y sociedades del estado nacional, provinciales y municipales Empresas con mayoría o centro estatal Bancos nacionales,provinciales y municipales Empresas binacionales

Todas y cada una de las instituciones enumeradas ven sujeto su accionar al encuadre planteado en el Esquema A. Tal encuadre en un sistema político democràtico puede ser abordado con distinto enfoque por las diferentes instituciones; el sector público agregado puede estar repondiendo a un cúmulo de criterios de decisiones inconsistentes vistos desde la globalidad del gasto.

Esta inconsistencia se expresa en un desborde de la restricción presupuestaria que, o bien (i) induce un mayor déficit fiscal impulsando una escalada inflacionaria, o bien (ii) demanda una mayor presión tributaria que la planteada originariamente en el presupuesto. Ambas derivaciones -o su combinación- desestructuran los patrones de gasto de la economía haciendo màs inestable la coyuntura.

Es evidente que en épocas de ajuste -cuando la restricción presupuestaria es màs notoria- los desbordes son màs nocivos: ya, acelerando la inflación con mayor virulencia, ya reclamando mayores contribuciones del sector privado. La situación tiende a agravarse cuando estos desbordes no pueden ser acotados siguiendo la norma política de discusión parlamentaria del presupuesto antes del ejercicio fiscal, de manera que la coyuntura transcurre virtualmente sin restricción presupuestaria cierta.

Sin un compromiso presupuestario por delante, los grados de libertad que adquiere cada institución para hacer prevalecer su juicio sobre su propio nivel de erogaciones es mayor; frente a ello, la Secretaría de Hacienda -responsable de los movimientos de la caja de la Tesorería- tiende a aumentar su grado de discrecionalidad para disciplinar el gasto en cada uno de los àmbitos de la actividad estatal. Se tiende así a generar una suerte de juego de evasión de la restricción presupuestaria hacia dentro del sector público y un juego de evasión de las tributaciones en el sector privado cuando la Secretaría de Hacienda resulta perdidosa en el primer juego e intenta pasar a los particulares el costo del mayor nivel de erogaciones globales.

El juego de evasión de la restricción presupuestaría puede presentarse con Provincias emitiendo bonos, empresas públicas aumentando su endeudamiento con el sistema bancario, el sistema de previsión reclamando la afectación específica de nuevos impuestos. En definitiva, cada institución tiene a su disposición distintos mecanismos para hacer efectivo su juego al carecerse de una norma política -el presupuesto- que la limite en su accionar.

Una Secretaría de Hacienda perdidosa en ambos juegos implica el desarrollo de un gasto público creciente con financiamiento decreciente, ampliando la brecha del déficit fiscal y realimentando el proceso inflacionario. La institucionalidad del fenómeno es transparente: se trata de un Estado cuyas funciones

no son definidas consistentemente, cediendo a distintos factores de presión que modelan un gasto cuyo nivel y estructura los agentes económicos no se encuentran dispuestos a financiar.

El juego de evasión de las tributaciones contribuye a profundizar el grado de inconsistencia en la definición de las funciones del Estado ya que pone en cuestión la legitimidad de cualquiera de sus funciones. No es casual, entonces, que en tal contexto se ponga de manifiesto una inclinación ideológica a poner en tela de juicio la capacidad del Estado para emprender todo tipo de actividades.

La demanda por una reducción del gasto público adquiere un carácter general. La función empresarial es cuestionada en términos de su eficiencia; el papel compensador es objetado en su legitimidad; la actividad reguladora es discutida en su efectividad. Este antagonismo hacia el Estado en la crisis de los '80 es la contrafigura de aquella coincidencia sobre la necesidad de su intervención que caracterizara a la crisis de los años '30.

Este contraste pone de manifiesto que la creciente evolución del sector público ha estrechado los márgenes de maniobra de la política económica, ya no se trata de colmar expectativas sino que se trata de ensayar su aminoramiento. No se acrecientan alternativas sino que se reducen oportunidades; si admitimos que estos procesos no tienen porque ser necesariamente simétricos, no sólo se estrechan los márgenes de maniobra de la política económica sino que también se pierde la validez universal de sus postulados.

Sin margen y sin criterios firmes, la política económica es despojada de racionalidad, se apoya tan sólo en el principio de la reducción del Estado sin poder edificar una noción acerca de cómo efectivamente sortear la crisis. Se apela a la lógica del mercado sin reconocer las notorias imperfecciones que se presentan en la estructura real del mismo -que dista de representar un escenario compatible con los principios de la competencia pura.

Definidas las presiones que se ejercen sobre la actividad del Estado y establecidos los criterios con que ellas se procesan desde el gobierno se analizarán las tendencias que se verifican en el caso de Argentina a lo largo de las dos últimas décadas.

3. La Estructura del gasto público argentino desde 1970 en adelante 7/

A lo largo de la década del '70 el gasto público por habitante subió significativamente mientras que el ingreso disponible por habitante permanecía estancado (Gràfico 1). La economía creció pero el sector público lo hizo màs ràpidamente aumentando su participación en el producto (Gràfico 2).

A partir de 1980 se verifica un cambio de tendencia notable. El ingreso disponible por habitante se desmorona mientras que el gasto público por habitante continúa en los altos niveles que comenzara a registrar a mediados de la década pasada. Ante el deterioro de los valores globales de producto, el gasto público avanza de manera sobresaliente en su participación en la demanda agregada.

Estas dos etapas -una de crecimiento con aumento del protagonismo del sector público; otra de estancamiento con un mantenimiento de la presencia estatal- marcan con claridad dos momentos de diferenciación en el papel del gobierno: el primero ligado a su intervención como agente de la afirmación del desarrollo y la equidad distributiva, el segundo vinculado estrechamente a la administración de la crisis del ajuste.

Estos momentos diferenciados aparecen en toda su dimensión cuando se analiza la estructura del gasto público y se evalúan los criterios con que se ha procedido a la asignación de los recursos durante los últimos veinte años.

Teniendo en cuenta la estructura institucional del sector público argentino ya explicitada en el Esquema B, se hace posible ensayar una indagación acerca de cuàles han sido los factores determinantes de la estructura y tendencia del gasto público.

7/ A los efectos de poder asociar las cifras del sector público a otras estadísticas desagregadas, los datos que se manejan en este apartado asumen una versión reducida del Esquema B que: no incluye a los municipio -salvo el de la Ciudad de Buenos Aires-, sólo considera el sistema nacional de seguridad social; toma en cuenta nada màs que las 11 principales empresas públicas y no se refiere a instituciones bancarias oficiales sino a través de su impacto sobre las cuentas del Banco Central. Una versión completa de las estadísticas puede encontrarse en FIEL (1987).

GRAFICO 1

GASTO PUBLICO E INGRESO DISPONIBLE POR CADA 1000 HAB. (A '70)

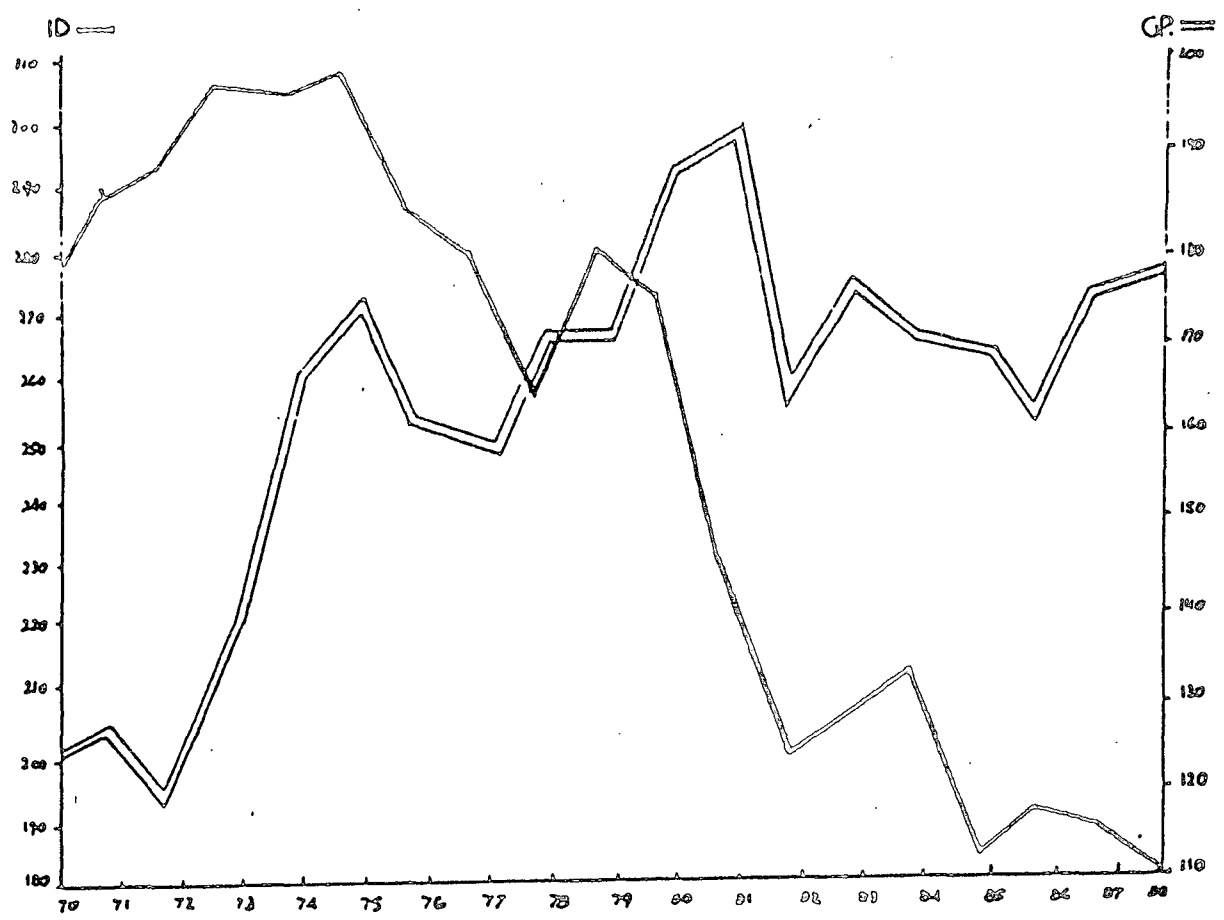
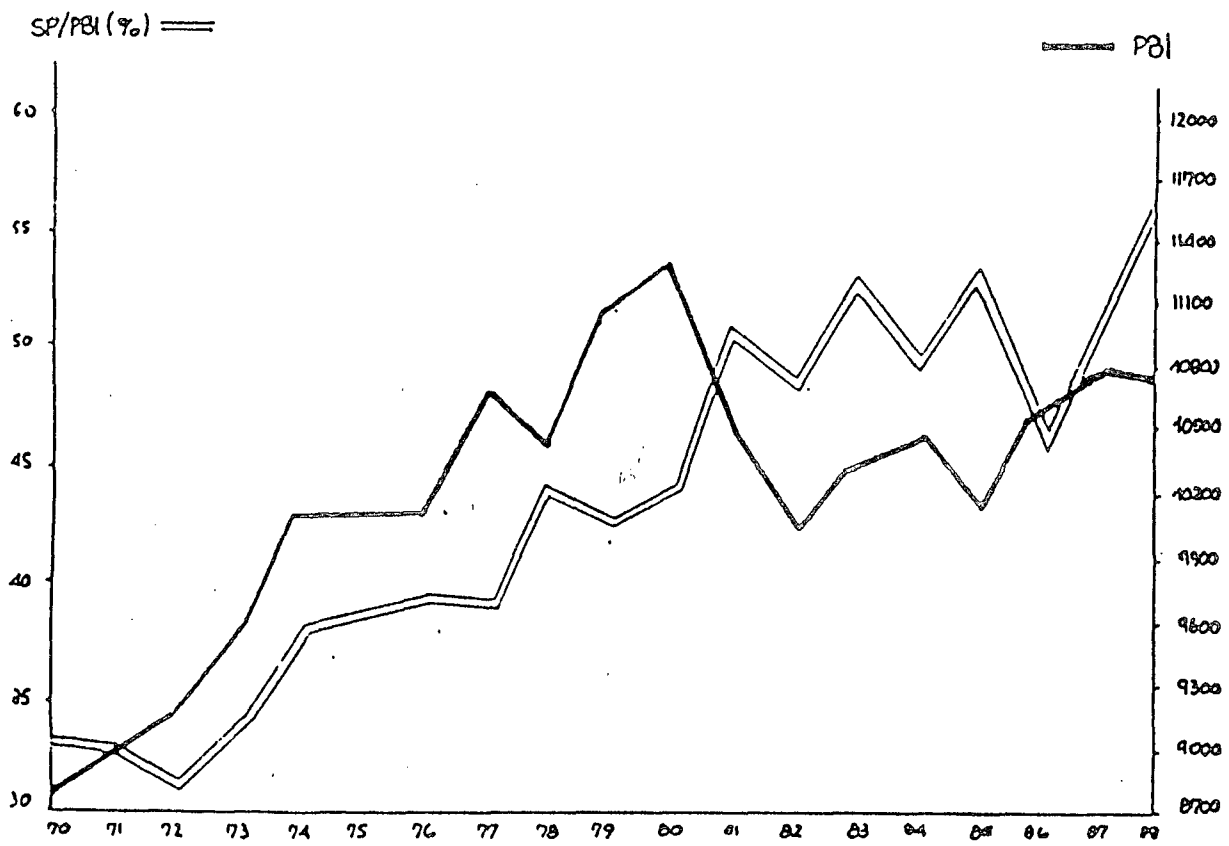


GRAFICO 2

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PBI Y
NIVEL DEL PBI REAL (A '70)



El Gràfico 3 pone en evidencia que durante la primera etapa que hemos identificado globalmente existe una llamativa estabilidad en la estructura institucional de la asignación del gasto mientras que en la segunda etapa se afirma una mayor participación de las empresas públicas, las provincias y el sistema de seguridad social, en detrimento de la administración central, las agencias descentralizadas y las cuentas especiales. El Gràfico 4 resalta las diferencias entre ambas etapas.

El comportamiento institucional del gasto a lo largo de la primera etapa tiende a confirmar la hipótesis de la inercia (Wildavsky) en la asignación del gasto por reparticiones burocràticas dada la relativa estabilidad de su estructura porcentual. Tanto gobiernos democràticos como autoritarios mantienen la misma conformación del sector público.

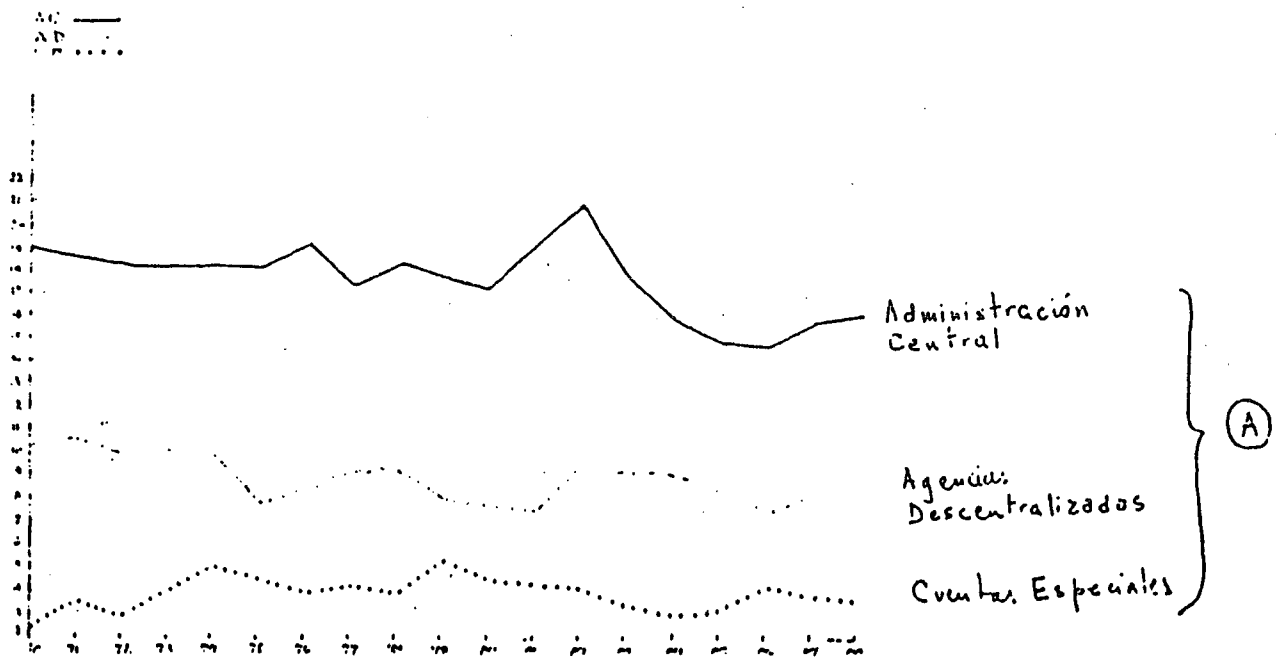
Contrasta con aquella estabilidad el cambio producido en la segunda etapa, cuya tendencia merece ser estudiada introduciendo desagregaciones diferentes y màs detalladas de las erogaciones estatales a fin de caracterizar con mayor grado de precisión las mutaciones sufridas por el papel que juega el Estado en la economía argentina. Estas desagregaciones incluyen las clasificaciones del gasto por finalidad y por funciones donde se muestra cómo hace uso de sus recursos cada jurisdicción por un lado y, por el otro, se agregan las erogaciones corrientes y de capital respectivamente.

La observación de estas clasificaciones permitirà esclarecer el grado de impacto que el gasto público alcanzó en distintas instancias de la evolución de la economía argentina durante el período que estamos estudiando. En particular, importa señalar la contribución del sector público a la formación de capital realizada desde las distintas jurisdicciones que lo componen.

La inversion fija como porcentaje del gasto público avanzó de forma reveladora a partir de mediados de los años '70, empujada por el mayor peso de las erogaciones de capital de las empresas publicas (Gràfico 5). Este manejo de la inversión califica la apreciación general hecha antes sobre la inercia de la estructura del gasto institucional: si bien las jurisdicciones mantienen su participación relativa, el gobierno militar asumido en marzo de 1976 le imprimió a cada una de ellas una tónica particular provocando una mayor incidencia de la acumulación en los usos de fondos.

GRAFICO 3

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO PUBLICO (%)



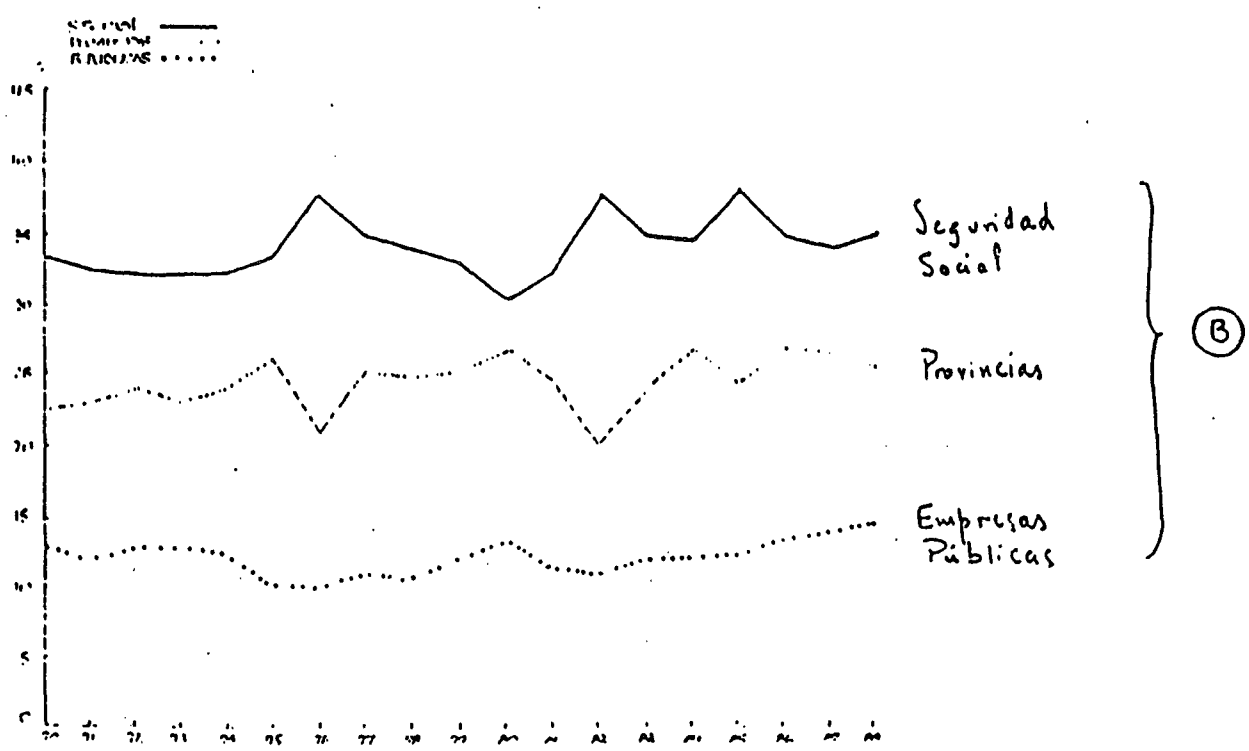
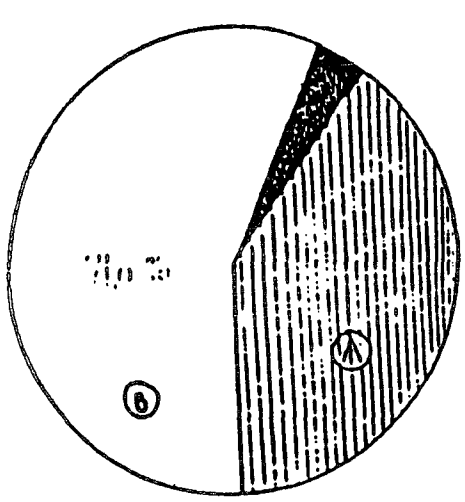
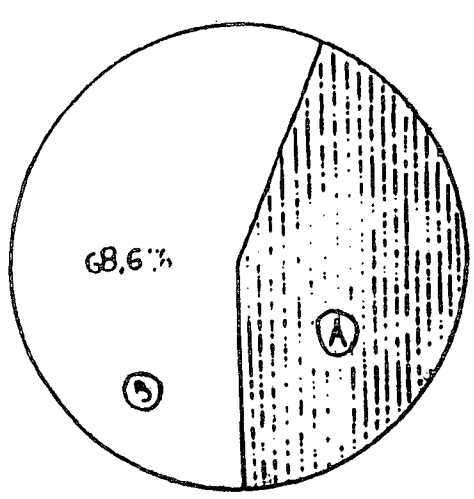


GRAFICO 4



1980-88



1971-1979

Este impulso no pudo ser sostenido en el tiempo -como se verà màs adelante, el mismo constituye una de las raíces principales del desmesurado endeudamiento externo- y, en definitiva, su productividad no resultó lo suficientemente vigorosa como se desprende del Gràfico 6 donde se compara el esfuerzo de inversión de las empresas publicas y el nivel de su producto bruto.

Es a partir de esta decisión del gobierno militar que comienzan a modelarse las bases de lo que serà un nuevo perfil del sector público en la década presente. Se quiebra el equilibrio de un sistema económico donde el Estado sostenía con mayor énfasis la demanda de consumo de corto plazo que las necesidades de ampliación de su infraestructura. Aquel Estado Keynesiano que desde los albores de la posguerra animara el nivel de actividad comienza a dar paso a un intento de llevarlo a un tenorno diferente donde su función se recostara màs sobre su perfil de regulador estructural.

Esta inclinación por una transformación del papel del Estado acompaña un conjunto de políticas que postulan una reconversión estructural de la Argentina tanto en términos económicos como sociales. Dentro de sus postulados esta estrategia incluía una redefinición del papel que habían jugado las organizaciones laborales en el país. Se trataba de quitar poder sindical a fin de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo.

La expresión de esta política fue una marcada reducción en el poder adquisitivo del salario desde 1976 en adelante. En el sector público se manifestó en todas las instituciones pero con variada intensidad en los distintos niveles jeràrquicos, ya que se persiguió el propósito de ampliar las diferenciales de remuneración entre categorías. El Gràfico 7 exhibe una comparación entre un nivel medio de remuneración en el sector público y el promedio de salarios reales de convenios industriales. Es posible inferir que en la primera etapa se dan dos fases sufiencientemente nítidas: la primera donde las remuneraciones estatales caen mientras el poder adquisitivo del salario industrial se mantiene y la segunda donde resisten mejor la caída de las remuneraciones globales.

El nivel real de sueldos estatales durante la primera fase con rezago acompaña la evolución del sector privado porque es éste a partir de las convenciones colectivas de trabajo quien establece negociadamente los aumentos nominales. Soporta mejor la caída de la segunda fase porque en ella es el Estado quien establece por decreto toda modifiación remunerativa. El efecto de

GRAFICO 5

INVERSION FIJA COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO
E INVERSION FIJA COMO PORCENTAJE DEL PBI DE EMPRESAS PUBLICAS

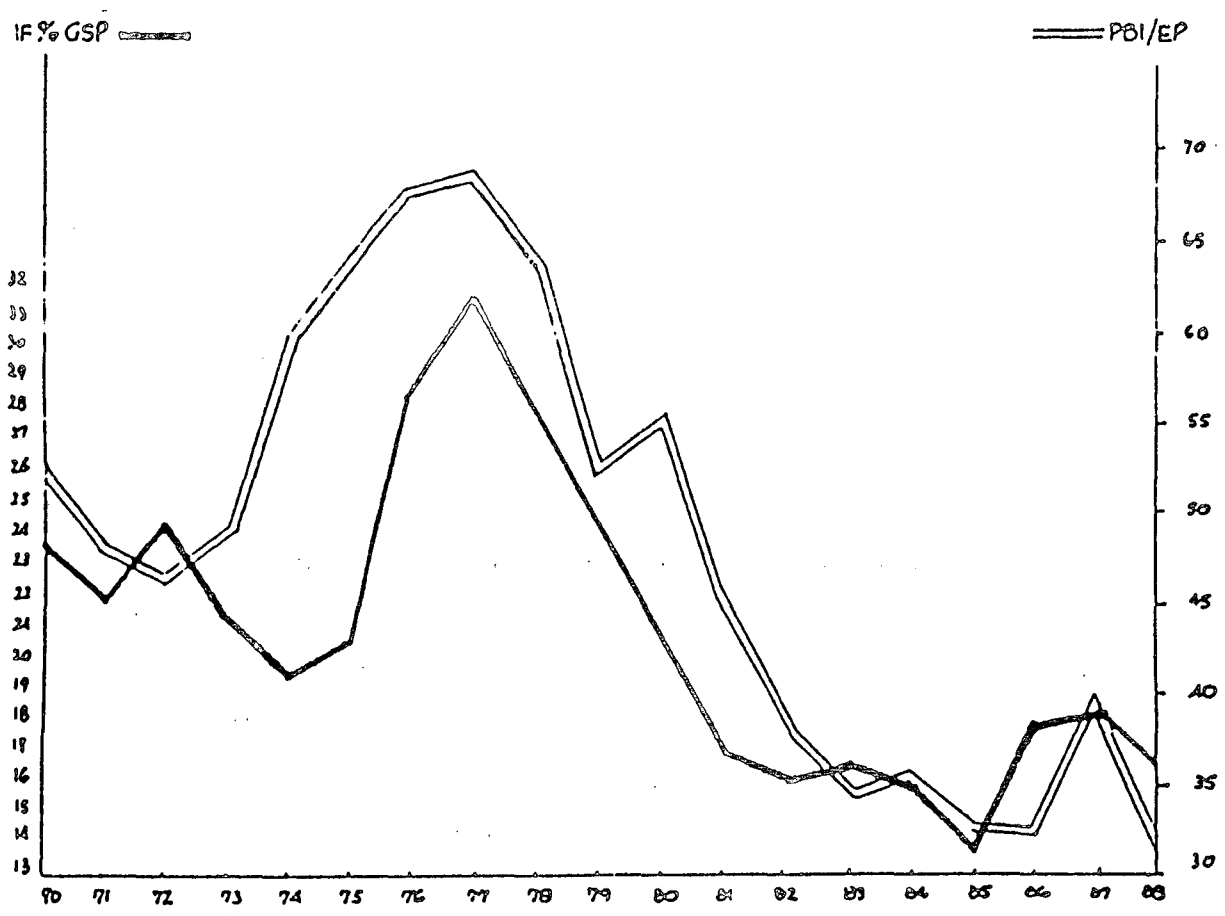
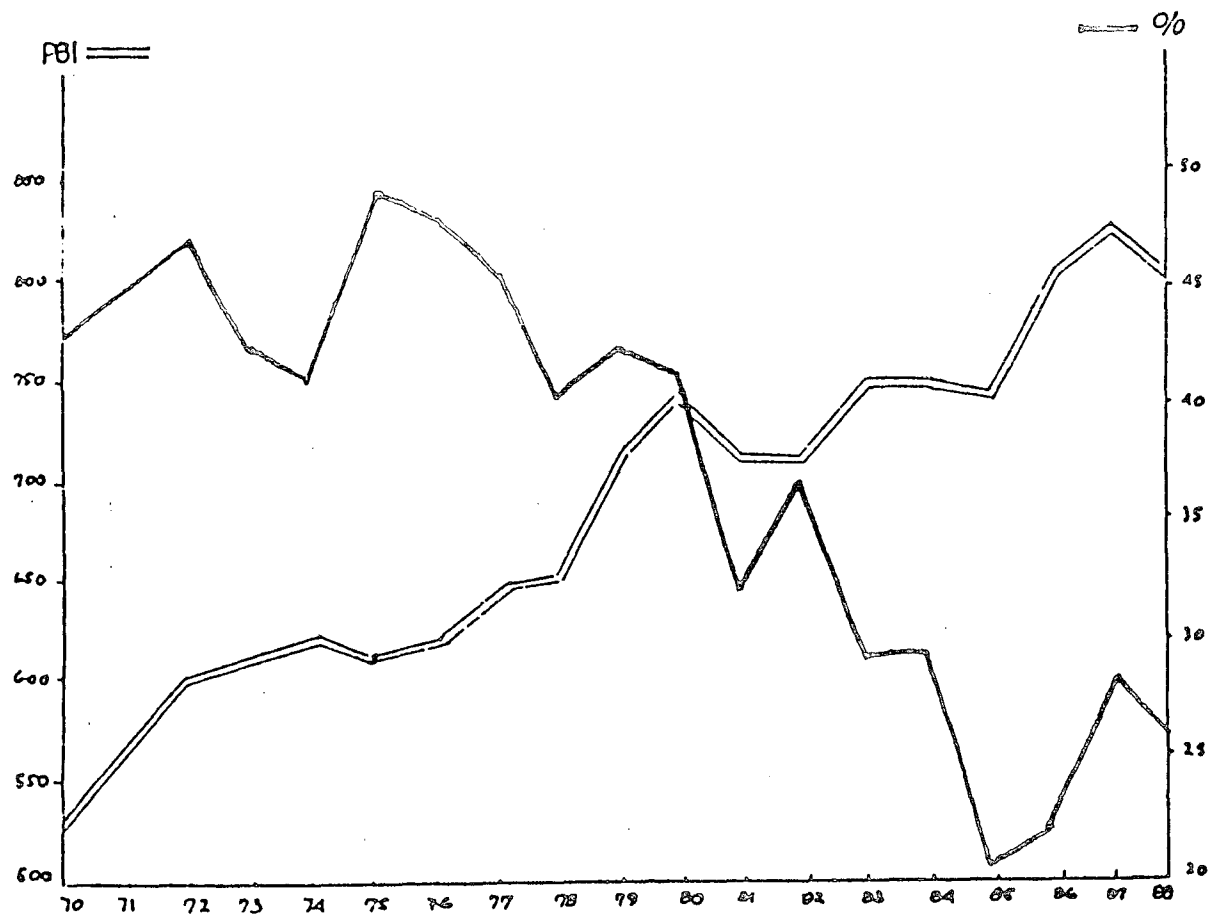


GRAFICO 6

PBI Y RELACION INVERSION VENTAS DE EMPRESAS PUBLICAS (A '70)



arrastre (Baumol) entre remuneraciones públicas y privadas presenta así una dualidad: un Estado regulador coyuntural que convalida la asociación con rezago de las remuneraciones entre ambos sectores al que le sigue un Estado regulador estructural que induce una baja del poder adquisitivo de los trabajadores, pero intenta unamejora relativa de los agentes públicos.

El Gràfico 7 también señala que las empresas públicas recorrieron tendencias mucho màs suaves a las mostradas por la administración central. En definitiva, la segunda etapa -en ambos casos- pone de relieve que los salarios reales no logran recuperar los niveles de los años '70. Por tanto, la presión salarial ha estado ausente como factor de incidencia para la suba del gasto público por largos años en Argentina contrastando con su influencia alcista de las primeras décadas de la posguerra. Aunque hay que subrayar que los asalariados de las empresas públicas lograron hacer efectiva una presión gremial por el mantenimiento de sus remuneraciones considerablemente mayor que el resto de las organizaciones laborales.

Sin embargo, el empleo público no tuvo un comportamiento tan definido como la tasa de salarios en las distintas instituciones estatales. Si bien el Estado regulador coyuntural ampliaba la masa de salarios tanto por un incremento de la ocupación como por un alza de las retribuciones al trabajo, el Estado regulador estructural no mostró coherencia al aumentar en algunas àreas el número de agentes aminorando el impacto que podría haber llegado a tener sobre la masa salarial la reducción del nivel real de las remuneraciones.

Esta evolución del empleo público se vió grandemente influida por el traspaso de la administración central a las provincias de un conjunto de servicios sociales bàsicos. 8/ En manos de las provincias estos servicios se hicieron màs intensivos en el uso de mano de obra. Durante el proceso militar el empleo provincial comienza a crecer màs ràpidamente que las ocupaciones en el resto de las instituciones (Gràfico 8). Hacia 1980 el empleo público global era tan sólo un 6% menor que el nivel de 1976 -siendo este el màs alto valor histórico que había crecido màs de un 20% respecto de las cifras del comienzo de la década-.

Sin embargo, la Tesorería no giró mayores fondos a las provincias -en términos relativos- (Gràfico 9) durante el gobierno militar con lo que, dado el comportamiento del empleo, se resintieron las posibilidades de inversión a escala local. Resulta evidente que la inclinación política durante la segunda fase de la primera etapa fue atenuar el impacto negativo de

---

8/ Sobre las modificaciones de la relación Nación/Provincias durante elproceso militar puede verse Porto y Nuñez Miñana (1981).

GRAFICO 7

SALARIOS

GRAFICO 8

EMPLEO PROVINCIAL Y SU NIVEL COMO PORCENTAJE
DEL TOTAL DEL EMPLEO PUBLICO

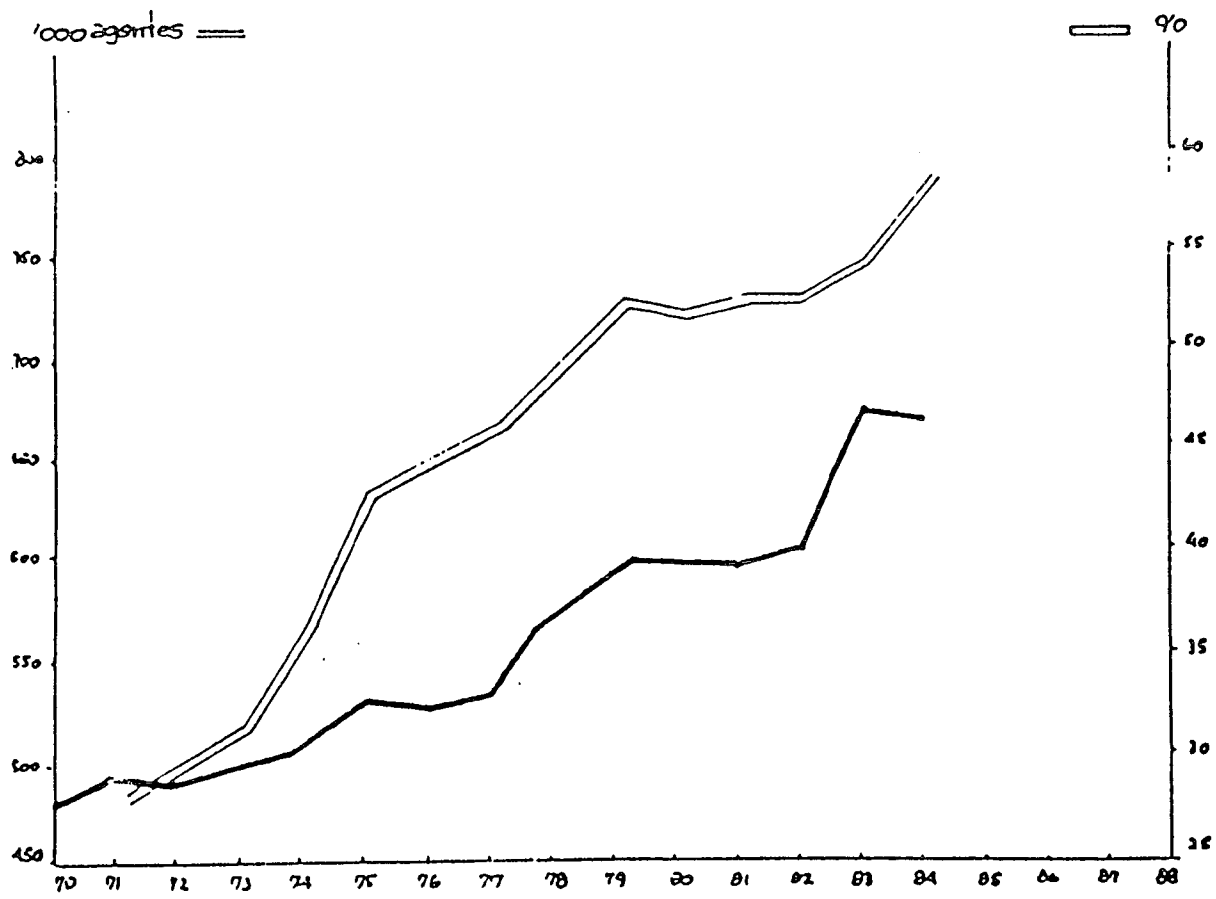
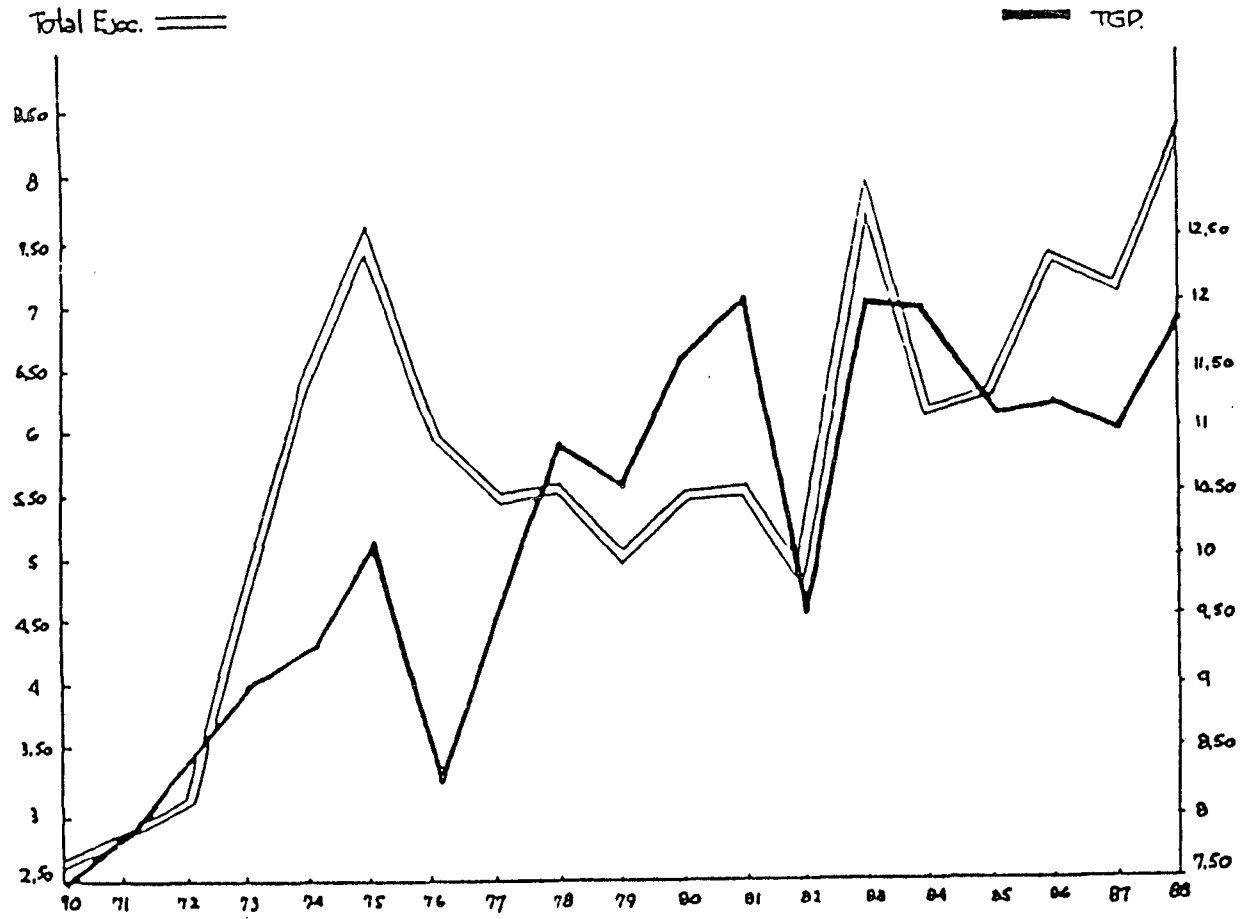


GRAFICO 9

TOTAL DE GASTOS DE PROVINCIAS Y TOTAL DE EJECUCION DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL POR PARTE DE LAS PROVINCIAS (% PBI)



instalar un Estado "acumulador" a través del aumento del empleo en regiones del país de alta vulnerabilidad social. Hubo entre la autoridad económica -responsable del giro de fondos- y la autoridad política (militar) -responsable de su asignación- una manifiesta falta de coherencia.

A partir de 1983 se instala una tendencia de crecimiento de giro de fondos hacia las provincias marcadamente superior al promedio histórico. Pero, ello se hace en un marco institucional de notoria discrecionalidad al disponer la Secretaría de Hacienda de la Nación la remisión de partidas presupuestarias sin un ordenamiento legal preciso. 9/ El gobierno democràtico desde 1983 mostró una tensión elevada en la relación entre la Nación y las Provincias, al darse la particularidad de que el partido gobernante a nivel nacional debía negociar con otra fuerza política que gobernaba la mayoría de los estados provinciales.

La precariedad legal que reglaba las relaciones financieras Nación/Provincias conspiró grandemente contra una eficiente asignación de recursos frente a la incertidumbre que rodeaba a los mecanismos de giro. Las provincias continuaron valorando al empleo público como un refugio para hacer frente a las politicas de ajuste que procuraban desplegarse desde la administración central.

El sistema de seguridad social también fue usado como refugio del ajuste. El número de jubilaciones y pensiones en vigor creció consistentemente a lo largo de todo el período analizado (Gràfico 10), haciéndolo a una tasa mayor que el crecimiento poblacional. Sólo el deterioro en términos reales de las prestaciones permitió mantener el nivel de las erogaciones del sistema en torno del 4% del PBI. (Gràfico 11).

La generalización del sistema y su bajo grado de remuneración en términos reales terminó por constituir un problema mayúsculo de índole social a medida que se prolongó el ajuste. Una amplia franja de la población se vió sometida a la fijación discrecional de sus ingresos por parte del Estado al carecer el sistema de seguridad social de toda posibilidad de autofinanciamiento -dada la exigua relación activos/pasivos determinada por la ampliación del sistema y la limitación del empleo global provocada por el ajuste-.

Va quedando delineada una modalidad de aumento del gasto a lo largo del tiempo. A la primera fase de aumento del gasto como sostenedor de la demanda agregada sucede una segunda fase a

---

9/ La Secretaría de Hacienda se manejó con adelantos transitorios a Provincias (ATN) al carecerse de un ordenamiento legal de la coparticipación federal de impuestos. Sobre sus efectos ver Porto (1984).

GRAFICO 10

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL - NUMERO DE BENEFICIOS EN VIGOR Y SU RELACION CON LA POBLACION TOTAL

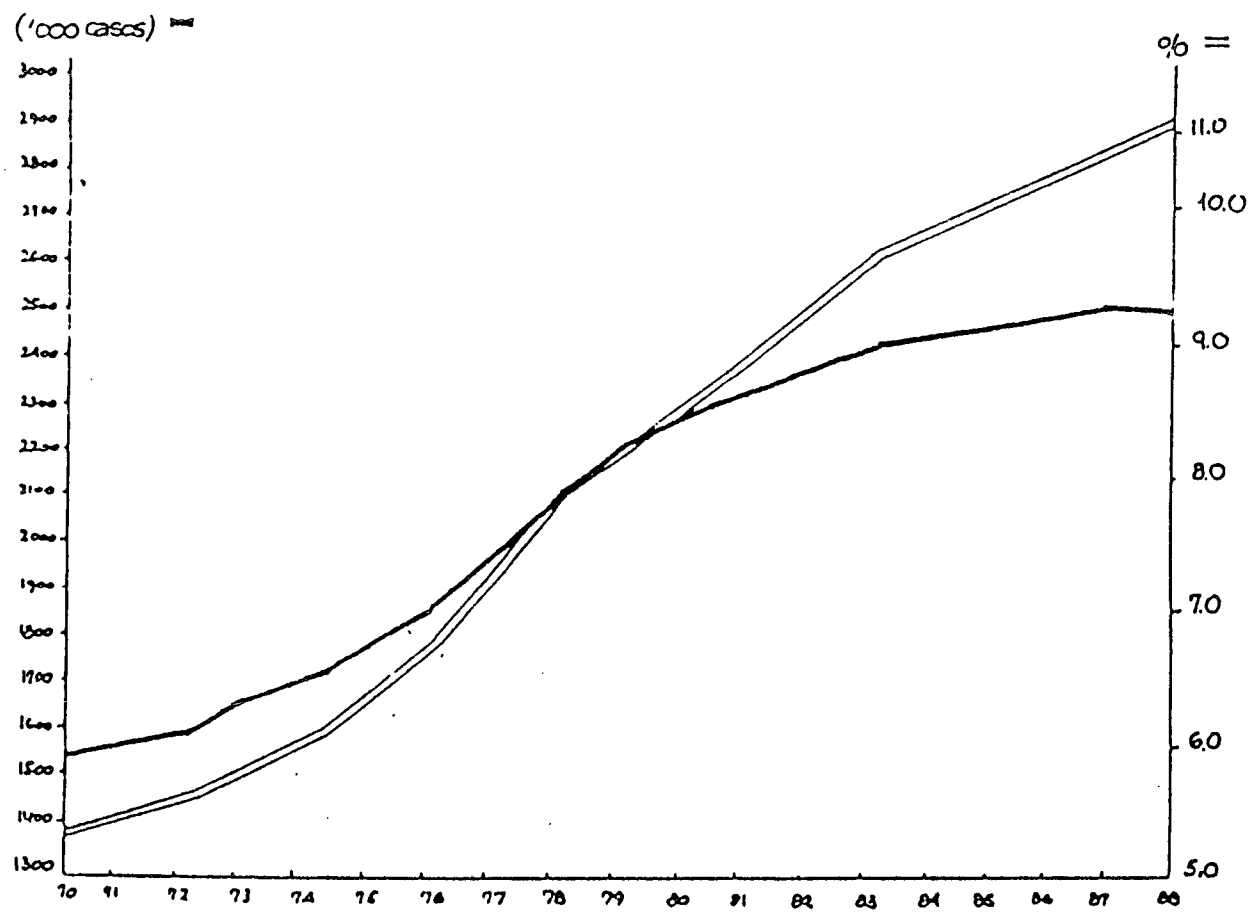
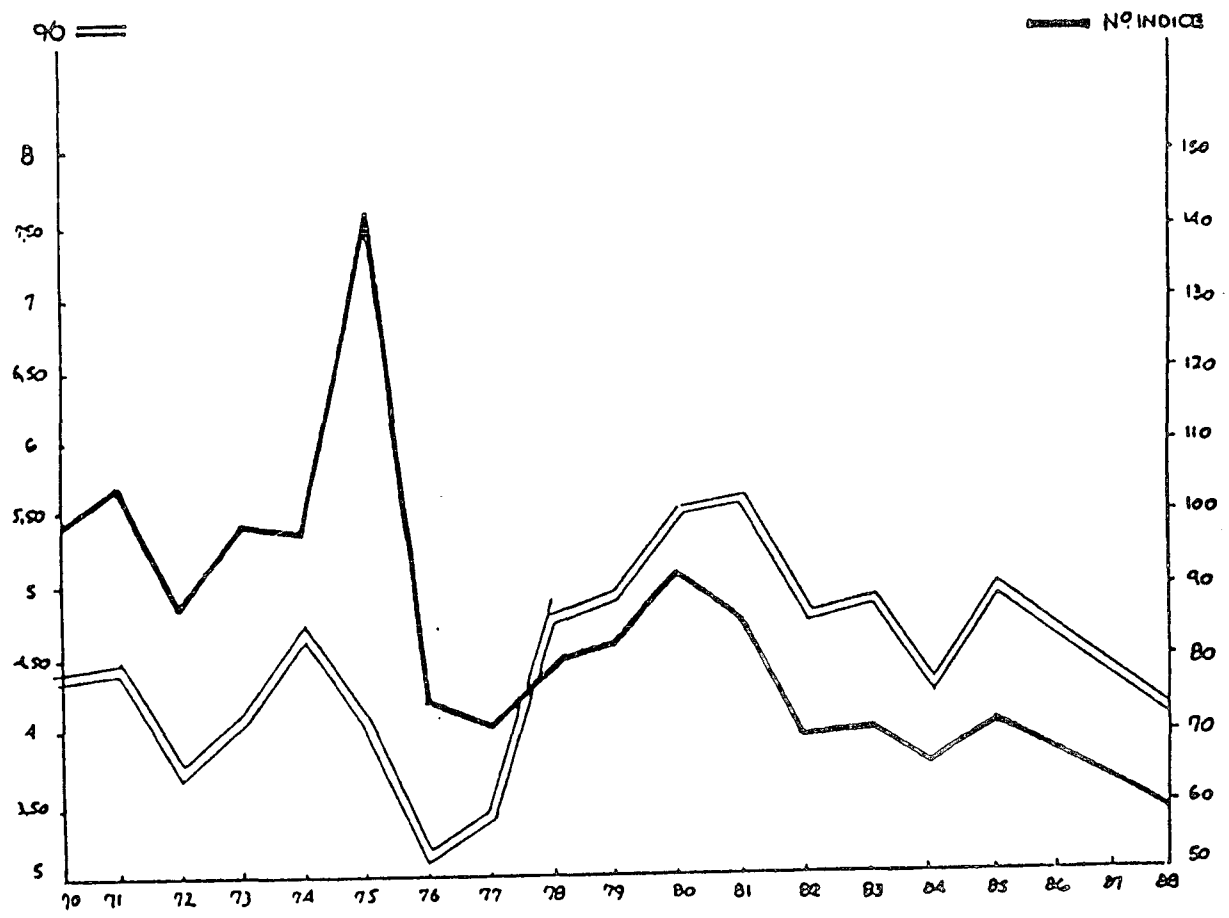


GRAFICO 11

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL - PRESTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PBI Y NIVEL REAL DE LAS PRESTACIONES POR BENEFICIARIO (Nº INDICE 1970=100)



partir de 1976 que procura reformular el papel del Estado pero que, a su vez, utiliza al gasto público como refugio para paliar los costos del ajuste. Hacia 1980 se abre una segunda etapa donde se pone de manifiesto que aquella dualidad -Estado "acumulador"/Estado "compensador"- había conducido a una crisis de financiamiento.

Se suma a ello en 1982 la estatización de la deuda externa privada que pone sobre el gobierno el deber de dar cumplimiento a obligaciones contraidas en el pasado con el aval de sus instituciones. Se hace necesario para analizar este fenómeno incorporar las actividades financieras del Estado a fin de entender màs acabadamente su efecto sobre la evolución del gasto público.

En verdad, el ordenamiento económico impuesto a partir de marzo de 1976 había introducido en la esfera financiera reformas de peso que influyeron de manera directa sobre la evolución del sector público. Las operaciones del Banco Central han estado sujetas a desequilibrios sustanciales que, en definitiva son la consecuencia de asumir funciones que avanzan sobre respaonsabilidades del Estado que deberían estar imputadas en el gasto público no financiero.

Se generó así lo que se ha dado en llamar <u>déficit cuasi fiscal</u>. El gobierno genera déficit cuasi fiscal porque busca: (a) controlar la expansión monetaria dentro de ciertos límites, (b) reducir el costo de colocación de su deuda, y (c) discriminar en favor de determinados sectores de actividad económica. El Banco Central para cumplimentar (a) y (b)inmoviliza depósitos de los bancos (impone encajes) y los remunera; para desplegar (c) regula la tasa de interés y otorga tipos de cambio preferenciales.

Como corolario de estas pràcticas, el Banco Central de la República Argentina con el tiempo ha pasado a ser acreedor neto a tasa de interés regulada (real negativa), a tasas ajustables por precios (en la mayoría de las operaciones con plazo de repago incierto) y por tipo de cambio (muchas veces preferencial) y es deudor neto a tasa de interés libre (real positiva).

El resultado cuasi fiscal de cada período (devengado o de caja) es la diferencia entre los intereses y ajustes de <u>todos</u> los activos del Banco Central y los intereses y ajustes de los pasivos representados por las inmovilizaciones <u>remuneradas</u>. Al ser los activos a tasa y ajuste negativos en términos reales y de lenta recuperación, mientras los pasivos crecen en términos reales y son de pagos de alta periodicidad se genera un

desequilibrio deficitario para el fisco en cabecera del Banco Central. 10/

El Gràfico 12 presenta el déficit cuasi fiscal que se ha producido en Argentina como consecuencia de las pràcticas financieras expuestas. Estos valores expresan también una forma de refugio del ajuste: el Banco Central preserva el negocio bancario privado remunerando encajes que se fijan para mentener una restricción a la expansión monetaria y compensa a las actividades productivas de tal restricción al otorgarles tasas de interés reguladas, extensiones de plazos para el repaso de sus obligaciones crediticias y tipos de cambio preferenciales para saldar sus prestamos del exterior.

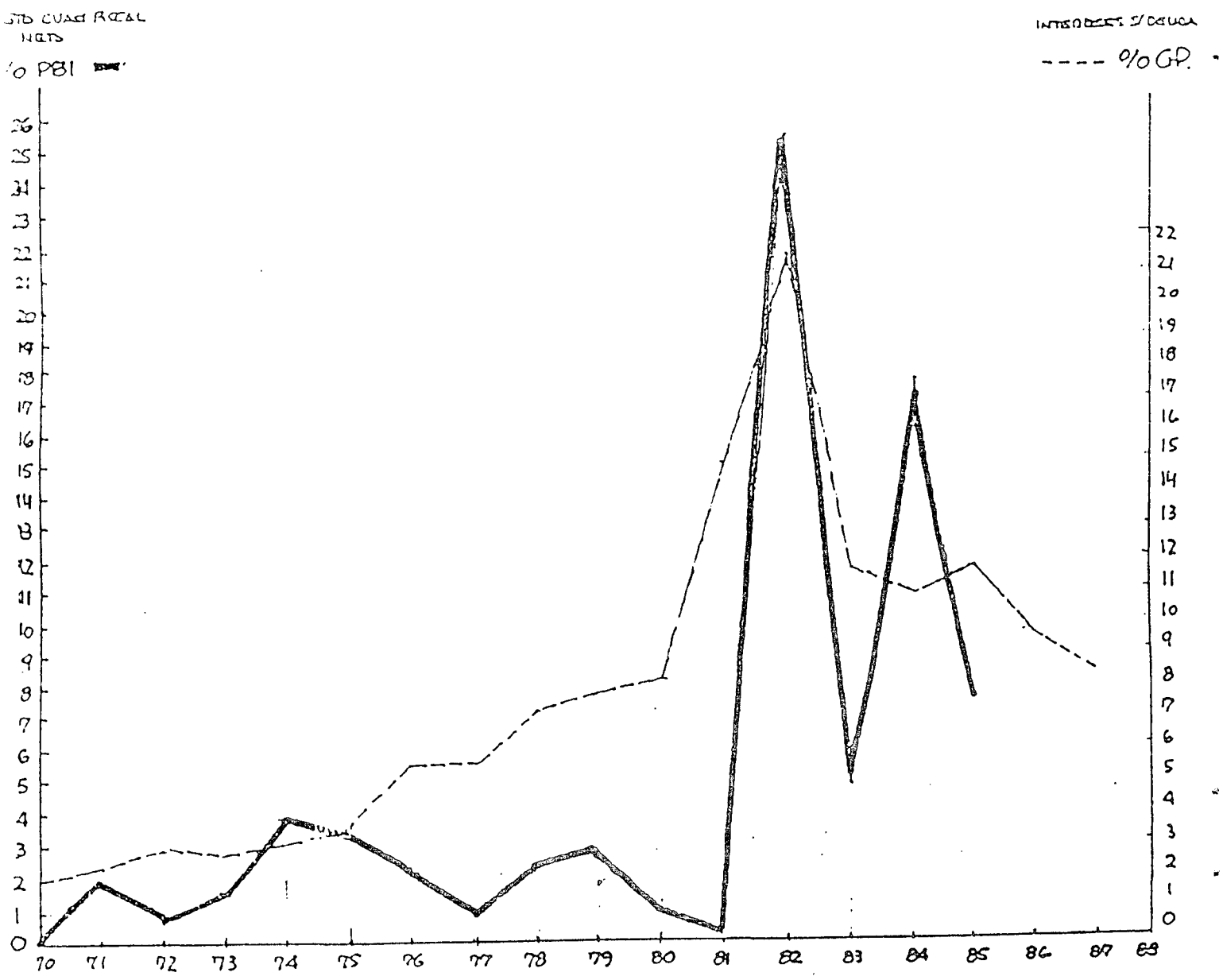
El Estado benefactor (compensador) extiende su grado de influencia hacia el Banco Central convirtiéndolo en un activo instrumento de transferencias patrimoniales. Nótese que el traspaso de titularidad de la deuda externa de los particulares al Estado apoyada en los seguros de cambio (tipo de cambio prefertencial) ha sido la instancia de mayor nivel del deficit cuasi fiscal.

Al quedar la inmensa mayoría de las obligaciones externas de mediano y largo plazo bajo responsabilidad estatal, queda instalada una presión al alza del gasto público de magnitud considerable. La exigencia de la banca acreedora al estar centrada en obligar al país deudor al autofinanciamiento del pago de intereses de la deuda pone en movimiento una particular articulación de la política macroeconómica. Para girar divisas al exterior el Estado tiene que comprarlas al Sector Privado (exportadores) compitiendo con los importadores por ellas. Tiene necesidad el gobierno de mantener un saldo del balance comercial positivo, ya que de otra manera no podría hacerse de la moneda extrnajera. Com oen el caso argentino no crecieron las exportaciones lo suficientemente ràpido, se hizo necesario deprimir el nivel de las importaicones. Ello impulsó un activo control de la expansión monetaria a fin de mantener la demanda interna en niveles reducidos para no presionar el balance de pagos.

10/ Acerca de las repercusiones del déficit cuasi fiscal y sus orígenes ver Piekarz (1987) y López Murphy (1984).

GRAFICO 12

DEFICIT CUASI FISCAL - INTERESES



Así, el Banco Central tiende a inmovilizar depósitos remunerando los encajes para contener la expansión del crédito que induce al superàvit comercial como factor de ampliación de la oferta monetaria. Quiere decir que el circuito de la deuda externa no solo influye macroeconómicamente sobre el gasto público a través del devengamiento directo de sus interese en el presupuesto nacional, sino que desde el Banco Central también presiona sobre las cuentas fiscales.

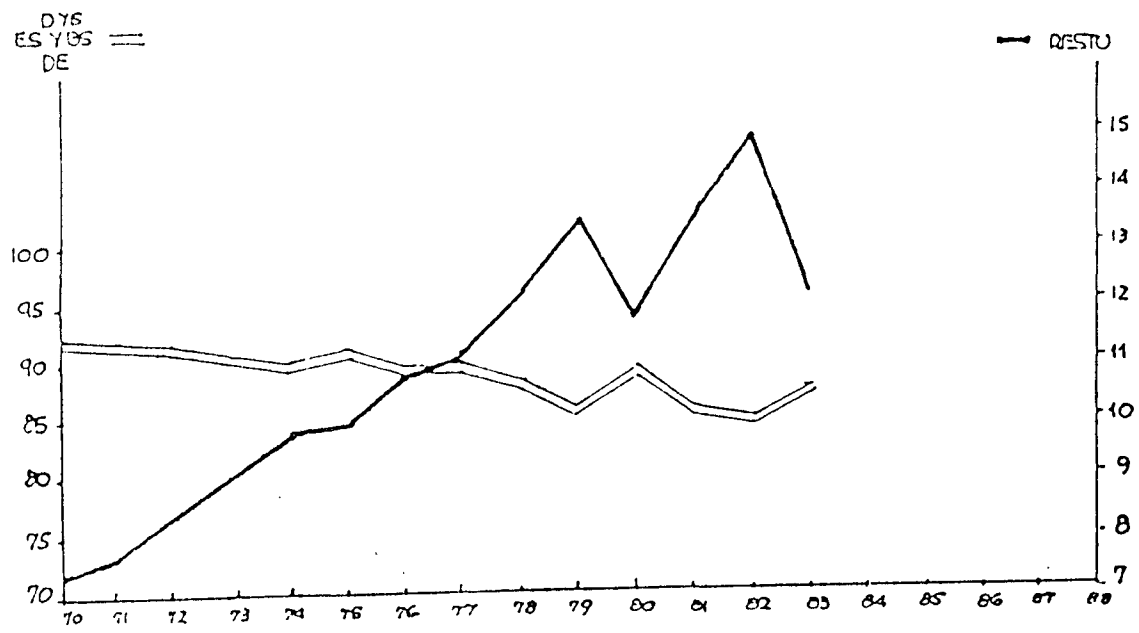
El Gràfico 12 también señala la creciente importancia que fueron adquiriendo los intereses de la deuda publica total sobre el gasto. La progresiva aparición de servicios de la deuda interna, tiene que ver con la dinàmica del déficit cuasi fiscal antes descripto. Al aumentar la deuda externa porque no se llegó a pagar la totalidad de los intereses, la presión sobre presupuestos futuros aumenta. Si el devengamiento de intereses es equivalente al 8% del PBI y se paga -por caso- la mitad y se refinancia el resto, quiere decir que -ceteris paribus- la deuda crece a una tasa del 4% anual sobre el PBI de hoy. Si el PBI crece a menos de esta tasa -algo probable porque el gobierno està conteniendo la expansión monetaria para no dejar crecer las importaciones-, y el gasto público se mantiene constante (excluidos los intereses de la deuda), la proporcionalidad de la deuda se hace màs pesada como carga pública.

En definitiva, quedarà disponbible para el gobierno una proporción cada vez menor del gasto total posible de ser asignada a sus finalidades tradicionales: defensa y seguridad, bienestar social y desarrollo económico. El Gràfico 13 muestra las proporciones efectivas del caso argentino durante el período bajo anàlisis; se observa que tal proporción resultó decreciente.

El recorrido que hemos hecho por los distintos agregados del sector publico en Argentina ha ilustrado acerca de algunas modalidades que resulta conveniente intentar su sistematización.

GRAFICO 13

ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO POR FINALIDAD PRINCIPAL



ESQUEMA C

TIPO DE ESTADO Y MODO DE CUMPLIR SUS FUNCIONES

TIPO	FUNCION			
	EMPRESARIA	COMPENSADORA	REGULADORA	
			COYUNTURAL	ESTRUCTURAL
Estado de bienestar	amplia oferta de servicios básicos	induce redistribución progresiva del ingreso	estabiliza el ciclo económico	sostiene la acumulación
Estado del ajuste	propicia decisiones costo-efectivas	actúa como refugio del ajuste	restringe demanda doméstica	impulsa apertura económica

4. La Coordinación de Políticas Macroeconómicas y el Sector Público

La experiencia argentina nos permite distinguir conceptualmente dos tipos de Estado de distinta índole: el Estado de Bienestar y el Estado del Ajuste (Esquema C). Cuando observamos el tamaño y la estructura de su sector publico, la Argentina pone en evidencia que las funciones y finalidades del Estado han cambiado llamativamente a lo largo de las últimas dos décadas recorriendo el camino de una mutación cuyas características esenciales estàn ligadas a cambios económicos y financieros ocurridos a escala mundial. 11/

El Estado Bienestar sobredeterminaba su actividad al intentar -a partir de una clara inspiración keynesiana- mejorar la distribución del ingreso, regular el ciclo económico, inducir la inversión privada y ocupar los espacios que ésta rehuía, invocando el gobierno un interés social. Los límites de este tipo de Estado se encontraban en la disponibilidad de financiamiento, ya que no siempre el sector privado se hallaba dispuesto a financiar a través de la tributación los objetivos que se asumían desde el sector público.

Ya Shumpeter (1954) tempranamente marcaría los límites del despliegue de este accionar en los países avanzados; límites que en el caso de los países en vías de desarrollo resultaban aún màs estrechos,dado el caràcter màs precario de su integración económica nacional. Como señalara Prebisch (1981) hacía falta una notoria vocación política del Estado para provocar el desarrollo económico y esa fue la fuerza motriz que impulsó el afianzamiento del Estado de Bienestar en los países periféricos.

Este afianzamiento llevaba implícita la necesidad del avance del gasto público como proporción del PBI tal como se verificó en el caso argentino. Pero, también, exigía una criteriosa y detallada evaluación de los costos de oportunidad para evaluar el destino que se daba a los fondos públicos, algo que, a todas luces, en nuestro caso distó de alcanzar el grado de profundidad necesario. 12/ Ya desde mediados de la década del cincuenta se había puesto en tela de juicio -también en Argentina- la viabilidad de la permanencia de los principios del Estado de bienestar. En última instancia, la reticencia del sector privado

---

11/ Ver Banco Mundial (1988) Parte II "Las Finanzas Públicas en el Proceso de Desarrollo".

12/ La inestabilidad política contribuyó de manera decisiva a empeorar la situación al impedir que una continuidad institucional posibilitara el desarrollo de una administración coherente

a financiarlo termina por expresarse en una masiva fuga de capitales. 13/

El Estado del Ajuste termina por imponerse como una forma de implantar un nuevo orden económico que reemplace a un sistema económico que (a) no lograba cumplir eficientemente con sus objetivos, y (b) dada la estructura de poder económico, no alcanzaba a recolectar los recursos financieros para hacer frente a sus fines. En nuestro caso, su implementación requirió de un gobierno militar que se impuso como meta la apertura de la economía, asumiéndola como guía para la futura expansión de la demanda efectiva y propició la toma de decisiones costo-efectivas en el sector publico. Sin embargo, ambos objetivos en la pràctica se vieron complementados con acciones que, como hemos visto, llevaron al Estado a actuar como refugio del ajuste y, contradictoriamente, también lo impulsaron a restringir la demanda efectiva doméstica.

Así como el desmoronamiento del Estado de Bienestar provino de su falta de credibilidad como vehículo del desarrollo entre los sectores propietarios del capital, también la conformación del Estado del Ajuste fue producto de similares causas. En efecto, la apertura financiera de la economía iniciada a fines de la década de los setenta no provocó aumentos de la inversión física en el país, sino que fue aprovechada como instrumento para incentivar la fuga de capitales. 14/ La nueva orientación del gobierno no atrajo la atención como una oportunidad para multiplicar la actividad económica local; ante tal situación, el Estado desarrolló formas de acción que lo llevaron a actuar como refugio del ajuste y lo obligaron a mantener niveles de restricción de demanda interna considerables para hacer frente al endeudamiento externo.

En general, los estudios sobre gasto público en Argentina no han reconocido este cambio del papel del Estado -de promotor del bienestar a propulsor del ajuste- 15/ y analizan esta problemàtica condenando a la toma de decisiones públicas como ineficiente desde siempre y en todo contexto. Por tanto, el acento no ha sido puesto sobre la necesidad de coordinación de políticas macroeconómicas, sino màs bien se ha subrayado la

---

13/ Hacia 1972 ya se estimaba en màs de U$S 8000 millones la salida acumulada de capitales durante los años '60.

14/ Dornbusch (1985).

15/ El cambio màs bien es referido como un paso de la holgura fiscal a la crisis fiscal sin indagarse las funciones que el Estado asume en cada caso. Ver, por ejemplo, Guadagni y Gerchunoff (1987), López Murphy et al (1988) y Schenone (1987).

necesidad de minimizar las funciones del gobierno en el circuito económico.

Tanto uno como otro papel del Estado ha evidenciado fallas en la coordinación de políticas macroeconómicas, aunque de distinto tipo. Mientras el Estado de Bienestar adolecía de falencias manifiestas en su apreciacion de los costos de oportunidad, el Estado del Ajuste se resiente por su falta de capacidad para inducir comportamientos "cooperativos" en el sector privado para sostener una nueva estructura económica. Ciertamente, las regulaciones típicas del primer tipo de modalidad no han sido enteramente desmontadas; pero, también es cierto que ellas han sido utilizadas con propósitos distintos a los que diera lugar su implantación. Ejemplo típico de ello es lo sucedido con la estructura del gasto en las empresas públicas donde progresivamente fue dejando de tener protagonismo la inversión: el ajuste -al abandonar como uno de los objetivos del Estado el mantenimiento del ritmo de acumulación- pierde de vista el motivo originario por el cual el gobierno se había hecho cargo de la provisión de servicios.

La falta de interés por la coordinación de políticas macroeconómicas hace que colisionen las funciones reguladoras del Estado como vehículo del ajuste (reducción del nivel presente de demanda efectiva doméstica, apertura de la economía) con sus funciones compensadoras como refugio del ajuste (empleo provincial, beneficios previsionales, subsidios). A patir de 1982 al hacer eclosión la crisis de la deuda, la tensión entre ambas funciones aumenta y se ve reforzada con la llegada del gobierno constitucional que siente una mayor obligación por atender las secuelas del impacto negativo de las políticas que se llevan adelante.

La Secretaría de Hacienda, las Provincias, las Empresas Públicas, el Sistema de Seguridad Social y el Banco Central son los principales organismos que necesitan actuar coordinadamente. La virtual inexistencia de un Presupuesto Nacional y las continuas alteraciones del programa monetario contribuyen a generar una situación dominada por la incertidumbre. Se navega en la confusión (muddling through) 16/ pero no se alcanza a configurar un sistema para la toma de las decisiones.

El ajuste para avanzar necesita consenso y el presupuesto tiene que expresarlo; su ausencia es una prueba del rechazo que generan los condicionamientos que el mismo impone. Los requerimientos del ajuste no se institucionalizan y sus cambios

---

16/ Lindblom (1965) cap. 9 desarrolla el concepto de "muddling through approach" como una forma asistemàtica con que el Estado democràtico enfrenta el compromiso entre la complejidad de sus funciones y el cúmulo de presiones.

no se legitiman. Esta suerte de suboptimización del ajuste tiene raíces muy profundas arraigadas en distintos estamentos de la sociedad que, por un lado, reclaman del gobierno economías en sus gastos y por el otro, exigen que las porciones del mismo que se dedican a actividades de su conveniencia se mantengan o sean aumentadas.
El Estado del Ajuste en la práctica no alcanza a plasmar un nivel de coordinación suficiente entre los distintos organismos capaz de lograr el cumplimiento de sus objetivos. La responsabilidad de esta frustración recae sobre el gobierno y exacerba los requeriminetos por una menor intervención del Estado en la economía ante su impotencia para dar cauce a la reforma, cuando- en realidad- es el conjunto de los agentes económicos quien está resintiendo el ajuste. La gestión económica global es la que da lugar a los fenómenos que se atribuyen con exclusividad a la gestión pública.

Al estar resentida la relación de confianza entre el sector público y el sector privado y carecerse de mecanismos institucionales que puedan establecer reglas de juego permanentes, se afirma la idea de la desregulación como la vía más directa para aumentar la eficiencia de la economía, sin reparar en la complejidad del problema. Aun en el límite de la minimización de la intervención del Estado, será necesario manejar desde su esfera de influencia sus decisiones de gasto con criterios de racionalidad. Un Estado más pequeño que el actual pero con igual nivel de confusión en el desempeño de sus funciones tendrá a reproducir cualitativamente el mismo tipo de desequilibrios que en el presente. No es sólo una cuestión de tamaño aquello que està en discusión, sino que también se encuentran involucrados problemas de estructura.

La reforma se apoya en la reducción del tamaño del Estado y la minimización de sus controles y regulaciones -en última instancia- confía en el cese de la fuga de capitales y su vuelco hacia la inversión doméstica. La privatización de empresas públicas, la limitación de funciones del Banco Central como agente financiero del gobierno, la descentralización de la gestión administrativa, la restricción a las subvenciones, son vistas como una etapa superior del ajuste que dará lugar a la expansión de la economía a partir del desarrollo de la actividad privada. Aun en esta etapa superior del ajuste persistirán los problemas estructurales del gasto: la relación Nación/Provincias seguirá teniendo vigencia, la tensión entre las funciones del Estado como benefactor y como regulador coyuntural continuará presente.

A nivel de las ideas, la etapa superior del ajuste es tan frágil como el pricipio del Estado de Bienestar: se resaltan sus bondades pero se ocultan sus dificultades de implementación. Se corre el riesgo de repetir la idealización que se hiciera a la salida de la posguerra con la estatización, nada más que ahora se

ponen todas las expectativas sobre la privatización. En este contexto, la simplificación de las propuestas no hace más que impedir hacer frente a la verdadera naturaleza del problema: lograr el crecimiento de la economía al menor costo posible.

Si se tiene en cuenta que en el caso argentino durante la etapa del ajuste no se expandio el sector publico sino que la actividad económica se contrajo, queda claro que el problema bàsico es el crecimiento y que solo una masiva inversión privada puede respaldar un proceso económico que se apoye en la reduccion del gasto publico. De otra manera, la etapa superior del ajuste no haría otra cosa que profundizar la tendencia recesiva que arrastra la Argentina ya por màs de una década.

Aun suponiendo el éxito de la etapa superior del ajuste queda por resolver el problema de la deuda externa, con su impacto sobre el crecimiento y el gasto público. La Argentina deberà ahorrar màs que lo que invierta y ese ahorro deberà hacerlo el sector público: si se lograra llevar el gasto público a niveles equivalentes al 30% del PBI, habrà que tener en cuenta que pràcticamente una cuarta parte del mismo estarà constituido por devengamientos de intereses de la deuda externa y consitutirà una filtración neta de un ahorro doméstico sin contrapartida de inversión.
La necesidad de un manejo macroeconómico coordinado no desaparece aunque la etapa superior del ajuste fuera exitosa. Es màs, si la reactivación de la demanda efectiva se apoya en la inversión es dable esperar que su efecto sobre la tasa global de crecimiento de la economía sea lento, abriéndose una etapa de transición donde una ràpida caída del gasto público no sería compensada de inmediato. Se desprende de lo anterior que si se afirma la marcha hacia la etapa superior del ajuste habrà que hacer frente a una fuerte presión social para que el Estado amplíe sus àreas de refugio.

Si no se considera esta transición adecuadamente se estaría incurriendo en el mismo tipo de falacia en que cayera el Estado de Bienestar cuando desatendiera el cumplimiento de los requisitos mínimos para alcanzar el mejor resultado al menor costo. Asi como en la década de los sesenta la pràctica distó de ser un fiel reflejo de la utopía, hoy el Estado del Ajuste està mostrando un grado similar de desvío entre aquello que se postula y aquello que se alcanza. Hay que tener presente que la política macroeconómica en Argentina viene siendo diseñada en nombre del ajuste desde hace màs de una década.

Conclusiones

El estudio del Banco Mundial (1988) sobre finanzas públicas en países en vías de desarrollo concluye, en general, que:

> "El sector público ha crecido con rapidez en casi todos los países durante los últimos decenios... Se han gastado demasiados fondos públicos en inversiones imprudentes, subvenciones costosas y excesivo empleo en el sector público y muy pocos en inversiones necesarias para respaldar el desarrollo" (p. 213)

Similares apreciaciones, como hemos visto, pueden hacerse del caso argentino. Cuando se trata de cómo superar esta situación, tanto el Banco Mundial (1988) a nivel del conjunto de países en desarrollo, como Martín y Guijarro (1988) a escala latinoamericana, coinciden en señalar que las modalidades de acción del Estado deberàn ser definidas en un marco de austeridad (políticas presupuestarias prudentes), prestando especial atención al impacto social del gasto (alívio de la pobreza) y buscando esquemas organizativos que permitan movilizar mayores recursos a menor costo (descentrlización). Es posible también coincidir con los lineamiento generales por dónde tienen que pasar las futuras acciones; sin embargo, cabe particularizar en el caso argentino la urgente necesidad por definir el tipo y alcance del ajuste en materia de nivel y estructura del gasto público. El objetivo de reducir el tamaño del Estado no debe descuidar los problemas que se presentan en su composición, ya que -como hemos subrayado- el propio ajuste, pese a no lograr una baja del gasto, ha producido importantes cambios en su estructura.

No se trata ya de reducir el Estado de Bienestar, sino de remodelar el Estado del Ajuste. En este contexto, hay algunos aspectos que conviene tener en cuenta:

(i) ya se ha dado un ajuste en los niveles de remuneración de los agentes públicos,
(ii) un ajuste por vía de la ocupación enfrenta una economía global màs vulnerable con bajos niveles de actividad,
(iii) existen considerable atrasos en el suministro de servicios bàsicos -resentidos por largos años de reducida inversión,
(iv) el peso relativo del devengamiento de intereses por deuda ha crecido significativamente.

Sólo un ajuste donde la inversión privada se recupere dramàticamente puede suponer costos sociales tolerables. De allí que resulta de suma importancia lograr una coordinación de políticas macroeconómicas capaz de avanzar en distintos frentes

con ritmo acelerado. Resultaría poco útil poner el esfuerzo en redimensionar el gasto público sin reconstruir al mismo tiempo las bases de acumulaciónde la economía. Es cierto que una política presupuestaria prudente cuya focalización sea el alivio de la pobreza a partir del fortalecimiento de la autonomía y la responsabilidad de entidades públicas descentralizadas, va en dirección de reconciliar lo privado y lo público detràs de un objetivo común, pero convengamos que la recuperación de la inversión necesita para materializarse algo màs que ello. Y aquí es donde juega su papel fundamental el diseño macroeconómico: el Estado del Ajuste tiene hoy en Argentina el perfil que muestra porque se han desarrollado estrategias que no lograron conciliar sus objetivos de una manera coherente.

En definitiva, es conveniente reconocer que aquello que estamos analizando no se cómo inaugurar el ajuste sino cómo sacarlo de un círculo vicioso que ha creado su propia idea y su posterior implementación.

CUADRO 1

PBI, INGRESO DISPONIBLE Y POBLACION

AÑO	PBI		POBLACION	PBI x C/	INGRESO DISPO-
	PRECIOS CORRIENTES (millones A 1970)	PRECIOS CONSTANTES (millones A 1970)	No.HABIT.	1000 HAB. (A'70)	NIBLE x C/ 1000 HAB.(A'70)
1970	8.8	8800.00	23.4	376.1	272.3
1971	12.6	9190.37	23.8	386.2	289.1
1972	20.9	9073.15	24.2	374.9	295.2
1973	35.6	9990.18	24.7	404.5	307.3
1974	48.8	10977.39	25.1	437.3	306.1
1975	145.2	11600.22	25.6	453.1	309.5
1976	754.6	10528.23	26.0	404.9	286.1
1977	2084.0	11115.59	26.5	419.5	281.7
1978	5179.8	10617.69	27.0	393.2	257.5
1979	13910.6	11203.80	27.5	407.4	282.7
1980	26270.0	12072.46	27.9	432.7	275.1
1981	52630.0	10884.79	28.5	381.9	233.9
1982	145800.0	9835.87	29.0	339.2	199.6
1983	675200.0	10059.09	29.5	341.0	207.1
1984	4897300.0	10448.86	30.0	334.8	216.2
1985	35185000.0	9772.20	30.6	319.4	181.2
1986	68698000.0	10804.42	31.1	347.4	192.3
1987	158150000.0	10940.20	31.7	345.1	190.0
1988	781100000.0	10796.00	32.3	334.2	184.3

FUENTE: BCRA y Ministerio de Economía

CUADRO 2

RELACIONES DEL GASTO PUBLICO

ANO	NIVEL A		GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PBI	GASTO PUBLICO X c/1000 HABITANTES (A 1970)
	PRECIOS CORRIENTES (miles A)	PRECIOS CONSTANTES (A 1970)		
1970	2.94	2940	33.41	125.6
1971	4.12	3010	32.70	126.5
1972	6.65	2870	31.82	118.6
1973	12.31	3450	34.58	139.7
1974	18.85	4240	38.63	168.9
1975	56.56	4520	38.95	176.6
1976	299.98	4190	39.75	161.2
1977	791.86	4220	38.00	159.2
1978	2283.22	4680	44.08	173.3
1979	5862.00	4720	42.14	171.6
1980	12440.00	5310	44.00	190.3
1981	26895.00	5560	51.10	195.1
1982	71112.00	4800	48.77	165.5
1983	352336.00	5250	52.18	178.0
1984	2438005.00	5200	49.78	173.3
1985	18763100.00	5210	53.33	170.3
1986	32050000.00	5050	46.65	162.4
1987	81787000.00	5660	51.70	178.6
1988	439817000.00	5820	56.30	180.1

FUENTE: Ministerio de Economia. Secretaria de Hacienda

CUADRO 3

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO PUBLICO (%)

AÑO	ADMINISTRACION CENTRAL	AGENCIAS DESCENTRAL.	CUENTAS ESPECIALES	SEGURIDAD SOCIAL	PROVINCIAS	EMPRESAS PUBLICAS	TOTAL
1970	19.71	10.20	2.04	13.27	22.45	33.35	100
1971	19.52	10.35	3.42	12.83	22.98	32.10	100
1972	19.32	9.91	2.83	13.10	23.92	31.92	100
1973	19.28	9.93	4.13	12.92	23.73	31.01	100
1974	19.20	9.76	4.99	12.36	23.98	30.21	100
1975	18.35	7.71	4.28	10.13	26.10	33.43	100
1976	19.33	8.41	3.95	9.97	20.79	37.55	100
1977	17.17	8.89	4.10	10.74	24.89	34.21	100
1978	19.44	9.03	3.97	10.59	24.50	33.47	100
1979	17.84	7.79	5.22	11.88	24.73	32.54	100
1980	17.23	7.70	4.61	13.41	26.44	30.61	100
1981	19.36	7.40	4.28	12.38	24.68	31.90	100
1982	21.05	9.92	3.80	10.09	19.87	35.27	100
1983	17.73	9.55	3.26	11.77	23.46	34.23	100
1984	16.10	9.14	2.91	12.04	26.13	33.68	100
1985	15.08	8.51	2.97	11.81	23.60	38.03	100
1986	14.87	7.21	4.27	13.31	26.18	34.16	100
1987	15.73	7.93	3.63	13.81	25.67	33.23	100
1988	16.01	8.02	3.21	14.02	24.66	34.08	100

CUADRO 4

PRESUPUESTOS PROVINCIALES. EJECUCION RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL - EN TERMINOS DEL PBI - (%)

ANO	RECURSOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD				TOTAL
	RECURSOS AFECTADOS	COPARTICI-PACION FEDERAL	A.T. NACIONAL	REGALIAS	
1972	0.54	1.61	0.95	0.09	3.18
1973	0.59	2.17	1.88	0.07	4.72
1974	0.82	2.97	2.43	0.22	6.45
1975	1.03	1.53	4.92	0.17	7.65
1976	0.86	2.57	2.32	0.15	5.90
1977	0.91	3.74	0.62	0.13	5.40
1978	1.23	3.47	0.54	0.21	5.44
1979	1.15	3.29	0.28	0.18	4.90
1980	1.38	3.62	0.30	0.16	5.47
1981	1.47	2.94	1.19	0.23	5.83
1982	1.13	2.42	0.70	0.42	4.66
1983	1.45	2.16	3.67	0.67	7.95
1984	1.34	1.79	2.51	0.55	6.19
1985	1.36	0.00	4.19	0.68	6.22
1986	1.95	0.00	4.64	0.79	7.38
1987	1.90	0.00	4.60	0.62	7.12
1988	2.21	4.58	0.75	0.79	8.33

FUENTE: Ministerio de Economia. Secretaria de Hacienda.

CUADRO 5

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL.
PRESTACIONES CORRIENTES Y BENEFICIOS EN VIGOR

AÑO	BENEFICIOS EN VIGOR (número)	BENEFICIOS EN VIGOR COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL	PRESTACIONES CORRIENTES COMO PORCENTAJE DEL PBI
1970	1.389.283	5.94	4.43
1971	1.422.726	5.97	4.48
1972	1.461.318	6.03	3.67
1973	1.527.066	6.19	4.03
1974	1.596.674	6.36	4.72
1975	1.694.816	6.63	3.91
1976	1.802.659	6.93	3.19
1977	1.962.175	7.41	3.26
1978	2.111.864	7.83	4.47
1979	2.225.505	8.11	4.67
1980	2.342.452	8.38	5.53
1981	2.428.566	8.55	5.64
1982	2.524.606	8.74	4.61
1983	2.626.391	8.94	4.72
1984	2.682.332	8.98	4.25
1985	2.742.740	9.03	4.94
1986	2.810.522	9.10	4.73
1987	2.863.185	9.12	4.37
1988	2.903.926	9.10	4.10

FUENTE: Secretaría de Seguridad Social y BCRA.

CUADRO 6

EMPLEO PROVINCIAL

EMPLEO EN PROVINCIAS COMO PORCENTAJE:			
AÑO	TOTAL SECTOR PUBLICO	TOTAL ADMINIST. NACIONAL	TOTAL EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO (NACIONAL)
1970	28.4	71.1	110.4
1971	29.1	74.1	114.6
1972	29.6	75.9	117.5
1973	30.0	76.4	121.5
1974	31.2	80.8	129.6
1975	32.8	88.1	140.6
1976	32.3	89.3	132.3
1977	33.4	92.0	139.3
1978	37.0	107.3	165.1
1979	39.0	115.8	187.2
1980	39.2	116.2	192.1
1981	39.0	111.3	203.5
1982	40.6	117.2	226.1
1983	47.2	142.1	240.5

FUENTE: Ministerio de Economía.

CUADRO 7

SALARIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ($ ley x mes)

ENERO DE	CATEGORIA 6(J-VIII)		CATEGORIA 24 (J-1)		(2) / (1)
	NOMINAL (1)	REAL $ley 1970	NOMINAL (2)	REAL $ley 1970	
1970	415	415	2400	2400	5.70
1971	465	365	2970	2331	6.39
1972	616	329	3670	1963	5.96
1973	991	325	5416	1774	5.47
Promedio 70/73	-	359	-	2117	5.90
1977	19006	154	168000	1359	8.84
1978	57444	170	436800	1293	7.60
1979	161000	178	1252720	1382	7.78
1980	411030	199	3271213	1583	8.14
Promedio 77/80	-	175	-	1404	8.02
Promedio 77/80 / Promedio 70/73	-	49%	-	66%	^36%

FUENTE: Ministerio de Economia. Secretaria de Hacienda

CUADRO 8

ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO POR FINALIDAD PRINCIPAL

AÑO	DEFENSA Y SEGURIDAD	EDUCACION SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	DESARROLLO ECONOMICO		RESTO
1970	10.1	32.7	49.8	92.6	7.4
1971	9.7	33.9	48.8	92.4	7.6
1972	9.8	31.0	50.9	91.7	8.3
1973	9.6	34.0	47.2	90.8	9.2
1974	8.7	37.9	43.7	90.3	9.7
1975	9.7	36.0	45.4	91.1	9.9
1976	10.4	28.7	50.3	89.4	10.6
1977	10.9	28.9	49.1	88.9	11.1
1978	10.3	31.1	46.4	87.8	12.2
1979	10.4	31.8	44.3	86.5	13.5
1980	11.1	34.9	43.3	89.3	11.7
1981	10.5	33.0	42.8	86.3	13.7
1982	10.1	27.3	47.7	85.1	14.9
1983	9.1	31.2	47.6	87.9	12.1

CUADRO 9

GASTO CUASI-FISCAL NETO
(% PBI)

1965	0.39
1966	-0.55
1967	1.42
1968	-0.17
1969	-0.39
1970	-0.06
1971	-1.09
1972	0.18
1973	-1.06
1974	-3.93
1975	-3.41
1976	2.25
1977	-0.42
1978	2.34
1979	2.83
1980	-0.87
1981	0.22
1982	25.45
1983	4.87
1984	17.56
1985	7.40

FUENTE: Ministerio
Economia. Secretaria
de Hacienda

CUADRO 10

INTERESES SOBRE DEUDA
(% GASTO PUBLICO)

1970	2.04
1971	2.28
1972	2.71
1973	2.52
1974	2.92
1975	3.20
1976	5.27
1977	5.27
1978	6.98
1979	7.57
1980	7.81
1981	15.06
1982	21.53
1983	11.55
1984	10.73
1985	11.50
1986	9.40
1987	8.34

FUENTE: BCRA

CUADRO 11

EMPRESAS PUBLICAS

ANO	EMPLEO (miles de agentes)	REMUNERAC MEDIAS	PBI EMPRESAS COMO PORCENTAJE DEL PBI GLOBAL	EROGACIONES CORRIENTES DE CAPITAL E INTERESES (MILL $ 1970)	GASTOS EN PERSONAL	INTERESES	BIENES Y SERVICIOS NO PERSON	INVERSION REAL FIJA (% PBI DE EMP.PUBL.)
1970	358.9	100	6.06	8557.0	32.79	2.75	45.09	52.66
1971	364.5	112	6.20	9059.6	35.07	3.43	44.31	48.32
1972	367.0	105	6.50	8939.2	33.48	4.20	44.16	46.97
1973	377.0	128	6.10	9753.1	38.65	3.78	39.77	45.78
1974	385.0	141	5.61	12427.3	34.00	3.49	46.59	59.17
1975	418.0	134	5.26	12795.9	34.41	2.93	45.68	64.99
1976	410.7	90	5.85	12157.8	23.71	3.45	59.92	65.54
1977	364.1	95	5.76	12460.7	21.60	7.02	60.81	67.02
1978	334.8	115	6.13	13719.5	21.92	8.00	55.64	64.30
1979	326.9	133	6.44	14042.6	24.15	8.40	48.06	52.53
1980	304.9	167	6.13	14748.8	26.99	4.83	47.01	55.09
1981	289.9	145	6.61	12974.9	25.08	4.53	52.32	45.63
1982	282.8	126	7.27	12096.2	16.56	8.05	63.44	38.73
1983	295.3	114	7.46	13350.7	20.79	4.39	62.24	34.85
1984	303.5	115	7.24	17492.6	18.75	24.81	62.69	36.00
1985	295.7	105	7.58	17482.8	17.24	15.18	70.37	32.59
1986	289.0	114	7.39	16023.5	21.25	10.04	63.59	32.35
1987	297.6	147	7.59	17911.8	21.60	11.06	59.34	39.87
1988	289.1	152						

* Incluye solo: Administración General de Puertos, Aerolineas Argentinas, Agua y Energía Eléctrica, ENCOTEL (correos), ENTEL (teléfonos), Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, obras Sanitarias de la Nación, SEGBA (Electricidad), Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

BIBLIOGRAFIA

Baumol, W. L. (1967) "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis", American Economic Review 57.

Banco Mundial (1988) Informe sobre el desarrollo mundial 1988 Washington DC: Banco Mundial.

Diamond J. (1971) "Wagner's 'Law'and the Developing Countries" Developing Economies 15.

Díaz Alejandro, C. (1983) "Economía Abierta y Política Cerrada?" Trimestre Económico (197)

FIEL (1987) El gasto público en Argentina 1960-1985, Buenos Aires.

Guadagni, A. y Gerchunoff P. Las regulaciones en Argentina. Elementos para un programa de reformulación económica del Estado. Buenos Aires: ADEBA (5a. Convención).

Gambarotta, H. (1988) Argentina en los '80: El Costo social de un ajuste estructural frustrado, ILPES, NTI/APSP/F.11, Santiago, Chile.

Keynes, J.M. (1936) Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero México: FCE.

López Murphy, R. (1984) "Aspectos fiscales de la Cuenta de Regulación Monetaria" Ensayos Económicos (31).

López Murphy, R. et al (1988) Reforma fiscal y crecimiento económico Buenos Aires: ADEBA.

Lindblom, C. (1965) The intelligence of democracy New York: Free Press.

Martín, J. y M. T. Guijarro (1988) Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos, ILPES, NTI/APSP/F.10, Santiago, Chile.

Peacock, A.T. y J. Wiseman (1967) The growth of public expenditure in the United Kingdom Londres: Allen and Unwin.

Prebisch, R. (1981) El capitalismo periférico México: FCE ("La significación Política de la Gestión del Estado")

Piekarz, J. (1987) "El déficit cuasi-fiscal del Banco Central" Mimeo.

Porto, A. y Núñez Miñana, H. (1982) "Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Anàlisis y Alternativas" Buenos Aires: CFI.

Porto, A. y Núñez Miñana, H. (1981) "Estudio de la Incidencia en las Finanzas Provinciales motivadas por la modificación introducida al Régimen de Coparticipacion Federal de Impuestos: en virtud de la Ley 22293: Anàlisis y propuestas", Buenos Aires:CFI.

Ram, R. (1987) "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence form 'Real@ Data for 115 Countries" Review of Economics and Statistics 69 (2) mayo.

Schenone, O. (1987) El comportamiento del sector público en Argentina: 1970-1985 Buenos Aires: CEMA (Serie Documentos de Trabajo No. 60).

Schumpeter, J. (1954) "The Crisis of the Tas State" International Economics Papers.

SIGEP (1988) Situación actual y evolución reciente en las empresas públicas Buenos Aires: SIGEP.

Wagner, A. (1893) Grundlegung der poltschen Okonomic (3ra. ed) Leipzig: CF Winter.

Wildavsky, A. (1974) The politics of the budgetany process Boston: Little, Brown and Co.

EL PROCESO DE FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO EN VENEZUELA: COORDINACION INSTITUCIONAL Y COHERENCIA ECONOMICA *

Gerver Torres
Junio 1989

---

* Para este trabajo se contó con la colaboración del Economista Roberto Casanova.

SUMARIO

Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de formulación de la política económica de corto plazo en Venezuela durante los años recientes. En dicho proceso se distinguen dos dimensiones: una de carácter teórico y otra de tipo administrativo-gerencial. La primera dimensión conduce al análisis de la coherencia de la política económica y la segunda a su coordinación institucional. Se argumenta que la coordinación institucional no es un requisito para el logro de la coherencia de la política económica aunque indudablemente la favorece. En el caso venezolano, la formulación de la política económica se ha caracterizado, en primer lugar, por un bajo nivel de coordinación institucional a través de los mecanismos legalmente estatuidos que contrasta con la importancia que poseen en dicha coordinación las relaciones personales entre los responsables de la toma de decisiones. En segundo término, el proceso de diseño de la política económica en Venezuela ha mostrado baja capacidad para garantizar que la intervención del Estado en el ámbito económico resulte coherente. Las razones de estos problemas no son simples. Se sostiene que, en parte, el bajo profesionalismo de la gerencia pública es causante de los problemas mencionados, pero éstos también están determinados de manera importante por razones de tipo social, político e incluso cultural y por la capacidad legal y técnica del Estado para la toma de decisiones.

El estudio se organiza de la siguiente manera. La primera parte hace algunas consideraciones referidas a la pertinencia del tema en el contexto de la crisis económica de América Latina (capítulo 1) y al marco teórico utilizado para este trabajo (capítulo 2). La segunda parte (capítulos 3, 4, 5 y 6) constituye el núcleo de la investigación. El capítulo 3 describe la organización institucional del Estado venezolano para el proceso de formulación de política económica. El capítulo 4 caracteriza la práctica de la política económica en años recientes, destacando la ausencia de un manejo a corto plazo de la economía por parte del Gobierno y la presencia, por el contrario, de una gerencia estatal de la economía caracterizada por la pasividad y la improvisación. Estos dos capítulos sirven de marco global a los dos siguientes, los cuales analizan el proceso de formulación de la política económica desde el punto de vista de su coordinación institucional (capítulo 5) y de su consistencia económica (capítulo 6). La tercera y última parte, formada por el capítulo 7, presenta propuestas para mejorar el proceso de coordinación institucional de la política económica venezolana y elevar el grado de consistencia de la actuación estatal en la economía.

INDICE

INTRODUCCION

La política económica de corto plazo tiene como objetivo fundamental lograr una situación sostenible de pleno empleo de los recursos de la economía. Tales recursos son la fuerza de trabajo, la capacidad instalada y la infraestructura física en general. El sostenimiento de su utilización plena depende del equilibrio de las cuentas externas y de la estabilidad de los precios. Así pues, la política económica de corto plazo busca el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos los cuales, por cierto, son imprescindibles para garantizar la viabilidad del crecimiento a largo plazo de cualquier economía. En base a los instrumentos de los que dispone la política económica, ésta se suele diferenciar en política fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, salarial y de financiamiento externo.

Generalmente las discusiones e investigaciones sobre política económica se centran casi exclusivamente en torno a las medidas y acciones que el Estado debe tomar para orientar la economía en determinada dirección y alcanzar ciertos fines. También comúnmente, luego de proponer la política económica óptima, esos estudios pasan a la crítica de la gestión gubernamental por su incapacidad para diseñarla e implementarla. Son pocas las investigaciones que se han dedicado al análisis del complejo proceso mediante el cual el gobierno elabora y aplica la política económica.

En términos simples, la política económica de corto plazo es un proceso que, en teoría, implica: a) una situación de perturbación de la actividad económica y la incorporación a la agenda oficial del problema por parte de los entes responsables de la toma de decisiones; b) la elaboración del diagnóstico y el pronóstico sobre el comportamiento de la economía; c) la definición de objetivos deseables y el diseño del conjunto de medidas a ser aplicadas; d) la implementación de éstas; y e) su seguimiento y evaluación. Esta secuencia, que desde luego puede ser dividida en más fases, al ser presentada de este modo parece constituir un problema de carácter básicamente técnico. No obstante, en realidad resulta ser un proceso altamente complicado, al cual es inherente el conflicto y que casi nunca se cumple en la práctica de aquel modo esquemático dada la inevitable influencia de una inmensa cantidad de factores de índole política, social e incluso cultural. Asimismo, ese proceso conlleva generalmente numerosos retrasos (en el reconocimiento del problema, en la definición de objetivos, en la toma de decisiones, en la implementación de las medidas, etc.) debido a la acción de elementos tales como el funcionamiento de los sistemas de información en todo el proceso, las características organizacionales del gobierno, la necesidad de negociaciones entre diversos actores, etc. Dichos retrasos muchas veces hacen inadecuadas las medidas al modificarse la situación económica para la cual fueron originalmente previstas.

Todo ello está generalmente enmarcado además por un contexto incierto en el que las volátiles expectativas de algunos agentes económicos en muchas ocasiones se anticipan a las acciones del gobierno limitando así la eficacia de la política económica pública.

De este modo, asuntos como la capacidad técnica y administrativa del Estado para la toma de decisiones, las relaciones entre los ámbitos técnico y político, la "economía política" de la sociedad venezolana entre otras son áreas de investigación que tienen que ser desarrolladas para lograr una comprensión más cabal del proceso de formulación de la política económica y sus problemas.

El presente trabajo intenta contribuir en ese sentido, proporcionando una visión panorámica del tema a partir del análisis de una aspecto específico, como lo es el proceso de formulación y diseño de la política económica de corto plazo en Venezuela durante los años recientes. Para ello se abordará esa problemática desde dos perspectivas relacionadas.

La primera perspectiva adoptada está referida a la coordinación institucional para la política económica. Existe coordinación entre instituciones cuando ellas participan conjuntamente en el proceso de toma de decisiones de la política económica, haciendo uso para ello de las diferentes instancias de las que dispone el Estado para compatibilizar las acciones de sus distintos organismos con responsabilidad en el área económica. Desde esta primera perspectiva resulta irrelevante el hecho de que la política económica, como tal, sea coherente. Ese problema se asocia a la segunda manera de aproximarse al tema del diseño de la política económica y que se explica a continuación.

De acuerdo a un principio de la teoría económica, que fuera establecido por primera vez por Tinbergen, la coherencia de la política económica significa en términos generales que para alcanzar un número determinado de objetivos, el gobierno necesita operar con al menos un número igual de distintos instrumentos. Para el análisis de política económica en este sentido normalmente se requiere utilizar modelos macroeconómicos los cuales permiten visualizar de manera simultánea los efectos que tiene sobre el funcionamiento de la economía la manipulación de los distintos instrumentos de política. Desde luego, la consistencia de la política económica así entendida puede ser determinada antes de su aplicación o una vez implementada. Debe resultar claro que la primera no se traduce automáticamente en la segunda pues el éxito de la política económica en cuanto al logro efectivo de sus metas depende de multitud de factores tales como la coordinación institucional en la implementación de la política económica, la presencia de trabas burocráticas y de otros tipos que generan rezagos y atrasos en la aplicación de las medidas, la inevitabilidad de la incertidumbre o las expectativas del sector

privado 1/. Dado el ámbito de este trabajo se considerará únicamente la consistencia de la política económica en cuanto a su diseño y formulación, es decir, antes de su aplicación.

Una de las principales ideas a desarrollar a lo largo del estudio es que entre la coordinación de esta última no existe una relación simple y una causalidad definida. Por una parte, el que las acciones de las instituciones responsables de la política económica sean coherentes según modelo macroeconómico no depende inevitablemente de que dichas acciones hayan sido tomadas de manera acordada. Como se verá, aquella coherencia económica puede alcanzarse en ocasiones sin la presencia de un proceso consciente de gestión económica por parte del Estado. Por otro lado, también es cierto que las decisiones conjuntas no garantizan la consistencia de las políticas debido a razones que se expondrán más adelante. En definitiva, la coordinación institucional no implica necesariamente la consistencia de la política económica. Es importante destacar esto porque a menudo se les hace aparecer como equivalentes presentándose como coherentes, por ejemplo, una política económica por el simple hecho de que los distintos organismos involucrados se han reunido y discutido o forman parte de un Comité o Gabinete. Por supuesto, es de presumir que resulte más fácil lograr una política económica institucional consistente en la medida en que haya habido coordinación institucional en el proceso de toma de decisiones pero eso no es algo que pueda garantizarse en forma absoluta.

El estudio ha sido organizado de la siguiente manera. La primera parte hace algunas consideraciones generales referidas por un lado a la pertinencia del tema en discusión en el contexto de la crisis económica actual que enfrenta América Latina (capítulo 1) y, por el otro, al marco teórico utilizado para este trabajo (capítulo 2). La segunda parte constituye el núcleo de la investigación y está conformada por los capítulos 3, 4, 5 y 6. El capítulo 3, que tiene carácter básicamente descriptivo, presenta la organización institucional del Estado venezolano para el proceso de formulación de política económica de corto plazo. El capítulo 4 intenta caracterizar en forma breve cual ha sido la práctica de la política económica en nuestro país en años

---

1/ No es casual, en este sentido el surgimiento en el pensamiento económico de una corriente que defiende la conveniencia de mantener reglas estables de gestión económica y que critican fuertemente la discrecionalidad del gobierno en esa área, dada las grandes limitaciones que éste enfrenta para la consecución de sus objetivos. Aunque muchas de esas consideraciones son pertinentes, es cierto, no obstante, que existen "espacios" para elevar el grado de eficiencia y eficacia de la política económica, siendo uno de ellos precisamente el mejoramiento de su proceso de formulación.

recientes. Estos dos capítulos sirven entonces de contexto general a los dos siguientes, los cuales pasan propiamente al análisis del proceso de formulación de la política económica de vista de su coordinación institucional (capítulo 5) como desde su consistencia económica (capítulo 6). La tercera y última parte, formada por el capítulo 7, ofrece algunas conclusiones y presenta propuestas generales que permitirían mejorar el proceso de coordinación institucional de la política económica venezolana y elevar el grado de consistencia de la actuación del Estado en la economía en el contexto de corto plazo.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1) América Latina actual y la importancia del "manejo" de la economía a corto plazo

Resulta innecesario describir una vez más la crítica situación económica por la que vienen atravesando, con particular intensidad desde comienzos de los 90, los países latinoamericanos. Sobre este tema existe una voluminosa y creciente bibliografía. Para los fines de esta investigación conviene tan sólo referirse a una idea presente en muchas de esas investigaciones y sobre la cual existe bastante consenso. Es cierto que toda crisis constituye un punto de quiebre, una ruptura con una determinada dinámica económica y social la cual ha perdido capacidad para garantizar de manera eficaz la producción y reproducción de la vida económica y social. En este sentido, una crisis implica la profundización de conflictos ya existentes y el surgimiento de nuevas contradicciones. Ello puede conducir a auténticos peligros -aparición o agravamiento de la inestabilidad política, violencia, desintegración social, etc.- pero, simultáneamente, esas condiciones representan la oportunidad para cambios positivos, para la generación de reglas e instituciones alternativas más aptas para enfrentar la nueva situación y que impliquen una nueva dinámica de crecimiento y desarrollo. Desde esta óptica, la crisis económica que hoy enfrenta Latinoamérica constituye entonces una encrucijada. El que ella conduzca hacia un mejor o peor futuro depende de muchos factores, de los cuales no es el menos importante el desarrollo de la capacidad institucional para formular y aplicar políticas coherentes en el corto plazo.

En el campo de las ideas sobre política económica, la crisis ha sido también ocasión para el rompimiento con viejos paradigmas y el surgimiento de propuestas de carácter menos ideológico y más pragmático. Al respecto, un elemento que se ha hecho evidente y que interesa mencionar en particular, es que hasta hoy ha existido cierta tendencia "pendular" en lo que se refiere al horizonte temporal sobre el cual la política económica ha hecho

énfasis. En efecto, en nuestros países se ha oscilado entre las preocupaciones por los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y las estrategias destinadas al logro de cambios estructurales y cuyos objetivos se alcanzarían en el largo plazo. Raras veces se han desarrollado y sintetizado estas visiones en la práctica. Así, por ejemplo, la preocupación fundamental de la escuela estructuralista estuvo centrada en cambios de largo plazo, en el diseño y aplicación de una estrategia destinada al logro de la industrialización, descuidando problemas monetarios y financieros fundamentales. Hasta los años precedentes a la crisis actual, aún cuando las posiciones estructuralistas habían perdido fortaleza, continuó no obstante el menosprecio por los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. Ello ayuda a explicar, por ejemplo, el proceso de endeudamiento de nuestros países. Con la crisis de la deuda, la política económica pasa a ocuparse en forma abrupta de los problemas económicos del corto plazo. Los desequilibrios de los distintos mercados y sectores se hacen tan pronunciados que su corrección se convierte en una auténtica obsesión para los formuladores de la política económica haciendo de los programas de ajuste moneda corriente en nuestros países. En cambio, las preocupaciones sobre las tendencias, problemas y objetivos de largo plazo van desapareciendo paulatinamente de la agenda oficial. Sin embargo, bajo este nuevo enfoque, los logros hasta el momento han sido en la mayoría de los casos muy pobres. El proceso de ajuste que ha tenido que enfrentar Latinoamérica en el lapso de pocos años ha sido de tal magnitud que ya se habla de los ochenta como una década perdida desde el punto de vista del desarrollo económico y social. Hoy en día la discusión económica está empezando a valorar nuevamente las transformaciones de largo plazo necesarias para abandonar la crisis y alcanzar el crecimiento duradero de nuestros países. Esta vez, sin embargo, pareciera existir mayor claridad con respecto a la necesidad de unir a esas propuestas de cambios estructurales, el manejo eficiente de las economías a corto plazo y el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos que otorguen viabilidad a la estrategia de largo plazo. Existe conciencia, más allá del campo estrictamente teórico donde ha sido reconocido por muchos desde hace tiempo, que ninguna de las visiones de política económica entre las que se ha fluctuado en el pasado garantiza por sí sola el desarrollo sostenido y estable.

En este contexto destaca la importancia de mejorar el proceso de formulación de la política económica de corto plazo. Sin embargo, antes de pasar directamente al tema, resulta conveniente presentar algunas reflexiones que sirven de marco analítico a lo que se ha intentado hacer y que ponen de manifiesto a la vez lo complejo del problema. A ello se dedica el siguiente capítulo.

2) Política económica: algunos aspectos teóricos

En la introducción de este trabajo se destacó la inexistencia de un nexo causal claro entre la coordinación institucional para la política económica y la coherencia de ésta. Profundizando un poco más en esa idea es posible imaginar cuatro situaciones en el proceso de formulación de la política económica. En primer lugar, podría darse el caso en que existiese coordinación institucional en la toma de decisiones y ella condujera a la elaboración de una política que ex-ante presentase coherencia entre las distintas medidas y objetivos en un sentido económico. Esta es la situación ideal. Un segundo caso, estaría referido a la ausencia de coordinación institucional y de coherencia económica en el diseño de la política. Este no es, lamentablemente, un caso sólo imaginable en teoría. Una tercera situación se presentaría cuando hubieses coordinación institucional en la toma de decisiones pero fuese imposible para el gobierno -bien por limitaciones sociales y políticas o por simple incompetencia e incapacidad- elaborar una política económicamente consistente. El cuarto y último caso tendría lugar si se lograse la coherencia de la política económica diseñada pero sin que los entes responsables estuviesen integrados en el proceso de toma de decisiones.

Estos cuatro casos presentados constituyen una especie de "matriz" referencial que puede resultar útil para fines descriptivos y para la comparación de distintas situaciones. Está claro, sin embargo, que tal instrumento de caracterización dice muy poco en relación a las causas de la descoordinación institucional o la inconsistencia que en un momento dado puede presentar la política económica. Luego, es necesario pasar al análisis de los factores que explicarían el surgimiento de esos problemas, análisis que está estrechamente asociado a la discusión sobre el concepto de política económica. En base a ese análisis se podrá sustentar la afirmación sobre la relativa independencia que existe en el ámbito del diseño de la política económica, entre coordinación institucional y coherencia.

En torno al debate sobre el concepto de política económica, lo primero que cabe mencionar es que tal concepto no debería ser objeto de mayores consideraciones teóricas si se adopta la visión que de éste tienen la mayoría de los autores. En efecto, normalmente se concibe a la política económica como la manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar determinados fines económicos, como la parte "operativa" de la economía. Una versión extrema de esta visión llega a presentar al gobierno como un actor perfectamente racional que trabaja con una serie de instrumentos bastante precisos. Bajo este punto de vista cuando se reconoce la influencia de factores socio-políticos en la política económica se les remite al proceso de definición de los objetivos a ser perseguidos. Esto último sería justamente lo que le daría el título de normativa a la

política económica. En otras palabras, las relaciones de poder entre el centro de decisión y los destinatarios de las medidas serían un "dato" para la política económica según esta definición. En lo relativo al proceso de diseño de la política económica es evidente que esta concepción resulta ser marcadamente voluntarista pues tal proceso sería en lo fundamental un problema de carácter técnico. La descoordinación institucional y la incoherencia de la política económica serían fenómenos atribuibles básicamente a factores tales como las deficiencias gerenciales del gobierno, su incapacidad administrativa o el mal funcionamiento de los sistemas de información. Elementos todos que podrían ser eventualmente solucionados con una dosis de racionalidad y desarrollo técnicos.

Existe también una concepción alternativa de la política económica la cual coloca el énfasis en las relaciones entre el centro de decisión y los destinatarios de las políticas. La política económica estaría conformada entonces por las acciones que unos entes sociales ejercen sobre otros, en el campo económico. En este sentido, la problemática medios-fines perdería importancia pues ambos elementos no serían sino el reflejo de conflictos sociales y políticos básicos. De este modo, por ejemplo, los fines de la política económica serían sólo en parte estrictamente económicos puesto que a través de aquélla también se perseguirían objetivos políticos, la producción o reproducción de equilibrios de poderes entre los distintos actores sociales. Bajo esta óptica, el diseño y la formulación de la política económica serían el resultado de complejos juegos de poder político y social en los que el aspecto técnico desempeñaría un papel secundario.

En nuestra opinión, las dos definiciones extremas de política económica presentadas contienen elementos válidos pero ninguna, por sí sola, resulta totalmente satisfactoria. La primera de las definiciones tiene dos inconvenientes. En primer lugar, circunscribe a un conjunto muy estrecho las acciones del gobierno que pueden ser consideradas realmente como política económica pues pareciera que la conciencia, coherencia y finalidad constituyesen requisitos para que determinada acción del Estado recibiese esa denominación. En segundo término, según esa visión, las medidas que podrían tomarse en la búsqueda de determinadas metas estarían a la disposición del Estado, en algo así como un "stock" de instrumentos. Es evidente la influencia de la modelización macroeconómica, con sus categorías de variables endógenas y exógenas, en esta manera de entender la política económica.

Con respecto a la segunda definición presentada, el principal problema es la pérdida de especificidad del concepto de política económica. El exagerado énfasis en las relaciones de poder entre sectores sociales hace que la política económica se

diluya, como disciplina, en otras ciencias sociales como la ciencia política o la sociología.

A partir de estas consideraciones es posible esbozar una posición alternativa. En primer lugar, es cierto que los objetivos económicos de las políticas son inseparables de los fines políticos. En este sentido es ampliamente reconocida, por ejemplo, la existencia de ciclos económicos de origen político que se refleja en la aplicación de medidas expansivas en época de elecciones. También es verdad que muchas veces la impopularidad de ciertas medidas y el "coste político" que podría ocasionar su aplicación hace que las autoridades responsables prefieran demorarlas e incluso dejárselas "al próximo gobierno" como es costumbre en nuestro país. Todo eso es innegable pero, de todos modos, la existencia de objetivos específicamente económicos (haciendo abstracción de cómo se definan éstos, si por consenso social o por lucha de clases, de si se toman en cuenta o no lso costes políticos, etc.) le da especificidad a la política económica. El gobierno, por cualquier razón, puede decidir por ejemplo disminuir la tasa de desempleo (un objetivo económico) y ello plantea un problema de política económica. El gobierno debe tomar determinadas decisiones y acciones en el ámbito económico y al hacerlo estará realizando política económica. Podría ocurrir que lo hiciese sin cumplir con los requisitos que le impone la racionalidad económica -lo cual es siempre probable- pero esto no descalificaría esa acción como para negarle su carácter de política económica. Desde este punto de vista, ésta no se definiría entonces por la manipulación consciente de medios en pos de ciertos fines sino por el carácter económico de estos últimos. Así, la política económica deja de ser subsidiaria, como disciplina, de otras ciencias sociales.

En segundo término, los instrumentos de política no están simplemente a la disposición del Estado como puede estarlo una "caja de herramientas". En el campo de la elección de tales instrumentos actúan infinidad de factores. La política gubernamental puede tropezar, en ocasiones, con límites políticos, sociales, económicos o culturales que restringen su radio de acción, sus "grados de libertad". Sobre el manejo de algunos instrumentos pueden surgir auténticas "reglas", esto es la aceptación generalizada de un determinado comportamiento para algunas variables (tipo de cambio fijo, presupuesto público superavitario, etc.). El acuerdo en torno a esas reglas, en el caso venezolano, estuvo sustentado en una renta petrolera abundante que permitía minimizar los conflictos entre actores sociales. Por ejemplo, cambios en la tasa de interés afectan de manera desigual a los distintos agentes económicos; en Venezuela esa confrontación ha sido moderada por la manipulación casi nula de esa variable dentro de márgenes "razonables", vale decir, por una regla de tipos de interés fijos. Hoy en día, la alteración de ese patrón, aún cuando sea necesario desde una racionalidad sólo económica, ha resultado muy difícil. Desde luego, las

reglas, como reflejo de una realidad socio-económica cambiante, no pueden tener una vigencia indefinida y en determinadas circunstancias pueden resultar anticuadas y entorpecedoras de la dinámica económica. Sin embargo, comúnmente la conducta humana no puede adaptarse con rapidez a las nuevas situaciones y las reglas pueden tratar de mantenerse en un contexto en el que resultan crecientemente inadecuadas. Ello ha resultado particularmente notorio en relación a las elites políticas venezolanas, las cuales han mostrado rechazo para aceptar la actual inconveniencia de viejas reglas de gestión económica.

En base a estos elementos útiles para una interpretación alternativa de la política económica puede empezar por reconocerse que, en general, los fenómenos de descoordinación institucional y de inconsistencia que en materia de política económica han estado presentes en nuestros países tienen efectivamente como primera causa el efecto conjunto de factores sociales, políticos y culturales. En el sentido económico, por ejemplo, las presiones de distintos sectores con intereses antagónicos en el campo de definición de objetivos, ante un número de instrumentos limitados socialmente, ha provocado en numerosas ocasiones la incapacidad real del Estado para la elaboración e implementación de políticas económicas coherentes. Más formalmente, este fracaso de la gestión gubernamental se debería a la insuficiencia de grados de libertad (según Tinbergen) que ésta enfrentaría. Por otra parte, es evidente que la presencia de intereses y presiones antagónicas sobre el Estado puede dar cuenta también de episodios de descoordinación institucional en la toma de decisiones. Así, los individuos encargados del proceso decisorio pueden representar en un momento dado, consciente o inconscientemente, posiciones sociales enfrentadas con respecto a política económica. Un Gabinete Económico, por ejemplo, puede reflejar en su interior las contradicciones entre sectores económicos, lo cual redundaría directamente en el proceso de toma de decisiones en esa instancia institucional y en la coordinación de la política económica en general. Otro ejemplo de descoordinación en el ámbito de la toma de decisiones se evidencia en las rigideces que impone la existencia de la burocracia al funcionamiento de las instituciones públicas y a sus interrelaciones.

Ahora bien, reconocer la gran importancia de esos factores sociales, políticos y culturales como generadores de descoordinación institucional e incoherencia en la formulación de la política económica no implica obviar otro grupo de elementos explicativos. No debe resultar extraño el caso en que, aún disponiendo de los grados de libertad necesarios y de cierta flexibilidad institucional, las medidas de política tomadas por el gobierno resulten incoherentes e incluso antagónicas. La explicación de esta situación descansaría ante todo en la incompetencia de la gerencia pública. Esta también respondería claramente por algunas situaciones de descoordinación en la toma

de decisiones. De este modo, la falta de profesionalización de la gerencia pública puede entenderse entonces como una segunda fuente de problemas. Por último y en estrecha relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que, en un momento dado, el gobienro cuenta con una determinada capacidad institucional para la toma de decisiones en el ámbito económico. La estructura legal y administrativa que norma y regula ese proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de los sistemas que proporcionan la información necesaria para la elaboración de la política económica serían los principales elementos componentes de esa capacidad. Una deficiente dotación del Estado con respecto a estos factores afecta indudablemente en forma negativa el proceso de formulación de la política económica como se verá posteriormente.

II. EL ESTADO VENEZOLANO Y LA POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO

3) Organización del Estado venezolano para la formulación de la política económica de corto plazo

En lo referente a la política macroeconómica, la organización institucional del Estado venezolano puede derivarse principalmente del análisis de dos leyes: la Ley Orgánica para la Administración Centralizada y la Ley del Banco Central de Venezuela.

Ley Orgánica para la Administración Centralizada (LOAC)

La LOAC tiene como fin determinar el número y organización de los ministerios y sus respectivas competencias, así como de las Comisiones Presidenciales, las Autoridades Unicas de Area, los Comisionados Presidenciales y las Oficinas Centrales de la Presidencia. Además, al LOAC regula la organización y funcionamiento de órganos colegiados como el Consejo de Ministros, los Gabinetes Sectoriales y el Consejo de Coordinación de las Oficinas Centrales de la Presidencia.

Los ministerios, en general, constituyen "instancias administrativas responsables de la formulación de políticas y el control y regulación" en distintos sectores. En el caso del área económica del país, existen cuatro ministerios que cumplen esas funciones. Ellos son los Ministerios de Agricultura y Cría, Energía y Minas, Fomento y Hacienda. En cuanto a las Oficinas Centrales que sirven de apoyo en el proceso de elaboración de la política económica están la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de Presupuesto (OCEPRE) y de Estadísticas e Informática (OCEI).

El Ministerio de Agricultura y Cría tiene competencia en el ámbito de la producción, financiamiento y mercadeo del sector agrícola el cual incluye a los sub-sectores agricultura, ganadería y pesca. Al Ministerio de Energía y Minas le corresponde la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo en materia de minas, hidrocarburos y energía en general; dado el carácter petrolero de nuestra economía resulta innecesario destacar la importancia de esas funciones. El Ministerio de Fomento puede ser asimilado a lo que en otros países se llama Ministerio de Industria y Comercio, pues es el encargado de planificación y ejecución de la política económica en esos sectores. Fomento tiene además responsabilidades en otras diversas áreas tales como control de precios, establecimientos de aranceles, protección al consumidor, inquilinato, promoción de cooperativas, etc. En líneas generales, los tres ministerios mencionados hasta ahora, tienen a su cargo el diseño y aplicación de políticas y la regulación de los sectores específicamente económicos, según una clasificación muy utilizada. Así, los Ministerios de Agricultura y Cría y de Energía y Minas cumplen aquel rol en el llamado sector primario (agropecuario y extracción) mientras que Fomento lo hace para los sectores secundario y terciario (industria y comercio). El cuarto y último Miniterio con competencia en el área económica es el de Hacienda. Este constituye, en lo esencial, el Ministerio de Economía propiamente dicho, con amplias y variadas funciones y atribuciones. A su cargo está la formulación y aplicación de la política sobre el resto de la economía, el control del gasto y del patrimonio del Estado, la fiscalización de las actividades financieras de los entes públicos, la percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional, la regulación y control de cajas de ahorros, inversiones extranjeras, actividades aseguradoras, Sistema Bancario, Casas de Cambio, Mercado de Capitales, entre otras. Hacienda centraliza además las relaciones con el Banco Central de Venezuela, siendo de su competencia la intervención del Estado en políticas monetarias y cambiarias.

Las Oficinas Presidenciales son órganos de la Administración Central que no gozan de personalidad jurídica propia y que tienen como objetivo básico el de actuar como asesores de la Presidencia y del Consejo de Ministros en ciertas funciones que la LOAC le atribuye a éstos últimos.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) tiene diversas funciones, entre ellas las referentes a la planificación del desarrollo económico y social a nivel nacional y regional (elaboración de los Planes de la Nación, colaboración en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto, producción de estudios, etc.), a la coordinación de los Programas con los Planes de Gobierno, a la Reforma de la Administración Pública, a la asistencia técnica y a la formación del personal requerido por el Sistema de Planificación. La

Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) tiene atribuciones en materia de formulación, análisis, ejecución y control del Presupuesto. Por último, la Oficina Central de Estadística e Informática actúa como organismo rector en el área de informática asi como en lo relacionado a producción y publicación de estadísticas.

Ley del Banco Central de Venezuela

En la Ley del Banco Central de Venezuela se establece que el BCV es una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima cuyas principales funciones son "crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales el país "... En tal sentido le corresponde al BCV, entre otras cosas, la regulación del circulante y en general de la liquidez, de las actividades de los bancos y demás institutos de crédito, la centralización de las reservas internacionales y servir de asesor del Ejecutivo en materia de política económica.

Instancias de Coordinación

La compativilización de las decisiones de política económica de los distintos Ministerios y Oficinas del Area Económica puede ser hecha por el Estado venezolano, al menos en teoría, a través de determinados organismos e instancias organizativas.

En primer lugar debe mencionarse nuevamente a CORDIPLAN. Esta oficina, como ya se dijo, posee entre sus variadas responsabilidades la de formular y proponer los cambios de política económica necesarios para asegurar el cumplimiento de los Planes de la Nación. En ese sentido, esta Oficina, tal como su nombre lo indica debe coordinar las acciones de los distintos entes públicos responsables de la política económica. Además de este organismo, existen varias instancias organizativas públicas que de algún modo están vinculadas con ese proceso de coordinación institucional. Entre estas instancias está el Consejo de Ministros, el cual es un órgano colegiado que toma las decisiones más importanes en relación con las atribuciones del Poder Ejecutivo, entre ellas las referidas a la política económica. Estrechamente asociado a aquel Consejo, está el Gabinete Económico. La LOAC prevee la existencia de gabinetes sectoriales integrados por los ministros con responsabilidad y coordinar actividades que involucren la acción de varios ministerios. El gabinete sectorial más importante es justamente el económico, compuesto por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, Energía y Minas, el Jefe de CORDIPLAN y el Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. Las decisiones

tomadas por ese Gabinete deben ser discutidas en Consejo de Ministros cuando se corresponden con atribuciones que el Presidente debe ejercer en dicho Consejo; en caso contrario, el Gabinete simplemente debe informar al Consejo sobre los acuerdos que haya tomado.

De lo dicho hasta ahora se deduce que el Estado venezolano posee una estructura administrativa y jurídica destinada a generar y aplicar políticas sectoriales y globales, así como a controlar el desempeño económico en diferentes áreas. Todo ello está estatuido en los respectivos instrumentos legales. Existen además instancias de coordinación institucional orientadas a regular y compatibilizar las actividades de los distintos organismos públicos. No obstante, esa estructura normativa de coordinación mencionada está diseñada a un nivel muy alto de generalidad dejando sin precisión aspectos fundamentales que tienen que ver con la clara delimitación de responsabilidades y ámbitos de acción de los diferentes organismos y con los mecanismos institucionales concretos para el éxito de su ejecución. Ello, como se verá más adelante, puede ser considerado como una importante fuente de problemas para el proceso de formulación de política económica, en especial para su coordinación institucional.

4) Algunas consideraciones sobre la práctica de la política económica en Venezuela

El conjunto de atribuciones establecidas legalmente para los distintos entes públicos analizados anteriormente es puesto en práctica con desigual énfasis. De sus dos grandes áreas de responsabilidades -una referida a la creación e implementación de políticas y otra vinculada al control y regulación de los sectores de su competencia- los organismos públicos han priorizado la segunda. La mayor parte de los recursos disponibles por éstos se destinan a las tareas de control y regulación. En el Ministerio de Fomento, por ejemplo, aproximadamente la mitad del personal acupado estaba dedicada hasta hace poco tiempo a funciones de inspección y fiscalización, principalmente en la Dirección de Protección al Consumidor. Es patente en general el abandono de las responsabilidades en materia de políticas macroeconómicas. Este fenómeno no es, desde luego, ajeno al tan comentado carácter "intervencionista" que ha caracterizado la gestión estatal venezolana y que constituye, por sí solo, un asunto cuyo análisis requeriría una investigación distinta a ésta.

En Venezuela no ha existido hasta hoy el manejo coyuntural de la economía (llamado también "fine tuning") que otros países han desarrollado para impedir, o al menos atenuar, las fluctuaciones erráticas de las principales variables macroeconómicas (P.T.D., inflación, desempleo, balanza de pagos,

entre otras). Una posible explicación de este fenómeno sería el retraso relativo de la ciencia económica, en particular de la macroeconomía, en nuestro país o, siendo menos severos con los economistas, el excesivo peso del mundo político en la gestión económica del Estado. Estas son a nuestro juicio explicaciones suficientes aunque indudablemente contienen elementos de verdad. Una explicación más convincente de la ausencia de aquel "fine tuning" tiene que ver más bien con la presencia en la economía venezolana de un conjunto de reglas básicas de gestión económicas (Hausmann, 1985, 1987) el cual, unido a un contexto internacional favorable y a características estructurales de nuestra economía, hizo innecesario durante mucho tiempo el desarrollo de aquella habilidad por parte del Estado. Tales reglas son: a) equilibrio en las cuentas del Gobierno Central (regla fiscal), b) tipo de cambio fijo respecto al dólar (regla cambiaria) y c) leve control sobre tasas de interés (regla monetaria). La explicación de cómo ese esquema tan simple de política económica garantizó un crecimiento sin mayores problemas no es un tema para ser desarrollado en esta investigación aunque se harán algunos comentarios adicionales al respecto en el próximo capítulo. Interesa destacar aquí que esa especie de acuerdo social que constituye las reglas no fue en ningún caso el resultado de un esfuerzo consciente de política económica sino más bien la consecuencia de un proceso histórico en el que la renta petrolera jugó un papel fundamental.

Lo anterior no quiere decir que en Venezuela no existiese en absoluto política económica, sino que ésta se limitaba a hacer correcciones parciales en algunas áreas y problemas particulares, dentro de los márgenes que le otorgaba aquel conjunto de reglas. Con este último el sistema económico venezolano, como un todo poseía reguladores "automáticos" que hacían poco importante la eficaz actuación del Estado en el campo de la política económica de corto plazo.

Hoy en día la situación es diferente. Las viejas reglas han perdido vigencia frente a un panorama económico internacional cada vez más complejo e inestable. La reacción del Estado venezolano ante los crecientes problemas ha sido el desarrollo de una peculiar manera de gerenciar, la llamada "gerencia por crisis" (Cova 1984), caracterizada por la improvisación y el inmediatismo que en buena medida sustituye al "fine tuning" propio de otras economías. La política económica ha adoptado un carácter pasivo, tendiendo a reaccionar frente a los hechos y careciendo de capacidad para orientar los acontecimientos, de manera activa, hacia las metas que la sociedad le exige. En realidad, la política económica preferida es la de la no-decisión, esto es, esperar que los problemas se resuelvan favorablemente por sí mismos y actuar sólo cuando resulta ya inevitable hacerlo. La ineficacia de este modo de gestión se ha hecho evidente en estos últimos diez años de crisis.

La gerencia por crisis adopta dos formas características. La primera es el tratamiento de "caso-por-caso", esto es, atacar los problemas de manera aislada y en la medida en que vayan surgiendo. En lenguaje coloquial, a este tipo de soluciones se les llama "parches calientes" y al respecto Venezuela tiene mucha experiencia. Basta recordar los casos relativamente recientes del Fondo de Compensación Cambiaria (FOCOCAM), el bono compensatorio y el Plan Trienal, entre otros (Torres, 1988). La segunda forma de la gerencia de los famosos "paquetes" económicos los cuales han cobrado especial auge como modo de hacer política económica desde la irrupción de la crisis de la deuda externa. Los paquetes económicos constituyen la respuesta del gobierno ante la acumulación insostenible de desequilibrios macroeconómicos y las presiones de los distintos sectores sociales afectados por ellos. Son un conjunto de medidas de política con el que se pretende solucionar todos los problemas de una sola vez y comparten junto con el tratamiento de "caso-por-caso" el hecho de ser reactivos e improvisados. Varios ejemplos de estos paquetes serán considerados más adelante.

La práctica de la política económica en nuestro país se ha caracterizado además por el impresionante descuido de los aspectos operativos de aplicación e implementación. Todo eso que usualmente es conocido, en forma un tanto despectiva, como "carpintería" ha sido siempre relegado a un segundo plano. La política económica normalmente constituye sólo una "idea" no desarrollada que se va estructurando "sobre la marcha". Este fenómeno afecta negativamente, sin duda alguna, la eficiencia y eficacia de la política económica. Asimismo, tambien es notoria la ausencia de seguimiento y evaluación en la práctica de la política económica en nuestro país lo que reduce grandemente las posibilidades de su rectificación.

5) Coordinación institucional en la toma de decisiones de política económica

En el contexto general de la práctica de la política económica descrito antes se ubica el problema de la coordinación institucional en la toma de decisiones. Una visión global del funcionamiento de las instancias organizativas que posee el Estado venezolano para el cumplimiento de esa función revela inmediatamente la presencia de graves deficiencias. Las relaciones entre los distintos organismos públicos, en materia de política económica, normalmente se reducen a un nivel mínimo mantenido por razones básicamente formales. Puede mencionarse, por ejemplo, la gran desvinculación que existe entre las Direcciónes que componen la Dirección General de Política y Planificación a Corto Plazo de CORDIPLAN y algunos entes públicos que deberían guardar estrecha relación con ella. Más específicamente, no existen canales de comunicación regulares y eficientes entre la Dirección de Planificación del Sector Público

y la OCEPRE o entre la Dirección de Planificación y Política de Producción, Empleo y Precios y el Ministerio de Fomento. Por su parte, el Gabinete Económico suele cumplir un papel muy pobre en relación a la coordinación institucional de la política económica pues dicha instancia por lo general se ocupa sólo de problemas económicos específicos, más bien de carácter administrativo, sin considerar el efecto de las medidas que aprueba sobre el funcionamiento global de la economía.

Ocasionalmente y ante ciertas circunstancias (la necesidad de elaborar un "paquete", el inicio de un nuevo gobierno o una "crisis" particular) las relaciones entre algunos Ministerios pueden hacerse más estrechas durante algún tiempo. Sin embargo, aún en esos casos, no se utilizan los canales inter-instituciones normales; por el contrario, es el momento de las comisiones que se "abocan" al estudio de los problemas y el diseño de propuestas. Desde luego, la acción de esas comisiones puede o no ser eficaz pero en todo caso, lo normal es que esa mayor asociación institucional, esa especie de "luna de miel", termine tan pronto como se atenúen los problemas económicos que la motivaron o aparezcan asuntos más llamativos en el escenario. El auge y caída del Programa Económico Cuantificado (PEC) es un buen ejemplo de esta dinámica .[2/]

La coordinación institucional para la política económica, en el área de la toma de decisiones, más allá de esos niveles mínimos mencionados ocurre básicamente entre individuos. A diferencia de los mecanismos institucionales, las relaciones inter-personales pueden garantizar en ocasiones el que la toma de decisiones involucre a representantes de varios organismos públicos y, de este modo, proporcionar algún nivel de coordinación a la política económica. En este sentido, el proceso de política económica está profundamente marcado, como otros niveles de acción del Estado, por un acentuado personalismo. A riesgo de cometer una digresión es conveniente destacar el serio problema de concentración de poder en manos de individuos o grupos que implica este fenómeno del personalismo en la toma de decisiones. El Estado venezolano, que por un lado resulta poderoso en un sentido económico, por el otro muestra una gran desarticulación interna. Esta mezcla da lugar a que algunos individuos tengan la posibilidad de ejercer con sus acciones -influidas por sus creencias e intereses muy

---

2/ El PEC intentó ser un sistema de seguimiento de la coyuntura económica y de evaluación de la política económica de corto plazo que se implementó a comienzos del gobierno del Presidente Cuminchi. El centro estaba constituido por un modelo macroeconómico que es lo único que sobrevive actualmente del sistema original y que es celosamente manejado por el BCV. Además de este último organismo, participaban en el PEC la OCEI, CORDIPAL, OCEPRE y el Ministerio de Hacienda.

particulares- profundos efectos sociales y económicos. El célebre empeño del Presidente de la República en el período 83-88 en disminuir en términos netos la deuda pública externa, haciendo caso omiso de las opiniones de vastos sectores que expresaron la inconveniencia de tal estrategia, es una buena muestra de lo que se quiere expresar.

Esta manera práctica -basada en las relaciones personales- de intentar la coordinación institucional en la toma de decisiones es, desde luego, muy ineficiente. Esa coordinación pasa a depender de gran cantidad de factores muchos de ellos casuales. Así, la amistad que pueda unir a los miembros del Gabinete Económico puede convertirse en un elemento central para garantizar los vínculos inter-institucionales en lo que a política económica se refiere. Obviamente, de existir rivalidad entre las personas o grupos decisores de la política económica, la coordinación institucional de ésta se resiente. También la procedencia familiar, la formación profesional o las relaciones con grupos económicos, políticos, académicos, etc. son otros tantos elementos que tienen un gran peso al momento de darle coherencia institucional a la política económica; factores todos que tienen que ver con personas y no con organismos públicos en sí.

Esta situación del proceso venezolano de toma de decisiones de política económica puede ser atribuida a varias razones, entre ellas:

a) En general, la poca necesidad que tuvo el Estado venezolano de ser un actor eficiente en el campo económico, dada la existencia del conjunto de reglas de gestión macroeconómicas socialmente aceptadas y económicamente estabilizadoras, ha determinado que su funcionamiento institucional en lo atinente a la política económica haya estado poco sometido a exigencias de eficiencia.

b) Como también fuera mencionado en páginas anteriores, la normativa legal que establece las responsabilidades de los distintos entes públicos con inherencia en el área económica y las instancias organizativas orientadas a lograr su coordinación, está elaborada a un nivel de generalidad apreciable. Tal hecho constituye un obstáculo importante para el funcionamiento práctico del proceso de toma de decisiones. Particularmente, ese proceso se ve dificultado por ausencia de una rectoría institucional clara en el ámbito de la política económica, producto de la igualdad de "status" de los miembros del Gabinete (aún cuando formalmente lo preside el Ministro de Hacienda) y de la imprecisión de la normativa legal en cuanto a procedimientos y mecanismos específicos para el proceso decisorio.

c) La incapacidad gerencial de los individuos que en determinado momento están a cargo de la toma de decisiones es también un factor que puede explicar el fenómeno de descoordinación institucional para la política económica. Este elemento, de carácter más bien microeconómico, no debe ser menospreciado y muchas veces puede tener un peso fundamental para entender la deficiente acción del Estado en diversos ámbitos y no sólo en el económico.

d) Por último, otro factor nada despreciable es la existencia de cierta mentalidad institucional en muchos organismos públicos que podría ser calificada como "feudal". En efecto, es común que los entes públicos tiendan a encerrarse en sí mismos, con mucho celo, los procesos de tomas de decisiones y de generación y divulgación de información. Ello puede tener cierta racionalidad desde el punto de vista de la teoría organizacional pero, sin duda, no favorece la eficiencia y eficacia de la coordinación institucional en la toma de decisiones. Todo esto está muy asociado con el fenómeno de la burocracia, la cual en definitiva, dista mucho de ser un simple grupo de personas, procedimientos y normas, constituyendo más bien una verdadera "cultura" difícilmente modificable y con una dinámica propia que en ocasiones impone su lógica a los mecanismos formales para hacer política económica.

6) <u>La consistencia de la política económica</u>

Con el fin de evaluar la política económica venezolana desde el punto de vista de su coherencia se estudiarán algunos ejemplos de "paquetes" económicos adoptados por el gobierno en años recientes. Esta manera de proceder se justifica fundamentalmente por la conveniencia analítica que implica considerar "casos típicos".

Antes de pasar a la consideración de los ejemplos conviene sin embargo hacer algunas precisiones sobre la manera como se tratará el tema. En primer término, debe quedar claro que la consistencia de la política económica tal como se ha venido considerando se limita al campo de su diseño y formulación. Es innegable que la coherencia de una política económica una vez aplicada está influenciada por una inmensa gama de factores de diversa índole (retrasos, cambios inesperados en algunas variables, expectativas de los agentes, errores en el diagnóstico previo, etc.) y de este modo la coherencia "ex-ante" de una política económica no implica necesariamente su éxito "ex-post". Esto es tanto más importante en un caso como el nuestro por cuanto es normal que la política económica casi siempre se caracteriza por ser "grandes ideas" que descuidan importantes problemas referidos a la secuencia e instrumentación de su aplicación. En segundo lugar, es evidente que el diagnóstico y

pronóstico que pueden ser hechos sobre una situación económica determinada son diversos y, en consecuencia, la consistencia de un conjunto de medidas económicas pueden ser tema de debate teórico, sin contar con la normal influencia de posiciones ideológicas en discusiones sobre asuntos económicos. En lo que sigue, se tratará de minimizar este problema presentando ejemplos lo menos controvertibles posible.

Un primer ejemplo de descoordinación institucional de política económica en el sentido teórico viene dado por el paquete de medidas que implementase el gobierno de Luis Herrera en 1982 ante la crítica situación en las cuentas externas del país. La caída de los precios del petróleo ocurrida a principios de este año, la aceleración de la fuga de divisas y la fuerte expansión de las importaciones hicieron que el gobierno tomase algunas medidas de ajuste. En primer lugar se decretó una discusión del gasto fiscal acordado y, en segundo término, se transfirieron las divisas de PDVSA al Banco Central. Por lo demás, se mantuvo la regla cambiaria (tipo de cambio fijo). Ex-ante podía suponerse que tal conjunto de acciones y omisiones (mantenimiento del tipo de cambio) no podían tener efectos contractivos apreciables sobre el alto nivel de importaciones ni sobre la fuga de divisas, principales objetivos de esa política económica. La baja en el nivel del gasto público, al tener éste poco componente importado, tendría escasa influencia sobre la balanza de pagos con respecto a su efecto recesivo sobre el nivel de actividad. La centralización de las divisas petroleras en el BCV sólo permitiría el financiamiento de la fuga de capitales por unos meses más al no afectar las causas de ésta. Por último, el mantenimiento del tipo de cambio, dadas su apreciación real y las fuertes expectativas devaluacionistas, seguiría propulsando la salida masiva de capitales y el crecimiento de las importaciones. Ello fue lo que ocurrió. El respeto a la regla cambiaria no era consistente con los objetivos que se proponía alcanzar la política económica para ese año mientras que las otras medidas eran inocuas o ineficaces con respecto a esos mismos fines. Institucionalmente, la actuación del BCV no estaba en correspondencia con las necesidades de la política económica del momento.

Un segundo ejemplo sobre el tema es el paquete de medidas implementado por el gobierno del Presidente Lusinchi en 1984. Dicho paquete estaba orientado a la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos. En particular se pretendía lograr el equilibrio de la balanza de pagos y de las cuentas del Sector Público mientras se mantenía el nivel de actividad económica, se detenía el incremento del desempleo y se contenían las presiones inflacionarias. Con estos fines se decidió adoptar varias medidas entre ellas la devaluación y la contención del gasto fiscal. Nuevamente, de antemano, era previsible que esas medidas no eran consistentes entre sí para el logro de los objetivos perseguidos. Una devaluación, como es sabido,

enriquece a los exportadores y empobrece a los importadores. En el caso venezolano, dado que el Estado es el principal exportador, una devaluación lo enriquece en términos netos. El resto de la sociedad le transfiere recursos al Estado. Ahora bien, si éste decide seguir una política fiscal contractiva no estará reintegrando al sector privado los recursos que le extrajo vía devaluación. Dada est causalidad, era de esperar que la conjunción de devaluación y política fiscal restrictiva condujese a un sobre-ajuste de la economía. Efectivamente, las metas de equilibrio externo, fiscal y de precios fueron excedidas mientras que no se cumplió con los objetivos de crecimiento y empleo. En resumen, en el paquete de medidas de 1984, la política de gasto público era inconsistente con la política cambiaria.

El último ejemplo considerado está referido a los efectos macroeconómicos que tuvo durante el año 1987 el paquete de medidas adoptado a finales de 1986. En 1986, una política fiscal expansiva unida al fuerte deterioro de los ingresos petroleros provocaron la expansión de la actividad económica, un elevado déficit de balanza de pagos, la acentuada caída del nivel de reservas internacionales y el debilitamiento del tipo de cambio. Para hacer frente a esos problemas pero manteniendo el ritmo de crecimiento económico sin mayores presiones inflacionarias, el gobierno acordó a fines de 1986 un nuevo paquete de medidas. Se decidió adoptar una fuerte devaluación de la moneda (de 7,50 Bs/US$ a 14,50 Bs/US$), mantener el pago de los servicios de la deuda externa, sostener los niveles de gasto público, decretar medidas de compensación salarial y no modificar las tasas de interés nominales. Además, al reconocer al antiguo tipo de cambio las solicitudes de divisas para importación, la devaluación promedio fue mucho menor de la esperada. Este conjunto de medidas constituye otro ejemplo de descoordinación de la política económica. En líneas generales, es el caso típico de políticas que tienen efectos contradictorios sobre la oferta y demanda agregadas. La expansión del gasto público, los aumentos salariales y tasas de interés nominales en un contexto de alza de precios (lo que implica tasas de interés reales negativas) son medidas que impulsan la demanda nominal agregada. Por otra parte, una política de financiamiento externo orientada a la reducción en términos netos de la deuda externa en un contexto externo no muy favorable, conllevó a medidas de corte restrictivo sobre las importaciones, lo cual impuso rigideces al aparato productivo interno para responder adecuadamente a la expansión de la demanda. La consecuencia de este conjunto incoherente de medidas fue un crecimiento del producto pero al costo de acelerar la inflación a niveles sin precedentes.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7) Propuestas para mejorar el proceso de formulación de la política económica de corto plazo

A partir del análisis previo debe resultar obvio que las deficiencias que muestra el proceso venezolano de formulación de la política económica constituye una problemática con múltiples y complejas determinaciones difíciles de superar plenamente con medidas simples. Sin embargo, existen algunas acciones de corte institucional y organizacional que permitirían superar muchas de las dificultades y mejorar notablemente ese proceso.

En relación a la coordinación institucional en la toma de decisiones de política económica, algunas medidas en el ámbito de la normativa legal que la regula, podrían tener efectos muy favorables. En cuanto a la coherencia de la política económica cualquier proceso de mejoramiento para por darle un rol más importante al ámbito técnico en el proceso de diseño e implementación de la dicha política. En este orden de ideas se propone:

a) **Definición de una clara rectoría institucional.** Es notorio que en Venezuela no exista un ente responsable de la política económica global. Diferentes organismos públicos intervienen en el diseño y aplicación de la política económica pero ninguno de ellos responde por la totalidad de la misma. Sería muy conveniente evaluar la posibilidad de que uno de los Ministerios del área económica -el Ministerio de Hacienda, por ejemplo- pasase a ocupar de manera efectiva un papel rector en el ámbito de las políticas públicas en esa área. En otras palabras, se crearía un Ministerio de la Economía que coordinaría todo el proceso de política económica, desde su diseño hasta su implementación, evaluación y seguimiento.

b) **Delimitación eficiente de funciones entre instituciones responsables del área económica.** Hasta ahora el proceso de diseño de la política económica ha estado subordinado a la ejecución de la misma. Muchas veces incluso la racionalidad de una política económica se busca después de su aplicación. Puede resultar una medida positiva la separación de las funciones de formulación de la política económica de aquellas asociadas a su aplicación e implementación. En este sentido, CORDIPLAN podría centralizar lo referido al diseño de la política económica y los demás Ministerios responderían por su ejecución. Todo ello, como se propuso antes, bajo la rectoría del Ministerio de la Economía.

c) **Creación o renovación de instancias institucionales de coordinación para la política económica.** No es suficiente con que los Organismos Públicos con responsabilidades en el

campo económico estén integrados al proceso de toma de decisiones a nivel de la más alta jerarquía. Resulta muy conveniente crear mecanismos, a niveles medios y técnicos, que permitan el flujo eficiente de información, cuantitativa y cualitativa, entre los distintos estes públicos. Podría pensarse en crear un "Consejo Inter-institucional de Directores" que tendría la responsabilidad de hacer la evaluación continua de la situación económica del país y proponer medidas de política económica.

d) **Mayor participación técnica en el proceso de elaboración de la política económica.** Este objetivo se podría alcanzar mediante la creación de un cuerpo de técnicos que asesoraría directamente al Consejo de Directores propuesto antes.

e) **Profesionalización de la gerencia pública.** Ya la Comisión para la Reforma del Estado ha planteado la necesidad de elevar el grado de profesionalización del personal que labora en la Administración Pública, en particular, de la gerencia. Medidas como la creación del Instituto de la Alta Dirección Pública (COPRE, 1988), la elevación de sueldos públicos para hacerlos competitivos en relación a las remuneraciones en el sector privado así como de garantías de estabilidad, entre otras, podrían ayudar a generar un auténtico régimen de carrera gerencial pública, requisito para mejorar la actuación del Estado en el ámbito económico.

f) **Mejoramiento de los Sistema de Información.** Otra fuente de problemas para el proceso de política económica proviene de la inexistencia de un auténtico Sistema de Información Económica. La creación de éste es una necesidad para elevar la calidad de la gestión estatal en la economía. No se trata, por cierto, de aumentar únicamente el número de estadísticas e información cuantitativa disponible sino también de generar información de tipo analítica. Un Informe de Coyuntura Económica que analice de manera permanente la macroeconomía del país, sus problemas, causalidades y tendencias y que evalúe el efecto de las políticas estatales, puede convertirse en un instrumento de primera importancia para una política económica eficiente y eficaz.

g) **Integración de la política económica de corto plazo al Sistema Nacional de Planificación.** Hasta ahora la práctica de la política económica a corto plazo ha estado desvinculada a la Planificación a largo plazo. Las razones de ese problema son muchas y no viene al caso considerarlas aquí, sin embargo, es muy importante comenzar a desarrollar mecanismos concretos para superarlo tal como la compatibilización del Presupuesto con los Planes de la Nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

COPRE, 1988. "La Reforma del Estado: Proyecto de Reforma Integral del Estado", Volumen 1, Caracas, 1988.

COVA, 1984. "La Administración Pública: otra forma de ver a una villana incomprendida", incluido en El Caso Venezuela: una ilusión de armonía. IESA, Caracas, 1984.

HAUSMANN, 1985. "Estrategia Económica y Política de Corto Plazo: de la contemplación moralizante a la acción eficaz", mimeografía, 1985.

HAUSMANN, 1987. "Sobre la crisis económica venezolana", mimeografía, 1987.

TORRES, 1988. "El Proceso Venezolano de Toma de Decisiones de Política Económica: un estudio de casos", ILDIS, Caracas, 1988.

LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA

PROBLEMAS DE FORMULAÇAO DA POLITICA MACROECONOMICA NO BRASIL

Yoshiaki Nakano

Problemas de Formulação da Politica Macroeconomica no Brasil

O desempenho da politica macroeconomica quanto aos seus objetivos básicos de estabilidade, crescimento, equilibrio do balanço de pagamentos e melhor distribuição de renda tem sido decepcionante na década de 80 na economia brasileira. De fato, tem sido uma sucessão de fracasos. O controle oa inflação tem sido a meta prioritária de todos os ministros da fazenda nos últimos quinze anos, mas ela só tem aumentado de patamar, resistindo tanto a terapeuticas ortodoxas como heterodoxas de diversos matises. Depois de ceder inicialmente a cada programa de estabilização, a inflação tem voltado posteriormente com maior virulencia, ameaçando agora ir para uma hiperinflação. Em termos de crescimento economico esta década deverá ficar registrado como a prior década em mais de um século de historia economica. Tanto a renda per capita como a produtividade na indústria brasileira tam se mantido estagnado durante tôda a década. A distribuição de renda tambem se deteriorou na década de 80 com o aumento da desiqualdade social e consequente aumento do conflito social.

O ajuste do setor externo para pagar a divida externa foi bem sucedido em aumentar as exportações, reduzir as importações e gerar fantásticos superavits comerciais, mas isto tem ocorrido às custas de desvalorizações reais da taxa de cambio, compressão dos salarios, subsidios e incentivos, crescente deficit público e divida interna e consequentemente pressões inflacionárias. Apesar de todo este esforço acabamos de sair de uma crise cambial que poderia ter levado o país a uma hiperinflação e para proteger as reservas cambiais o pagamento do serviço da dívida externa está neste momento parcialmente suspenso. Não há dúvidas de que o próprio ajuste externo gerou enormes desequilibrios macroeconomicos internos, levando a economia á estagnação e trazendo maior instabilidade.

A pergunta que todos os macroeconomistas tem colocado é por que as sucessivas politicas macroeconomicas não tem dado certo ?

Em regra, o fracasso tem sido atribuido a questões de ordem politica tais como: a fraqueza e falta de vontade politica do Presidente; resistência dos politicos profissionais e dos burocratas ou falta de credibilidade do governo atual. E logico que estes e outros fatores que explicam a incapacidade de ação do Governo são relevantes para entender o insucesso das politicas macroeconomicas. Entretanto, estou convicto de que este tipo de analise não nos leva a verdadeira raíz da questão. A verdade é que vivemos na década de 80 uma superposição de diveras crises de ordem economica, social e politica, e de naturaleza e profundidades diversas: a crise social trazida pela democratição que explicitou os fortes conflitos sociais oriundos da grande desigualdade na distribuição de renda e riqueza; a crise do

esgotamento do processo de industrialiação através da substituição de importações; a crise da divida externa; a crise fiscal; a crise da inflação cronica; e a crise do Estado que está no epicentro de todas estas crises.

Neste contexto a politica macroeconomica somente tem condições de sucesso se estiver inserido numa movimento capaz de encaminhar resolução para este conjunto de crises. E exatamente o pré-requisito para esta resolução é a reforma do Estado brasileiro em crise, de forma a instrumentar a sociedade e reinstitucionalizar o país como mecanismos capazes de formular e coordenar as politicas macroeconomicas coerentes.

Além disso a natureza e a magnitude dos problemas centrais que a politica macroeconomica tem que enfrentado na decada de 80 é de naturaleza antagonística, envolvendo reformas generadoras de conflito e que tendem a ser disruptivas do equilibrio de forças que sustentam o verho pacto de poder por tras do Estado brasileiro. Em outras palavras, uma politica macroeconomica coerente tem que ter como um de seus ingredientes básicos a transformação da correlação de poder para reorgnizar o Estado mudando radicalmente a sua forma de intervenção.

Sem o desmantelamento da rede de privilegios, tratamentos preferenciais e especiais, direitos e fontes de rendas de monopolio, transferencias e fundos beneficiando grupos especificos, etc. não há como fazer politica fiscal. Basta lembrar que 92% da receita tributária do Governo federal estão de alguma forma comprometidos ou vinculados a despesas. O formulador da politica macroeconomica está assim institucionalmente amarrado e sem instrumentos para fazer uma politica de estabilização consistente, requisito para a politica de crescimento.

I

O rápido processo de industrialização do pais que por volta de 1980 completou a implantação de um moderno e complexo parque industrial trouxe grandes mudanças na estrutura social, com grande aumento na complexidade e diversidade de grupos sociais. Isto por sua vez gerou uma infinidade de orgnizações sociais e associações de classe "que articulam e dão identidade coletiva aos agentes sociais, moldam seu comportamento e veiculam suas demandas".

A economia e a sociedade brasileira na década de 80 se tornaram complexas demais para caber num Estado patrimonialista e arcaico que não se modernizou e mantém intacta a sua forma tradicional de representação de interesses e cooptação.

O segmento moderno da sociedade brasileira também rejeita a forma tradicional e cartorial de intervenção de Estado não dando das politicas economicas. A capacidade do Estado induzir a conduta das novas forças sociais é extremamente reduzido. Alem disso, existe sempre grupos economicos e sociais suficientemente poderosos capazes de bloquear as medidas de politica economica que afetam os seus interesses particulares, ainda que sejam do interesse da nação.

O actual Estado intervencionista nasceu na década de 30 com a acomodação da velha oligarquia rural com as novas forças macro-sociais em emergentes. Esta acomodação se fez de forma patrimonialista com a articulação direta dos interesses dos grupos dominantes que são deslocados diretamente para dentro do aparelho do Estado. São criados assim uma infinidades de orgãos, autarquias, superintendencias, conselhos e empresas estatais, etc. onde os interesses setoriais, regionais, tradicionais ou modernos, até mesmo dos proprios grupos burográticos são representados e protegidos (Brasilio Sallum, 1988).

Esta forma de representação de interesses implica numa competição interna permanente pelos recursos do Tesouro Nacional, generando assim as suas instabilidades e crises, mas uma vez esses interesses alojados no interior do Estado tendem a se tornar permamentes. Avança-se sempre com a multiplicação de orgãos do aparelho e funções do Estado utilizando a institucionalidade e o poder das burocracias como fonte de comprimissos com interesses privados. Esta forma de representação de interesses leva a uma forma de organização burocrática, rigida e altamente centralizada.

Além disso, tradicionalmente sindicatos oficiais, associações de classe, federaçôe e confederações de grupos profissionais e do setor empresarial vincula-se ao Estado através de uma rede de privilegios, tratamentos preferenciais, direitos e fontes de rendas de monopolio.

Em contexto de rápido crecimento economico este Estado ao mesmo tempo que preservava o velho podia acomodar internamente o novo desenvolvendo inclusive o seu braco modernizante. Mas na década de 80 com a crise da divida externa e a estagnação economica o o setor publico além de ter seu endividamento elevado subitamente passa a ser cronicamente deficitario. Além de suportar fortes pressões do lado dos gastos a receita tributaria liquida caiu de cerca de 17,5% do PIB no inicio da década de 70 para cerca de 9% do PIB atualmente. Com isso temos a outra face da crise do Estado brasileiro que é a perda daa capacidade financiera de intervenção no processo de desenvolvimento.

A forma de intermediação de intereses pelo estado brasileiro difere fundamentalmente daqueles vigentes nas democracias desenvolvidas. Nestas ao inves de deslocar para dentro do

aparelho do Estado os interesses privados, o Estado atua como um arbitro mediando o conflito de classe e competição setorial filtrando decisões com a manutenção de uma autonomia relativa da burocracia estatal. Através desta filtragem são selecionadas as decisões que atendem o interesse da "nação", dando assim um conteudo de racionalidade tecnica as politicas economicas, o que por sua vez lhe dá a legimidade necessaria. A existencia destas instituições moderando o conflito social e estabelecendo um amplo consenso sobre questões básicas do papel redistributivo do setor público permitiu alguns paises europeus absorverem os choques da década de 70 sem grandes aumentos no desemprego (Sachs, 1988).

Enquanto o processo de desenvolvimento economico do país se baseava na industrialização através da substituição de importações, este Estado foi "funcional", pois tratava-se de proteger o mercado doméstico e conceder subsidios e incentivos. Quando se esgota este processo e se torna necessária retirar a proteção e expor os diferentes interesses a competição no mercado internacional, pois trata-se agora de entrar na fase avançada da industrialização, o Estado se mostrou paralizado e incapaz de intervenção. Financeiramente em crise, amarrado pela sua forma de reoresentação de interesses e desorganizado institucionalmente o seu imobilismo é crecente e o seu tamanho se torna disfuncional.

As novas formas de intervenção e planejamento necessários para esta fase de industrialização avançada significam, no seu primeiro-momento na propria dissolução de velho Estado cartorial com suas formas de representação de interesses e rede de privilégios.

O processo de decisão e de formulação de politica macroeconomica se da de uma forma muito peculiar dentro deste Estado. A arena de decisão é bastante confinado, excludente e com alto grau de autonomia decisória da tecnocracia. Isto ocorre porque os grupos ou organizações que tem acesso ao poder defendem interesses especificos setoriais ou regionais e como as decisões de politica macroeconomica não implican em disputa direta de recursos do Tesouro não se imiscuem em espaço considerado de competencia exclusivados técnicos. Isto ocorre como se o Estado fosse "loteado" cabendo aos tecnicos uma esfera de decisão exclusiva. Desta forma, a classe politica também é normalmente excluida do processo decisório, cabendo-lhes fazer oposição quando afeta interesses especificos de sua clientela.

Nestas condições, as politicas macroeconomicas são decididas pelo governo e e comunicadas de cima para baixo e não decididas com a participação de grupos de interesses e organizações é evidente, que quando as decisões tomadas são conjuntas- preeservada a coerencia da politica- as suas possibilidades de sucesso são maiores.

Esta questâo de formulaçâo de politicas macroeconomicas é na verdade um pouco mais complexa, pois um sistema de decisâo conjunta requer que o setor privado seja capaz também de formular suas propostas tecnicamente coerentes e que atendam ao interesse da coletividade. Nos países desenvolvidos o setor privado mantém diversos institutos de pesquisa inclusive com independencia intelectual que provocam e participam de debates. No Brasil infelizmente o empresariado ainda nâo atingiu esta maturidade e visâo, e com isso toda a atividade de estudos e pequisas e monopolizado pelo setor publico.

Na medida em que como dissemos a sociedade brasileira se torna mais complexa e um infinidade de organizaçôes e grupos sociais se multiplicam e nâo estâo representado no interior do aparelho de Estado aumenta a oposiçâo a esta forma tradicional de intervençâo. Em outras palavras, o corpo social na sua maioria rejeita a forma de atuaçâo vigente nâo querendo mais ser governado como antes, reivindicando a reforma do Estado. Com isso nos temos uma crise clara de legitimidade e a sociedade se torna cada vez mais impermeavel as medidas de politica economica. Nesta situaçâo podemos falar em crise do Estado ou fragilidade do Estado. Os seus mecanismos de representaçâo estâo em total descompasso com o grau de modernidade alcançada pela sociedade e as decisôes de politica por serem estatistas nâo sâo aceitas pela sociedade. Nexte contexto de fragilidade o as medidas de politica macroeconomica na medida em sus contrariam interesses de setores especificos sâo bloqueados por estes.

Dada a inabilidade do Estado brasileiro em moderar o conflito capital trabalho e como a enorme desigualdade na distribuiçâo de renda e riqueza aumentam fortemente o conflito social, a instabilidade politica será permanente, com a consequente alternancia de populismo com autoritarismo. A politica macroeconomica populista (ver Sachs, 1988) se alterna com o monetarismo ortodoxo.

Portanto, sem uma profunda reforma nas formas de intermediaçâo de interesses e criaçâo novos de canais mais flexiveis e racinais de representaçâo dos interesses, particularmente, da classe trabalhadora, onde estes possam negocial as suas exigências o Estado brasileiro nâo terá legitimidade e nâo retomará a capacidade de açâo necessária para sairmos da crise.

Uma das dimensôes mais marcantes do Estado herdado pela Nova Republica é a sua desordem institucional e administrativa. Vale mencionar pelo menos dois aspectos que afetam profundamente as politicas macroeconomicas: a deficiencia no processo orçamentário e a desarticulaçâo e fragmentaçâo do aparelho de Estado com "feudalizaçâo" dos seus orgâos e entidades vinculadas.

As deficiências nos mecanismos de planejamento, administração e controle dos gastos públicos faz parte da propia forma que os interesses dos diversos grupos são representados e negociados internamente no aparelho dé Estado. A opacidade do processo orçamentário e esmaecimento da fronteiro do público com privado são funcionais para este Estado. Mas estas deficiencias foram institucionalmente reforçadas a partir do final da década de 60, num contexto em que a economia crescia a taxas extremamente altas e se objetivava expandir os gastos públicos muito acima da arrecadação tributária.

Para fugir aos mecanismos tradicionais de controle esvaziou-se o Orçamento da União, pela transferenciade gastos para outros orçamentos e pela descentralização administrativa da reforma de 1967, em que diversos orgãos e agencias foram transferidos para a administração indireta, dando-lhes maior autonomia orçamentária.

Durante o regime militar o Congresso Nacional aprovou a Lei complementar Nº 12 de 8/11/71, que eliminou na prática os limites de endividamento do setor público federal. Esta lei dava ao executivo completa autonomia na administração da divida pública interna que até então tinha como limite um teto anual de 10% do volume dos meios de pagamentos existentes em 31 de dezembro do ano anterior. O Conselho Monetário Nacional passou a ter a prerrogativa de autorizar a emissão de titulos da divida pública para a execução da politica monetária como para cobrir o deficit orçamentario do Tesouro Nacional, sem que as respectivas receitas e despesas estivessem previstas no Orçamento da União. Somente os deságios e despesas com juros e comissões da divida pública seriam incluidos no Orçamento.

Na prática, a Lei complementar Nº 12 concentrou no Conselho Monetário Nacional, e nas mãos de seu presidente, o Ministro da Fazendo, um poder fantástico, esvaziando o Legislativo em questões orçamentárias. Esta situação só foi revertida com as reformas institucionais de 12 de junho de 1987 e posteriormente com a nova constituição.

O principal desdobramento institucional da la complementar 12 foi transferir o poder emissor da divida ao Banco Central, permanecendo a responsabilidade formal do Tesouro Nacional, não apenas para o controle da liquidez como também para cobrir gastos extra-orçamentários. O Banco Central emitia titulos da divida á conta do Tesouro, aumentando o saldo de seus depositos sobre os quais este tinha o poder de saque como se fosse uma receita tributária. Criava-se um mecanismo institucional para o executivo realizar despesas independentemente dos limites orçamentários. Por sua vez o Orçamento da União deixava de ser um dos instrumentos básicos de planejamento, administração e controle dos gastos públicos, tornando-o inefetivo como instrumento de politica fiscal.

O Conselho Monetário Nacional tornou-se o órgâo central de formulaçâo e coordenaçâo da politica macroeconomica e o Banco Central numa entidade de fomento econômico com seus fundos e programas. Na verdade, este reordenamento institucional do processo de financiamento e decisâo de gastos, centralizando-os no Conselho Monetário Nacional e nó Banco Central, foi uma forma de evitar estas decisôes de gastos fiscais fossem feitos pelos diversos orgâos que sâo canais de representaçâo de interesses privados e burocráticos. Isto deu flexibilidade e agilidade a politica economica. Medidas de politica fiscal que antes enfrentavam a morosidade natural do ciclo anual de preparaçâo do orçamento sua negociaçâo e tramitaçâo no Congresso passaram a ser tomadas com uma simple assinatura "ad referendum" do presidente do Conselho Monetário Nacional.

As autoridades economicas ganhavam autonomia, agilidade e poder sem precedentes para executar a politica macroeconomica, tanto nas operaçôes tipicas de politica monetária e fiscais como nas demais areas onde envolvessem gastos do Tesouro e linhas de financiamentos. Estas operaçôes incorporadas no orçamento monetário e nos fundos e programas do Banco Central nâo só financiavam a industria, a agricultura e a exportaçâo com creditos subsidiados, como socorria empresas e bancos privados em dificultade financiera e cobria os deficits operacionais e inadimplencia das empresas estatais, estados e municipios.

Foi também atravées deste mecanismo institucional flexivel de autorizaçâo de emissâo de titulos da divida pública sue a divida externa do setor privado foi estatizada, a partir de 1977, através das autoridades monetárias, socializando-se o risco cambial. Através de diversas formas de depósitos em moeda estrangeira no Banco Central o setor privado acabou transferindo praticamente tôda a sua divida externa ao Tesouro Nacional.

Em contrapartida a essa concentraçâo de poder decisório no Conselho Monetário Nacional, este se tornou o locus por exelencia onde se dava a articulaçâo de interesses do setor privado e o Ministro da Fazenda o principal alvo dos grupos de pressâo.

O deficit público foi evidentemente fortemente alimentado por este mecanismo institucional, pois os aumentos nas despensas governamentais podiam ser financiadas sem correspondente elevaçâo da carga tributária, pelo menos da geraçâo dos recursos do Tesouro tipico do setor publico existente em qualquer estado democrático: a filtragem técnica por parte da burocracia que normalmente coloca em competiçâo projetos alternativos.

II

Além da desordem orçamentária outra herança deixado pelo regime militar foi um Estado com reduzida capacidade de coordenação e articulação do seu aparelho. A reforma administrativa criando uma infinidade de orgãos, autarquias e empresas da administração descentralizada gerou um Estado fragmentado e desarticulado reduzindo a sua capacidade de ação coordenada. A tendência patrimonialista do Estado brasileiro foi reforçada com a criação e crecimento de orgãos descentralizados e empresas estatais gerando verdadeiros "feudos", defendidos por uma liança da própria burocracia com interesses privados ou corporativistas.

Com a segmentação e desarticulação da estrutura administrativa do governo as informações se tornam escassaz e menos transparentes e os orgãos cada vez mais impermeaveis ao controle e coordenação financeira dos orgãos centrais de formulação da politica fiscal. Cada orgão do governo é cada vez mais regido pela logica burocratica de expansão dos gastos para amliar o seu poder independientemente das prioridades de Governo. O regime militar acelerou a modernização da economia e sociedade, mas não rompeu o estado patrimonialista e intervencionista brasileiro nem o sistema politico-partidário baseado do clientelismo e fisiologismo. Ao contrário, deu-lhe sobrevida distribuindo beneficios em troca da sustentação politica e auto-legimação dos interesses especiais. O problema da desarticulação era minimizado no Estado autoritário, pois o poder era exercido de forma personalista e o sistema se mantém na base de troca de favores e de lealtades e compromissos pessoais.

Paradoxalmente, este mesmo sistema institucional qué promoveu a desordem orçamentaria e a fragmentação do aparelho de estado, em nome da descentralização e eficiencia, e retirou grande parcela dos gastos fiscais da disciplina orçamentária, provocando forte aumento nos deficits públicos e na divida interna nos anos 70, também permitiu a reversão desse processo em 1983/84. A extrema centralização do poder decisório e o sistema de lealdade pessoal absoluta ao chefe permitiu um corte considerável nos gastos, principalmente de pessoal e em investimentos. Mesmo com a fragmentação e desarticulação institucional, na medida no comando dos orgãos e empresas chaves eram nomeados individuos de estrita confiança pessoal do Ministro da Fazenda podia exercer uma coordenação pessoal. Além disso, evidentemente, o poder repressivo também exercia um papel importante limitando a capacidade de pressão dos grupos sociais.

Este problema de framentação e desarticulação dos orgãoes descentralizados foi exacerbado nesta fase de transição para o regime democratico. Na própria montagem da nova republica a composição de forças politicas se fez como o "loteamento" de ministérios, orgãos e cargos. Sem um reforma institucional e

administrativa recompondo os mecanismos institucionais de coordenação a capacidade do Governo de enfrentar os novos desafios colocados pela retomada do crescimento será muito limitada.

Esta reforma administrativa tem que abarcar desde de questões elementares com a implantação de sistemas efetivos de controle interno, sistemas contabeis de custos, a pratica de divulgar as informações rotineiramente, a avaliação rotineira dos programas como questões mais amplas de estrutura global e os mecanimos institucionais de coordenação da ação governamental.

III

Com a implantação da vona república neio a esperança de um regime democrático que aliasse liberdades individuais com representação politica capaz de garantir uma politica economica capaz de promover a retomada do crescimento e as reformas sociais. Esperava-se que o Estado herdado do regime militar fosse rapidamente desmontado e modernizado e que novos padrões de conduta na gestão de recursos públicos, baseados na participação, decisão conjunta e transfparencia fossem introduzidos.

Como a coalizão de forças politicas que garantiu o fim do regime militar promoveu uma transição sem rupturas, para surpresa e revolta da sociedade houve pequena mudança no processo de formulação e coordenação da politica macroeconomica.

Os macroeconomistas da nova república, prisioneiros do aparelho estatal, continuaram praticamente com os mesmos patrões de comportamento no que se refere ao grau de centralização e a formação de decisões de politicas de forma excludente. Não havia outra alternativa.

Na verdade, com o inicio de transição para regime democratico o Estado tem que enfrentar novos desafios para o qual não estava preparado. Este processo explicita e libera os graves conflitos sociais, desencadeando ondas de reivindicações. Mas o Estado herdado, anacronico, institucionalmente desorganizado, e administrativamente despreparado foi incapaz de formular e executar politicas macroeconomicas capazes de enfrentar os grandes desafios de ajustamento estrutural e estabilização da decada de 80. Na medida em que não rápida mudança institucional e administrativa tornou-se assim presa facil dos grupos de pressão com consequente aumento substancial no deficit publico nos últimos anos.

A articulação de macro forças sociais que sustenta hoje o pacto de poder atras do Estado é frágil e contraditória. A

classe empresarial tem projeto modernizante na esfera economica, mas é liberal-conservador na esfera politica. Faz um discurso liberalizante pregando o fim do estado intervencionista cartorial e a imposição das regras de mercado, mas na hora da decisão quando se trata de acabar com os subsidios, incentivos e a renuncia fiscal e remover a proteção excessiva recuam e bloqueiam as decisões. As forças clientistas e do atraso, com segmentos regionais, corporativistas, burocráticos e empresariais, tem grande representatividade politica e capacidade de articulação interna ao Estado querem a preservação a sua preservação com a atual configuração, pois seu objetivo maior é o acesso aos recursos do Tesouro, favores, cargos, obras, etc. A classe média moderna e aos trabalhadores, excluidos do sistema de representação de interesses vigente, interessam o crescimento economico, modernização e justiça social. Elas conflitam diretamente com as forças clientelisticas e do atraso e tem apoio parcial dos empresários pois estes no curto prazo não interessa a justiça social. A questão politico-institucional que se coloca, é clara: sem uma nova articulação de forças politicas suficientemente sólidas para sustentar um duro programa de estabilização macroeconomica e sem o estabelecimento de um consenso em torno de um novo projeto de modernização do estado e da economia e de justiça dificilmente vamos sair da crise.

Seria injusto deixar de mencionar alguns dos timportantes avanços institucionais alcançados pela nova republica. Apesar das dificultades de ordem politica enfrentadas diversas reformas foram implantadas desde 1985 no sentido de criar as condições para a execução de politicas macroeconomicas. Entre estras mudanças podemos citar:

1. o congelamento da conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil, o que tornava este também autoridade monetária com poder emissor;

2. a criação da Secretaria do Tesouro;

3. implantação do sistema integrado de administração financeira do governo federal;

4. transferencia da administração da divida publica e dos fundos e programas do Banco Central para o Ministério da Fazenda;

5. a unificação orçamentária, pela qual tôdas as despesas inclusive orçamento de crédito e os fundos passam a integrar o Orçamento da Uniâs;

6. a colocação de titulos públicos fica limitado a cobertura do serviço da divida pública mobiliária e ao financiamento do deficit previsto no Orçamento Geral da União e aprovado pelo congresso.

Além dessas medidas a nova constituição fez importantes avanços como a instituição da Lei de diretrizes orçamentaria que tem que ser aprovado anualmente fixandos os limites e diretrizes para a elaboração do orçamento anual.

IV

Um dos desafios mais importantes que terá que ser enfrentado pela socieade brasileira para sairnos da crise atual e a reforma do estado com a institucionalização de novos mecanismos politicos e administrativos que resultem num sistema racional de preparação e implementação da politica macroeconomica. E um desafio complexo e dificil na medida em que temos como herança um Estado anacronico como tentamos mostrar neste trabalho. Sugiro em seguida algumas mudanças de carater mais geral que me parecem essenciais.

O sistema de tomada de decisão se coordenação da politica economica do regime militar estava baseado no poder imperial do Presidente e na divisão de tarefas entre o Ministro da Fazenda, Planefamento e Presidente do Banco Central. As decisões fluiam de cima para baixo, ignorando-se o Congresso. O Conselho de Desenvolvimento Economico e o Conselho Monetário Nacional constituiam-se nos orgãos colegiados de articulação e decisão superior. Na medida em que a fragmentação do poder e a disputa entre os ministros da Fazenda e Planejamento dificultava a coordenação e a integração das decisões num sistema coerente, o Conselho Monetário Nacional passou a ser efetivamente o orgão central de decisão da politica macroeconomica. Em outras palavras o presidente do Conselho Monetário Nacional era efetivamente o Monistro da Economia.

Com a nova constituição o poder do Presidente ficou mais limitado e evidentemente o Congresso deverá passar a participar crescentemente da formulação da politica macroeconomica, principalmente através do processo orçamentário.

Com a unificação orçamentária, que aumenta o poder ministro do planejamento, e a limitação do poder do Conselho Monetário Nacional, que volta a ser um orgão responsável pela politica monetária e cambial, portanto, de articulação entre a Fazenda/Planejamento com o Banco Central, a questão da fragmentação do poder e das responsabilidades entre Fazenda e Planejamento volta a ser um foco de tensão interno permanente e um obstáculo a coordenação global da politica economica. Enquanto a maioria os instrumentos de politica macroeconomica está nas mãos do ministro da Fazenda, o orçamento da união e das empresas está nas mãos do ministro do Planejamento.

A solução lógica e a adotada pela maioria dos países é a centralização dos instrumentos básicos de formulação politica macroeconomica sob comando únificado. A minha sugestão, é portanto, que se converta efetivamente o ministerio da Fazenda no ministério da Economia com a transferências da competencia de elaboração dos orçamentos do Planejamento para a Fazenda. Esta solução é um principio administrativo sadio, principalmente, num momento de crise economica em que ajuste do setor público é fundamental. Em momentos em que os gastos públicos tem que ser controlado o processo orçamentário tem que ficar centralizado e sob estrito controle. Esta centralização de decisões de politica macroeconomica não fere os principios democraticos na medida em que o Congresso terá um a participação mais ativa na elaboração do orçamento e a centralização visa impor controle sobre grandes agregados e não implica em decisões sobre o destinação especifica dos recursos públicos, pois esta decisão deverá ser sempre tomada com a participação dos demais ministérios e orgãos.

Como polo de coordenação e mecanismo de articulação, acomodação, integração e compatibilização dos programas ministeriais na area economica poderia ser criado um Conselho de Politica Economica, presido pelo ministro da Economia. Este conselho viria substituir o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Economico. Além de polo de coordenação este conselho seria um mecanismo de integração e de atenuação dos conflitos de interesse e principalmente um orgãos central onde da desativação de programas, redefinição de prioridades e realocação de recursos orçamentários poderiam ser decididos.

Finalmente, outra mudança fundamental é dar definitivamente uma autonomia ao Banco Central, que deverá se limitar a função de fazer politica monetária, tornando esta função totalmente independiente daquela de financiar os gastos públicos. Entretanto, esta medida não será efetiva se não foram estabelecidas normas constitucionais mais rigidas limitando o poder de endividamento do setor público. Feito isto, as decisões de politica monetária do Banco Central deverão ser tomadas por um colegiado cujos membros deverão ter mandato definido e seus nomes aprovados pelo Congresso Nacional.

ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO EN MEXICO:

GESTION DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA

Jesús Reyes Heroles *

---

* El autor es consultor del Proyecto ILPES/PNUD RLA-86-029 en el ámbito de la Coordinación del Area de Programación del Sector Público del ILPES. El autor actualmente es Coordinador de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. Los conceptos expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los de la organización. Esta versión está sujeta a cambios de contenido y forma.

VERSION SUJETA A CAMBIOS

ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO EN MEXICO: GESTION DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA

Jesús Reyes Heroles G. G. **

INTRODUCCION

Considerando su importançia, uno de los aspectos que ha recibido menos atención al analizar estrategias de estabilización y crecimiento económico es la deuda pública interna. Su evolución se ubica en el centro de todo proceso de ajuste macroeconómico, en el corto plazo, y de desarrollo, en el mediano; además, su manejo adecuado requere la intervención de varias dependencias, lo que le atribuye una complejidad institucional especial.

El propósito de estas notas es analizar diversos aspectos de interés en la materia, a partir de la experiencia de México durante los últimos años. La evolución reciente de la economía de ese país, de la estabilidad a la inflación, al ajuste, la recesión y la recuperación del crecimiento, hace de esa experiencia un caso particularmente ilustrativo. En este apunte se señalan algunos aspectos que es imprescindible tener presente cuando se atiende la deuda pública interna; también se indica cómo inciden en otras variables, lo que las hace considerandos importantes en el diseño e instrumentación de la política financiera.

En la primera sección se analiza el papel de la deuda pública interna, tanto en condiciones de estabilidad macroecónomica como de ajuste. En la sección 2 se presentan los aspectos básicos del financiamiento de dicha deuda. En la tercera sección se esbosan los elementos esenciales de una "política" de deuda pública interna. En el desarrollo de esas sesiones se hace referencia a la experiencia mexicana del periodo 1982-1988. Finalmente, en la sección 4 se presentan algunas consideraciones adicionales, a manera de conclusión.

**/ Participación en el seminario "Planificación y gestión; coordinación institucional de la formulación, ejecución y evaluación de la política económica", organizado por el ILPES en Brasilia, Brasil, del 9 al 11 de agosto de 1989. Este material se basa, en parte, en otro que próximamente será publicado por el FCE bajo el título "Ajuste fiscal, deuda y estabilización económica en México". Agradezco la ayuda de Ernesto Cervera Gómez en la elaboración de este documento.

1. Papel de la deuda pública interna

La deuda pública interna consiste de los pasivos que el sector público tiene con acreedores nacionales, en que incurrió para financiar sus actividades; la fuente de dicha deuda es el ahorro financiero interno. Como toda deuda, ésta surge de una operación en que se adquieren pasivos financieros con el propósito de sufragar erogaciones --de consumo o inversión-- con recursos que se prevee disponer en el futuro; por tanto, refleja una decisión intertemporal del sector público que, en principio, responde al propósito de maximizar la eficacia de su operación y, por ese conducto, su impacto sobre el bienestar de la población.

A fin de facilitar el análisis de la deuda pública interna, conviene distinguir su función en situaciones de estabilidad de aquellas de ajuste económico.

1.1 En condiciones de estabilidad

Cuando la economía evoluciona de manera favorable, esto es la actividad económica se expande, la inflación es relativamente baja y estable, se observa una inversión suficiente, los precios relativos son más o menos de "equilibrio", y los déficit financiero y externo son moderados y financiables, el principal papel de la deuda pública interna es sufragar parte de la inversión pública. En otros términos, cuando los balances fiscal y externo se encuentran en situaciones sostenibles, la deuda interna debe analizarse a partir de su función para aportar recursos al proceso de lnversión.

Como caso de referencia, considérese una economía con las características siguientes:

- Inversión total: 20% del PIB
- Inversión privada: 12% del PIB
- Inversión pública: 8% del PIB
- Componente importado de la inv. púb.: 1,5% del PIB
- Apalancamiento de la inv. púb.: 50%, lo que implica 4% del PIB

Esos parámetros son similares a los que caracterizarían un país en desarrollo como México en el periodo 1955-1970. Deben señalarse dos hechos distintivos. Por una parte, el monto relativo de la inversión pública, digamos respecto al total o al PIB, depende de la magnitud del sector público, sobre todo de las empresas paraestatales. Es evidente que un país donde las industrias petrolera y eléctrica son pública, por ese simple hecho requieren más inversión pública --y menos privada-- que en otros.

Por otra parte, el parámetro que es más discutible es el grado de apalancamiento de la inversión pública. Sobre ese punto, una política adecuada de endeudamiento del sector público debe considerar los flujos de ingresos y gastos que se generarán en el futuro. Eso implica contabilizar las ganancias o pérdidas de capital de los activos públicos. Por lo general, esos factores no son atendidos en la contabilidad tradicional del deficit público, ya que se trata de un registro de flujo de fondos, lo cual deja de lado factores como la valuación del acervo de capital del sector público, de los bienes inmuebles, del valor presente del flujo futuro de impuestos, etc.[1/] Con base en esas consideracioes, un nivel de 50% de apalancamiento parece un supuesto (normativo) razonable.

De darse la situación descrita en el caso de referencia, un país en vías de desarrollo podría seguir una estrategia que implique utilizar recursos externos para financiar el componente importado de la inversión pública. De esa manera estaría obteniendo recursos del exterior para proyectos que, en principio, tienen una rentabilidad suficiente e, incluso, superior a la de proyectos en el mundo desarrollado. Además, es de esperarse que el crédito externo involucrado se obtendría en condiciones más favorables que el interno, que es relativamente más escaso y caro.

En consecuencia, el resto del financiamiento de la inversión pública debería provenir de recursos internos; en el ejemplo eso significa aproximadamente 2% del PIB por año. También el componente inflacionario de los intereses internos deberían cubrirse con deuda nueva, ya que no tiene sentido amortizar por esa vía aceleradamente dicha deuda en términos reales.

En el caso descrito se supone que los ingresos del sector público son superiores a su gasto corriente --aquel distinto a la inversión-- por lo que genera un ahorro interno equivalente a 3% del PIB y, por tanto, sólo adquiere deuda pública para financiar parte de su inversión.

Es evidente que en diversas economías ese no es el caso, ya que recurren a deuda pública para financiar gastos distintos de inversión. En el Cuadro 1 se ilustran diversos aspectos que han caracterizado el manejo de la deuda pública mexicana a partir de la crisis de 1982. Destaca que a partir de 1982 el déficit financiero del sector público ha sido superior a los gastos de inversión. En la columna 6 se puede apreciar que en el periodo 1978-1980 el déficit del sector público representó sólo 70,8% de la inversión pública, mientras que en el periodo 1981-1988 este porcentaje se incrementó a 190%. Eso podría interpretarse como si una parte sustancial de la deuda en que

---

1/ Para un análisis detallado del problema véase Buiter, W. (1983).

incurrió el gobierno para financiar su déficit no estuviera respaldada por activos --físicos o financieros-- que garantizarán de manera directa su servicio.

Sin embargo, esa interpretación sería incorrecta, ya que el déficit financiero del sector público incluye el componente inflacionario de la tasa de interés aplicable a su deuda interna. Eso quiere decir que una parte importante de los intereses que paga representa una amortización adelantada del principal y no un incremento de la posición deudora del gobierno. En la columna 7 del cuadro se presenta el cociente del balance operacional 2/ y la inversión pública. Ese indicador señala como, una vez corregidos los intereses por el componente inflacionario, el déficit operacional es sólo una fracción de la inversión. Sin embargo, en algunos años (1986 y 1987) dicho porcentaje fue relativamente alto.

En el centro del debate sobre el manejo de la deuda pública, en condiciones de estabilidad, se ubican dos puntos cruciales. El primero es la distinción entre financiar (implica con crédito) gasto público corriente y gasto de inversión. Por lo general, el gasto corriente no debe financiarse, salvo cuando se den disminuciones de ingreso o aumentos de gasto <u>inesperados y transitorios</u>, en tanto que la inversión debe financiarse a partir de criterios costo-beneficio, que garanticen el pago de los recursos. En ese sentido, en condiciones normales la política de deuda debe dedicarse a financiar básicamente proyectos de inversión pública.

El segundo punto es que el déficit fiscal puede cubrirse con emisión de deuda monetaria o con valores gubernamentales. Diversos estudios han demostrado que el primer tipo de financiamiento repercute en un aumento de precios, que eventualmente origina desequilibrios macroeconómicos. Por contra, el financiamiento vía valores permite asignar los recursos disponibles de manera eficiente en el tiempo, aunque en el mediano plazo pueden enfrentarse problemas para que siga aumentando o, incluso, para mantenerla en términos reales. El asunto es determinar las condiciones bajo las cuales una política de ese tipo es sostenible en el largo plazo, esto es, financiar déficits públicos permanentemente mediante endeudamiento, sin generar inflación.

2/ El balance operacional es igual al déficit financiero menos el componente inflacionario de los intereses pagados sobre la deuda pública interna.

CUADRO 1

MEXICO: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION
-Porcentajes del PIB-

Año	Inversión total (1)	Inversión privada (2)	Inversión pública Total (3)	Inversión pública Componente interno (4)	Inversión pública Componente externo (5)	Déficit financiero/ inversión pública (6)	Déficit operacional/ inversión pública (7)	Endeudamiento externo neto/ componente externo (8)
1978	21.3	12.0	9.3	8.1	1.2	68.8	30.0	237.8
1979	23.4	13.5	9.9	8.2	1.7	73.7	31.2	198.9
1980	24.7	14.0	10.7	8.6	2.1	70.1	30.4	102.0
1981	26.5	14.5	12.0	9.4	2.6	117.5	53.2	305.8
1982	27.2	12.3	9.8	8.4	1.4	172.4	76.1	257.7
1983	16.6	10.0	6.6	6.1	0.5	130.3	51.8	526.8
1984	17.0	10.5	6.6	6.1	0.5	128.8	50.0	817.1
1985	17.9	11.4	6.5	5.8	0.7	147.7	53.6	221.9
1986	16.4	10.7	5.8	5.1	0.7	275.9	97.6	381.9
1987	16.1	11.0	5.1	4.5	0.6	309.8	98.1	726.4
1988	16.9	11.9	4.9	4.2	0.7	220.4	63.9	-32.9

FUENTE: Elaborado por el autor con base en datos del INEGI, SHCP y Banxico.

En el Anexo 1 se muestra, con un ejemplo simplificado, que los déficits públicos no pueden financiarse permanentemente, por lo que deben imponerse restricciones específicas sobre el déficit fiscal primario, dada una tasa de crscimiento del PIB.

Si los recursos para sufragar las amortizaciones y los pagos de intereses sobre la deuda interna provienen de nuevas emisiones de deuda, con el transcurso del tiempo el saldo aumenta exponencialmente. En esas circunstancins, la deuda pública adquiere más riesgo para los inversionistas, lo que repercute en unn tasa de interés real mayor, generándose un círculo vicioso dirícil de romper.

Cuando el crecimiento de la deuda es insostenible, las autoridades enfrentan dos opciones para reducir su valor en términos reales: disminuir el déficit primario, fomentando el ahorro público, o recurrir a la emisión monetaria. Bajo el segundo esquema, el valor de la deuda disminuye a través del impuesto inflacionario. Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos consiguientes y la pérdida de confianza en las políticas gubernamentales hacen poco atractiva esta opción.

En consecuencia, para establecer si una economía se encuentra en condiciones de normalidad es esencial atender el tamaño relativo de su deuda pública interna, así como las condiciones en que puede contratar recursos para refinanciarla y/o incrementarla. En el Cuadro 2 puede observarse que, en el caso de México, la deuda pública interna evolucionó de 54,2% del PIB en 1982 a 42,5% en 1988.

1.2 En condiciones de ajuste macroeconómico

A diferencia de una situación de estabilidad, cuando el asunto es establecer a qué ritmo y cómo aumentar la deuda pública interna, en condiciones de ajuste macroeconómico la deuda pública --externa e interna-- es excesiva y, por tanto, debe reducirse.

Por lo general la esencia de todo ajuste es una reducción de la deuda pública total, en términos reales, ya que el país enfrenta una "crisis" de financiamiento externo y/o interno. Dicho ejercicio puede involucrar una disminución sustancial de la deuda externa e interna en términos reales o, lo más probable, una reducción de la deuda externa --en respuesta a una "crisis" de financiamiento externo-- acompañada de un esfuerzo interno que se traduzca en una reducción de la deuda pública total.

CUADRO 2

MEXICO: EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA
-Miles de millones de dólares, de pesos de 1988 y % del PIB-

	Total		Interna		Externa		
	MMP	% PIB	MMP	% PIB 1/	MMD	MMP	% PIB 2/
1978	184.8	51.4	96.5	26.8	26.3	88.3	24.6
1979	187.8	46.9	102.9	25.7	29.7	84.9	21.2
1980	186.2	42.4	108.3	24.5	33.8	77.9	17.9
1981	245.7	51.2	138.3	29.2	52.9	107.3	22.0
1982	535.5	90.1	258.8	54.2	58.9	276.7	35.9
1983	417.7	89.7	194.5	45.1	62.5	217.2	44.6
1984	359.2	91.4	164.3	38.2	69.4	194.8	41.8
1985	444.2	85.8	196.6	44.9	72.0	247.9	40.9
1986	588.6	123.2	243.3	61.7	75.3	345.2	61.5
1987	637.8	120.1	254.5	61.6	81.4	383.2	58.5
1988	351.6	88.4	168.8	42.5	81.0	182.8	46.0

1/ Deuda interna al 31 de diciembre como porcentaje del PIB elaborado por INEGI, SPP y SHCP.
2/ Deuda externa en dólares a diciembre como porcentaje del PIB en dólares, elaborado por el Banco Mundial y SHCP.

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos de SHCP, SPP y Banco Mundial.

Por ejemplo, en el caso mexicano los desequilibrios que se manifestaron en 1982 indicaron que el sector público estaba sobre-endeudado. Como puede observarse en el Cuadro 3, la deuda pública total había alcanzado proporciones extraordinarias, no sólo con respecto al PIB (90,1%) sino, sobre todo, a los ingresos del sector (324,5%). De ahí que, frente a las crisis de financiamiento, fuera indispensable reducirla, meta básica del programa de estabilización 3/.

CUADRO 3

MEXICO: CARGA RELATIVA DE LA DEUDA PUBLICA
-% del PIB-

Año	Total		Interna		Externa	
	Como % del PIB	Como % de los ingr. del sector público	Como % del PIB 1/	Como % de los ingr. del sector público	Como % del PIB 2/	Como % de los ingr. del sector público
1978	51.4	221.4	26.8	115.6	24.6	105.8
1979	46.9	196.0	25.7	107.4	21.2	88.6
1980	42.4	166.2	24.5	96.0	17.9	70.2
1981	51.2	202.8	29.2	115.5	22.0	87.3
1982	90.1	324.5	54.2	195.3	35.9	129.2
1983	89.7	283.2	45.1	142.3	44.6	140.9
1984	91.4	291.9	38.2	122.2	41.8	169.7
1985	85.8	282.5	44.9	147.8	40.1	134.7
1986	127.2	421.2	61.7	210.9	61.5	210.3
1987	120.1	405.6	61.6	208.2	58.5	197.4
1988	88.4	296.6	42.5	142.4	46.0	154.2

1/ Deuda interna al 31 de diciembre como porcentaje del PIB elaborado por INEGI, SPP y SHCP.
2/ Deuda externa en dólares a diciembre como porcentaje del PIB en dólares elaborado por el Banco Mundial y SHCP.

FUENTE: Elaborado por el autor con base en datos de SHCP, SPP y Banco Mundial.

3/ De hecho como resultado de la segunda crisis petrolera, en 1986 y 1987 la deuda publica alcanzó proporciones aún mayores del PIB y los ingresos; es evidente que entonces se perdió el rumbo hacia la estabilización.

El ajuste fiscal, esto es el aumento de los ingresos y la reducción del gasto, estuvo dirigido a disminuir la deuda pública total en términos reales. Como se observa en el Cuadro 4, durante los primeros dos años de estabilización (1983-1984) más ingresos y menos gasto dieron como resultado un cambio, de un déficit primario a un superávit primario en aumento.

CUADRO 4

MEXICO: BALANCE FISCAL Y AMORTIZACION DE DEUDA
-Porcentaje del PIB-

Año	Déficit financiero	Déficit económico	Intereses de la deuda pública	Balance primario	Deuda pública		
					Total	Inter.1/	Exter.2/
1970	3.6	3.4	2.0	-1.4	22.3	10.3	12.0
1971	2.4	2.1	1.6	-0.5	22.8	11.2	11.6
1972	4.7	3.2	1.9	-2.3	20.4	9.2	11.2
1973	6.6	5.4	1.8	-3.6	16.2	3.4	12.8
1974	6.9	5.8	2.0	-3.8	21.5	7.7	13.9
1975	9.6	8.5	2.3	-6.2	27.0	10.6	16.4
1976	9.5	7.9	3.2	-4.7	33.6	11.1	22.4
1977	6.4	5.2	3.0	-2.2	42.0	13.9	28.1
1978	6.4	5.3	2.8	-2.3	51.4	26.8	24.6
1979	7.3	6.0	2.9	-2.7	46.9	25.7	21.2
1980	7.5	6.5	3.2	-3.0	42.4	24.5	17.9
1981	14.1	13.0	4.7	-8.0	51.2	29.2	22.0
1982	16.9	15.6	11.8	-7.3	90.1	54.2	35.9
1983	8.6	8.1	12.6	4.2	89.7	45.1	44.6
1984	8.5	7.1	12.4	4.8	91.4	38.2	41.8
1985	9.6	8.0	11.7	3.4	85.8	44.9	40.9
1986	16.0	14.9	16.9	1.6	123.2	61.7	61.5
1987	15.8	15.1	19.8	4.7	120.1	61.6	58.5
1988	10.8	10.7	16.6	7.4	88.4	42.5	46.0

1/ Deuda interna al 31 de diciembre como porcentaje del PIB elaborado por INEGI, SPP y SHCP.
2/ Deuda externa en dólares a diciembre como porcentaje del PIB en dólares elaborado por el Banco Mundial y SHCP.

FUENTE: Elaborado por el autor con base en datos de SHCP, SPP y Banco Mundial.

Eso significa que el gobierno hizo un esfuerzo para generar más recursos propios, que le permitieron amortizar deuda en términos reales. Sin embargo, el proceso no se dió de manera continua; desviaciones del programa fiscal en 1985 y el segundo impacto petrolero en 1986 impidieron continuar con el ajuste. Como se observa en el cuadro, a pesar de eso en 1987 fue posible recuperar el camino de la estabilización, que se consolidó en 1988; en 1987 prácticamente se recuperó el superávit fiscal que se había logrado en 1984 (4.8%) y en 1988 alcanzó 7,4% del PIB. Como resultado de seis años de ajuste, la deuda pública total --en términos reales-- decreció de 1982 a 1988.

La Gráfica 1 señala la intensidad del ajuste, a partir de la relación entre superávit primario y deuda interna. Como resultado, en diciembre de 1988 la deuda pública total (interna y externa) fue 34,5% inferior en términos reales a la de diciembre de 1982, cuando se inició el programa de estabilización (véase Cuadro 2).

En síntesis, en condiciones de ajuste económico el problema central consiste en reducir la deuda pública interna, resolviendo para eso diversos problemas a fin de mantener una estructura --por plazos y por moneda-- congruente con la estabilización.

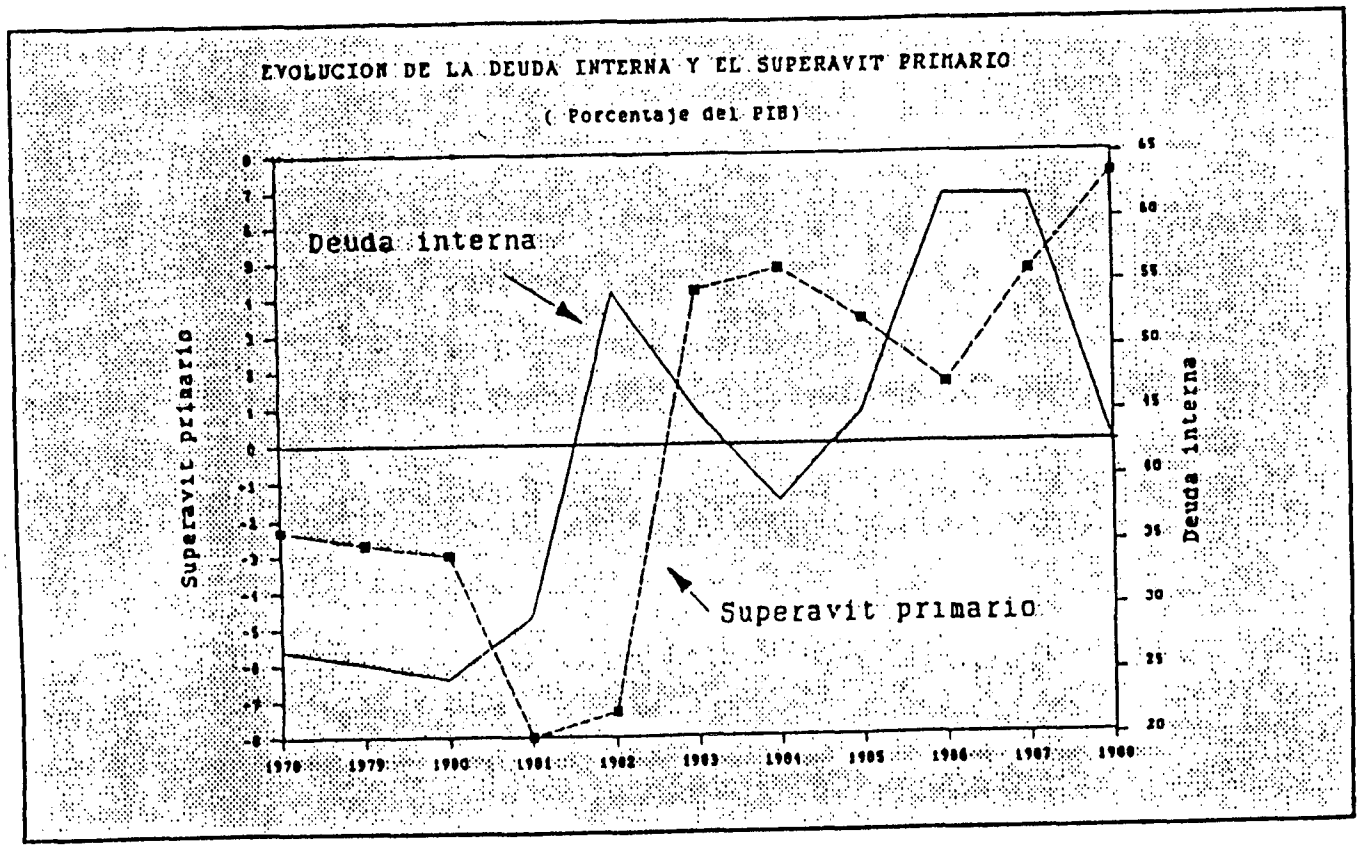
2. FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA

El financiamiento de la deuda pública interna es un aspecto crítico y esencial. Como en toda operación financiera, es necesario obtener los recursos que se requieren para satisfacer la demanda. Por así decirlo, deben "casarse" los intereses del ahorrador con los del deudor; en este caso el sector público, cuya demanda está representada por la deuda interna que desea colocar.

Pueden distinguirse cuatro aspectos de esa problemática: el monto total a colocar; su estructura por plazos; su conformación por monedas; y la participación del banco central en el financiamiento de la deuda pública interna. Al analizar esos puntos, es indispensable considerar el nivel y la estructura de rendimientos reales de los activos financieros.

En lo que se refiere al <u>monto total</u>, si la economía no genera recursos interno suficientes para satisfacer la demanda del sector público, una vez considerados los recursos externos, surge un desequilibrio macrofinanciero fundamental. Por lo general, esa situación se da después de agotar los mecanismos que

GRAFICA 1


EVOLUCION DE LA DEUDA INTERNA Y EL SUPERAVIT PRIMARIO
(Porcentaje del PIB)
Deuda interna
Superavit primario
Superavit primario
Deuda interna
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988

se utilizan para desviar recursos financieros de los participantes hacia el sector público; los esquemas de encaje legal y las operaciones de mercado abierto son los principales mecanismos.

En la experiencia mexicana, dicha desviación fue gradual. Como se observa en el Cuadro 5, el flujo de crédito destinado al sector público representó una proporción cada vez mayor del total. Como resultado, la deuda interna pública aumentó más rápido que la privada. Sin embargo, hasta 1982 fue cuando los ahorradores --tanto nacionales como extranjeros-- rechazaron seguir financiando al sector público en las condiciones y rendimientos que regían. Entonces surgió la "crisis de financiamiento", que requirió el programa de ajuste macroeconómico que se inició a partir de 1983.

CUADRO 5

MEXICO: PROGRAMACION FINANCIERA
-Porcentajes del PIB-

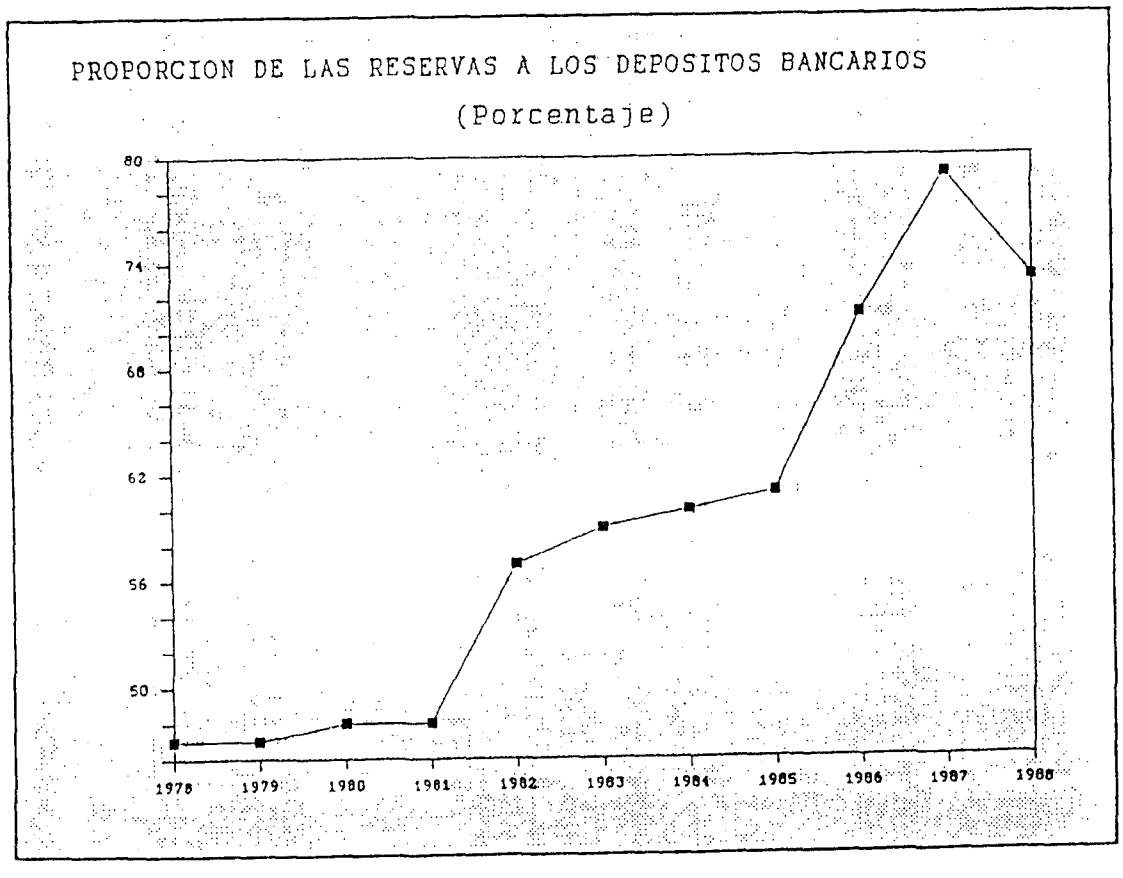
Año	Fuentes de recursos			Usos de recursos		
	Total	Interno	Externo	Total	Sector público	Sector privado
1970	7.5	5.2	2.3	7.5	3.6	3.9
1971	5.4	4.7	0.7	5.4	2.4	3.0
1972	6.2	5.0	1.2	6.2	4.7	1.5
1973	8.3	4.7	3.6	8.3	6.6	1.7
1974	9.0	5.0	4.0	9.0	6.9	2.1
1975	12.0	6.9	5.1	12.0	9.6	2.4
1976	13.4	7.7	5.7	13.4	9.5	3.9
1977	9.1	5.1	4.0	9.1	6.4	2.7
1978	10.4	7.1	3.3	10.4	6.4	4.0
1979	10.9	8.4	2.5	10.9	7.7	3.2
1980	11.1	8.3	2.8	11.1	7.4	3.7
1981	18.4	10.2	8.2	18.4	15.2	3.2
1982	15.3	11.5	3.8	15.3	18.5	-3.2
1983	12.3	9.3	3.0	12.3	9.3	3.0
1984	13.6	12.3	1.3	13.6	8.9	4.7
1985	11.7	11.8	-0.1	11.7	9.6	2.1
1986	18.6	17.2	1.4	18.6	15.9	2.7
1987	20.5	19.4	1.1	20.5	16.1	4.4
1988	15.1	15.9	-0.8	15.1	11.9	3.2

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de datos de la SHCP, Banco de México y SPP.

Un indicador muy claro del aumento continuo de la proporción de crédito canalizado vía el sistema bancario nacional (y el banco central) al sector público es la tasa de encaje efectivo. Como se observa en la Gráfica 2, dicha proporción se incrementó de 47,0% en 1978 a 57,0% en 1982 y a 78,5% en 1987. No será hasta 1988 que, como resultado de la disminución del déficit, dicho porcentaje disminuya sustancialmente.

En materia de plazos, en una situación de estabilidad (como se definió previamente) es deseable colocar títulos de deuda pública a plazos congruentes con las características del programa de inversiones públicas. Títulos a plazos largos, casados con proyectos específicos, son recomendables. Sin embargo, con inflación el sacrificio compensado (trade-off) que siempre existe entre plazo y rendimiento se magnifica; para conseguir financiamiento a plazos largos se requiere pagar rendimientos reales cada vez mayores. Incluso sucede que el financiamiento interno a plazos medio y largo simplemente no está disponible. Como resultado, para colocar deuda interna ésta se empieza a emitir a plazos muy cortos.

GRAFICA 2



Ese fenómeno se dió con claridad en México. Como se observa en el Cuadro 6, el plazo promedio de la deuda pública interna se redujo rápidamente; de 1981 a 1988 el plazo promedio de los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES) se redujo de 91 días a 17 días entre enero de 1978 y junio de 1988.

CUADRO 6

MEXICO: PLAZOS DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA
-Días promedio-

Año	Captación financiera (bancaria+otros) a plazos mayores a 6 meses como % de la captación total (1)	Plazo promedio de los CETES en circulación (días) (2)	Plazo promedio de los CETES + PAGAFES + BONDES en circulación (3)
1978	10.5	n.d.	n.d.
1979	11.1	n.d.	n.d.
1980	9.5	n.d.	n.d.
1981	5.6	n.d.	n.d.
1982	3.9	n.d.	n.d.
1983	7.5	n.d.	n.d.
1984	7.5	n.d.	n.d.
1985	11.1	n.d.	n.d.
1986	14.1	26	26
1987	13.8	27	28
1988	9.7	23	66

FUENTE: Elaborado por el autor en base en datos de Banco de México.

Sin embargo, aún en esa situación existen ciertos márgenes para "alargar" los plazos de la deuda pública interna. Las acciones para lograrlo deben perseguir dos propósitos básicos: i) ampliar y mejorar el funcionamiento de los mercados secundarios de títulos gubernamentales; y, ii) aumentar la variedad de títulos gubernamentales disponibles, ofreciendo algunos plazos relativamente "largos" pero con condiciones de rendimiento y liquidez que así lo permitan.

La experiencia mexicana también puede ayudar en ese sentido. En octubre de 1987 se introdujeron los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), que se caracterizan por ser títulos a no menos de un año, que pagan intereses mensualmente, de amplia bursatilidad y que se venden a descuento. El éxito del título, en términos de su capacidad para "alargar" el plazo promedio de la deuda pública interna a un costo razonable, es indiscutible. Como puede observarse en el Cuadro 7, los Bondes pasaron a representar 1,1% de los valores gubernamentales en 1987 a 33,1% en marzo de 1989. Además, para lograrlo pagó un "premio" sobre la tasa anual en promedio, que no parece excesivo si se considera que en 1988 la tasa nominal de un título a 28 días fue 56,2% en promedio.

En los que se refiere a la <u>denominación por moneda</u> de la deuda pública interna, el asunto tiene aspectos de fondo y de forma o registro; ambos afectan las expectativas. Cuando la inflación es baja y estable, el componente nominal de la tasa de interés interna es relativamente pequeño. Sin embargo, conforme la inflación aumenta, también lo hace dicho componente nominal. El total de intereses pagados por el sector público se incrementa con rapidez, lo que se refleja en un déficit fiscal nominal alto y/o creciente, lo que a su vez retroalimenta expectativas de una inflación mayor en el futuro.

Por lo general en esas condiciones, con el propósito de mantener el tipo de cambio real, hay un deslizamiento frecuente del tipo nominal. Como resultado, el principal de la deuda interna denominada en moneda extranjera aumenta de manera más o menos constante, compensando por esa vía parte del componente inflacionario del rendimiento nominal de los títulos financieros. Eso permite que la tasa de interés sea menor.

Debido a que la atención del público al saldo de la deuda pública interna es menor que el déficit fiscal nominal, financiar una mayor proporción de ese déficit con deuda denominada en moneda extranjera tiene la ventaja de "transferir" el registro

CUADRO 7

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA DEUDA INTERNA DEL SECTOR 1/
- Porcentajes -

Años	Certificados de la Tesorería (CETES)	Petrobonos	Pagarés de la Federación (PAGAFES)	Bonos de Desarrollo (BONDES)	Otros2/	Total %
1978	0.8	1.0	---	---	98.2	100
1979	5.3	1.9	---	---	92.9	100
1980	8.8	2.2	---	---	89.0	100
1981	10.2	1.3	---	---	88.6	100
1982	13.0	0.9	---	---	86.1	100
1983	17.7	0.9	---	---	81.3	100
1984	16.4	1.4	---	---	82.1	100
1985	39.0	7.2	---	---	53.8	100
1986	75.5	11.4	0.9	---	12.2	100
1987	87.3	9.4	0.4	1.1	1.8	100
1988	57.5	1.7	3.1	27.7	9.9	100
1989 3/	55.7	1.7	0.5	33.1	9.0	100

1/ Porcentajes de los saldos al final del periodo.
2/ Bores, Obligaciones de empresas públicas, Bonos de Deuda Pública.
3/ Cifras a marzo.

FUENTE: Elaborado por el autor con base en datos de Banco de México.

del componente nominal de la tasa de interés al principal --como un aumento-- sustrayéndolo del déficit fiscal 4/. Sin embargo, en esas condiciones el público ahorrador está dispuesto a tomar ese tipo de papel sólo a plazos cortos y con rendimientos esperados (y efectivos) relativamente altos, en comparación con inversiones en el exterior, ya que la inflación alimenta expectativas de una devaluación.

Además del atractivo " formal" para el gobierno de emitir deuda pública interna denominmda en moneda extranjera, puede existir un atractivo "real" después de una devaluación sustancial, que haya "subvaluado" la moneda. En esas condiciones el gobierno sabe que, con una probabilidad alta, durante cierto tiempo el principal no sufrirá modificaciones importantes y, en consecuencia, colocar deuda interna denominada en moneda extranjera es ventajoso para el emisor en términos de costo y, quizá, de plazo. En ese caso, además del "contable", la colocación tiene un efecto real de ahorro de intereses.

Para que eso sea posible, se presupone cierta asimetría de información, en el sentido ae que el gobierno tiene una mayor certidumbre de que no ocurrirá un cambio abrupto o inesperado del tipo de cambio nominal. Quizá esa certidumbre provenga de un mejor conocimiento de las medidas de ajuste en instrumentación o de la voluntad política para hacerlo. En todo caso, de existir esa diferencia de apreciación, el gobierno puede aprovecharla colocando deuda interna denominada en moneda extranjera.

Los acontecimientos recientes de México incluyen algunas experiencias interesantes al respecto. Cuando el programa de estabilización se inició en 1983, para todo propósito práctico el gobierno carecia de un instrumento financiero fundamental: títulos de deuda pública denominados en moneda extranjera 5/. Esa situación resultó de que en septiembre de 1982 diversos instrumentos de captación bancaria denominados en moneda extranjera, que el público pensaba eran pagaderos en divisas, fueron liquidados en moneda nacional a un tipo de cambio inferior al que regía en el mercado libre. En consecuencia, existía un rechazo casi absoluto a todo título denominado en moneda extranjera.

4/ Se habla de deuda interna <u>denominada</u> en moneda extranjera para distinguirla de aquella denominada y pagadera en moneda extranjera. La primera no garantiza el acceso a divisas en condiciones de un sistema de cambios múltiples y/o controlados, mientras que la segunda sí.

5/ La excepción fueron los Petrobonos, títulos vinculados con el precio del petróleo (que acabada de desplomarse) y que son pagaderos en moneda nacional.

Fue hasta cuatro años después, en agosto de 1986, cuando se introdujo el Pagaré de la Tesorería de la Federación (Pagafe), título cuyas principales características son que se puede emitir a diversos plazos (múltiplos de 28 días), es vendido a descuento para darle bursatilidad y está denominado en dólares de los Estados Unidos de América al tipo de cambio controlado, que es el que rige para todas las operaciones del sector público, de la balanza comercial y de la deuda pública y privada registrada.

El Pagafe ha cumplido satisfactoriamente su función. Si bien su penetración en el mercado de valores gubernamentales no es tan amplia como el Cete y el Bonde, ha llegado a representar 3,1% del total (en el último bimestre de 1988). Además, en el periodo enero a diciembre de 1988 su rendimiento promedio fue 27,9%, en comparación con 69,4% del Cete. Lo interesante del título es que: a) ha permitido un ahorro de aproximadamente 0,2% del PIB por año; b) ha servido para amortiguar movimientos contra el peso en periodos cortos de incertidumbre e inestabilidad, como durante las renovaciones del Pacto de Solidaridad Económica en marzo, junio, septiembre y diciembre de 1988; y, c) ha contribuido a diversificar la gama de valores gubernamentales.

Además, se hicieron nuevas colocaciones de petrobonos, modificando gradualmente sus características para adecuarlas mejor a las condiciones de mercado en ese momento. El saldo de los petrobonos en circulación fue 1.153 millones de dólares, en promedio durante 1983-1988. Su rendimiento fue, por ejemplo, en 1988 de 26,6% anual en promedio, en comparación con 69,4% para un Cete a 28 días.

El tercer aspecto a tratar es el papel del banco central en el financiamiento del déficit público ya que, por diversos motivos, es un importante adquiriente de deuda pública interna. Por su conducto se orientan recursos captados por el sistema bancario nacional hacia el gobierno, utilizando el encaje legal. Asimismo, por lo general la expansión monetaria básica del banco central (el crédito primario) se canaliza a adquirir valores gubernamentales. Sin embargo, en una situación de estabilidad de precios esa segunda fuente significa pocos recursos, digamos del orden de 0,01% del PIB al año. Esto es, el incremento de la demanda de billetes y monedas por un monto superior a la acumulación de reservas internacionales es reducido.

La relación entre el banco central (agente financiero del gobierno) y el sector público es compleja. Por una parte, las condiciones de costo y plazo de los recursos a que tiene acceso dicho banco dependen de la política de rendimientos y de la oferta de instrumentos distintos en el mercado financiero, lo que en buena medida está determinado por el propio banco. Por otra parte, diversas disposiciones de contabilidad gubernamental pueden hácer que el costo real del financiamiento del banco

central al gobierno no sea repercutido de manera más o menos completa y transparente. Un punto crucial es la forma como se registran las utilidades de dicho banco en la contabilidad gubernamental 6/.

Lo que interesa es la función del banco central en el proceso. Independientemente de la opinión que esa institución tenga acerca de sí los requerimientos financieros del sector público son adecuados o excesivos, una vez determinado el monto su función es conseguirlos en las mejores condiciones posibles. Asimismo, es responsabilidad suya transferirle con transparencia al gobierno el costo total efectivo de dichos recursos, de manera que se refleje en las cuentas fiscales. Si bien no nos extenderemos en este punto, su importancia es extraordinaria, en especial en periodos de estabilización. De hecho la manera como se contabilicen y registren las pérdidas y/o ganancias por operaciones de financiamiento y/o cambiarias del banco central con el gobierno pueden convertirse, de no cuidarse adecuadamente, en una de las principales causas de desorden fiscal y financiero, como se analiza en Reyes Heroles (1988).

El último punto se refiere a la relación entre el rendimiento real y la oferta de recursos prestables, tanto en términos de su monto total como de su composición por plazos y monedas. En el Cuadro 8 puede observarse que el efecto combinado del rendimiento real y de las expectativas de devaluación determinan en grado importante la oferta interna de recursos prestables, aunque con rezagos que no se aprecian en las cifras anuales. En el caso de la estabilización mexicana, inicialmente las tasas de interés real fueron negativas en 1982 y todavía en 1983, aunque menos. Estas se tornaron positivas hasta 1984.

Además, si se toman en cuenta las expectativas de devaluación, el sistema financiero mexicano no ofreció rendimientos reales positivos sino hasta 1988. En la Gráfica 3 se observa como la oferta de recursos internos respondió de manera inmediata cuando los rendimientos se volvieron positivos.

En ocasiones se plantea, como si fuera una opción real y razonable, escoger cuánto y a qué ritmo reducir el impuesto inflacionario en periodos de estabilización. De ahí surgen propuestas que retrasan el aumento de las tasas de interés nominales hasta niveles que signifiquen rendimientos reales positivos. Eso oculta la magnitud completa de la carga de la deuda pública interna sobre las finanzas públicas, lo que a su

---

6/ Para un análisis de la interrelación entre el banco central y el gobierno en condiciones de estabilización, véase Reyes Heroles (1988).

CUADRO 8

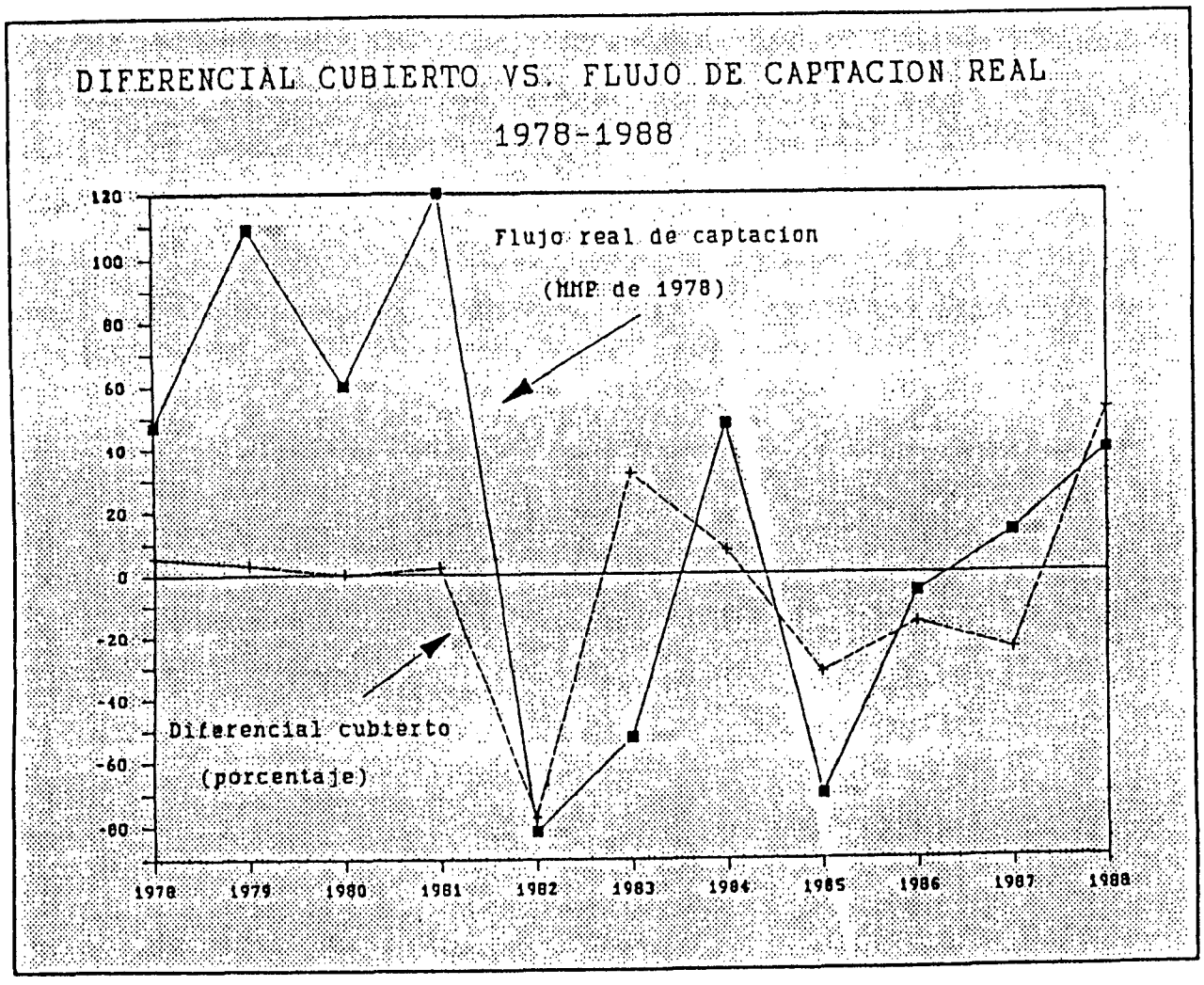
RENDIMIENTO Y CAPTACION

	CERTIFICADOS DE TESORERIA 1/					CAPTACION BANCARIA 1/				
	Rendimiento		Diferencial	Saldo	Var.	Rendimiento 2/		Dif.	Saldo	Var.
	Nominal	Real 3/	Cubierto	real	anual	Nominal	Real 3/	Cub.	real	anual
1978	10.5	-4.5	1.2	1.9	--	15.1	0.0	5.4	505.5	13.7
1979	15.0	-3.3	1.9	5.9	210.5	16.4	-2.0	3.1	625.9	7.7
1980	26.5	0.1	4.8	16.7	183.1	20.7	-5.4	0.1	679.4	17.1
1981	30.8	5.3	3.9	20.9	25.1	28.6	3.1	2.1	789.9	-14.5
1982	47.4	-20.0	-76.0	52.2	149.8	40.4	-25.2	-77.1	674.4	-9.0
1983	52.3	-7.7	28.1	43.6	-16.5	56.7	-3.8	31.8	614.5	6.7
1984	47.7	0.2	4.9	55.4	27.1	51.1	3.6	7.4	655.8	10.7
1985	71.2	22.0	-25.3	49.1	-11.4	56.1	5.7	-31.9	585.9	-3.3
1986	99.2	26.1	-7.5	65.5	33.4	80.9	6.3	-16.0	566.4	-6.3
1987	95.9	-2.9	-24.2	108.0	64.9	94.6	-4.1	-24.7	527.9	-6.8
1988	69.2	29.1	53.2	106.3	-1.6	67.6	27.3	51.8	475.5	-9.9

1/ Tasas de interés promedio y saldos en miles de millones de pesos de 1978.
2/ Costo promedio porcentual de los pasivos bancarios.
3/ La tasa de interés real se calculó ex-post.

Fuente : Elaborado por el autor a partir de datos de Banco de México.

GRAFICA 3


DIFERENCIAL CUBIERTO VS. FLUJO DE CAPTACION REAL
1978-1988
Flujo real de captacion
(MMP de 1978)
Diferencial cubierto
(porcentaje)
120
100
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988

vez disminuye artificialmente la dimensión del ajuste fiscal necesario. Al mismo tiempo, retrasa el efecto recesivo de tasas de interés reales altas sobre la actividad económica, elemento anti-inflacionario indispensable.

Plantear tasas de interés reales negativas como parte de una estrategia es una decisión de política equivocada. Entre más se aplique, más se prolonga el doloroso proceso de ajuste. Es lamentable que en el programa mexicano hubo periodos, aunque relativamente breves, cuando las tasas de interés fueron negativas en términos reales. Por ejemplo, en 1983 y 1987.

El efecto de los rendimientos reales relativos sobre la estructura de la oferta de recursos prestables también es claro. Como se observa en el Cuadro 9, en México el patrón de expansión de los agregados monetarios respondió al rendimiento relativo de cada instrumento. Por ejemplo, en 1983-1984 la colocación de valores gubernamentales y títulos a tres meses aumentó a ritmos significativos; por el contrario, la desventaja relativa del rendimiento de los títulos a un año o más determinó una contracción de la captación por esos plazos; la Gráfica 4 ilustra dicho efecto.

En síntesis, el financiamiento de la deuda interna se refiere a la necesidad de generar los recursos que se requieren para eso, ofreciendo las condiciones macroeconómicas y los rendimientos que lo permitan. A partir de lo anterior, surge la pregunta de si es posible y conveniente definir criterios acerca de qué tipo de títulos emitir y cuándo. Ese cuestionamiento toca lo que es la materia de una política de deuda pública interna.

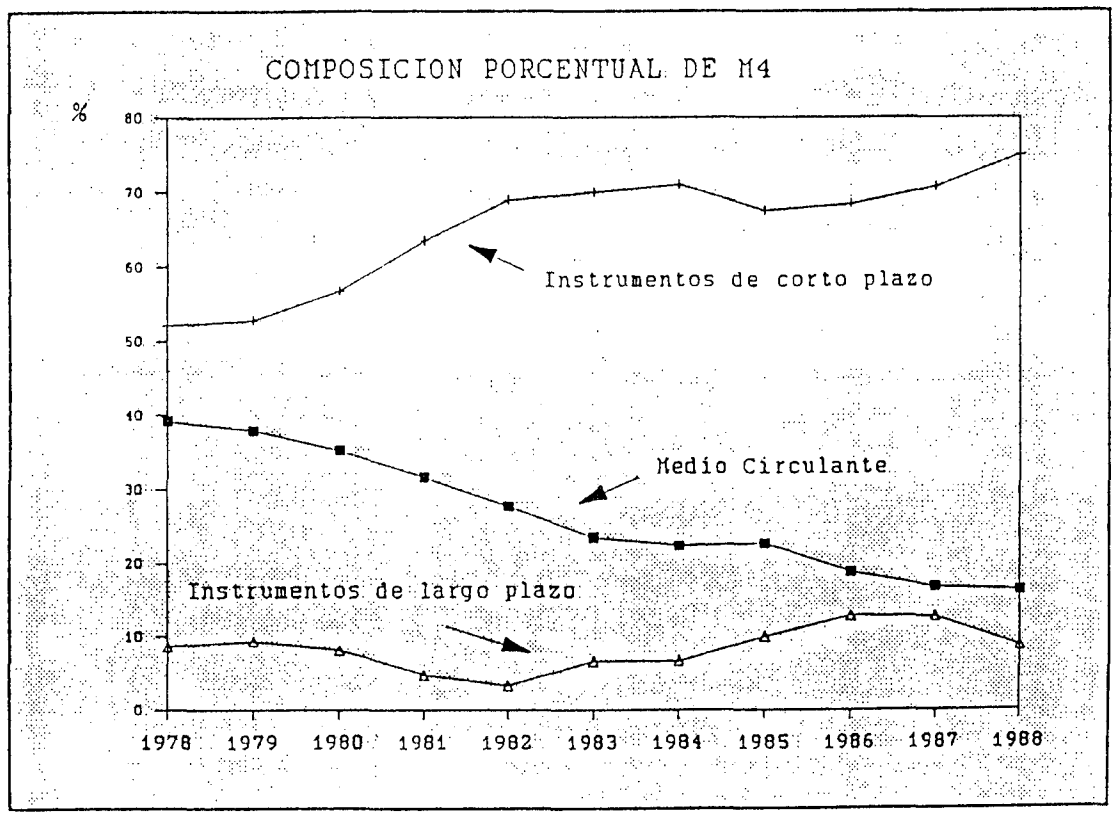
Cuadro 9

Sustitución de Activos
-Miles de millones de pesos de 1978-

	Inst. bancarios de corto plazo			Inst. no bancarios de corto plazo			Inst. bancarios de largo plazo		
AÑO	Rend. real	Saldo real	Partic. relativa	Rend. real	Saldo real	Partic. relativa	Rend. real	Saldo real	Partic. relativa
1978	-4.0	276.6	82.3	-4.5	2.1	0.6	-0.1	57.4	17.1
1979	-2.1	298.6	78.3	-3.3	13.6	3.6	-2.3	69.0	18.1
1980	-1.1	354.5	80.1	0.1	23.5	5.3	0.6	64.6	14.6
1981	-0.2	437.8	85.5	5.3	31.8	6.2	9.0	42.2	8.3
1982	-18.0	593.9	87.9	-20.0	61.8	9.1	-18.0	20.3	3.0
1983	-5.6	491.6	86.3	-7.7	54.0	9.5	-19.0	24.1	4.2
1984	-1.7	535.1	87.4	0.2	59.4	9.7	-7.3	17.5	2.9
1985	11.1	472.4	86.5	22.0	55.6	10.2	-9.4	17.8	3.3
1986	15.9	447.6	83.8	26.1	71.7	13.4	-27.9	14.9	2.8
1987	-6.0	404.7	75.0	-2.9	116.1	21.5	-42.8	19.0	3.5
1988	10.4	404.1	62.2	29.1	230.8	35.5	-9.4	14.7	2.3

Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de Banco de México.

GRAFICA 4


COMPOSICION PORCENTUAL DE M4
%
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Instrumentos de corto plazo
Medio Circulante
Instrumentos de largo plazo
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988

3. ELEMENTOS DE UNA POLITICA DE DEUDA PUBLICA INTERNA

Toda política de deuda interna es una estrategia subordinada a otros capítulos más preponderantes de la política económica. Destaca el programa fiscal, donde se establece el déficit del sector público y, por tanto, su demanda de recursos financieros. Asimismo, la programación financiera es fundamental; a partir del déficit fiscal estipulado, se establecen las fuentes de financiamiento, así como los recursos disponibles para otorgar crédito a los sectores privado y social.

Junto con lo presentado en las secciones 1 y 2, lo anterior constituye materia suficiente para definir y distinguir una política de deuda pública interna. En México se ha intentado trazar las líneas básicas de una política en ese tema. Desde 1984 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el Programa Operativo Anual de Financiamiento, donde a partir de las metas fiscales se presenta la programación financiera y el subprograma de deuda pública 7/. Ese material contiene los siguientes elementos fundamentales:

A. Una programación financiera anual y trimestral, que a su vez incluye los objetivos generales de la política crediticia, su vinculación con el financiamiento del déficit público y la inflación.

B. Una estimación de los recursos globales que generará la economía, así como sus fuentes externas e internas.

C. Se precisa el monto que se dedicará a financiar el déficit fiscal y aquel que se canalizará al sector privado.

D. Se identifican las fuentes del financiamiento interno que se canalizará al sector público, proveniente del banco central, del sistema bancario y de la colocación de valores gubernamentales.

E. Se especifica el efecto de dicha programación sobre los saldos de la deuda pública interna y externa a fin de periodo, en términos nominales y reales.

F. Se presenta la composición del financiamiento externo por fuente, tanto en términos brutos como netos.

G. Se hace una proyección de la acumulación de reservas internacionales consistente con el programa.

7/ Véase, por ejemplo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento 1987, sobre todo en las páginas 97-106 y 127-140.

H. Se presentan lineamientos sobre el manejo de las disponibilidades financieras del sector público.

I. Se detalla el flujo trimestral de las principales variables, incluyendo el crédito externo, el financiamiento al sector público, el encaje legal, etc.

J. En el subprograma de deuda pública se establecen lineamientos generales para el manejo de la deuda externa e interna por fuentes, plazos y monedas.

K. Se realizan proyecciones de la deuda pública por sector de origen (interna y externa) así como por deudor (Gobierno Federal, organismos y empresas).

L. Se plantean diversas acciones en materia financiera, como por ejemplo asunciones de pasivos.

Los elementos anteriores constituyen el cuerpo del material que en México ha venido configurando, a partir de 1984, de manera explícita la política de deuda pública interna.

Debe reiterarse que el objetivo general de toda política de deuda pública interna es obtener los recursos necesarios para financiar el déficit fiscal, en las mejores condiciones (costo, plazo, moneda y estabilidad) posibles, sin recurrir a financiamiento inflacionario. Un propósito central de esa estrategia es evitar que el banco central emita billetes y monedas en cantidades superiores a los que el público demanda.

Por otra parte, en México la instrumentación de la política de deuda recae principalmente en un Comité, integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito público y del Banco de México. Ocasionalmente asisten, por invitación expresa, personas de otras dependencias, en especial de la Comisión Nacional de Valores.

Las principales funciones de ese Comité, que se reúne una vez a la semana, es establecer los montos, condiciones y calendario diario de las operaciones de compra-venta de valores gubernamentales. Para llevar a cabo esa tarea, en su seno se discuten y estipulan diversas disposiciones de regulación monetaria y crediticia, en particular las de encaje legal. Asimismo, es uno de los principales foros donde se discute la situación de las tasas de interés para establecer, en caso de requerirse, intervenciones monetarias a fin de regular su comportamiento.

El Comité de Cetes, como se le conoce, ha fungido también como la principal instancia para diseñar e introducir al mercado nuevos instrumentos de captación y esquemas de financiamiento, ya

sea del gobierno o de la banca, por ejemplo, los Pagafes y los Bondes.

Por último, es razonable afirmar que dicho Comité constituye el centro nervioso del sistema financiero. Para sus sesiones semanales se elabora la información más detallada y oportuna de la operación financiera. En su seno se preparan documentos "de política" que alimentan las máximas instancias de toma de decisiones. Son esas demandas de información, provenientes de usuarios calificados, las que marcan pautas para la integración y análisis de estadísticas que luego se vuelven públicas. También es centro de recepción de información informal.

Dados los antecedentes académicos y profesionales de los integrantes del Comité, sus sesiones se han caracterizado por combinar buen análisis con conocimiento operativo de primera.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Más que un planteamiento acabado, el material que se presenta en este documento busca provocar una reflexión adicional acerca del tema de la gestión de la deuda pública interna, a partir de la experiencia reciente de México en la materia.

Lo heterogéneo del contenido de la nota indica lo poco sedimentado que está la temática correspondiente. Después de iniciar con un conjunto de consideraciones de orden macroeconómico sobre las relaciones entre la deuda total --externa e interna-- y la inversión, se concluye tocando diversos aspectos institucionales y operativos específicos. En el curso de la argumentación se plantearon varios cuestionamientos sobre la lógica de la estabilización y sus implicaciones sobre la deuda pública, así como acerca del contenido probable de una política de deuda interna.

Antes de concluir, es necesario presentar algunas consideraciones sobre tres aspectos que condicionan de manera fundamental la política de deuda pública interna en un contexto de estabilización: a) el grado en que el impuesto inflacionario todavía se aplica; b) la decisión (posibilidad) de indexar o de no hacerlo; y, c) el monto y oportunidad del financiamiento externo neto disponible para la economía.

En reiteradas ocasiones en el texto se señaló la conveniencia (necesidad) de llevar las tasas de interés reales a niveles positivos lo antes posible, en el transcurso de la estabilización, por su efecto favorable sobre la captación,por su impacto de desaceleración de la actividad económica, y por su efecto en términos de reforzar la necesidad de un ajuste fiscal

suficiente para "acomodar" los intereses reales que deben pagarse por la deuda pública interna. Sin embargo, la experiencia señala que esta decisión lleva tiempo. Quizá porque hacerlo de manera inmediata conlleva un impacto desravorable muy importante sobre las empresas precipitando, probablemente, quiebras y cierres. Quizá por la contradicción que signirica en lo social un aumento de los rendimientos mientras el salario real disminuye. Quizá por una idea errónea de que "conviene" aprovechar el impuesto inflacionario. Quizá porque se sobreestima la velocidad de disminución de la inflación.

En todo caso en la experiencia mexicana, al igual que en otras, se observó la aplicación del impuesto inflacionario (tasas de interés reales negativas) al principio del proceso (incluso durante todo el periodo para cierto tipo de depósitos 8/).

Un segundo asunto, estrechamente relacionado con el anterior, se refiere a la introducción de esquemas de indexación, en general pero en especial para variables financieras. En la medida que las autoridades abriguen la convicción de que la inflación va a disminuir con rapidez, así como que piensen que una reducción del salario real habrá de formar parte irremediablemente del ajuste, es lógico que busquen evitar la indexación. La evidencia señala que cuando se trata de economías con inflaciones no "muy" elevadas y/o arraigadas, un programa de ajuste tiene mayor probabilidad de éxito si no se indexa. Por tanto, se evita introducir instrumentos financieros ajustables con la inflación, lo que entre otros efectox dificulta ofrecer rendimientos reales positivos, sobre todo cuando la inflación no cede al ritmo anticipado.

Por último, un elemento de todo programa de estabilización capaz de alterar el curso deseado y buscado es la disponibilidad de recursos externos. Si éstos no ingresan en el monto y calendario previstos, la escasez de recursos induce tasas de interés internas reales positivas excesivamente altas, lo que modifica el ritmo de amortización de deuda pública interna. En esas condiciones la política correspondiente enfrenta incertidumbre y retos adicionales.

Varios de esos aspectos pueden coincidir; su interacción vuelve la política de deuda mucho más compleja. Para enfrentar una situación de ese tipo se requiere una política de deuda pública interna explícita, así como el andamiaje institucional indispensable para su instrumentación eficaz.

8/ Para un análisis de la magnitud de dicho impuesto y su impacto redistributivo en México, véase Reyes Heroles (1987).

BIBLIOGRAFIA

Banco de México (1989). Indicadores Económicos.

Buiter, W. (1983). "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Design". IMF Staff Papers, Vol. 30 Nº 2.

Darby M. (1984). "Some Pleasant Monetarist Arithmetic". Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review. Spring.

Gil F. y Ramos R. (1988). "Lesson from México". En M. Bruno et al editores Inflation and Stabilization: The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico. The MIT Press. Cambridge, Mass.

Mc Callum, B. (1984). "Are Bond-financed Deficits Inflationary? A Ricardian Analysis. Journal of Political Economy. Vol. 9, Nº 11.

Reyes Heroles, G. G., J. (1987). "Las políticas financieras y la distribución del ingreso en México". El Trimestre Económico. Año 219, Vol. XLIV núm.3. México D.F. julio-septiembre.

Reyes Heroles, G.G., J. (1988). "Operaciones cuasi-fiscales en un contexto de estabilización: un apunte sobre la experiencia de México en 1986-1987", en Monetaria. CEMLA, Vol. XI, núm. 2, México D.F. abril-junio.

Sargent, Th. y N. Wallace (1981). "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic". Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly REview. Fall.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1988). Programa Operativo Anual de Financiamiento.

Spaventa, L. (1987). "The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules and Monetary Rules". IMF Staff Pappers, Vol. 34 Nº 2.

ANEXO I

El propósito de esta sección es analizar la vinculación que existe entre la sostenibilidad de una política de endeudamiento y la tasa de crecimiento de la deuda pública en relación a la de la economía.

De acuerdo con la restricción presupuestal, el déficit del sector público puede ser financiado por un aumento del endeudamietno público monetario y/o no monetario. Esto es puede representar como:

$$(1) \quad \dot{D} = \dot{M} + \dot{B} = G_t + i \cdot B_t - T_t$$

donde: $\dot{D}$ = Cambio en acervo de deuda pública

$\dot{K}$ = Emisión de deuda monetaria

$\dot{B}$ = Emisión de deuda no monetaria

G_t = Gasto público distinto de intereses

T_t = Ingresos públicos

i = Tasa de interés nominal

Si dividimos la expresión anterior entre el PIB nominal ($P \cdot y$) y omitimos el periodo se obtiene:

$$(2) \quad \frac{\dot{D}}{P \cdot y} = \frac{\dot{M}}{P \cdot y} + \frac{\dot{B}}{P \cdot y} = \frac{G}{P \cdot y} - \frac{T}{P \cdot y} + \frac{i \cdot B}{P \cdot y}$$

Esta expresión puede ser modificada para obtener la corrección del crecimiento del producto y de los precios.

$$(3) \quad \frac{D}{P \cdot y} - (n+p) \cdot \dot{d} = \frac{M}{P \cdot y} - (n+p) \cdot \dot{m} + \frac{B}{P \cdot y} - (n+p) \cdot \dot{d}$$

$$= g - tx + i \cdot b - (n+p) \cdot \dot{m} - (n+p) \cdot \dot{b}$$

donde:
$\dot{p}$ = Tasa de inflación
n = Tasa de crecimiento del producto
d = Saldo de la deuda total como porcentaje del PIB
m = Saldo de la deuda monetaria como porcentaje del PIB
b = Saldo de la deuda no monetaria como porcentaje del PIB
g = Gasto del sector público como porcentaje del PIB
tx = Impuestos como porcentaje del PIB

Que se puede reescribir como:

$$(3) \quad \dot{d} = \dot{m} + \dot{b} = g - tx - (n+\dot{p}) \cdot m + (r-n) \cdot b$$

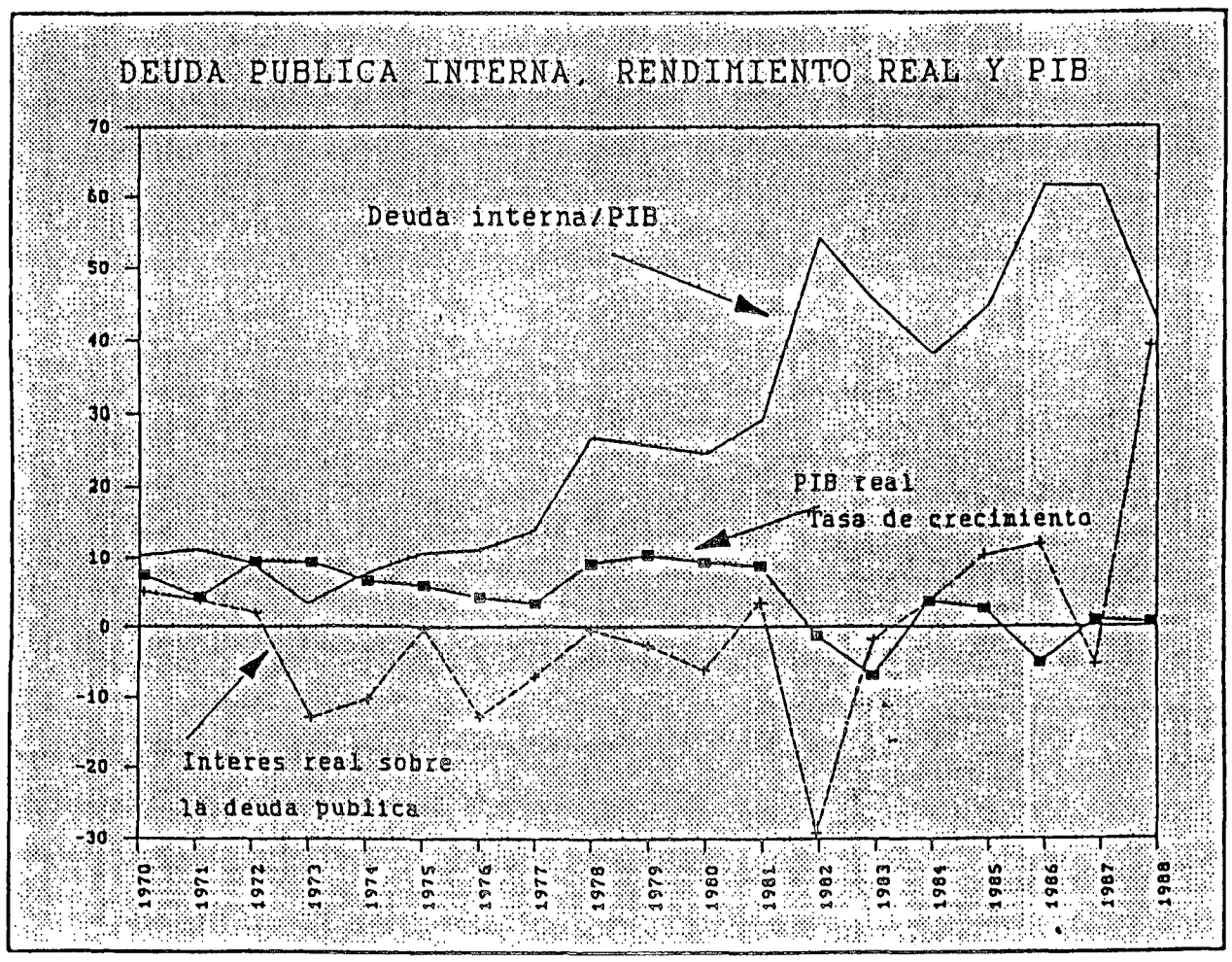
Esta ecuación explica la evolución en el tiempo de la deuda como proporción del PIB en función de los gastos e ingresos del sector público (g, tx), de la tasa de crecimiento del PIB real (n), de la tasa real de intereses (r) y del crecimiento de la base monetaria ajustado por inflación ((n+p) · m).

La expresión anterior, a pesar de su simplicidad, resulta útil para analizar la sostenibilidad de una política de endeudamiento. En equilibrio, la participación de la deuda pública en el PIB debe permanecer constante, es decir b=0. Como primer caso, supóngase, que el gobierno incurre en un déficit primario, g-tx > 0, que no es financiado por emisión primaria. En estas circunstancias el saldo de deuda pública crecerá indefinidamente, a menos que la tasa de crecimiento del PIB sea mayor a la tasa real de intereses n>r. Si n=r la economía crece lo suficiente para cubrir el pago de intereses, pero el saldo seguirá creciendo por concepto de la amortización del principal.

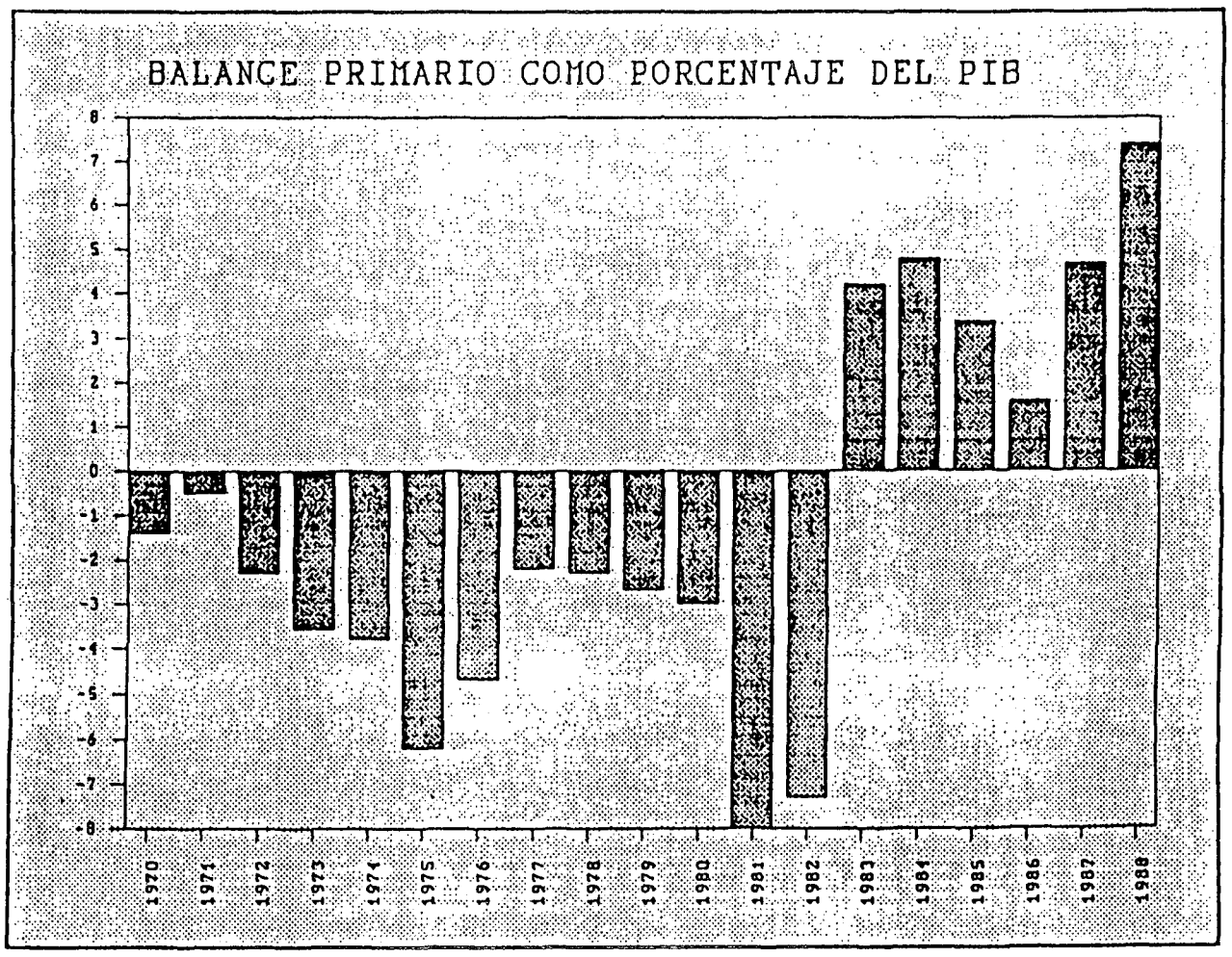
La Gráfica A-1 muestra claramente, como de 1970 a 1982 el crecimiento de la economía fue superior al del costo real de la deuda. En mucho años esto se explica porque las tasas de interés reales fueron negativas. No obstante, a partir de 1982, la escasez de recursos ha significado, un diferencial positivo entre tasas de interés y crecimiento del PIB del orden de 11.4 puntos de promedio.

Con un diferencial (r-n) de 11 puntos, si en el periodo 1983-1988 el déficit primario hubiera permanecido constante en su nivel promedio de la década de los 70 (-3,0%), con una inflación estable de 20% anual y con un crecimiento real del PIB de 3,0%, ello hubiera significado un saldo de la deuda interna como porcentaje del PIB 1,6% superior cada año a partir de 1982.

GRAFICA A-1


DEUDA PUBLICA INTERNA, RENDIMIENTO REAL Y PIB
Deuda interna/PIB
PIB real
Tasa de crecimiento
Interes real sobre
la deuda publica
70
60
50
40
30
20
10
0
-10
-20
-30
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988

GRAFICA A-2


BALANCE PRIMARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB
8
7
6
5
4
3
2
1
0
-1
-2
-3
-4
-5
-6
-7
-8
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988

Para evitar esta situación de inestabilidad, el gobierno mexicano optó por reducir el déficit primario (g-tx) en una magnitud tal que pasó de un déficit de 7,3% del PIB en 1982 a un superávit de 7,4% en 1984. La Gráfica A-2, ilustra la magnitud del esfuerzo fiscal. De hecho, el superávit primario logrado en 1988, fue capaz de impedir que la participación de la deuda en el PIB se incrementara, e inclusive se redujera a pesar de que el diferencial entre el crecimiento de la economía y el costo real de la deuda alcanzó cerca de 30 puntos porcentuales.

Por último, es necesario analizar el papel que la inflación juega en el evolución de la deuda. Las ecuaciones planteadas resultan insuficientes para determinar sin ambigüedad el efecto de la inflación sobre el déficit. Sin embargo, se puede determinar la dirección del efecto sobre cada componente de la ecuación (4) 9/.

Por el lado del gasto corriente, si permanece constante en términos reales, su participación en el PIB depende de la tasa de crecimiento real de este último; los impuestos, en cambio, generalmente disminuyen su participación ya que su valor real se reduce debido a los rezagos en la recolección. Este efecto es llamado Oliveira-Tanzi.

En cuanto al financiamiento monetario, su caso es más complejo. Por lo general, se acepta que presenta un comportamiento semejante a la curva de Laffer. Esto quiere decir que conforme se acelera la inflación, la tendencia de saldo reales decrece a una tasa superior con lo cual el impuesto inflacionario se reduce.

Finalmente, el efecto de la inflación sobre el pago de los intereses de la deuda es generalmente negativo en términos reales aunque positivo en términos nominales. Esto se explica por el retraso con que las tasas nominales se ajustan a la inflación esperada, fenómeno que se reduce conforme proliferan los esquemas de indización.

9/ Véase Gil, F. y Ramos, R. (1988) para una discusión detallada del asunto.

ANEXO II

DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL DE MEXICO */

(En billones de pesos y miles de millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gobierno Federal	0.54	0.69	0.89	1.43	4.74	7.73	11.23	22.69	55.85	151.30	207.17
Interna	0.44	0.57	0.76	1.29	3.89	5.95	8.12	16.36	38.72	99.31	149.92
Moneda nacional	0.31	0.42	0.58	0.85	2.13	3.43	4.89	9.63	20.74	52.12	100.70
Moneda extranjera	0.13	0.15	0.18	0.43	1.76	2.52	3.23	6.73	17.99	47.20	49.21
(m.m de dlls.)	5.63	6.58	7.92	16.58	18.22	17.49	16.78	18.11	19.49	21.47	21.81
Externa directa	0.11	0.12	0.13	0.14	0.85	1.78	3.10	6.33	17.12	51.99	57.25
(m.m de dlls.)	4.67	5.13	5.62	5.51	8.84	12.36	16.12	17.03	18.55	23.65	25.37
Sector paraestatal	0.44	0.60	0.66	1.17	4.05	6.03	8.42	15.19	35.80	80.22	73.94
Interna	0.22	0.25	0.33	0.50	1.42	2.11	3.15	4.91	10.29	19.56	18.90
Moneda nacional	0.08	0.09	0.14	0.17	0.41	0.67	1.19	1.32	1.78	2.99	5.50
Moneda extranjera	0.14	0.16	0.19	0.33	1.02	1.45	1.96	3.58	8.52	16.58	13.40
(m.m de dlls.)	6.10	7.12	8.09	12.56	10.53	10.06	10.16	9.64	9.23	7.54	5.94
Externa directa	0.23	0.35	0.33	0.67	2.63	3.91	5.27	10.28	25.51	60.66	55.04
(m.m de dlls.)	10.11	15.25	14.28	25.48	27.28	27.19	27.38	27.68	27.64	27.59	24.38
DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO	0.99	1.29	1.56	2.60	8.80	13.75	19.65	37.88	91.65	231.52	281.11
Interno	0.65	0.82	1.09	1.79	5.31	8.06	11.27	21.27	49.02	118.87	168.82
Moneda nacional	0.39	0.51	0.72	1.02	2.54	4.09	6.08	10.95	22.51	55.10	106.21
Moneda extranjera	0.27	0.31	0.37	0.76	2.77	3.97	5.19	10.31	26.50	63.77	62.61
(m.m de dlls.)	11.73	13.70	16.01	29.14	28.74	27.55	26.93	27.76	28.72	29.01	27.74
Externa directa	0.34	0.46	0.46	0.81	3.49	5.69	8.37	16.61	42.63	112.65	112.29
(m.m de dlls.)	14.78	20.39	19.91	30.99	36.12	39.56	43.49	44.71	46.19	51.24	49.75

*/ Excluye la deuda de estados y municipios.

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de datos de la SHCP.

ANEXO III

DEUDA INTERNA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL DE MEXICO */
(Saldos en billones de pesos y miles de millones de dólares)

	1986			1987			1988		
	Saldo nomin	Saldo real	Crec. real	Saldo nomina	Saldo real	Crec. real	Saldo nomina	Saldo real	Crec. real
DEUDA INTERNA TOTAL	49.02	1.19	12.0	118.87	1.12	-6.4	168.82	1.05	-6.3
Gobierno Federal	38.72	0.94	15.0	99.31	0.93	-1.0	149.92	0.93	-0.4
Organismos y empresas	10.29	0.25	2.0	19.56	0.18	-26.6	18.90	0.12	-36.3
A. Moneda nacional	22.51	0.55	-0.1	55.10	0.52	-5.5	106.21	0.66	27.0
Gobierno Federal	20.74	0.50	4.6	52.12	0.49	-3.0	100.70	0.62	27.4
-Banco de México	8.78	0.21	-25.1	14.13	0.13	-37.9	30.25	0.19	41.1
-Valores Gubernamentales	3.10	0.08	27.3	12.60	0.12	56.6	37.52	0.23	96.2
-Banca Múltiple	7.28	0.18	76.5	21.56	0.20	14.2	26.60	0.16	-18.6
-Banca de desarrollo y otros	1.57	0.04	2.3	3.82	0.04	-6.2	6.34	0.04	9.1
Organismos y empresas	1.78	0.04	-34.7	2.99	0.03	-35.3	5.50	0.03	21.4
B. Moneda Extranjera	26.50	0.65	24.9	63.77	0.60	-7.1	62.61	0.39	-35.2
(m.m. de dólares)	28.72	16.95	2.0	29.01	16.40	-3.2	27.74	15.04	-8.3
Gobierno Federal	17.99	0.44	29.9	47.20	0.44	1.2	49.21	0.30	-31.2
(m.m. de dólares)	19.49	11.50	6.1	21.47	12.14	5.4	21.81	11.82	-2.6
-Banco de México	1.46	0.04	16.7	3.48	0.03	-7.9	2.41	0.01	-54.2
(m.m. de dólares)	1.58	0.93	-4.7	1.58	0.89	-3.9	1.07	0.58	-35.2
-Banca Múltiple	3.61	0.09	20.4	4.89	0.05	-47.7	4.87	0.03	-34.2
(m.m. de dólares)	3.91	2.31	-1.6	2.22	1.26	-45.5	2.16	1.17	-6.8
-Banca de desarrollo	12.93	0.31	34.6	38.83	0.36	15.9	41.93	0.26	-28.7
(m.m. de dólares)	14.00	8.27	10.0	17.66	9.99	20.7	18.58	10.07	0.8
Organismos y empresas	8.52	0.21	15.5	16.58	0.16	-24.8	13.40	0.08	-46.6
(m.m. de dólares)	9.23	5.45	-5.6	7.54	4.26	-21.7	5.94	3.22	-24.5

*/ Excluye la deuda de estados y municipios.
Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de SHCP.

ADMINISTRACION Y COORDINACION DE LA DEUDA EXTERNA

Ennio Rodríguez

ADMINISTRACION Y COORDINACION DE LA DEUDA EXTERNA

1. Crónica de una irresponsabilidad compartida

1.1 Administración de los préstamos en los países acreedores

La rápida expansión de la deuda externa de algunos países del Tercer Mundo en la decada pasada y principios de la presente ha sido ampliamente documentada (Griffith-Jones y Sunkel, 1987). Este rapido crecimiento fue prácticamente simultáneo con el desarrollo de las actividades internacionales de los principales bancos del mundo. Una de sus características más notorias en los países desarrollados fue la ausencia de formas de control y supervisión sobre las nuevas actividades internacionales de los bancos 1/

Así, por ejemplo, antes de 1983 los bancos estadounidenses tenían un tope máximo de préstamos a un mismo cliente de hasta 10 por ciento (luego se aumentó a un 15 por ciento). Pero las regulaciones se aplicaban sólo a prestamos de empresas relacionadas. No se consideraba el caso de los prestamos a países soberanos ni se habían desarrollado criterios de agregación para analizar como un solo cliente a gobiernos extranjeros, sus agencias y empresas (Lichtensteln, 1985). Tampoco era aplicable la prueba de insolvencia potencial, ni se mencionaban los riesgos transferidos ("transfer risks"). Estos riesgos surgen de la posibilidad que el Banco Central no pueda proveer de divisas a un deudor para hacer sus pagos de una obligación adquirida en moneda extranjera. Es más, en muchos casos los bancos no tenían suficiente información sobre el nivel de endeudamiento de los deudores soberanos (Hurlock, 1985).

Una función de control alternativa a la que podrían haber realizado los auditores de bancos la podría haber cumplido el público. Sin embargo, como ha planteado Lissakers, "antes de 1983, las secciones sobre las operaciones internacionales de los bancos eran obras maestras de la oscuridad..." (Lissakers, 1984, p.51).

1/ El exvicepresidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos J. Robertson comentó que el desarrollo de los mercados internacionales de capitales integrados tuvo lugar en un contexto de "competencia con laxitud regulatoria" (Lissakers, 1984). Para un análisis de la evolución de las regulaciones bancarias en los Estados Unidos véase Rodríguez, 1988.

De aquí que no es sorprendente que en un contexto de exceso de liquidez internacional y en ausencia de controles, los bancos tendiesen a violar las reglas cardinales de la prudencia bancaria de diversificar a sus clientes. Se llegó a pensar que los deudores soberanos no llegan a enfrentar situaciones de insolvencia. Lo cual sólo prueba que la memoria es corta.

Sin embargo, los bancos acreedores no estaban solos en sus decisiones de continuar prestando a clientes sin capacidad de pago. Desde los años sesenta hay evidencias de la aprobación de las autoridades de supervisión bancaria de los Estados Unidos a los prestamos a los países del Tercer Mundo (Lichtenstein, 1985). Todavía en 1983 C.T. Conover, Contralor de la Moneda, expresó claramente que tal comportamiento era consistente con la política estadounidense pues promovía sus exportaciones y el empleo (International Bank Lending Hearings, 1983).

1.2 Administración del endeudamiento en los países deudores

Los países que llegaron a endeudarse más allá de su capacidad de pago, por su parte, operaron en uno de dos contextos institucionales básicos. El primero se caracterizaba por una administración centralizada de la deuda Pública externa (por ejemplo, los casos de Perú y México). Ya fuere el Ministerio de Hacienda o el de Economía tenían amplias facultades legales para centralizar la información e incluso la contratación de nuevos préstamos. En estos casos el alto endeudamiento fue probablemente una decisión consciente de la política económica para poder cumplir con objetivos tales como el mantenimiento del tipo de cambio o programas de inversión pública. La posposición del ajuste probablemente se fue haciendo cada vez más insostenible conforme las tasas de interés internacionales fueron subiendo y los préstamos tenían que contratarse a más corto plazo. Sin embargo, mientras la banca internacional estuviese dispuesta a continuar suministrando oxígeno, se tendió a continuar por la línea de menor costo político.

El segundo contexto se caracterizaba por una descentralización en la contratación y manejo de la deuda publica externa. En este caso, entes públicos autónomos podían contratar sus propíos préstamos sin que existiese una unidad que autorizara las nuevas contrataciones ni centralizara la información sobre el nivel de endeudamiento u obligaciones de pago (Costa Rica opero en un contexto de este tipo). En estas circunstancias hubo un doble efecto sobre el endeudamiento nacional. Por un lado, el Gobierno podía comportarse de igual manera que en el contexto anterior, tratando de posponer ajustes que cada vez eran más inminentes. Pero además las políticas de endeudamiento independientes de los entes autónomos no eran necesariamente consistentes con los objetivos de política económica. Cuando estalló la crisis de pagos muchos de estos

países ignoraban su nivel de endeudamiento, no contaban con sistemas centralizados de información ni procedimientos establecidos para la aprobación de nuevos creditos o renegociación de los existentes.

Ninguno de los dos contextos institucionales logró evitar que los países tuviesen una crisis de pagos de la deuda externa. La ausencia de prudencia de parte de los banqueros y sus supervisores no encontró suficiente voluntad política para rechazar la solución de posponer ajustes impopulares.

Sí cabe destacar que el destino de los fondos obtenidos por el endeudamiento externo fue distinto de acuerdo con la estrategia de desarrollo que cada país seguía. Es claro que las fases finales antes de la crisis de pagos son similares en todos los casos, pues se llegó a un punto en donde se contrataban nuevos prestamos con el único propósito de cumplir con obligaciones ya vencidas. Pero en sus periodos anteriores el endeudamiento externo pudo jugar distintos papeles.

Hubo países en los que el abundante crédito externo coincidió con procesos de apertura de sus economías. Así, por ejemplo, Chile introdujo sus reformas financieras y de apertura del comercio exterior en esos momentos 2/. Las altas tasas de interes internas atraían capitales internacionales, el mecanismo era el endeudamiento del sistema financiero privado en divisas para luego prestar a las altas tasas de interes internas. Estos fondos financiaron, en una gran medida, la expansión del consumo de bienes importados, cuyo precio no tendía a subir (tipo de cambio) precisamente por la afluencia de ahorro externo. Un dato de interés en este caso es que el endeudamiento fue básicamente privado. La política economica lo promovía pero de manera indirecta. El excesivo endeudamiento ocurrió en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica y se destinó al consumo de artículos importados. En este caso el endeudamiento fue más bien un elemento que contribuyó a engendrar desequilibrios posteriores. La crisis de la deuda se convirtió en un problema de crisis del sistema bancario chileno. No fue en sus orígenes un problema fiscal, aunque luego las autoridades públicas cedieron ante las presiones de la banca internacional para que el fisco asumiera los compromisos no respaldados por el sector público del sector privado con la banca internacional.

En otros países la coyuntura de exceso de liquidez internacional se empleó para sostener las tasas de crecimiento dentro de un programa de rapida industrialización. Quizás el caso brasileño sea el más típico en este sentido. La rápida industrialización de los años setenta se alimentaba enormente del

---

2/ Para un análisis comparativo de Chile y Brasil véase Griffith-Jones y Rodríguez, 1988.

crecimiento de las empresas públicas y del gasto fiscal, así que la política económica expansiva se pudo sostener por medio del creciente endeudamiento externo. Se llegó a hablar incluso de la deuda como el motor del crecimiento (Griffith-Jones y Rodríguez, 1988). Csí en este caso, el correlato de la deuda externa fue un programa de inversiones. Pero de nuevo el endeudamiento llegó a superar la capacidad de pago.

2. Administración de la crisis

2.1 El diseño del enfoque caso por caso

Una vez que sobrevino la crisis mexicana de agosto de 1982 y ante la inminencia de las crisis brasileña y argentina se diseñó la estrategia de atención del problema que prevaleció hasta 1988. Hubo consenso en que la crisis de pagos de la deuda externa de los países del Tercer Mundo podía desencadenar una crisis mundial, por lo que nadie estuvo dispuesto a adoptar estrategias de negociación confrontacionales. Sin embargo, a partir de este consenso se elaboró una estrategia que hizo sinonimos la estabilidad del sistema financiero intejnacional con la sobrevivencia de cada banco que había excedido su capacidad de prestar a uno 0 varios paises del Tercer Mundo y esto se llevó al extremo de intentar preservar el valor de los activos egistentes en propiedad de los bancos. Para lograr este último objetivo era necesarlo impedir que surgiera un contexto de negociación entre un deudor y sus acreedores en forma aislada y que los titulos se fueran = depreciar de acuerdo con sus valores de mercado. En sintesis, era necesario impedir que funcionará el mercado en la solución de la crisis de pagos.

Las tres principales agencias de supervisión da las actividades bancarias en los Estados Unidos 3/ en el contexto de una discusión tanto en el Congreso como en el Senado sobre el posible papel de conductas imprudentes por parte de los bancos comerciales en la crisis de la deuda propusieron un programa de cinco puntos que fue aprobada como la "International Lending

---

3/ La Reserva Federal, el Contralor de la Moneda y la Corporación Federal de Seguros de Depósitos.

Supervisory Act de 1983 4/. El programa justificaba los prestamos involuntarios de parte de la mayoría de los bancos con el objetivo de mantener al día el pago de intereses y así preservar el valor en libros de los prestamos. Así los paíces que habían superado su capacidad de endeudamiento se redefinieron como buenos sujetos de crédito, pero sólo si mediaban programas de estabilización acordados con el Fondo Monetario Internacional. Esta institución asumió el papel de diseñar los programas de ajuste que hicieran posible el cumplimiento del pago de los intereses 5/.

El segundo elemento para lograr el objetivo de preservar el valor en libros de los activos bancarios fue la formación del cartel de acreedores. Los contratos de renegociación de los pagos de la deuda externa sirvieron varios propósitos. Por un lado, intentaban proteger a los bancos de cualquier eventualidad de incumplimlento por parte de los deudores, para lo que se convirtieron en las camisas de fuerza de la condicionalidad cruzada 6/. Pero además se incluyeron cláusulas que impedían que se desarrollara una competencia interbancaria en las relaciones con los deudores. Entre éstas se pueden mencionar el prepago, que establece que el prepago a un acreedor es una causa de incumplimiento; otra causa establece que hay que compartir entre el universo de los bancos cualquier pago hecho a un banco y en general, la cláusula pari passu que establece como causal de incumplimiento hacer ofertas que no están dirigidas al universo de los bancos. De esta manera, se impedía que surgiera un escenario de negociación entre el deudor y los acreedores compitiendo entre sí.

El argumento que se les ofrecía a los deudores era que el pronto pago de los intereses y su ajuste estructural permitirían eventualmente restablecer las condiciones de sujetos de credito,

---

4/ Esta textualmente indica que "has been designed to create incentives for prudent lending without establishing arbitrary obstacles to international capital movements or preventing the continuation of credit flows to credit-worthy borrowers. Depending upon particular circumstances, continued capital flows to basically credit-worthy countries in current strained economic conditions remains appropriate --especially in the context of IMF-approved stabilisation programes-- in order to encourage appropriate adjustment by borrowers to their problems, to maintain their capacity to service their outstanding debt, and therefore to preserve the integrity of existing bank assets" (Contralor de la Moneda, et. al., 1983, supra note 49).

5/ Sobre el papel y funciones del Fondo Monetario Internacional véase Rodríguez, 1989.

6/ Este tema se retoma en la sección siguiente.

por lo que los préstamos voluntarios de la bánca comefcial volverían a fluir hacia estos países que tuvieran un "buen" comportamiento.

2.2 El ajuste para servir la deuda externa

Para los deudores el enfoque "caso por caso" significo, que de acuerdo con los acuerdos con el FMI, la demanda interna debía ser comprimida al punto de generar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que debía ser destinado al pago de los intereses de la deuda externa. Si las obligaciones excedían lo que el FMI consideraba que era el máximo que podía esperarse, entonces se contrataban nuevos préstamos. Estos fueron los famosos rescates de última hora que el Director Gerente en persona orquestó para el caso de los grandes deudores.

De 1982 a 1988 se incrementaron tanto la deuda externa de América Latina como las transferencias netas de ahorro hacia los países acreedores. Estas transferencias alcanzaron el orden de 125 mil millones de dólares entre 1982 y 1986. Mientras tanto se deterioraron la mayoría de los indicadores del endeudamiento, con lo que los países no se volvieron nuevos sujetos de crédito y se esfumaron las esperanzas de préstamos voluntarios.

Desde un punto de vista de coordinación de la política económica, la crisis de pagos de la deuda externa introdujo modificaciones sustanciales. Independientemente del grado de centralización de las decisiones en torno al endeudamiento externo, la escasez de divisas y su asignación a los distintos usos forzó a una coordinación de la política economica. Es decir, la materialización de los "riesgos transferidos" dotó al gabinete económico de un poder sin precedentes en el manejo no solo de la política económica, sino que en general de las políticas públicas. Las metas fiscales y de endeudamiento del sector público permitieron a las autoridades económicas incursionar en una gran cantidad de programas para distribuir los recortes. Donde se realizaron estos recortes dependió del complejo sistema de pesos políticos dentro y fuera del sector público. Pero en general, tendieron a reducirse drásticamente los programas de inversión pública así como el gasto en los programas sociales.

La lógica de la política económica pasó a ser la lógica del enfoque "caso por caso". Esta se expresó en el marco de la condicionalidad cruzada que significa que el apoyo de alguna de las agencias financieras internacionales condiciona su apoyo a la participación de alguna otra, puede ser tanto en la negociación como en la ejecución del programa y en particular, la banca comercial condicionaba su participaciÉn a la participciión de todas las demás y en su ejecución al cumplimiento en especial

de los programas con el FMI y el Banco Mundial 7/. La participación de todas estas agencias resultaba necesaria para cerrar el bache financiero que se originaba en la incapacidad del superávit comercial de saldar las obligaciones por concepto de la deuda externa. Se hacía necesario entonces, reprogramar los pagos de principal de la deuda comercial y nuevos fondos para cumplir con las obligaciones bilaterales (reprogramadas en el Club de París), las multilaterales (no reprogramables) y el pago de intereses de la deuda comercial. La participación de estas agencias internacionales de financiamiento van a tener como condición la ejecucuión de un plan macroeconómico de ajuste de corto plazo que permita el máximo superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y un ajuste estructural de medio y largo plazo orientado a eliminar las "distorsiones" en la economía (intervenciones publícas en el sistema de precios) y a trasladar las empresas de propiedad pública al sector privado.

2.2.1 Ajuste estructural

En cuanto al ajuste estructural, si bien se planteaba alguna discusión sobre la velocidad de ajuste o el uso de determinado instrumento, la verdad es que el sustrato filosófico de la condicionalidad de las distintas agencías es consistente. Sus dos presupuestos básicos son: (1) el sistema de precios siempre asigna mejor los recursos que cualquier intervención pública en este sistema y (2) el sector privado es más eficiente que el público.

El manejo de la deuda externa pasó a estar estrechamente vinculado con la administración de la política económica en su sentido mas global en el marco de la condicionalidad cruzada y con ello con la definción del estilo de desarrollo. Un primer elemento de posible tensión surge del grado de concordancia de los negociadores externos con la filosofía del desarrollo de los organismos condicionantes y su disposicion a seguir estrategias más o menos confrontacionales. En un extremo se puede pensar el caso de un país en el que hay acuerdo total con las características del ajuste estructural, en donde, como sucedió en Chile, no había tensión entre los negociadores nacionales y los externos (French-Davis, 1988).

Estrategias más confrontacionales se ejecutaron tanto en Perú como en Nicaragua, éstas tuvieron su costo, que se vino a expresar en mayores dificultades para lograr los equilibrios macroeconómicos básicos de corto plazo. Aunque es difícil

---

7/ Para un análisis general de la condicionalidad cruzada véase Griffith-Jones, 1988, Dell, 1986 y en el caso de Costa Rica en el que se experimentó antes y con gran fuerza véase Lizano y Charpentier, 1987 y Rodríguez, 1988.

evaluar el impacto externo en las crisis internas debido a que en ambos casos la política económica era inconsistente por lo que eventualmente provocaría desequilibrios externos e inflacion. En el caso nicaragüense la guerra introduce otro factor de complicación para evaluar la consistencia interna de las políticas económicas. De modo que resulta difícil asignar pesos relatívos a los problemas originados en la falta de consistencia interna de las políticas ejecutadas y al impacto de no aceptar los esquemas de condicionalidad.

Una situación intermedia con un manejo más ecléctico del ajuste estructural se puede apreciar en el caso de Costa Rica, que revela que había un cierto margen de maniobra si los negociadores nacionales estaban dispuestos a utilizarlo, tanto en materia de deuda externa como de ajuste estructural y de estabilización (Castillo, 1987, Rodríguez, 1988 y 1989).

Desde un punto de vista administrativo las dificultades que puede plantear la condicionalidad cruzada pueden ser mayúsculas. Los negociadores nacionales representan ante los externos al Estado. Pero eso no es cierto, excepto en los estados dictatoriales en los que hay concordancia acerca del enfoque del estilo de desarrollo con los organismos externos. En general, la situación que se presenta es que el Gabinete Económico llega a tomar decisiones sobre la magnitud y oportunidad de casi todos los programas del sector público. Su poder es, aparentemente, enorme, sin embargo, debe cumplir con una serie de compromisos externos que le limitan sus posibles acciones. Para realizar esta tarea el Gabinete Económico debe contar con el apoyo del Presidente de la República, de lo contrario, su tarea es irrealizable, como ejemplos se pueden mencionar el de Mexico y elde Costa Rica y como contraejemplo, el brasileNo. Por otro lado, el Presidente se puede reservar cierto grado de manejo de acuerdo con la heterogeneidad ideológica que introduzca en su Gabinete económico, no obstante, esto introduce dificultades en las negociaciones hacia afuera, pues la puja por el poder va ser constante. De modo que se presenta un conflicto de objetivos entre heterogeneidad ideológicaen el seno del Gabinete Economico y consistencia en las negociaciones con el exterior. La realidad política es que las posiciones más acordes con los organismos multilaterales citados van a poder ejercer más poder que lo que justifica su base de apoyo político interno. Los organismos internacionales se convierten en una fuente de poder adicional que pueden utilizar algunos participantes nacionales en la puja interna por el poder.

Pero aún con el apoyo presidencial y una relativa homogeneidad ideológica de los Equipos económicos se pueden presentar dificultades cuando las fechas de cumplimiento se refieren a nuevas leyes, cuya oportunidad y contenido las define otro poder de la república. Se le pide a los negociadores definir fechas de cumplimiento por parte de entes sobre los que

no tienen una influencia directa como son los congresos. En la experiencia costarricense este factor introdujo el mayor nivel de dificultad en el manejo de la administración de la condicionalidad cruzada, cuando la no aprobación de determinadas leyes referidas a otorgar mayores potestades al sector privado en la intermediación financiera, retrasó el cumplimiento de metas acordadas con organismos internacionales. En este caso, sobre el aumento de la participación privada en el sector financiero, el partido político del Gobierno que llevó a cabo las negociaciones internacionales se pronunció en contra y el conflicto estalló en el Congreso. Algunas consecuencias políticas de esta fisura se mantienen hasta hoy día.

Desde el punto de vista administrativo, los esquemas de condicionalidad cruzada a veces parecen suponer implícitamente regímenes dictatoriales, en los que modificaciones sustanciales del estilo de desarrollo pueden definirse por decreto ejecutivo. La dificultad en los regímenes más democráticos se orgina en que la oportunidad y la profundidad de las reformas no pueden sincronizarse con las necesidades del flujo de caja en divisas.

Además de estas dificultades mayúsculas, la condicionalidad cruzada ha resultado engorrosa y costosa para los países deudores. Los equipos negociadores han debido ocupar la mayor parte de su tiempo y energías en negociaciones permanentes, lo que es una asignación de recursos muy ineficiente, especialmente para los países con escaso personal altamente entrenado.

La negociación múltiple y simultánea también puede significar que una agencia amenace con quebrar todo el esquema cruzado ante la negativa de un país de aceptar una condición particular, lo que genera complejos contextos de negociación. Por otro lado, el incumplimiento con una de las metas parciales de un programa, por ejemplo del FMI, a pesar de poder ser un mero tecnicismo, puede llevar al incumplimiento en forma cruzada de otros programas condicionados a esta meta y de esta manera obligar a costosas nuevas negociaciones que siempre deberá sufragar el país deudor (Rodríguez, 1988a).

2.2.2 Ajuste macroeconómico

El ajuste macroeconómico con el objetivo de servir la deuda externa bien puede no ser compatible con la estabilidad. Las hiperinflaciones pueden ser consecuencia del intento de liberar ahorro nacional para cumplir con los pagos de la deuda externa. De acuerdo con el enfoque monetario de la balanza de pagos que ha sido característico del FMI, la variable a ser empleada para equilibrar los pagos internacionales debe ser los medios de pago. Así una contracción de la demanda interna debe generar el superávit comercial que luego se utiliza para saldar los compromisos de capital. No obstante, el ahorro inicial en

divisas no está necesariamente en manos del Gobierno de la República que es el deudor ante los organismos externos. La compra de estas divisas por parte del gobierno bien puede exceder sus capacidades fiscales por lo que recurre a métodos inflacionarios. Así, a pesar de una situación de austeridad fiscal en todos los programas de gobierno, este se convierte en el desencadenante de las presiones inflacionarias por un elevado déficit financiero que surge por concepto de sus obligaciones externas.

Las hiperinflaciones de Brasil, Argentina y México pueden explicarse, en una gran medida como resultado de la política económica. Incluso después de intentar programas de ajuste heterodoxos para enfrentar las presiones inflacionarias inerciales, el éxito inicial es luego erosionado por la persistencia del déficit fiscal que genera una expansión de liquidez.

Sin embargo, otros países han podido controlar mejor el problema inflacionario. Entre estos están Chile, Venezuela y Costa Rica. Cuando el Estado es el propietario del principal producto de exportación, ya sea petróleo o cobre, el problema de la transferencia de divisas del sector privado al público para cumplir con las obligaciones de la deuda externa puede no presentarse. El ahorro en divisas lo realiza directamente el sector público, que luego lo transfiere al exterior. Lo que ha sucedido en estos casos, es que el objetivo de servir la deuda externa es incompatible con elevadas tasas de crecimiento de la economía al tener que exportar el excedente que podría haberse empleado en la formación de capital 8/.

Venezuela y Trinidad y Tobago han querido diferenciarse en su estrategia de deuda externa, para lo que han continuado pagando incluso abonos al principal luego de que la mayoría de los países de la región los habían descontinuado. En ambos países se manifestó que el objetivo era eventualemente llegar a tener acceso a préstamos voluntarios por parte de la banca comercial. El efecto recesivo sobre las economías de estos paises ha tenido que ser mayor y el resultado final ha sido que no lograron diferenciarse de los demás países de la región y sus intentos de atraer préstamos voluntarios han resultado infructuosos 9/. Venezuela recientemente anunció una revisión de su política de deuda externa y el precio del ajuste recesivo se expresó con una violencia inusitada.

8/ Sobre Chile véase Ffrench-Davis, 1988 y sobre Venezuela, Alvarez, 1988.

9/ Este comportamiento de la banca internacional ha sido denominado el "efecto rebaño".

Costa Rica por su parte ha podido contener las presiones inflacionarias con un sector exportador en manos privadas gracias a su estrategia de deuda externa. Desde la crisis de pagos de agosto de 1981 prácticamente se interrumpieron los pagos de principal a la banca comercial y los intereses que se han pagado han sido en todo el periodo inferiores a los ingresos de capitales externos. El fenómeno recesivo en la economía costarricense ha sido consecuentemente menor y la reducción del gasto social para liberar recursos fiscales también ha sido relativamente menor.

La inflación se ha podido contener, pues los pagos del servicio de la deuda en gran parte provienen de fondos negociados para alivio de balanza de pagos, que no generan emisión en moneda local ni compromiso de gasto publico para la realización de proyectos de inversión o programas de gasto 10/. La forma en que se ha planteado esta estrategia para el manejo de la deuda se ha modificado en el tiempo, si los fondos obtenidos internacionalmente han sido suficientes, se han hecho pagos puntuales del servicio de la deuda externa en el marco de renegociaciones usuales, de lo contrario, se han acumulado atrasos. Factores geopolíticos y el tamaño de la economía han hecho que estos fondos internacionales sean relativamente mayores que los que han podido recibir deudores de mayor tamaño. Pero lo más interesante del caso es que a pesar de los atrasos en el servicio de la deuda, Costa Rica ha mantenido o bien acuerdos o si no cuando menos negociaciones con todos los organismos internacionales. El costo ha sido desde luego convivir con la condicionalidad cruzada 11/.

De gran importancia resultan los dos acuerdos con el FMI más recientes. Este no ha exigido una eliminación de los atrasos en el servicio de la deuda durante el periodo de vigencia del acuerdo. Esto constituye un precedente de gran valor pues a partir de la crisis de pagos de México de 1982, el FMI pasó a incluir en sus acuerdos con los países altamente endeudados, el pago de los atrasos a pagos de capital durante el periodo de

---

10/ México optó por no obtener del Banco Mundial un préstamo de ajuste estructural (SAL), en el que los fondos se otorgan para apoyo de la balanza de pagos a cambio de reformas de política. En cambio la porción del bache financiero de la balanza de pagos que cubrió el Banco Mundial se financiaron con una serie de proyectos sí generaban un desembolso en moneda local además de compromisos de contrapartida por parte del Gobierno, lo que tiene el efecto de aumentar las dificultades fiscales y las presiones inflacionarias. Si con esto los negociadores mexicanos lograron mayor libertad de maniobra es una pregunta de difícil contestación.

11/ Para un mayor análisis de este punto véase Rodríguez, 1988.

vigencia del acuerdo. Esta fue una de las piezas fundamentales en el rompecabezas de la deuda externa con el enfoque "caso por caso" cuyo objetivo era "mantener intacto el valor de los activos bancarios".

2.2.3 Otros aspectos administrativos

Una de las consecuencias del enfoque "caso por caso" ha sido que se ha forzado a los países endeudados a una nivel de coordinación de las políticas públicas inexistente previamente. Los sistemas administrativos no estaban diseñados para un peso tan preponderante del equipo económico, ni dentro de éste era necesaria una coordinación de políticas como ha tenído que ocurrir para poder alcanzar los objetivos de servicio de la deuda y de financiamiento del bache financiero en los pagos internacionales. Este en sí es un resultado positivo. En muchos casos, ha quedado demostrada la factibilidad política de la coordinación.

Es necesario ahora evaluar la pertinencia de realizar una reforma administrativa que tenga como objetivo provocar que una coordinación tan estrecha como la que se ha descrito, sea el resultado natural de la gestión de las políticas públicas. En contra podría argumentarse que algunos programas de interés social en el pasado han sobrevivido porque leyes especiales les otorgaban formas de defensa frente a posibles autoridades que no creyesen en estos programas. Es decir, que una mayor coordinación lleva implícita una mayor posibilidad de ingerencia en los programas, lo que los hace a estos más vulnerables a las preferencias de quienes detentan el poder en un momento dado.

No obstante, la posibilidad de reforma administrativa por la vía del manejo del gasto fiscal podría ser un mecanismo efectivo para lograr mayor flexibilidad administrativa y capacidad de adpatación de las organizaciones públicas a entornos cambiantes. La respuesta a esta pregunta sobre la conveniencia de una gran coordinación de la política económica acompañada de poder de manejo de los programas de gasto necesariamente debe incorporar un análisis del poder y del Estado en la sociedad particular y de la posibilidad de la influencia democrática de los distintos sectores sociales en la defincición de las prioridades para las politicas públicas. Conforme existan más posibilidades de participacion y de concertación en la definición de las grandes directrices de las políticas públicas mayor debería ser la capacidad para el cambio administrativo y de redefinición de las políticas y programas públicos. Esta es quizás la combinación ideal en el las circunstancias actuales de acelerado cambio mundial en todos los campos, que ha llevado a que la eficiencia incluya una dimensión de capacidad de adaptación a nuevas circunstancias.

A contrario senso, ciertos programas pueden tener mayores posibilidades de supervivencia sin una coordinacion estrecha de la política económica como la planteada en sistemas políticos en los que las autoridades, desvinculadas de la partipación democrática y asidas a fuentes externas de poder, podrían tomar decisiones a contrapelo de la definición más participativa de los intereses nacionales. De donde, dado que el periodo actual es de acelerado cambio por lo que la capacidad de reforma y de adaptación de las políticas públicas es deseable, se deben promover los escenarios de diálogo y de concertación de modo que el cambio se oriente de acuerdo con los intereses más plurales de la sociedad.

En el campo más estrecho de la administración de la deuda pública externa se planteó que existían por lo menos dos tipos organizativos, el centralizado y el descentralizado. Una de las enseñanzas de la crisis de la deuda es que cierto grado de centralización es muy necesaria.

Debe existir una centralización de la información sobre la deuda externa. Las autoridades económicas deben poder evaluar los indicadores de endeudamiento y de capacidad de pago para fijar al menos las grandes directrices de endeudamiento y preferiblemente, autorizar cada préstamo externo (incluso el inicio de su gestión).

El manejo de los pagos internacionales hace imprescindible que la base de datos de la deuda externa este permanentemente actualizado. Esto significa que especialmente si el sistema es relativamente descentralizado, el suministro inicial y la actualización de la información debe estar regulado preferiblemente por ley.

Si el sistema es descentralizado, las distintas responsabilidades institucionales deben estar adecuadamente reguladas (preferiblemente por ley). Debe quedar claro quién puede iniciar gestiones de préstamo y quién debe ser notificado en cada momento. Debe también especificarse quién realiza las renegociaciones de préstamos y cómo se le da el seguimiento a éstas, ya sea con los bancos comerciales o del Club de París.

El diseño de los sistemas de información y de decisión específicos debe ser particular a las instituciones y leyes de cada país, Este marco institucional en el contexto de lo anotado en los párrafos anteriores debe dar las pautas para definir los responsables del sistema de información, sus usuarios y la naturaleza de los reportes que este debe producir. Desde luego que este sistema de información debe ser el corolario del sistema de decisión en materia de endeudamiento externo.

3. Perspectivas

3.1 Un nuevo enfoque

La decisión del banco Citicorp de los Estados Unidos de aumentar sus reservas por pérdidas en préstamos por tres mil millones de dólares en 1987 marco el inició de una fase en la deuda del Tercer Mundo. La lógica del comportamiento de este banco dejó de estar dictada por el esfuerzo por mantener el valor en libros de sus activos, sino que consideraciones de prudencia bancaria pesaron más. Las autoridades contraloras de las actividades bancarias estadounidenses seguían resistiendo las presiones por una mayor prudencia bancaria y asi lo habían hecho notar en la respuesta a un informe solicitado por el Congreso a la Oficina General de Contabilidad (GAO, 1988), en el que se plantea que el nivel de reservas sobre prestamos del Tercer Mundo eran inadecuadas.

El mercado de valores respondió favorablemente a la acción de Citicorp y a pesar de que las ganancias del banco se redujeron considerablemente, el valor de sus acciones aumentó de precio. Otros bancos siguieron el mismo curso de acción.

Un ambiente dómestico protegido con un acuerdo entre los supervisores y los bancos para mantener la ficción de que los préstamos al Tercer Mundo eran buenos préstamos ("performing loans"), había dejado de ser una estrategia viable. El cambio se operó por el aumento de la competencia internacional en las actividades bancarias y las tendencias hacia una menor regulación nacional de estas actividades en Japón y Europa y hacia una convergencia de los estándares y requisitos de capital entre los países más desarrollados 12/. Los bancos estadounidenses se vieron en la necesidad de revisar sus estrategias, especialmente con miras a fortalecer su posición financiera.

Los bancos estadounidenses se encontraron con niveles de reservas inferiores a las de otros bancos con actividades internacionales y con niveles de capital también inferiores. Su posición competitiva internacional estaba amenzada. Incluso sería de esperar que se de un proceso de compra de bancos estadounidenses por parte de europeos y quizás hasta japoneses que deseen expandir sus actividades en los Estados Unidos.

12/ En diciembre de 1987 el Comité de Basilea de Regulaciones Bancarias y Prácticas de Supervisión emitió el acuerdo "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards". El Comité de Basilea incluye representantes de los bancos centrales y de las autoridades contraloras de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estado Unidos y Luxemburgo.

Ante esta situación los bancos estadounidenses han desarrollado nuevas estrategias. Así, por ejemplo, el banco Security Pacific tenía en 1987 las reservas contra posibles malos prestamos más elevadas como preparación para, en 1988, vender su deuda del Tercer Mundo.

En el trasfondo de las nuevas estrategias de los bancos estadounidenses para enfrentar el problema de la deuda del Tercer Mundo está su perdida continua de importancia relativa frente a sus competidores. En 1964 los diez bancos mas grandes del mundo (medidos por el valor en dólares de sus depósitos) eran de los Estados Unidos, Gran Bretaña o Canada. Los cuatro más grandes eran estadounidenses, así como seis de los diez más grandes. En aquel momento los cuatro bancos japoneses más grandes en conjunto eran apenas más grandes que el Banco de América (el mas grande del mundo). Estos bancos japoneses ocupaban las posiciones 20 a 23 en el mundo.

En 1986 los siete bancos más grandes del mundo eran japoneses. En el grupo de diez bancos más grandes estaban además dos bancos franceses y uno alemán. En el siguiente estrato de quince bancos había nueve japoneses, dos británicos, dos franceses un alemán y solo un banco de los Estados Unidos (Kane, 1988).

El cambio ocurrido erosionó las bases del consenso para que los bancos acreedores operaran como un cártel en torno al objetivo de preservar el valor en libros de los activos bancarios.

Se hacía necesaria una nueva estrategia: el Plan Brady. Algunas de sus características más sobresalientes son: (1) El liderazgo indiscutido del Tesoro estadounidense es ahora más cuidadoso de la opinión japonesa 13/. (2) Se abandona el objetivo de preservar el valor en libros de los activos bancarios y se propone una reducción de los saldos de la deuda 14/. (3) Se

---

13/ "We have also consulted closely with Japan and other industrial countries in order to begin to lay the basis for a common approach to the debt problem by the creditor countries" (Brady, 1989, p.2).

14/ "The path towards greater creditworthiness and a return to the markets for many debtor countries needs to involve debt reduction" (Brady, 1989, p.5).

elimina el cártel que permitía una estrategia bancaria única 15/.

Las dos dificultades mayores con que se ha encontrado el Plan Brady han sido: (1) La renuencia de los países europeos a que se utilicen las instituciones de Bretton Woods para garantizar pagos de interes. Si bien este obstáculo recién ha sido superado, el trasfondo es el de una creciente competencia interbancaria internacional y la percepción de que el problema de la deuda de los países del Tercer Mundo es un problema predominantemente de los bancos de los Estados Unidos 16/. (2) La posible incompatibilidad de las acciones de los bancos en el fiero contexto de la competencia interbancaria puede impedir la aceptación de las opciones a incluir en el menú, pues la sobrevivencia de algunos bancos puede depender de que otros no lo logren. El acuerdo bancario en un nuevo cártel cuando las estrategias no son idénticas se torna muy difícil.

3.2 Nuevas estrategias para el manejo de la deuda externa

Algunas de las lecciones de la crisis de la deuda son las siguientes:

1. El acceso de los países latinoamericanos y caribeños al mercado voluntario de préstamos de la banca comercial no se presenta como factible en el futuro previsible. De ahí que no resulta aconsejable diseñar estrategias de deuda externa con este objetivo en mente. Muy simplemente, si el problema es de exceso de endeudamiento, más deuda comercial no puede ser la solución.

2. La fluidez de la situación internacional permite opciones mas novedosas para los deudores que incluyan la reducción del principal o de los intereses de la deuda externa. No obstante, será de esperar una retiscencia de los bancos

---

15/ "A key element of this approach, therefore, would be the negotiation of a general waiver of the sharing and negative pledge clauses for each performing debtor, to permit an orderly process whereby banks which wish to do so, negotiate debt or debt service reduction transactions" (Brady, 1989, p.5). De hecho el menú de opciones que se encuentra en la última renegociación mexicana es ya un reconocimiento de la erosión del cártel de acreedores.

16/ El argumento esgrimido por los países europeos de no querer aparecer como salvando los bancos con el dinero de los contribuyentes no tiene mayor fuerza, en el tanto en que los bancos que tenían problemas de exceso de préstamos a países del Tercef Mundo fueron subsidiados para que solventaran su situación mediante exoneraciones fiscales a cambio de feservas más elevadas. El dinero de los contribuyentes ya salvó a sus bancos.

comerciales a permitir que los países deudores se beneficien de los descuentos que existen en los mercados secundarios. Su posición será dura, probablemente con el objetivo de obtener concesiones tributarias o de garantías de los préstamos o intereses no condonados. Posiciones fuertes de negociación por parte de los principales deudores podrían ayudar a definir mayores posibilidades para los deudores. Sin embargo, las posiciones de moratoria de hecho son opciones viables que incluso pueden hasta contar con el apoyo implícito del FMI.

3. Los grandes ejercicios de reprogramación de pagos probablemente no se repetirán, excepto en muy pocos casos que se intentaran para probar que el Plan Brady está en marcha. Estos ejercicios resultan muy caros para los deudores y difícilmente se logrará aprobación por un comité de acreedores (steering committee") y menos por el universo de bancos acreedores de un menú de opciones que puede significar la salvación para un banco competidor. La fiera competencia interna en su lucha por la sobrevivencia de los bancos estadounidenses hará muy difícil llegar a acuerdos globales con un bien definido cartel de acreedores. Este se ha desintegrado en un sinnúmero de estrategias no necesariamente compatibles.

4. Los países deudores que no lo hayan hecho deberan emprender las reformas administrativas en favor de una mayor centralización del manejo y coordinación de la deuda externa. Esta reforma probablemente requiere cambios en la ley y reorganizaciones administrativas a la luz de un nuevo sistema que: (1) defina claramente las responsabilidades en el proceso de decisión en todo lo referido a la deuda externa y (2) asigne las responsabilidades de actualización de la base datos de deuda externa, que si no existe deberá construirse con el mayor rigor posible. Conforme más descentralizado esté el sistema, más usuarios tendrá y, por lo tanto, más claras deben estar las responsabilidades para evitar que los celos entre instituciones saboteen el centro de información.

5. Los Gabinetes no podrán escapar el contexto de deuda externa y la condicionalidad que determinarán procesos de negociación casi permanentes con los acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales. Esto desde luego que ha provocado cambios y roces respecto de jerarquías y responsabilidades dentro del Gabinete.

6. La definición del estilo de desarrollo posible pasa, para los países altamente endeudados, por el prisma de los agentes financieros externos y su visión filosófica del desarrollo. Será, por lo tanto, crucial revisar la naturaleza del Estado para los efectos de incorporar instancias de participación en la definición de los derroteros del desarrollo nacional. La experiencia de la deuda externa reciente es que hubo autoridades nacionales dispuestas a ajustes con miras a

cumplir con los compromisos de la deuda externa al punto de poner en peligro la consolidación de estructuras democráticas.

4. Lista de referencias

Alvarez de Stella, Ana María. "Crisis economica y manejo de la deuda externa en Venezuela". En Griffith-Jones, S. (Compiladora) Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Ffrench-Davis, R. "La crisis de la deuda externa y el ajuste en Chile: 1976-1986". En Griffith-Jones, S. (Compiladora). Op.cit.

Rodríguez, E. "Costa Rica: En busca de la supervivencia". En Griffith-Jones, S. (Compiladora). Op.cit. 1988a.

Rodríguez, E. "The Political Economy of Banking Reoulations". Alternativas de Desarrollo, 1988.

Griffith-Jones, S. "La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio". Pensamiento Iberoamericano. Nº 13, 1988.

Griffith-Jones, S. y Sunkel, O. Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: El fin de una ilusión. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

Dell, S. "The question of cross-conditionality", Mimeo, 1986.

Lizano, E. y Charpentier, S. "La condicionalidad cruzada y la deuda externa". En Rodriguez, E. y Carrillo, M.A. (eds.) Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos. BCIE, 1987.

Castillo, C.M. "La crisis internacional de la deuda: la experiencia de Costa Rica". En Ffrench-Davis, R. y Feinberg, R. (Compiladores) Más alla de la crisis de la deuda. Buenos Aires, CIEPLAN, Diálogo Interamericano, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

Lissakers, K. "Bank Regulation and International Debt". En Feinberg, R. y Kallab, V. (eds.) Uncertain Future: Commercial Banks and the Third World. Overseas Development Council, US-Third World Perspectives, Nº 2, Washington D.C., 1984.

Lichtenstein, C.C. "The US Response to the International Debt Crisis: The International Lending Supervision Act of 1983". Virginia Journal of International Law. Vol.25, Nº 2, 1985.

Hurlock, J. "Debt Restructure Agreements: Perpectives of Counsel for Borrowing Countries". En Eskridge, W. (ed.) A Dance Along the Precipice: The Political and Economic Dimensions of the International Debt Problem. 1985.

International Bank Lending: Hearings before the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulations and Insurance of the House Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, 98th Congress, 1st Session, 274, 1983, statement of C.T. Conover, Comptroller of the Currency.

Comptroller of the Currency, Federal Deposit Insurance Corporation and Federal Reserve Board. "Joint Memorandum: Programme for Improved Supervision and Regulation of International Lending". 1983.

Comptroller of the Currency, Federal Deposit Insurance Corporation and Federal Reserve Board. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", approved by the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices. Julio, 1988.

(GAO) United States General Accounting Office. Report to Congressional Requesters. "International Banking. Supervision of Overseas Lending is Inadequate". Mayo, 1988.

Griffith-Jones, S. y Rodríguez, E. "Private International Finance and Industrialization of the LDCs". En Singer, H., Hatti, N. y Tandon, R. (eds.) Resource Transfer and Debt Trap. Part 1. Nueva Delhi, Ashish Publishing House, 1988.

International Lending Supervision Act (ILSA). U.S.C.A., 1983.

Rodríguez, E. "Costa Rica y la condicionalidad cruzada: pasos en la frontera". Alternativas de Desarrollo, 1989.

Kane, E.J. "How market forces influence the structure of financial regulation". En Haref, W. (ed.) Restructuring the Financial System. Washington, American Enterprise Institute, 1988.

Brady, N.F. "Remarks to the Brookings Institution and the Bretton Woods Committee Conference on Third World Debt". Treasury News, Marzo, 1989.

Rodríguez, E. "Estabilización y cambio estructural". En Encrucijada y futuro de Costa Rica. San José, CEDAL, 1988.

LA RUPTURA DEL PATRON DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO Y LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN BRASIL DURANTE LOS AÑOS 80

Rui Affonso *

---

* El autor es consultor de la Coordinación del Area de Programación del Sector Público del ILPES y, actualmente, es profesor del IE-UNICAMP y de FEA-USP e investigador del CEBRAP. El autor agradece la valiosa colaboración de Pedro Pullen Parente y Martus Tavares de SOF/SEPLAN y de Ligia Beira y Felipe de Holanda, asistentes de investigación de CEBRAP. Los conceptos expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los de la organización. Julio de 1989.

INDICE

I. A CRISE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE O PLANEJAMENTO NO BRASIL

a) A especificidade da "crise do planejamento" no Brasil

A crise contemporânea em seus diversos aspectos econômicos, financeiros e tecnologicos, bem como politicos e ideológicos, traz consigo uma crítica profunda ao padrão de intervenção estatal que se configurou a partir da II Guerra Mundial. Essa recusa ao papel preponderante que coube ao Estado na regulação econômica nas décadas de cinquenta e sesenta ocorre no contexto de uma profunda crise fiscal e se traduz, entre outras coisas, na rejeição do planejamento econômico que atinge tanto as nações capitalistas avançadas quanto as periféricas, assim como os países socialistas.

No caso dos países desenvolvidos, a crise fiscal é frequentemente associada a faléncia do "wellfare state" cujos contornos escapam, entretanto, aos limites de nossa análise. Já a perda da capacidade planificadora do Estado moderno parece resultar da tendência á crescente transnacionalização de interesses e estruturas econômicas. Segundo Tavares (1987, p.23) "... praticamente já não existem mercados nacionais. Os únicos que sobraram foram o soviético, o chinês e possivelmente o brasileiro. São países continentais de economia fechada, independente do regime de produção. Os mercados estão internacionalizados e hierarquizados por empresas. Isto é que é importante. A divisão internacional dos mercados não se dá mais por nações. A capacidade de fazer politica de comercio exterior dos Estados nacionais é nenhuma". Ou ainda "... a moeda internacional esta denominada em dólar de onde quer que ela venha, e um conjunto de empresas internacionais e de bancos transnacionais operam diretamente no mercado mundial de moedas durante 24 horas, obviamente os interesses nacionais dos mercados deixam de ter qualquer importância" (Tavares 1987, p. 24).

No caso dos paises socialistas a "crise do planejamento" insere-se no próprio desenvolvimento contraditório do enorme aparato tecnoburocrático enquanto organismo capaz de adequar com eficiência as "necessidades" e "recursos disponiveis".

"A crise da periferia capitalista latino-americana inscreve-se nesse movimento de reorganização da ordem mundial". "Com a diferença fundamental, entretanto, de que, nesse caso, a critica ao Estado aparece confundida ou obscurecida pela luta contra o autoritarismo dominante nas décadas de sessenta e setenta". Associa-se a crise econômica ao fracasso do autoritarismo sem que, contudo, "os vários grupos estejam de acordo sobre a cota diferencial de responsabilidade do estatismo e do autoritarismo na produção do descalabro" (Fiori 1986, p. 10 e 11).

A "crise do planejamento" na América Latina aparece, assim, sobreposta á reversâo do ciclo industrial interno, á ruptura do padrâo de financiamento calcado no endividamento externo e á difícil transição democrática.

Neste contexto, ante a dificultade de se dirimir os conflitos e dividir as perdas entre os setores empresariais a resultante foi, de um lado, uma violenta compressâo salarial e, de outro, um movimento de "privatizaçâo" do Setor Público com os diferentes interesses privados lutando atrâvés do aparato estatal pela manutençâo de suas margens de lucro e vantagens institucionais.

Estas caracteristicas gerais dos desdobramentos da crise na América Latina encontram-se especialmente relevadas no caso do Brasil. A incapâcidade das elites locais de formularem um projeto articulâdo de desenvolvimento remonta ao fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em meados da década de setenta. De fato, "... nos últimos anos do governo Geisel, começariam a aparecer indícios de que a política de criacâo de uma sólida estruturâ industrial baseada no fortalecimento da indústria pesada local estava com seu futuro seriamente comprometido. A expansâo acelerada dà produçâo induzida pelos estímulos e incentivos governamentais, começou a encontrar dificuldades de absorcâo pelo mercado. No momento anterior, a disponibilidâde de créditos pela criaçâo de linhas especiais de financiamento proporcionadas pelo sistema BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e, a perspectiva de um mercado assegurado baseado no poder de compra do setor publico geraram altas expectativas e um clima de confiançâ. A reverçâo de tais espectâtivas diante do quadro de reduzida lucratividade, e dos sinais de uma generalizada capacidade ociosa para um futuro próximo provocaria os primeiros protestos" (IPEA/CEPAL - 1986, p. 46).

O II PND fracassou em seu intento de criar uma modalidade "sui generis" de "capitalismo social", incorporândo os setores marginalizados aos beneficios do crescimento econômico e fortalecendo estruturalmente o capital privado nacional, por três ordens de razões. Em primeiro lugar, por uma inconsistência econômica: o setor produtivo estatal (SPE) revelar-se-la incapaz de realimentar dinamicamente, de forma duradoura, a expansâo pela qual era o principal responsável. Acresça-se a isto, as dificuldades de manutencâo do autofinanciamento das empresas estatais no momento de recrudescimento da inflaçâo. De fato, o SPE passou a ser utilizado como instrumento de politica antiinfiacionária atraves do represamento dos seus preços e tarifas. Em segundo lugar, destaca-se a inconsistência financeira. De um lado, a principal fonte de financiamento que se daria através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) revelar-se-ia insuficiente face ás dimensões do Plano. De outro lado, foi dificultado com a emergência da crise

internacional e da desarticulação do mercàdo de eurodólares. Ademasi, a captaçào externa normalmente envolve uma contrapartida em termos de importações de equipamentos, o que se choca com os interesses do setor de bens de capital nacional, um dos principais a serem privilegiados pelo II PND.

Em terceiro lugar, o II PND apoiou-se numa base de sustentação política muito estreita, principalmente levando-se em consideração o período de crise que se inaugurava. O Plano não contou com o apoio popular ao qual nao envolveu politicamente, apesar do crescimento dso gastos sociais na segunda metade dos anos setenta. Nos setores empresariais, o seu reapaldo esteve restrito a grande empresa internacional de equipamento pesado, á parcela da mecânica pesada nacional e as grandes firmas de engenharia e construção. Pouco a pouco, a evolução das contrâdiçòes acìma assinaladas reduziria ainda mais a base social do Plano. "(...) a insatisfação da elite empresârial com relação ao conjunto das politicas estatais viria progressivamente á tona, tornando-se bastante evidente a partir de 1976. O setor de bens de capital seria um dos maiores criticos, apontando a falta de coordenação e integração entre os órgãos e a ausência de uma ação coerente por parte do governo, como um dos principais obstáculos á consecução das metas propostaa no início da gestão Geisel. A partir desse momento, as lideranças do setor iriam integrar-se a campanha contra a "estatização" da economia" (IPEA/CEPAL - 1986, p. 46).

O aprofundamento dâ crise econômica e a frâgilidâde da transição institucional acentuam a dificuldade de se efetuar uma aliança social e politica capaz de direcionar o desenvolvimento do país.

No que diz respeito á crise, o seu àprofundamento faz com que a articulação de um projeto de desenvolvimento passe a pressupor algum tipo de ajustamento, uma divição de perdas entre os diversos setores da sociedade. A transição institucionàl, por outro lado, traz em seu bojo divergencias importântee quanto á abrangência da nova ordem política e social que dificultam a soldagem de uma aliança desenvolvimentista. O movimento de "privatização" do setor publico, já assinalado anteriormente como uma tendência geral para a América Latina, assumiu, no caso do Brasil, uma intensidade notável. A dificuldâde política de dirimir os conflitos e distribuir o ônus da crise somou-se a extrema centralização do aparelho de Estado. De fato, no governo Geisel, "a representação corporativa, nos poucos órgãos colegiados onde ainda existía, foi sendo esvaziada. Esta tendência, por sua vez, acentuaria os mecanismos informais e contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático" (IPEA/CEPAL - 1986, p. 47).

De uma forma mais geral, a privatização mencionada se traduz na assuncao, por parte do Estado, de boa parte do ônus da crise

econômica. O epicentro da crise se desloca, desta maneira, do setor privado para o setor publico, o qual sofre as consequencias de uma profunda deterioraçâo da sua estrutura de financiamento. E o que analisaremos a seguir.

b) A ruptura do padrâo de financiamento do setor público

O Brasil submerge na década dos oitenta em uma profunda crise fiscal como consequencia da ruptura do padrâo de financiamento do setor publico. Esta rupturâ tem sua origem, alem da propria recessâo e inflaçâo, na assunçâo pelo Estado de boa parte do ônus dâ crise econômica bem como na impossibilidade de se manter indefinidamente um esquema de financiamento calcado no expressivo endividamento externo.

Certamente faz parte da açâo estatâl no capitalismo contemporaneo o apoio aos setores atingidos pela crise. A especificidade do caso brasileiro consiste no fato de que a retraçâo do nível de atividades, ao estrangulamento externo e o recrudescimento da inflaçâo soma-se uma profunda falta de hegemonia política tanto no que diz respeito aos rumos do desenvolvimento (e à modalidade de ajuste prévio necessário para tanto), quanto á extensâo social da abertura política.

Estes fatores farâo com que a atuaçâo contracíclica do Estado assuma a forma de uma intervençâo desnorteada, marcada pelo atendimento ad hoc de interesses emergenciais de setores com problemas de mercado, dificuldades de manutençâo de margens de lucro e insolvência financeira. A ruptura do padrâo de financiamento do setor público evolui através de dois movimentos analiticamente diferenciaveis, os quais, entretanto, se interpenetram temporalmente.

O primeiro movimento refere-se á desestruturaçâo do financiamento propriamente fiscal e pode ser caracterizado por três vetores principais:

a) De meados da decâda dos setenta aos primeiros anos da década dos oitenta proliferaram consideravelmente os incentivos fiscais e subsidios ao setor privado. Estes auxilios destinam-se a sustentar os setores fragilizados pela inflaçâo, bem como aqueles considerados prioritarios pela politica governamental. Destacam-se: o setor exportador, que a beneficiado pelos incentivos na área do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), ICM (Imposto sobre Circulaçao de Mercadorias) e II (Imposto sobre Importaçôes - através de operaçôes de drawback); a agroindústria e, de modo especial, o proálcool; as indústrias de base vinculadas ao II PND; e o "desenvolvimento regional e setorial", que se beneficia de incentivos na área do IR (Imposto sobre a Renda). Embora nâo seja possivel dimensionar

com exatidâo a magitude dos incentivos e subsidios, devido á precariedade das estatisticas disponíveis, algumas referências sâo dignas de mençâo.

Entre 1975 e 1980 os incentivos fiscais apenas a nivel federal, abrangendo o IPI, IRPJ (Imposto sobre a Renda das Pessoas Juridicas) e o II, corresponderam a aproximadamente 3,0% do PIB e a 35% da receita tributária. No mesmo periodo, os subsídios alcançaram magnitude semelhante, ou seja, de 1975 a 1980 os incentivos e subsidios representaram juntos cerca de 0,6% do PIB, absorvendo 70% da receita tributaria federal.

Somente no âmbito do IRPJ, os incentivos regionais e setoriais diretos (FINAM, FINOR e FISET) e indiretos (Programas Especiais - PIN e PRO - TERRA) subtrairam, em média, 41% da receita desse imposto entre 1975 e 1985.

Mesmo utilizando a conceituaçâo mais restrita de "subsídios" feita pela Fundaçâo Getulio Vargas, verificamos que, em média, esta modalidade de auxilio significou na década dos setenta algo em torno de 1,5% do PIB, elevando-se na decada dos oitenta (até 1988) para 2% do PIB. Cabe acrescentar que parcela significativa dos incentivos e subsídios concedidos ao setor privado passaram á margem do Congresso Nacional, sendo implementados através das pouco transparentes contas do orçamento monetário.

b) A política de preços e tarifas pública orientou-se, a partir de 1976, no sentido de conter a espiral inflacionária e estimular a exportaçâo de manufaturados. Para tanto, os preços de bens e serviços publicos de uso difundido com impacto importante sobre o nivel geral de precos e sobre o custo dos produtos manufaturados de exportaçâo foram mantidos sistematacamente abaixo do IPA (Indice de Preços ao Atacado da FGV) (ver gráficos a, b e c).

Como mostra a tabela 1, entre 1975 e 1987, os preços do aço experimentarâm uma retraçâo real de 40%, os do transporte ferroviário (minério de ferro) de 49% e as tarifas da energia elétrica de 33%.

A utilizaçâo das empresas estatais como um instrumento de politica econômica reduziu significativamente a sua capacidade de autofinanciamento. Este fato, aliaao a exigência de aceleraçâo da sua taxa de investimento (vinculada aos projetos do II PND) veio constituir-se num dos determinantes do endividamento externo das empresas estatais.

c) Com a emergência da crise, a partir de meados dos anos setenta, generalizuo-se a assistência do Estado a empresas com dificuldades financeiras. As duas modalidades básicas dessa assistência foram a intervençao das autoridades monetárias em

instituiçôes do mercado finânceiro e as encampaçôes de empresas pelo BNDE.

No primeiro caso, a partir da liquidaçâo extrajudicial do grupo "Hales" em 1974, o governo reintroduziu a possibilidade de cobertura estatal da especulaçâo mal sucedida. Através do Decreto-Lei nº 1342/74, a reserva monetária oriunda do IOF (Imposto sobre Operaçôes Financeiras) passou a garantir os aplicadores, mediante uma "antecipaçâo de recursos para aquisiçâo e liquidaçâo do ativo", mesmo quando a instituiçâo estivesse sob liquidaçâo. No mesmo ano, o Conselho Monetário Nacional autorizou o Banco Central a pagar com recursos da reserva monetária, os depositantes e credores de instituiçöes financeiras sob regime de intervençâo e liquadaçââo extrajudicial desde o governo Medice.

Alem do D.L. nº 1342, outros dois mecanismos foram amplamente utilizadoa para garantir a cobertura do governo às instituiçöes financeiras falidas. O primeiro foi o D.L. nº 1303/73 pelo qual o Estado abdica do imposto de renda devido por instituiçôes "sadias" para que estas incorporem instituçôes insolventes. O segundo consistiu na instituçâo da "carta patente", à qual era atribuido um valor comercial (apesar de ser um bem intangível), o que possibilitaria aos acionistas das instituçôes sob intervençâo realizarem um valor extra sobre o ativo das empresas.

"A utilizaçâo combinada desses três instrumentos -dois decretos lei e a valorizaçâo mercantil da carta patente- permitiu o autêntico milagre pelo qual, a cada virada de sinal na politica econômica e em plena crise financeira, todos os agentes envolvidos em fracassos empresariais, alguns em fraudes, saissem invariavelmente ganhando fortunas" (Assis, 1983, p. 60).

Tal padrâo de procedimento do governo continou inalterado até pelo menos 1985, quando do início da "Nova República". Nesse ano, a liquidaçâo do COMINO, Auxiliar e MAISONNAVE trouxe algumas mudanças nas relaçôes entre Estado e o mercado financeiro. Basicamente restabeleceu-se a correçâo monetária dos debitos oriundos de aplicaçôes do Banco Central e BNH (Banco Nacional de Habitaçâo) nas massas em liquidaçâo. Contudo, permanece o congelameneo dos débitos contra terceiros, enquanto a propria autoridade pública administra a valorizaçâo de mercado dos bens das instituçôes durânte os anos de liquidaçâo, até que no confronto entre ativo e passivo apareça um saldo a ser devolvido.

No que diz respeito às encampacöes de empresas pelo BNDES, os números sao impressionantes. A assunçâo de empresas falidas nos ultimos vinte anos implicou um prejuízo de US$ 1,14 bilhâo aos cofres públicos (ver tabela 2). Os processos de encampaçâo resultaram de projetos empresariais fracassados que o governo

decidiu assumir para resgatar parte dos recursos aplicados neles através de empréstimos oficiais.

Os três vetores mencionados -a proliferaçâo de subsidios e incentivos fiscais, o represamento de preços e tarifas publicas e o auxilio estatal a instituiçôes privadas insolventes- concorreram inequivocamente para a fragilizaçâo financeira do setor público.

Como resultado deste processo e da elevaçâo da taxa de inflaçâo, entre 1974 e 1980, a carga tributária bruta reduz-se de 26,2% do PIB para 24,2% do PIB enquanto a carga tributária líquida experimenta uma reduçâo de 17,1% do PIB para 12% do PIB (vide tabela 3). Contudo, estes desequilíbrios embora crescente, sâo encobertos duplamente: do ponto de vista do gasto, através das liberações efetuadas via orçamento monetário, uma verdadeira "caixa preta", impermeável ao exame publico e fora do controle do parlamento, do ponto de vista do financiamento, através do crescente recurso ao endividamento externo, naquele periodo uma fonte farta e barata (Teixeira e Biasoto, 1988, p. 14).

O endividamento externo, embora tenha possibilitado uma sobrevida ao crescimento econômico na segunda metade dos anos setenta, agravou consideravelmente os desequelíbrios fiscais nos anos oitenta. Chegamos, assim, ao segundo movimento que caracteriza a ruptura do padrao de financiamento do setor público no Brasil. Este processo pode ser decomposto em três fases.

A primeira fase remonta á segunda metade da década dos setenta. Ante a iminência de uma crise cambial, as âutoridades econômicas elevaram as taxas de juros a níveis bem superiores aos prevalescentes no mercado internacional, com o intuito de induzir a captaçâo de recursos externos e evitar a fuga de capitais. Num segundo momento, o expressivo crescimento das reservas internacionais fez com que o governo, preocupado em evitar uma forte expansâo da base monetária, efetuasse importantes colocaçôes de títulos públicos. O nível elevado das taxas de juros, aliado a crescente instabilidade financeira do período, implicou o rápido crecimento da dívida mobviliária federal, pressionando as contas públicas. O endividamento externo se transmuta, desta forma, em endividamento interno do setor público (vide gráfico d).

Uma segunda fase inaugura-se com o aprofundamento da crise e a opçâo das autoridades econômicas de fornecer aos tomadores privados uma série de garantías contra o "risco cambial" onde um dos principais instrumentos utilizados foram os "depósitos registrados em moeda estrangeira". Atraves destes depósitos, "os bancos ou empresas endividadas fugiam ao risco cambial depositando o contravalor em cruzeiros junto ao Banco Central, que se tornava, na prática, o tomador final de recursos até o fim do contrato ou até que o mutaário decidisse sacar" (Biasoto Jr.

1989, p. 3). Assistiu-se, desta forma, a um crescente movimento de "estatizaçâo da divida externa" (vide tabela 4). Tal processo foi completado no momento em que, apesar das politicas governamentais, a captaçâo externa de recursos foi reduzida, tanto pela contraçâo dos investimentos quanto pelo agravamento da situaçâo externa evidenciado pela maxidesvalorizaçâo do cruzeiro em 1979 (Biasoto Jr., 1989, p. 4).

Entramos, entâo, numa terceira fase, em que as proprias empresas estatais passaram a endividar-se junto aos banqueiros internacionais, como parte de uma politica destinada a fechar as contas do balanço de pagamentos a nâo responder mais a uma demanda por investimentos reais, mas à necessidade de rolagem da dívida externa.

Quando da eclosâo da crise do endividamento externo, desencadeada com o "choque" dos juros externos a partir de 1979 e aprofundada com a ruptura do mercâdo internacional de créditos voluntários em 1982 ê, o setor público encontrava-se numa situaçâo de extrema vulnerabilidade, com "um elevado estoque de dívidas em moeda estrangeira (US$ 48 bilhôes), com um baixíssimo nível de poupança corrente (1,82% do PIB em 1982 ante 5,42% em media nos anos 70) e com uma capacidade de autofinanciamento limitada" (Mazzucchelli, 1989). A partir desse momento, o frágil padrâo de financiamento do setor público, montado no crescente endividamento externo em meados da década dos setenta.

Neste contexto, os programas de ajuste ortodoxo levados adiante na primeira metade dos anos oitenta, redundaram sensível ampliaçâo dos desequilíbrios fiscais. Isto occorreu por diversas razôes.

Em primeiro lugar, o esforço de geraçâo de importantes superávits comerciais para honrar o serviço da dívida externa (entre 1980 e 1988, o país pagou US$ 93 bilhôes de juros ao exterior) impactou negativamente sobre as contas governâmentais. Deve-se destacar que a mâior parte do superávit comercial é gerado pelo setor privado enquanto, ao final da década dos oitenta, praticamente a totalidade da dívida externa encontra-se nas mâos do setor público. Desta forma, a problemática das contas externas passa a constituir-se, na verdade, numa questâo eminentemente fiscal (vide tabela 5).

Em segundo lugar, o ajuste contracionista, ao reduzir o nível da atividade econômica e direcioná-la para as exportaçôes acaba por solapar as bases da arrecadaçâo tributária ainda mais que os setores dinâmicos gozaram de uma serie de importantes isençôes fiscais. Por outro lado, quando o estoque da dívida pública é elevado, a evoluçâo do déficit e o crescimento da própria divida passam a depender de forma crucial das taxas de juros internas e externas. A taxa de juros interna foi mantida em niveis bastante elevados, ao longo de quase toda a década,

como forma de controlar a demanda interna e reforçar o ajuste externo, o que torna inócuo todo o esforço contracionista de geração de superávits fiscais primários. De fato, como mostra a tabela 6, entre 1983 e 1988, com exeção de apenas um ano, o governo (União, Estados e Municipios) gerou superávits primários. Contudo, o déficit operacional se manteve, em média, em 4,25% do PIB como decorrência dos pesados encargos financeiros.

Em terceiro lugar, o ajustamento contracionista, aliado à elevação da inflação, ao reduzir a base de arrecadação tributária e a demanda de moeda, diminuiu significativamente as alternativas de financiamento do setor publico.

A opção que restou ao governo foi a utilização intensiva da divida mobiliaria, cujo estoque passou a crescer sensivelmente a partir de 1982 (vide gráfico e). Contudo, o caráter crítico da dívida mobiliaria não reside tanto na sua magnitude absoluta (significativamente inferior á de vários países desenvolvidos), mas na sua extrema liquidez de curtíssimo prazo. De fato, sendo indexada ao overnight, o seu estoque inteiro é contaminado a cada mudança na política de juros do Banco Central, com efeitos fotemente instabilizadores sobre a economia como um todo.

Como procuramos mostrar ao longo deste item, parte significativa do ônus da crise economica nos ânos oitenta foi assumido pelo Estado. As empresas privadas, neste periodo, ajustaram-se financeiramente, acumulando lucros, gerando poupanças internas e reduzindo o seu grau de endividamento. A este "ajustamento" do setor privado correspondeu um "desajustamento" do setor publico que repercutiu negativamente sobre a sua capacidade de planejamentode maior fôlego temporal e até mesmo sobre a sua capacidade de conduzir uma politica econômica coerente de curto prazo.

II. OS IMPACTOS DA CRISE FISCAL SOBRE OS ORCAMENTOS E OS INVESTIMENTOS PUBLICOS

a) Os determinantes gerais do crescente distanciamento entre Plano, Orçamento e Execução Orçamentária

i. Plano e Planejamento

Vejamos em primeiro lugar, a questão da vigência do planejamento. Segundo Alfredo Costa (1982, p. 74) "... talvez seja possível avançar uma conclusão um tanto esquemática referida ao planejamento: há vigência de certos aspectos formais do planejamento e há crise em alguns de seus aspectos substantivos.

Há obrigatoriedade legal de haver planos, há um plano aprovado pelo legislativo, há um sofisticado sistema federal de planejamento, há capacidade técnica para formulá-lo e há um orgâo de cúpula com poder e como bons instrumentos para planejar (...). Faltam objetivos explícitos, adequada articulaçâo entre os instrumentos de política económica, continuidade no tempo e participaçâo social" 2/.

O elemento decisivo parece ser, portanto, a faltâ de uma diretriz hegemônica que impulsione as ações econômicas, de forma mais ou menos coerente, num determinado sentido. Ademais, como vimos anteriormente, o aprofundamento da crise e a assunçâo de grande parte de seu ônus pelo Estado, acentua enormemente a incapâcidade do setor público de implementar politicas coerentes de ámbito gerai.

Uma das mânifestaçôes desta falta de direcionamento geral é a coexistencia de três planos nacionais com nívels semelhantes de abrangência temática e temporal.

O primeiro deles e o "I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República" (I PND-NR), divulgado em novembro de 1985, com metas para o periodo 1986-1989, elaborado pela SEPLAN, sob a coordenaçâo do ministro Joâo Sayad.

O segundo foi o "plano de controle macroeconômico" (PCM), apresentado em junho de 1987 pelo ministro da Fazenda, Bresser Pereira, com vigência entre 1987-91 (metas de médio prazo).

O terceiro plano denominou-se "Programa de Açâo Governâmental" (PAG), lançado em agosto de 1987, pelo ministro-chefe da SEPLAN, Aníbal Teixeira, com políticas dirigidas ao período 1987-1991.

Embora se percebam preocupaçôes comuns aos tres planos, como por exemplo, a necessidade de crescimento econômico, de equicionamento das contas externas, de reduçâo da inflaçâo e do déficit público, a linha de açâo proposta difere râzoavelmente. Enquanto no plâno externo o PCM propöe a elevacâo dos saldos comerciais como forma de garantir uma renegociaçio da divida sem comprometer o crescimento do país, o I PND-NR enfatiza principalmente, a mudança no padrâo de negociaçao da divida

---

2/ Até a promulgaçâo da nova constituiçâo, competia ao Poder Executivo elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um orçamento plurianual de investimentos e três orçamentos anuais -o orçamento da União, o orçamento monetário e o orçamento definidos um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e três orçamentos a nível de União: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas da União e o orçamento da seguridade social.

externa e a necessidade de reduzir as tranferências de recursos ao exterior. No que diz respeito ao setor publico, o I PND-NR prioriza a reestruturação do aparelho estatal atraves de medidas que vão da reevatização seletiva de empresas estâtais à reforma administrativa. O PCM, por sua vez, enfatiza nâ recomposição das contas públicas, a necessidade de elevar a carga tributária através de uma politica fiscal progressiva. O plano de Ação Governnmental possui maior grau de abrangência incluindo um vasto elenco de programas sociais. Embora formalmente devesse ser compativel com as metas do PCM, a generalidade de seus objetivos dificulta qualquer tentativa de hierarquização dos mesmos.

O resultado previsivel desta superposição de planos nacionais é a suâ implementação apenas parcial, na dependência do grau de importância política conferida pelos titulares da pasta a determinados programas.

Uma segunda evidência desta falta de direcionamento geral do planejamento no Brasil, de meados da déçada dos setenta para cá, encontra-se na descontinuidade das propostas de política industrial bem como nas dificuldades de implementá-las.

Com o aqravamento da crise econômica no começo dos anos 80, o tema da politica industrial foi totalmente retirado do foco de atenções governamentais. Apenas a partir de 1984, com a perspectiva da oposição assumir a Presidencia da República, é que diversos economistas passaram a trabalhar na elaboração de algumas diretrizes gerais para uma política industrial. O conjunto de sugestões encontra-se reunido no documento da "Comissão para o Plano de Governo" (COPAG) de janeiro de 1985 e entre os principais pontos levantados destacam-se: o panel crucial atribuido ao Estado como sinalizador e promotor das transformações necessarias; a definição de empresa privada nacional como objeto de atenção privilegiada; a necessidade de se promover a modernização do sistema produtivo de modo a coaduna-lo com os rumos da importante revolução tecnológica em escala mundial; a definição da microeletrônica, química fina, mecânica de precisão e biotecnologia como setores estratégicos e; a importância atribuida a reserva de mercado para a consecução de vários dos objetivos assinalados [3/].

A nova equipe de governo enfatizou, a partir do segundo semeste de 1985, a necessidade de uma política econômica ajustada

---

[3/] Entre novembro de 1985 e julho de 1986 foram divulgados cinco documentos versando sobre a política industrial que compatilhavam em linhas gerais do diagnóstico da COPAG: "I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República" (SEPLAN); a "Política Industrial da Nova República" (MIC); a "Política Industrial e suas Diretrizes Setoriais" e "A Política Industrial e Tecnológica" in Plano de Metas".

a política industrial proposta. Isto pressupunha a renegociação dos termos do refinanciamento da divida externa, a implantação de uma politica monetária e fiscal não contracionista, uma urgente reforma do setor publico e do setor financeiro privado e, finalmente, a descompressão da massa salarial.

Este discurso das autoridades econômicas era apoiado, naquele momento, por importantes parcelas do empresariado industrial. Contudo, a primeira formulação de uma política industrial da "Nova República" não chegou a materializar-se devido a uma serie de fatores algumas contradições internas do projeto modernizante decorrentes das dificuldades de conciliar o objetivo de fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos como de modernizar i sistemâ produtivo em geral, o "endurecimiento" da comunidade financeira internacional em relação á negociação da dívida externa, as pressões do governo dos Estados Unidos contra a reserva de mercado para a informática e, mais importante que os demais, o fracasso do "Plano Cruzado". Pouco a pouco, os empresários, que no inicio apoiavam a tese da negociação não convencional da dívida e uma atitude firme face ás aludidas pressões, passam a defender a volta ao "caminho do bom senso" (Velasco e Cruz 1989, p. 34).

Finalmente, em junho de 1987, o Presidente da republica anunciou a chamada "Nova Política Industrial", a quel contrastava fortemente com as propostas defendidas anteriormente. A "Nova Politica" acentuava a necessidade de se ampliar o grau de abertura da economia, a supressão dos entrâves burocráticos à atividade empresarial e o tratamento mais liberal ao capital estrangeiro (Velasco e Cruz (1989) p.37).

ii. Plano e Orçamento

Observa-se uma importante desconexão entre os Planos Nacionais e o orçâmento público. Tal desconexão e consequência particular de um fenomeno mais geral comentado anteriormente -a falta de uma diretriz hegemônica que, manifesta em vontade politica, imprimisse à institucionâlidade do Estado (ao processo de orçamentação, por exemplo) uma linha de conduta compatível.

A incompatibilidade entre plano e orçamento e decorrente, entre outros fatores, do carater genérico de muitas das metas definidas nos Planos Nacionais. Esta "generalidades", acaba por "priorizar" todas as funçoes e programas, obscurecendo a hierarquização de objetivos, necessária a qualquer processo de planejâmento. Tal caráter genérico dos planos é, desde logo, funcionas a uma definição "ad hoc" posterior, conforme as conveniências político-corporativas e as barganhas circunstanciais.

A mencionada desconexâo manifesta-se também na incongruência entre a estrutura de contas dos Planos e a estrutura de contas dos orcamentos, ou seja na incompatibilidade entre as classificaçôes contábeis de receitas e despesa, o que dificulta extraordinariamente uma avaliaçâo da implementaçâo efetiva das diretrizes do plano através da execuçao orçamentaria. Apesar disso, como as metas estabelecidàs no plano sâo genéricas sempre é possível reunir elementos que "comprovem" a sua consonância com o mesmo.

A implementaçâo do plano atraves do orçâmento e também prejudicada pelo fato deste último ter sua estrutura crescentemente enrigecida em funçâo do aumento das receitâs vinculadâs. Embora a fixaçâo "à priori" de determinados percentuais da receita orçamentária, para algumas rubricas consideradas "essenciais" pela sociedade, nâo constituâ em si, uma prática condenável, a exacerbaçâo deste procedimento implica a reduçâo expressiva do raio de açâo do planejamento econômico e social.

Como mostra a tabela 7, embora no início da dácada dos oitenta, o percentual das receitas vinculadas em relaçâo á receita do tesouro tenha diminuido sensivelmente, a partir de 1984 as mesmas voltam a crescer. Este processo, aliado á expansâo das tranferências federais dos Estados e Municipios, faz com que a receita disponivel da Uniâo se situe em 43,2% da receita total contra 71,6% no começo da década dos setenta.

Um dos importanes fatores que também dificultaram a implementaçâo dos planos de desenvolvimento nacional foi a multiplicidade orçamentaria que marcou a institucionalidade do setor público brasileiro nos anos setenta e praticamente em toda a década dos oitenta. De fato, através do orçamento das empresas estatais (SEST) 4/ e do orçamento monetário, expandiram-se consideravelmente os gastos governamentais alheios à fiscalizaçâo do parlamento e sobre os quais o próprio executivo carecia de controle unificado.

4/ Evidentemente a criaçâo da SEST em 1979, constituiu-se num movimento de maior controle por parte das autoridades econômicas sobre as empresas estatais, se comparado á situaçâo anterior. Contudo, este controle foi insuficiente para integrá-las de forma coerente a uma determinada estratégia global de planejamento. E conhecida neste sentido, a razoável autonomia que gozam principalmente as grandes empressas em relaçâo ao comando dos Ministerios da Fazenda e do Planejamento. Finalmente a falta de sincronia na atuaçâo das burocracias estatais dificulta ainda mais a traduçâo das metas estabelecidas a nível macroeconômico para o nível dos orçamentos.

"Faz parte do aparelho econômico do Estado moderno ter burocracias especializadas nâs financâs públicas, na operaçao do Banco Central, e burocracias desenvolvimentistas planejadoras. Estas duas burocracias, mesmo que seus membros sejam amigos de infância, se detestam e nuncà se entendem na prática. Pois enquanto uns estâo tratando do curto prazo, do mercado, da especulaçâo, da fuga de capitais, da taxa de conversâo do dolar, os outros estâo tratando de setores, empresas, tecnologìa, longo prazo" (Tavares, 1987, p.22).

Se acrescentarmos entre estas duâs burocracias com funçöes polares, a burocracia da orçamentaçâo teremos um quadro completo da tensâo aludida pela professora Conceiçâo Tavares. Esta tensâo entre politicas macro, sobretudo a monetária e o planejamento, é permanente. Contudo, no contexto vivenciado pelo Brsil na decada dos oitenta, marcado por uma crise fiscal aguda e por um intenso processo de "privatizaçâo da açâo pública" esta tensâo se exacerbà consideravelmente. Uma evidencia desta disputa surda pode ser encontrada numa expressâo do ex-ministro Delfim Netto, o qual opunha o termo "planificar" ao termo "planifizer".

iii. Orçamento e execuçâo orçamentária

Um primeiro fator á distanciar o orçamento da execuçâo orçamentaria é a elevâda taxa de inflaçâo.

Num contexto de exacerbaçâo das pressôes inflacionárias, as autoridades ecônomicas acabam subestimando, de forma recorrente, a taxa de inflaçâo a ser utilizada como parâmetro no orçamento. Isto ocorre por uma restriçâo de ordem macroeconômica, a saber: o fato desta taxa funcionar como refencial básico para a a variaçâo dos preços da economia. Mais adiante, ao longo da execuçâo orçamentária, a constataçâo de que a arrecadaçâo de impostos e demais receitas superou a previsào inicial da origem a chamada "Lei de Excesso" através da qual, o Executivo solicità ao Legislativo autorizaçao para gastar além dos limites inicialmente estipulados.

Nos anos oitenea tem sido comum, devido ao recrudescimento do processo inflacionârio, o envio de três ou quatro "Leis de Excesso" ao Legislativo em um mesmo exercicio finânceiro e, em cada uma dessas oportunidades, aprova-se um "crédito suplementar" o qual redefine, na prática, as priorioades do orçamento. Esta redefiniçâo, contudo, nâo constitui um processo global. De fato, na medidâ em que o excesso de arrecadaçâo nunca e suficientemente grande parâ possibilitar uma revisâo gerâl do orçamento, especialmente caso se leve em conta a existência de "indivisibilidades" em uma serie de gastos, que os tornam impróprios a "ajuntamentos na margem", o processo de repriorizaçâo se dá segmentadamente. Estas sucessivas revisôes parciais do orcamento favorecem, sobremaneira, as determinaçôes

de ordem corporativo-clientelísticas em oposição a definições de natureza global. O resultado destas revisões parciais e a alteração significativa, ao longo da execução orçamentária, das prioridades inicialmente definidas.

A tabeta 8 evidencia estas repriorizações no período 1983-1988, para um conjunto representativo de funções do orçamento geral da União. E importante lembrar que estas redefiniçôes, conquanto significativas, nao expressam o resultado final do processo. Se considerarmos o elevado patamar inflacionário, o cronograma da liberação efetiva dos recursos pelo Tesouro Nacional, é de fundamental importância para a avaliação da dotação real de recursos em cada função, programa ou projeto.

Uma proposta visando a diminuição das distorções causadas pela elevada taxa de inflação é a da indexação da peça orçamentária. Esta proposta esbarra, entretanto, na incontornável imperfeição dos indexadores a serem utilizados e no impacto diferenciado que a inflação tem sobre os diferentes itens de gastos. Como seria impossível termos um indexador para cada rubrica do orçamento, fatalmente ocorrerão discrepâncias entre a evolução dos gastos efetivos a nivel de projetos e a evolução de um indexador de maior abrangência, as quais serão tanto maiores quanto maior for a taxa de inflação.

Os impactos resultantes deste movimento são assimétricos: as unidades de gasto beneficiadas certamente não devolverão a diferença recebida, enquanto as unidades prejudicadas reivindicarão un crédito suplementar, distorcendo novamente as prioridades estabelecidas quando da elaboração do orçamento.

Em suma, a repriorização segmentada do orçamento resulta da convergência de uma elevada taxa de inflaçao com a cristalização de interesses corporativo-clientilistas, tanto no poder Executivo quanto no Legislativo. Estes interesses acabam prevalecendo na ausência de uma diretriz geral de política econômica de médio prazo que sirva de balizador para as repriorizações circunstanciais que qualquer processo de orçamentação flexivel deveria, de certo, contemplar.

Um segundo fator que ao longo da década dos oitenta tem contribuído para o distanciamento entre o orçamento e sua execução é a política de ajustamento fiscal adotada, a qual priviligiou a contenção indiscriminada dos gastos públicos. De fato, os cortes no dispêndio têm sido, salvo raras exceções, de naturaleza linear devido tanto á incapacidade das autoridades econômicas de definir critérios gerâis de prioridades, quanto á falta de legitimidade/força política para implementar cortes discriminatórios. Estes cortes lineares acabam implicando uma serie de distorções, tais como a paralização de projetos econômicos ou programas sociais com indivisibilidades de custos,

com repercussões extremamente negativas sobre a eficiência do gasto público e sobre a priorização das funções e programas definidos no orçamento.

b) A política econômica e seu impacto sobre a capacidade de planejamento do Estado e os investimentos públicos

A gravidade da crise econômica nos anos oitenta, relegou a um segundo plano a temática do planejamento. As diferentes políticas de "ajustamento" implementadas, longe de "aplanairem o terreno" para a definição de diretrizes de maior alcance temporal, redundaram na acentuação da descrençâ quanto á capacidade do Estado liderar a promoção do desenvolvimento econômico. De fato, a incapacidade das elites dirigentes do país para definir a distribuição do ônus da crise entre os setores empresariais (uma vez que sobre a massa salarial o ajuste foi feito), e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos concentrados de forma crescente no setor público, fizeram com que a política econômica tivesse nesta década um comportamento extremamente errático.

A intervenção do Estado se deu através de medidas abruptas -"pacotes" ou "choques"- as quais contribuíram para generalizar um clima de absoluta incerteza quanto aos rumos da politica econômica futura.

Finalmente, os sucessivos fracassos das estratégias adotadas, tanto as de cunho "ortodoxo" quanto as de cunho "heterodoxo", comprometeram ainda mais a combalida credibilidade das políticas públicas. As políticas de ajustamento fiscal concentraram-se, via de regra, em cortes expressivos nos investimentos públicos. Este fato, aliado à redução da rentabilidade esperada dos investimentos privados, em um contexto de forte instabilidade e erraticidade da política econômica, determinou uma retração acentuada na taxa de investimento global. As tabelas 9 e 10 indicam a participação decrescente dos gastos com investimentos na despesa orçamentária e também como proproção do PIB, entre 1980 e 1988.

A tabela 11 mostra a evolução da participação da formação bruta de capital fixo no PIB através de diferentes metodologias. As séries convergem na indicação de uma tendência geral de queda na participação do investimento o qual, após atingir o ápice em 1976, cai continuamente até 1981. A partir de então, o processo de retração se intensifica, com a relação investimento/PIB atingindo um mínimo no início de 1984. Em meados de 1985 inicia-se uma recuperação, interrompida no final de 1986 que é, contudo, insuficiente para recuperar os níveis de investimento vigentes no inicio da década.

As consequências da contenção prolongada dos investimentos públicos já se fazem sentir forma muito evidente nos sistemas de comunicações nas condições das estradas e do sistema elétrico.

No Brâsil existem 9 milhões de linhas telefônicas. De cada 100 telefonemas, 29 não são completados por problemas de fiação ou insuficiência de linhas, sendo que o padrão internacional é de 6 ligações não completadas em cada 100, patamar que o Brasil abandonou em 1984. O país possui 6,4 telefones para cada grupo de 100 pessoas, quando esta relação na Argentina e de 10/100, na Alemanha Ocidental de 43/100 e na Suecia de 64/100.

As causas desta situação encontram-se na acentuada contração dos investimentos em infra-estrutura de comunicações (especialmente em 1980 e de 1982 a 1984) e na defasagem das tarifas (a tarifa básica custa hoje 76% menos, em termos reais, do que em 1980) 5/. Outro exemplo: o Brasil possui 65.000 km de estradas por onde passa 70% do transporte do país. Segundo um relatório do Banco Mundial, 18% das rodovias federais, que representam um patrimônio de US$ 150 bilhões, estavam em mau estado de conservação em 1979. Atualmente, podemos estimar que piorou muito o estado das estradas em geral. O setor elétrico também sofre com os cortes de investimentos -a "Associação de Concessionárias de Energia Elétrica" divulgou recentemente um documento alertando para o virtual colapso do sistema de três anos 6/.

III AS MUDANCAS INSTITUCIONAIS NA DECADA DOS OITENTA

a) A desfuncionalidade institucional do setor público brasileiro para o planejamento de longo prazo

O arcabouço institucional moderno do setor público brasileiro, montado no bojo das reformas dos anos sessenta, mostrou-se com a emergência da crise econômica, extremamente desfuncional a uma ação coerente do Estado visando o desenvolvimetno. Esta disfuncionalidade pode ser apreendida através de quatro grandes caracteristicas que marcaram sua evolução até os primeiros anos da década dos oitenta, as quais, evidentemente, constituem aspectos de um mesmo processo.

5/ Revista "Veja" (7/7/89).

6/ Revista "Veja" (19/4/89).

i) O esvaziamento do orçamento fiscal e a multiplicação dos canais de gasto

Esta primeira caracteristica é conformada basicamente por três movimentos. Em primeiro lugar, assiste-se a um processo de descentraliaação do aparelho de estado a partir da reforma administrativa de 1987, o qual ao disassociar o estatuto jurídico da natureza da função, acaba por classificar como autarquias, fundações e até como empresas, instituições com atividades tipicas dos orçamentos fiscais. Este processo se traduz num aumento significativo do grau de autonomia da administração indireta.

Em segundo lugar, uma serie de contas intrinsecamente fiscais são transferidas do orçamento da União para o orçamento monetário.

Em terceiro lugar, a diversificação dos canais de gasto do setor público relaciona-se também à concomitante diversificação dos mecanismos de financiamento não tributário. Em especial deve-se ressaltar o caráter peculiar da expansão da divida interna mobiliaria no Brasil (Sulamis Dain, 1988). Se a divida mobiliaria tem, classicamente, a função de captar recursos do setor privado em caso de eventuais desequilíbrios do orçamento fiscal, no caso do Brasil ela afastou-se rapidamente do financiamento fiscal, lastreando operações especulativas e proriciando a recomposição patrimonial do setor privado. Alem disto, a sua utilização como instrumento de política monetaria e financeira, dotou as autoridades monetárias de uma fonte de recursos que financiou operações de fomento e outras, de natureza fiscal, no âmbito do orçamento monetário. Em particular, a Lei Complementar Nº 12 (8/11/71), ao permitir que fossem excluídas do orçamento da União as estimativas de receita e fixação de despesas com relação a colocação de expansão da dívida pública.

Estes três movimentos conjugados tornarâm inoperântes os mecanismos tradicionais de controle sobre os gastos governamentais, além de ampliar consideravelmente o espaço de pressão privada sobre o setor público.

ii) A falta de transparência dos gastos públicos

Tanto a transferência de contas de natureza fiscal, do orçamento da União para o orçamento monetário, quanto a exclusão do orçamento fiscal das estimativas de receita e fixação de despesas com a colocação de títulos públicos citados anteriormente, contribuem também para dificultar a visualização integrada do desempenho da política fiscal.

Além disso, a transparência na gestão dos recursos públicos e dificultada pela substituição de gastos diretos por "despesas

tributarias". Estas despesas constituem a contrapartida de uma "renúncia fiscai" do Estado através de isenções, incentivos, reduções de alíquota e/ou base de cálculo e outros favores tributários. Tais "dispêndios invisíveis" não são incluídos no orçamento fiscal, que trabalha com receitas em termos líquidos, sendo adotadas através de regulamentações ministeriais.

iii) A falta de controle da sociedade sobre o gasto público

Em primeiro lugar, as inter-relações existentes entre os três orçamentos e as crescentes tranferencias de orçamento fiscal para os demais tornaram aquele uma peça de pouca importância tanto política quanto econômica. Parcela expressiva dos recurso publicos, passa a ser gerida atraves do orçamento monetario e do orçamento SEST, os quais não são submetidos à apreciação e aprovação do congresso, retirando, desta maneira, poder da sociedade influir sobre a destinação do dispêndio público (Oliveira, 1987).

Em segundo lugar, mesmo no âmbito do orçamento da União, a participação do legislativo em matéria tributária e orçamentaria é irrisória. Este fato e evidenciado pelo artigo 157 da constituição anterior e a Lei de Meios, segundo a qual o legislativo apenas poderia aprovar ou rejeitar o orçamento em bloco, não podendo modificá-lo, bem como pela existência de mecânismo de aprovação por decurso de prazo.

iv) A concentração excessia de recursos e poderes em matéria tributária no âmbito da União

A partir da Reforma Tributáriâ de 1967 e até meados da década dos setenta, observa-se uma progressiva concentração de receita tributária na esfera do governo central em detrimento dos Estados e municipios. A União utiliza-se amplamente do seu poder de legislar em causa própria reduzindo drâsticamente as transferências às esferâs subnacionais de governo e concedendo isenções e créditos fiscais sobre impostos de competencia Estatual. Além disto, amplia de modo significativo o espectro de vinculações das transfências federais a Estados e municipios.

b) <u>O sentido das mudanças institucionais na década dos oitenta</u>

Se na década dos oitenta assistimos a uma crise do planejamento no Brasil, caractetizada pela ausência de uma diretriz global para o desenvolvivimento bem como pela concentração total da política econômica na gestão de curtissimo prazo, não é menos verdade que, ao longo destes anos se observa uma progressiva e importante modificacão na institucionalidade do Setor Público, com reflexos significativos sobre a sua capacidade de intervenção coordenada.

Tais mudanças apontam no sentido de uma maior articulaçâo dos canais de dispêndio, os quais passam a serem submetidos a controles unificados e com maior participaçâo do poder legislativo.

Ao mesmo tempo em que, ao nível da Uniâo, unifica-se o comando sobre a gestâo dos recursos públicos, descentralizam-se as receitas tributárias, da esfera federal para os Estados e municícipios.

Estas transformaçôes parecem ter como determinantes básicamente dois fatores.

En primeiro lugar, a necessidade crescente de controlar os inúmeros canais de dispêndio e financimento de setor público no contexto do agravamento da crise econômica e, particularmente, da crise fiscal.

Neste sentido, os programas de ajustamento de cunho ortodoxo levados a cabo sob a supervisâo do fundo Monetário internacional na primeira metade da década, os quais tinham como eixo principal a reduçâo do déficit público, funcionâram como acicate de uma necessidade que vinha se impondo ao final dos anos setenta.

Em segundo lugar, temos o próprio movimento de recuperaçào paulatina da institucionalidade democrática, a partir das eleiçôes diretas para governador em 1982, o qual coloca na ordem do dia a maior participaçâo da sociedade na destinaçâo das receitâs publicas e a descentralizaçâo tributária.

As transformaçôes na institucionâlidade do setor público, acima referidas, possuem dois grândes vetores:

i) A unificaçâo do comando sobre os canais de dispêndio público

Esta tendência se manifesta principalmente através do processo de unificaçâo orçamentária o qual implica, por sua vez, no aumento do grau de transparência das contas públicas e no maior controle das mesmas pelo poder legislativo.

As origens deste processo remontam a 1984 com os estudos para a denominada "reforma bancária", os quais propunham a incorporaçâo pelo orçamento da Uniâo dos dispêndios de responsabilidade do governo federal contemplados no orçamento monetário além da revisâo das funçôes do Banco Central e do Banco do Brasil.

Mais adiante, no orçamento de 1986 sâo previstas as tranferências de algumas operaçôes nâo-reembolosáveis do orçamento fiscal. O primeiro movimento deste processo de unificaçâo foi concluído em 1987 com a separaçâo definitiva de

funções entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil. No projeto de Lei do Orçamento da União para 1988 estavam incorporadas, pela primeira vez, a totalidade das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Finalmente, a constituicâo promulgada em 1988 consolida e aprofunda este processo.

O Poder Executivo passa a apresentar para a apreciação do congresso três conjuntos de leis: um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e um orçamento anual. O plano plurianual deverá definir metas e objetivos para as despesas de capital e para os programâs que envolvam mais de um exercício orçamentário. A Lei de diretrizes orçamentárias deverá orientar a elaboração dos orçamentos anuais, conter as metas e prioridades do governo federal e dispor sobre alterações na legislação tributária. Por fim, a lei orçamentária anual compreenderá três orçamentos: o fiscal, o de investimentos das estatais federais e o da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Além destes, o orçamento anual deverá conter uma previsão das operações de crédito e um demostrativo da renúncia fiscal e da diminuição de receitas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e beneficios de natureza fianceira, tributária e creditícia (SEP/SP-1988).

Além da unificação orçamentária, outras medidas contribuíram para a centralização do comando sobre os gastos governamentais. Detacam-se dentre elas:

A criação da SEST (Secretarìa de controle das empresas Estatais) no final de 1979, a qual permite pela primeira vez uma visualização deste universo integrado pelas entidades típicas de governo, o sistema de previdência (SIMPAS), o sistema financeiro estatal e as empresas do setor produtivo estatal.

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, a qual assume o controle da execução do orçamento da União, dos haveres imobiliarios e das responsabilidades diretas e indiretâs do Tesouro Nacional bem como das operações de crédito internas e externas. Através da implantação da "conta única" do Tesouro, unificam-se as contas bancárias da esfera federal num sistema "on line".

O fim da "conta movimento" do Banco do Brasil, processo concluido em 1987, com o objetivo de centralizar, sob um comando único, as decisões relâtivas ás operações de crédito e fomento executadas pelo BB á conta do Banco Central as quais não possuíam, a priori, limites definidos.

ii) A descentralizaçâo tributária

Ao longo da década dos oitenta, observa-se uma progressiva descentralizaçâo de recursos disponíveis da União para os estados e municípios. Este movimento se deveu principalmente ao aumento das tranferencias federais através da elevaçâo dos percentuais dos "Fundos de Participaçâo dos Estados e Municípios".

A nova constituiçâo irá propiciar um novo reforço do sistema federativo mediante a redefiniçâo e ampliaçâo de competências bem como de um aumento significativo das transferências de receitas do governo federal para os estados e, principalmente, os municípios. A tabela 12 evidencia as principais modificaçôes no que diz respeito às competências, enquanto a tabela 13 mostra as alteraçôes na repartiçâo das receitas tributárias.

c) Considerações finais

Como vimos anteriormente, os instrumentos á disposiçâo do Estado para a implementaçâo de uma açâo planificadora, aperfeiçoaram-se significativamente ao longo da década dos oitenta. Contudo, a gestaçâo de uma diretriz hegemônica que oriente o país no sentido do desenvolvimento econômico passa, inevitavelmente, pelos rumos que tomar a resoluçâo dos impasses atuais consubstanciados na profunda crise financeira do setor publico.

Encontramo-nos numa situaçâo em que o setor privado encontra-se líquido e saneado financeiramente, embora nâo se disponha a aplicar sua riqueza sob a forma produtiva devido á incerteza quanto á possibilidade de obtençâo de uma rentabilidade compensatória. Esta incerteza é consequência da elevada taxa de inflaçâo, da retraçâo do mercado interno e do caráter errático da política econômica. Neste contexto, revelase de inicial importância uma atuaçâo coerente do Estado, sinalizando através de sua programaçâo de investimentos e da política de curto prazo, um horizonte menos estável para a expansâo da iniciativa privada.

Ocorre, entretanto, que a contrapartida da situaçâo de liquidez do setor privado encontra-se justamente na profunda crise financeira do setor público o qual se mostra, desta maneira, incapaz de cumprir o papel requerido pela atual conjuntura.

Chegamos, assim, ao cerne da questâo: como enfrentar a crise fiscal, distribuindo o seu ônus entre os diferentes setores da sociedade?

Até o momento, a incapacidade política de equacionar uma proposta para a reduçâo significativa dos estoques da dívida

externa e interna foi "resolvida" através da acaleraçâo inflacionária. Este processo, contudo, ao amplificar a fragilidade financeira do setor público e, portanto, sua capacidade de continuar absorvendo o ônus da crise, tende para um desenlace, seja mediante uma arbritagem negociada de perdas, seja atavés de um mecanismo "selvagem": a hiperinflaçâo.

TABELA 1

EVOLUCAO DE PRECOS E TARIFAS DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

DISCRIMINACAO	1975	1980	1982	1987
ACO	100	77	86	60
TRANSPORTE FERROVIARIO (minerio de ferro)	100	73	74	51
ELETRICIDADE	100	73	75	67
TELEFONIA (*)	100	68	78	47
CORREIOS	100	83	112	63

FONTE: DADOS DA SEPLAN/SEST.

NOTA: (*)ANO-BASE = 1976.
VALORES DEFLACIONADOS PELO IGP-DI.

TABELA 2

BNDES - RESULTADOS DE ENCAMPACOES

(EM US$ MILHOES)

EMPRESAS	LUCRO	PREJUIZO
CARAIBA METAIS	--	900
MAQUINAS PIRATININGA	--	20
NOVA AMERICA	20	--
SIBRA-ELETROSIDERURGICA BRAS.S/A	38	--
ARACRUZ CELULOSE	156	--
CIMETAL	--	15
CIA BRASILEIRA DE COBRE	--	30
CELPAC	4(MAIS ACOES)	--
SIDERURGICA N.S.APARECIDA	--	40
MAFERSA	20	--
COSINOR	--	40
USIMEC	--	50
CIA CELULOSE DA BAHIA	--	300

FONTE:BNDES-ESTIMATIVAS.

TABELA 3

CONTA-CORRENTE DO GOVERNO SEGUNDO AS CONTAS NACIONAIS
(em % do PIB)

Anos	Carga Tributaria bruta			Transferência				Carga Líquida	Juros Div. Externa 1/	Outras Receitas	Receita Líquida	Despesas Corrente do Consumo					Poupança
	Imp.Dir. 1	Imp.Ind. 2	Total 3=1+2	Juros Di.Pub. Interno 4	Assist. e Previ. 5	Subsídios 6	Total 7	8=3-7	9	10	11=8-9+10	Gov. Central 12	Pessoal Est.Muni. 13	Total 14=12+13	Bens e Serviços 15	Total 16=14+15	17=11-16
1970	9.23	16.74	25.97	0.65	8.21	0.77	9.43	16.24	0.04	1,14	17,44	4,18	4,11	8,29	3,63	11,32	6,12
1971	9.56	15.53	25.09	0.45	7.03	0.80	8.28	16.81	0.08	0,91	17,64	3,95	4,29	8,24	2,78	11,02	6,62
1972	10.46	15.51	25.97	0.48	7.29	0.70	8.47	17,50	0,17	- 0,01	17,32	2,80	4,14	7,94	2,81	10,75	6,52
1973	10.87	15.54	26.41	0.48	7.05	1.23	8.76	17,65	0,11	- 0,05	17,49	3,70	3,66	7,36	3,08	10,44	7,65
1974	10.62	15.24	26.16	0.46	6.34	2.36	9.06	17,10	0,10	- 2,12	14,88	3,16	3,62	6,78	2,96	9,74	5,14
1975	11.02	14.52	26.34	0.44	7.02	2.81	10.27	16,07	0,21	- 0,56	15,31	3,62	3,94	7,46	3,18	10,64	4,67
1976	11.68	13.54	25.22	0.47	7.33	1.56	9.25	15,97	0,20	- 0,03	15,74	3,43	3,75	7,18	3,34	10,52	5,22
1977	12.19	13.38	25.57	0.46	7.25	1.50	9.21	16,36	0,18	- 1,37	14,81	3,12	3,45	6,57	2,87	9,44	5,37
1978	12.27	13.36	25.63	0.45	8.11	1.86	10.42	15,21	0,20	- 1,34	13,67	3,12	3,78	6,90	2,76	9,66	4,01
1979	12.24	12.02	24.26	0.55	7.67	1.89	10.11	14,15	0,29	- 0,29	13,57	2,83	4,04	6,87	2,87	9,74	3,83
1980	10.96	13.25	24.21	0.74	7.62	3.64	12.00	12,21	0,36	- 0,59	11,26	2,71	3,47	6,18	2,84	9,02	2,24
1981	11.72	12.91	24.63	1.08	8.21	2.68	11.97	12,66	0,29	- 0,79	11,58	2,93	3,52	6,45	2,86	9,31	2,27
1982	13.15	13.03	26.18	1.21	9.69	2.57	12.67	13,51	1,18	- 0,14	12,19	3,09	4,22	7,31	3,06	10,37	1,82
1983	12.06	12.61	24.67	1.65	6.23	2.61	12.49	12,18	1,57	- 0,47	10,14	2,79	3,72	6,51	3,60	9,51	4,62
1984	11.26	10.31	21.57	2.65	7.68	1.57	11.30	10,27	1,83	0,57	9,01	2,39	3,24	5,59	2,60	8,19	4,82
1985	11.66	10.31	21.97	2.24	7.06	1.53	10.83	11,14	1,51	0,29	9,92	2,90	3,87	6,77	2,85	9,63	4,29
1986	12.86	12.20	24.26	1.14	7.62	1.41	10.17	14,09	1,35	- 0,59	12,15	2,73	4,26	6,99	3,23	10,22	1,95
1987	11.20	11.40	22.60	1.15	7.00	1.40	9.55	13,05	1,44	0,60	11,01	3,20	4,49	7,69	4,53	12,22	- 1,21
1988	—	—	22.10	1.48	7.50	0.80	7.88	12,32	1,65	0,60	9,87	3,20	4,50	7,70	4,09	11,80	- 1,93

1) Até 1982 os juros da dívida interna corresponde ao conceito utilizado pela FIBGE, descontada a correção monetária das OTN e desconto das LTR. A partir de 1983, tanto os juros da dívida interna como os da dívida externa foram estimados com base no saldo médio da dívida do setor público.

Fonte: IPEA

TABELA 4

DIVIDA EXTERNA - MEDIO E LONGO PRAZO
PARTICIPACAO DO SETOR PUBLICO

ANOS	DIVIDA PUBLICA (US$BI)	DIVIDA TOTAL (US$ BI)	PUBLICA / TOTAL (%)
1973	6.5	12.6	51.6
1977	19.3	32.0	60.3
1979	34.0	49.9	68.1
1982	47.4	70.2	67.5
1983	60.3	81.3	74.2
1984	71.8	91.1	78.8
1985	78.7	95.9	82.1
1986	87.1	101.8	85.6
1987	93.1	107.5	86.6
* 1988	91.8	105.5	87.0

FONTE:BANCO CENTRAL DO BRASIL.

NOTA: * Dados ate marco de 1988.

TABELA 5

COMERCIO EXTERIOR - PARTICIPACAO DO SETOR PUBLICO E PRIVADO

1985

	SETOR PRIVADO (US$ MI FOB)	SETOR PUBLICO (US$ MI FOB)	TOTAL (US$ MI FOB)	PARTICIPACAO SET.PRIVADO (%)	PARTICIPACAO SET.PUBLICO (%)
RTACOES	20536.1	5102.5	25638.7	80.1	19.9
RTACOES	11580.3	1587.8	13168.1	87.9	12.1
ICA COMERCIAL	8955.8	3514.8	12470.6	71.8	28.2

E:CACEX.

TABELA 6

DEFICIT OPERACIONAL E ENCARGOS FINANCEIROS

(EM % DO PIB)

CRIMINACAO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
CIT OPERACIONAL	4.41	3.02	4.32	3.60	5.88	4.26
RGOS FINANCEIROS	6.72	7.13	6.93	5.28	5.15	6.17
CIT PRIMARIO	-2.31	-4.11	-2.61	-1.68	0.73	-1.91

E:ALVES,Silvio R."O Plano Verao,o deficit publico e o setor financeiro.

Valores ajustados para a nova serie do PIB.

TABELA 7

RECEITA DO TESOURO (1)

Composiçao percentual
1970 - 1989

ANO	DISPONIVEL	VINCULADA	TRANSFER. PARA ESTADOS/MUNIC.	TOTAL
1970	71.6	16.3	12.1	100.0
1975	65.7	21.4	12.9	100.0
1980	50.6	36.1	13.3	100.0
1981	53.5	28.6	17.9	100.0
1982	76.1	5.2	18.7	100.0
1983	77.1	4.9	18.0	100.0
1984	69.8	9.5	20.7	100.0
1985	61.6	13.1	25.3	100.0
1986	56.2	19.5	24.3	100.0
1987	59.1	18.0	22.9	100.0
1988	57.8	17.9	24.3	100.0
1989	43.2	28.2	28.6	100.0

FONTE : BALANCO GERAL DA UNIAO - 1970-1987; MF/SRF- 1988; ORCAMENTO DA UNIAO, LEI Nº 7.715/88. In: PULLEN PARENTE, Pedro. Finanças Publicas no Brasil - Evoluçao atraves do Orçamento Fiscal da Uniao (OFU): 1970-1989, SOF/SEPLAN, abr. 1989 (mimeo).

NOTA: (1) Exclusive operacoes de credito.

J ENTRE A LEI ORCAMENTARIA DA UNIAO,A LEI ACRESCIDA DOS CREDITOS SUPLEMENTARES E O RESULTADO DO BALANCO PARA ALGUMS PROGRAMAS - COMPOSICAO

(continua)

	1983					1984				
J DE	(A)	(B)		(C)		(A)	(B)		(C)	
SGRAMAS	LEI	LEI+CREDITO	(B) / (A)	BALANCO	(C) / (A)	LEI	LEI+CREDITO	(B) / (A)	BALANCO	(C) / (A)
ICAO	16.0%	22.9%	43.5%	22.3%	39.7%	19.7%	28.6%	44.9%	27.3%	38.4%
NTO GOVERNAMENTAL	5.9%	8.4%	41.8%	8.1%	37.1%	4.3%	6.5%	52.2%	6.2%	45.7%
TECNOLOGIA	3.0%	2.8%	-5.7%	2.7%	-8.7%	2.2%	2.9%	29.6%	2.7%	21.7%
OES	1.1%	0.9%	-18.8%	0.9%	-19.8%	0.3%	0.4%	17.2%	0.3%	-4.9%
O A CARGO DE ESTADOS E MUNICIPIOS	10.1%	8.3%	-18.2%	10.3%	1.6%	10.9%	7.3%	-33.4%	11.9%	8.8%
E CULTURA	8.5%	9.2%	7.1%	9.3%	9.0%	8.2%	9.0%	10.2%	9.5%	16.8%
RECURSOS MINERAIS	2.6%	2.1%	-17.9%	2.2%	-16.9%	2.2%	1.7%	-22.0%	2.0%	-10.3%
E URBANISMO	0.5%	0.4%	-19.3%	0.3%	-44.5%	0.8%	0.6%	-23.7%	0.5%	-34.4%
ANEAMENTO	2.2%	2.6%	17.1%	2.5%	11.2%	2.2%	2.9%	29.6%	2.6%	14.9%
IA E ASSISTENCIA	10.9%	13.1%	20.7%	13.0%	19.2%	11.8%	12.4%	5.0%	11.8%	0.2%
ES	6.5%	6.5%	-0.1%	6.5%	-1.3%	6.5%	6.4%	-0.8%	5.7%	-12.4%
	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%

LAN/SOF.

a Administracao engloba os programas ADMINISTRACAO E ADM.FINANCEIRA;Comunicacoes engloba os programas COMUNICACOES POSTAIS E TELECOMUNICACOES;Educ
.FISICA,ASSISTENCIA A EDUCANDOS,CULTURA E EDUC.ESPECIAL;Energia e Recursos Minerais engloba ENERGIA ELETRICA,PETROLEO,REC.MINERAIS E CARVAO MINERAL

ENTRE A LEI ORCAMENTARIA DA UNIAO,A LEI ACRESCIDA DOS CREDITOS SUPLEMENTARES E O RESULTADO DO BALANCO PARA ALGUMS PROGRAMAS - COMPOSICAO

(EM %)

1985				1986					1987					1988			
(B) LEI+CREDITO	(B) / (A)	(C) BALANCO	(C) / (A)	(A) LEI	(B) LEI+CREDITO	(B) / (A)	(C) BALANCO	(C) / (A)	(A) LEI	(B) LEI+CREDITO	(B) / (A)	(C) BALANCO	(C) / (A)	(A) LEI	(B) LEI+CREDITO	(B) / (A)	(C) BALANCO
25.0%	10.4%	23.4%	3.3%	56.7%	36.9%	-34.8%	35.3%	-37.6%	26.4%	19.1%	-27.8%	19.1%	-27.5%	38.5%	39.3%	2.3%	0.0%
2.7%	59.8%	2.5%	50.1%	1.6%	2.8%	70.0%	2.7%	68.0%	1.2%	5.3%	343.4%	5.5%	363.5%	1.2%	1.6%	24.4%	0.6%
2.8%	29.3%	2.5%	16.7%	1.6%	2.3%	47.5%	2.1%	34.7%	2.1%	0.5%	-77.4%	2.8%	28.9%	2.0%	2.0%	-0.2%	0.6%
0.4%	-38.9%	0.4%	-43.1%	0.1%	0.2%	170.0%	0.2%	168.5%	0.1%	0.1%	35.5%	0.1%	39.9%	0.1%	0.1%	14.1%	0.0%
10.1%	-33.5%	19.2%	26.3%	9.0%	7.2%	-19.6%	10.6%	17.8%	11.2%	11.1%	-1.4%	11.1%	-1.4%	11.7%	8.7%	-26.6%	0.6%
11.3%	26.9%	12.0%	33.9%	9.4%	9.4%	-0.4%	9.9%	5.3%	11.3%	12.0%	6.4%	12.4%	9.9%	8.9%	9.8%	9.1%	0.0%
2.0%	-27.2%	1.9%	-32.1%	1.3%	2.5%	85.7%	4.2%	218.4%	0.5%	3.6%	567.0%	3.6%	572.4%	1.9%	3.7%	93.3%	0.6%
0.4%	-39.7%	0.4%	-50.0%	0.8%	1.0%	17.5%	1.0%	16.1%	0.7%	0.7%	8.5%	0.8%	12.6%	1.1%	0.6%	-44.9%	0.0%
3.9%	31.1%	3.4%	15.6%	2.4%	2.9%	24.1%	2.7%	13.1%	3.6%	3.8%	3.6%	3.8%	4.8%	2.7%	2.6%	-4.7%	0.0%
15.2%	96.4%	14.2%	82.8%	6.2%	7.5%	20.9%	7.4%	20.0%	7.5%	8.7%	16.4%	8.8%	18.6%	6.6%	7.9%	19.2%	0.0%
5.9%	14.6%	5.3%	3.1%	4.5%	5.1%	13.6%	4.1%	-8.9%	4.3%	6.7%	55.6%	6.2%	45.0%	4.4%	4.4%	0.6%	0.0%
100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%

Global os programas ENSINO DE 1o,2oGRAU,SUPERIOR,SUPLETIVO,
Global TRANSPORTE AEREO,RODOVIARIO,FERROVIARIO,HIDROVIARIO E URBANO.

TABELA 9

EVOLUCAO DA DESPESA ORCAMENTARIA
RECURSOS DO TESOURO
PARTICIPACAO DOS PRINCIPAIS AGREGADOS NO TOTAL DA RECEITA

EM PERCENTAGEM

DISCRIMINACAO	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	140,0	103,2	93,2	96,6	97,7	95,9	94,0	98,3	144,2	131,7	107,3
DESPESAS CORRENTES	70,2	55,0	62,1	59,9	74,5	73,7	75,1	79,2	95,6	87,8	120,8
PESSOAL	42,5	35,1	28,6	30,8	33,3	28,7	26,0	31,0	27,6	31,4	40,8
. ATIVO	27,9	25,8	20,0	21,7	23,1	19,4	17,4	20,6	18,1	21,3	27,2
. INATIVOS E PENSIONISTAS	12,6	8,3	7,5	8,0	8,8	7,6	7,0	8,2	7,5	8,1	11,3
. TRANSF.PARA EST. E D.F.	2,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,6	1,6	2,1	1,9	2,0	2,3
ENCARGOS DE FINANCIAMENTO	4,6	2,2	5,0	,4	2,3	4,1	6,0	11,4	25,0	8,7	29,2
INTERNO	4,6	2,2	4,2	,4	,7	1,3	1,1	6,3	19,4	3,9	24,5
EXTERNO			,9		1,6	2,7	5,0	5,1	5,6	4,8	4,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	23,0	17,6	28,5	28,7	38,9	41,0	43,1	36,8	43,0	47,8	53,8
. TRANSF. P/ESTADOS MUNIC.	12,1	12,9	13,3	17,9	18,7	18,0	20,7	25,3	24,3	22,9	24,3
. OUTRAS	10,9	4,7	15,2	10,7	20,2	23,0	22,4	11,5	18,7	24,8	26,5
DESPESAS DE CAPITAL	77,8	48,3	31,1	36,6	23,2	22,2	18,9	19,1	48,6	43,9	66,5
AMORTIZACAO	43,9	,9	2,7	,5	2,5	3,1	5,4	6,0	9,7	11,2	11,3
INTERNA	42,1	,9	,3	,5	,9	1,5	2,2	1,9	1,8	1,5	1,3
EXTERNA	1,8		2,4		1,5	1,6	3,2	4,1	7,9	9,7	10,0
PARTICIPACAO NO CAPITAL				4,6	4,7	2,5	1,8	1,5	2,7	3,2	1,5
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	33,9	47,4	28,4	31,5	16,1	16,6	11,8	11,6	36,2	29,6	53,7
. INVESTIMENTOS	10,7	28,0			4,7	2,9	3,1	2,7	5,3	7,6	8,2
. OUTROS	23,2	19,4	28,4		11,4	13,6	8,7	9,0	30,9	21,9	45,5
RESERVA DE CONTINGENCIA											

: BALANCO GERAL DA UNIAO 1970-1987: 1970, 1975 E 1980 EXTRAIDO DA REVISTA ABOP NO. 20; 1988: LEIS DE ORCAMENTO
E DECRETOS DE ABERTURA DE CREDITOS ADICIONAIS
TE 1987 VALORES INFLACIONADOS PELO IGP-DI COLUNA 2 DA FGV.

E O CONCEITO DE LIMITE CONSTITUCIONAL PARA A DESPESA DE PESSOAL, QUE CONSIDERA APENAS AS RECEITAS CORRENTES, DEDUZIDAS TRANSFERENCIAS.

E O CONCEITO DE RECEITA DISPONÍVEL LÍQUIDA, UTILIZADO PELA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

TABELA 10

EVOLUCAO DA DESPESA ORCAMENTARIA EM RELACAO AO PIB
RECURSOS DO TESOURO

EM PERCENTAGEM

D I S C R I M I N A C A O	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
T O T A L	14,47	10,33	9,01	9,18	9,47	9,32	8,66	9,20	14,32	12,63	18,00
DESPESAS CORRENTES	6,86	5,50	6,01	5,70	7,22	7,17	6,92	7,41	9,50	8,42	11,61
PESSOAL	4,16	3,52	2,76	2,93	3,23	2,79	2,39	2,90	2,74	3,01	3,92
. ATIVO	2,73	2,58	1,93	2,06	2,23	1,89	1,60	1,93	1,80	2,04	2,61
. INATIVOS E PENSIONISTAS	1,23	,83	,73	,76	,85	,74	,65	,77	,75	,78	1,08
. TRANSF. PARA ESTADOS E D.F.	,20	,11	,10	,12	,14	,16	,14	,20	,19	,19	,22
ENCARGOS DE FINANCIAMENTO	,45	,22	,48	,04	,22	,40	,56	1,07	2,49	,83	2,81
INTERNO	,45	,22	,40	,04	,06	,13	,10	,59	1,92	,37	2,35
EXTERNO			,08		,16	,26	,46	,48	,56	,46	,46
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2,25	1,76	2,76	2,73	3,77	3,98	3,97	3,44	4,27	4,58	4,89
. TRANSF. P/ESTADOS E MUNIC.	1,18	1,29	1,29	1,71	1,81	1,75	1,90	2,36	2,41	2,20	2,33
. OUTRAS	1,07	,47	1,47	1,02	1,96	2,23	2,06	1,08	1,86	2,38	2,55
DESPESAS DE CAPITAL	7,61	4,83	3,01	3,49	2,25	2,16	1,74	1,79	4,83	4,21	6,39
AMORTIZACAO	4,29	,09	,26	,05	,24	,30	,50	,56	,96	1,07	1,09
INTERNA	4,12	,09	,03	,05	,09	,15	,20	,18	,17	,14	,13
EXTERNA	,18		,23		,15	,15	,29	,38	,79	,93	,96
PARTICIPACAO NO CAPITAL				,44	,45	,24	,16	,14	,27	,30	,14
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	3,32	4,74	2,74	3,00	1,56	1,61	1,08	1,09	3,60	2,83	5,16
. INVESTIMENTOS	1,05	2,80	—	—	,46	,29	,28	,25	,53	,73	,79
. OUTRAS	2,27	1,94	2,74	3,00	1,10	1,33	,80	,84	3,07	2,10	4,37
RESERVA DE CONTINGENCIA											

: BALANCO GERAL DA UNIAO 1970-1987: 1970, 1975 E 1980 EXTRAIDO DA REVISTA ABOP No. 20;
1988: LEIS DE ORCAMENTO E DECRETOS DE ABERTURA DE CREDITOS ADICIONAIS

TABELA 11

PARTICIPAÇÃO DE FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO NO PIB (%)

PERÍODO 1975/87 - SÉRIES DESSAZONALIZADAS

ANOS	TRIMESTRE	FBCF/PIB (A)	FBCF/PIB (B)	FBCF/PIB (C)
1975	I	24,73		
	II	24,27		
	III	24,11		
	IV	24,73		
1976	I	23,33		25,09
	II	23,60		24,34
	III	24,87		25,63
	IV	23,87		25,61
1977	I	23,38		23,53
	II	22,15		23,07
	III	22,67		23,75
	IV	21,17		23,26
1978	I	21,40		22,51
	II	22,77		23,08
	III	22,00		22,89
	IV	22,31		23,50
1979	I	22,12		22,16
	II	22,08		21,99
	III	21,31		22,31
	IV	21,68		22,59
1980	I	21,42	21,72	22,09
	II	21,68	21,63	21,28
	III	22,71	22,77	22,33
	IV	21,77	21,81	22,33
1981	I	21,28	20,95	20,66
	II	19,73	19,69	19,97
	III	18,99	19,38	19,49
	IV	19,12	19,34	19,90
1982	I	19,56	19,22	19,33
	II	19,41	19,40	18,79
	III	18,55	18,26	18,19
	IV	17,00	17,21	18,65
1983	I	16,31	16,43	16,86
	II	16,12	16,01	15,27
	III	15,74	15,42	15,05
	IV	16,91	16,22	15,92
1984	I	15,67	15,09	15,04
	II	15,94	15,25	14,68
	III	16,13	15,82	15,57
	IV	16,05	15,67	15,24
1985	I	17,01	15,76	16,42
	II	15,97	15,39	14,93
	III	15,97	16,02	15,47
	IV	16,76	16,75	16,40
1986	I		17,66	17,97
	II		17,93	16,93
	III		18,09	17,84
	IV		17,91	18,46
1987	I		17,81	18,39
	II		17,14	16,94
	III		16,37	16,60
	IV		16,02	16,40

FAS: (A) - Utiliza o PIB, estimado por Contador, R. Claudio e Santos Filho, Wilber A. C. dos. "Produto Interno Bruto Trimestral: bases metodológicas e estimativas", Pesquisa e Planejamento Econômico, RJ 17(3), dez./1987.

(B) - Utiliza o PIB, estimado por Bonelli e Ardeo. "PIB Trimestral: Metodologia e Estimativas para o período 1980/87". INPES/IPEA (a ser publicado), 1988.

TABELA 12

EVOLUCAO DAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

COMPETENCIA	CONSTITUICAO ANTIGA	NOVA CONSTITUICAO
UNIAO	IMP.S/RENDA	IMP.S/RENDA
	IMP.S/PROP.TERRITORIAL RURAL	IMP.S/PROP.TERRITORIAL RURAL
		IMP.S/GRANDES FORTUNAS
	IMP.S/IMPORTACAO	IMP.S/IMPORTACAO
	IMP.S/EXPORTACAO	IMP.S/EXPORTACAO
	IMP.PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	IMP.PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
	IMP.S/OPERACOES FINANCEIRAS	IMP.S/OPERACOES FINANCEIRAS
	IMP.UNICO S/EXPLOR.MINERAIS	
	IMP.UNICO S/LUBRIF.E COMBUST.	
	IMP.UNICO S/ENERGIA ELETRICA	
	IMP.S/TRANSPORTE RODOVIARIO	
	IMP.S/COMUNICACOES	
	IMP.EXTRAORDINARIO (GUERRA)	IMP.EXTRAORDINARIO (GUERRA)
	OUTROS IMPOSTOS	OUTROS IMPOSTOS
	EMPRESTIMO COMPULSORIO	EMPRESTIMO COMPULSORIO(CALAMI-DADE,GUERRA,INVESTIMENTO)
ESTADOS	IMP.S/TRANSMISSAO BENS IMOVEIS	
		ADICIONAL IR(EXCLUSIVE A ORI-UNDA DO TRABALHO)
	IMP.PROP.VEICULOS AUTOMOTORES	IMP.PROP.VEICULOS AUTOMOTORES
		IMP.S/TRANSMISSAO CAUSA-MORTIS E DOACOES
	IMP.S/CIRCULACAO MERCADORIAS	IMP.S/CIRCULACAO MERCADORIAS E SERV.TRANSPORTE E COMUNICACOES
		EMPREST.COMPULSORIO(CALAMIDADE)
MUNICIPIOS	IMP.S/PROP.TERRITORIAL URBANA	IMP.S/PROP.TERRITORIAL URBANA
		IMP.S/TRANSFER.INTERVIVOS DE BENS IMOVEIS
	IMP.S/SERVICOS QQUER NATUREZA	IMP.S/SERVICOS QQUER NATUREZA
		IMP.S/VENDA A VAREJO DE COMBUSTIVEIS
		CONTRIBUICAO DE CUSTEIO PELO USO DO SOLO URBANO

FONTE:Rezende e Afonso(1987).

TABELA 13

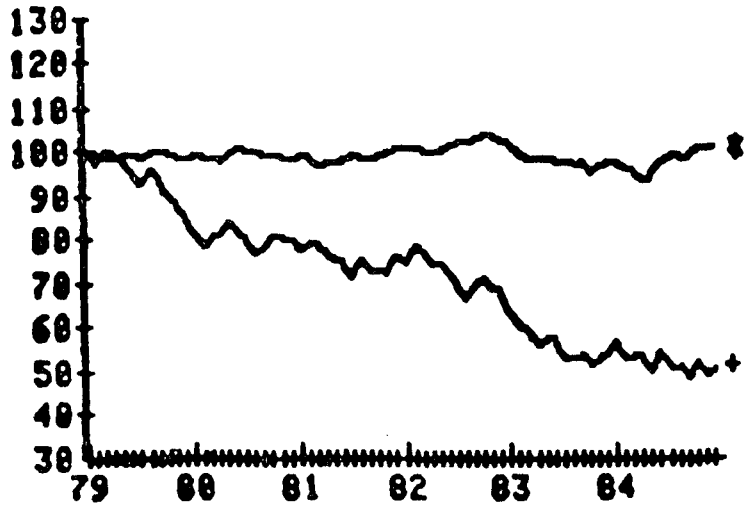
EVOLUCAO DA REPARTICAO DAS RECEITAS TRIBUTARIAS

REPARTICAO	CONSTITUICAO ANTIGA	NOVA CONSTITUICAO
UNIAO PARA ESTADOS	IR-FONTE - Adm.Publica 14% IR / IPI (FPE) 2% IR / IPI (FE) 40% IMP.UNICO S/LUBR.E COMBUST. 40% IMP.UNICO S/ENERGIA ELET. 70% IMP.UNICO S/EXPL.MINERAIS 50% IMP.S/TRANSPORTE RODOVIARIO	IR-FONTE - Adm.Publica 21.5% IR / IPI (FPE) 10% IPI (EXPORTACAO) 20% OUTROS IMPOSTOS
UNIAO PARA MUNICIPIOS	IR-FONTE - Adm.Publica 17% IR / IPI (FPM) 2% IR / IPI (FE) 20% IMP.UNICO S/LUBR.E COMBUST. 20% IMP.UNICO S/ENERGIA ELET. 20% IMP.S/TRANSPORTE RODOVIARIO 100% IMP.S/PROP.TERRIT.RURAL	IR-FONTE - Adm.Publica 22.5% IR / IPI (FPM) 50% IMP.S/PROP.TERRIT.RURAL
ESTADOS PARA MUNICIPIOS	20% IMP.S/CIRC.MERCADORIAS 50% IMP.S/TRANSM.BENS IMOVEIS 50% IMP.S/PROP.VEICULOS AUTOM.	25% IMP S/CIRC.MERCADORIAS E SERV.TRANSPORTE E COMUNICACOES 50% IMP.S/PROP.VEICULOS AUTOM. 25% IMP.S/PROD.INDUSTR. (5%)

FONTE:Rezende e Afonso (1987).

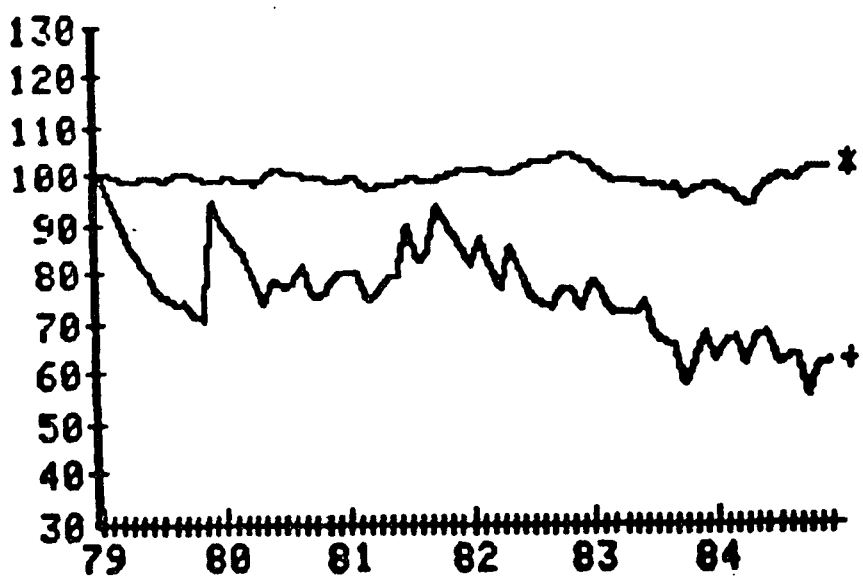
GRÁFICOS a E b

Ferro e Aço : Índice de Preços Real (1970=100)



(+) utilizando o IGP como deflator
(*) Índice de preços no atacado da inústria manufatureira utilizando o IGP como deflator

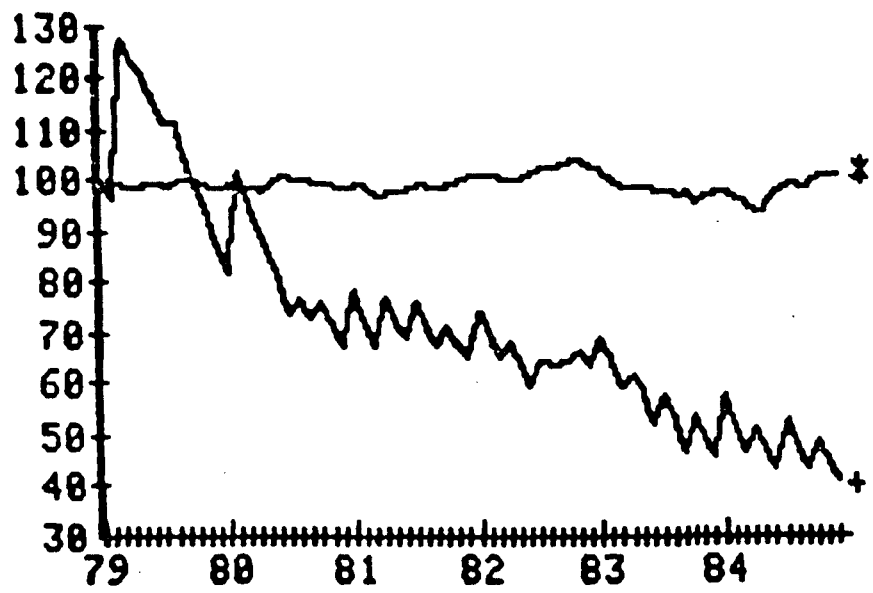
ÍNDICE DE PREÇOS REAL DA ENERGIA ELÈTRICA (1979=100)



(+) utilizando o IGP como deflator
(*) Índice de preços no atacado da indústria manufatureira, utiliando o IGP como deflator

GRÁFICO c

Telefone - Índice de preços real (1979=100)



(+) Utilizando o IGP como deflator

(*) Índice de preços no atacado da industria manufatureira, utilizando o IGP como deflator

GRÁFICO d

Endividamento Público Interno e Externo
(como porcentagem do PIB)

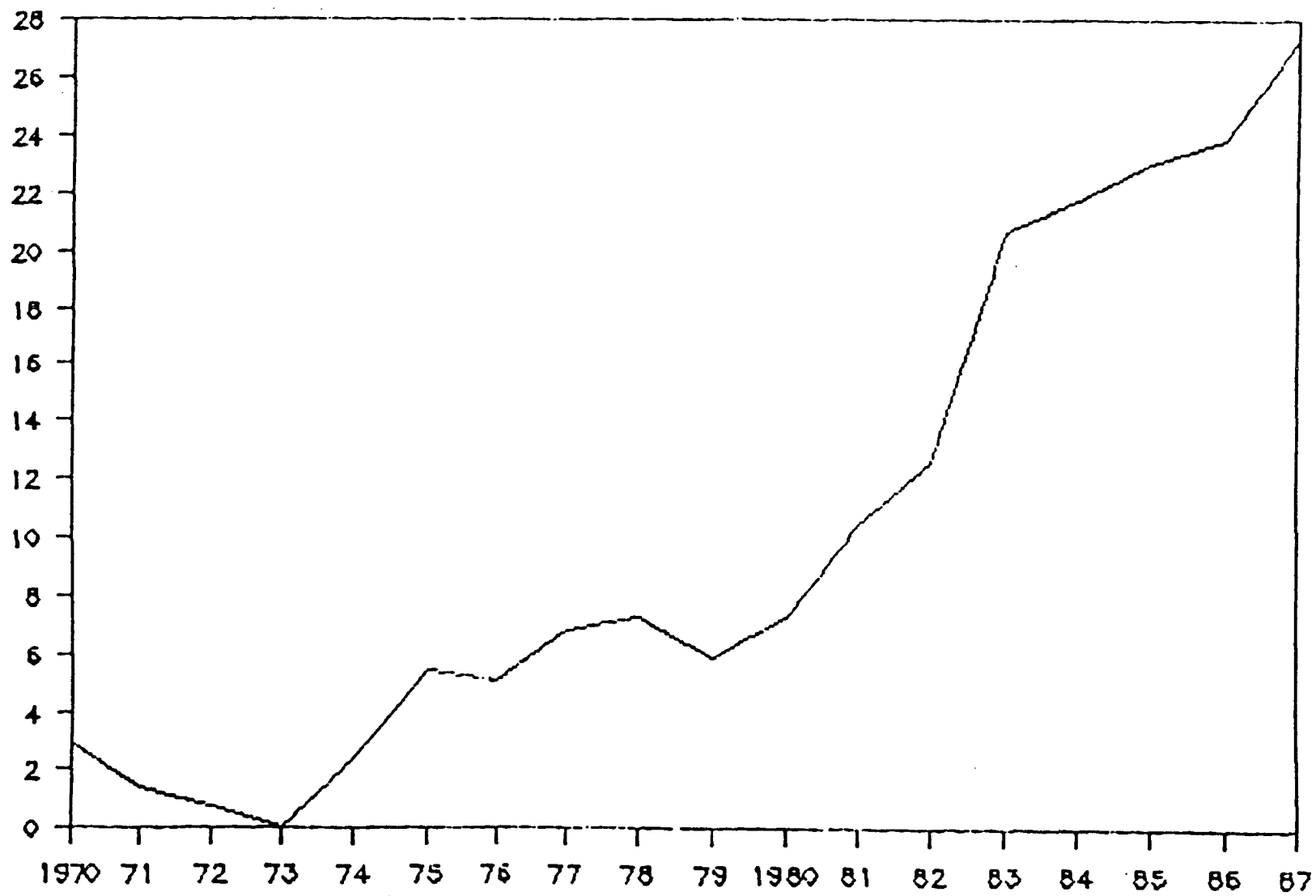
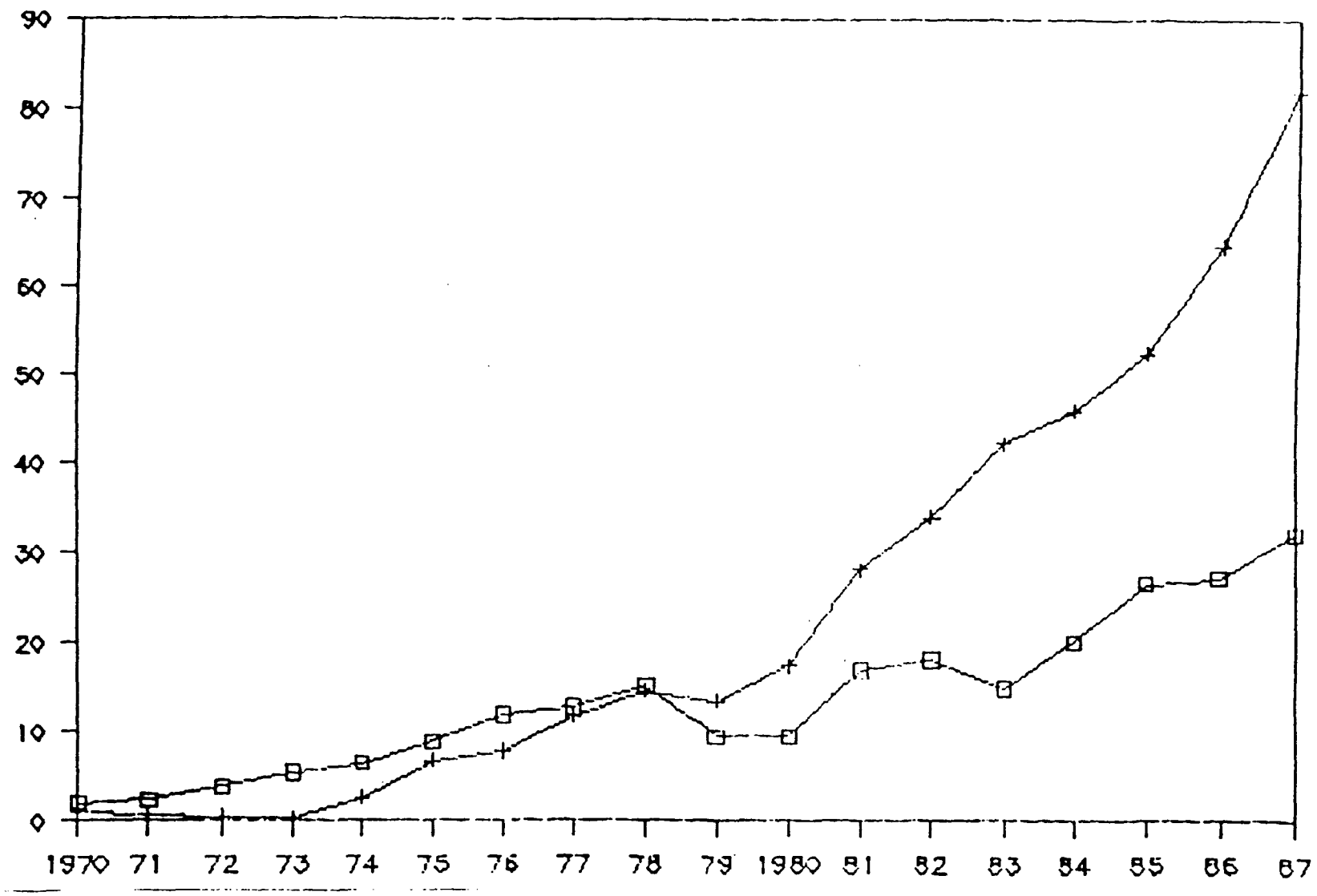


GRÁFICO E

DÍVIDA PÚBLICA
(US$ BILHÕES)



■ Títulos Públicos Fedeirais fora do Banco Central
(+)Dívida global do Governo Central e Banco Centro

BIBLIOGRAFIA

ASSIS, J.C. 1983 "A chave do tesouro, anatomia dos escándalos financeiros: Brasil 1974-1983". Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BIASOTO, Jr. Geraldo. 1989 "Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observaçôes sobre a ruptura do padrâo de financiamento do setor público". I.E./UNICAMP (Texto para discussâo Nº 7).

BRUGINSKI, DE PAULA, Tomás. 1987 "Estrutura e evoluçâo das contas fiscais. Relatorio FUNDAP, junho.

Cámara dos Deputados - Comissâo de Finanças e Mista de Orçamento. Palestra proferida pelo Dr. Pedro Pullen Parente, Secretário da SOF/SEPLAN em 27/04/89.

COSTA-FILHO, Alfredo. 1982 "O planejamento no Brasil" In: Pensamiento iberoamericano - Rev. de Economia Política. Madrid. ICI/CEPAL, Nº 2 julio-diciembre.

DAIN, Sulamis. 1988 "Crise fiscal e dilema distributivo", Rio de Janeiro, tese apresentada á Faculdade de Economia e Administraçâo da UFRJ para o concurso de Professor Titular.

FIORI, José Luis. 1986 "A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil - uma hipótese preliminar" IEI/UFRJ, fevereiro (texto para discussâo Nº 88).

IPEA/CEPAL. 1986 "Modernizaçâo autoritária: o empresariado e a intervençâo do Estado na economia". Brasília.

MAZZUCCHELLI, Frederico Mathias. 1989. Artigo da Gazeta Mercantil. "Renegociaçâo da dívida externa e uma urgente reforma fiscal". De 27 a 29/05/89.

OLIVEIRA, Rabrício A. 1985 "A crise do sistema fiscal brasileiro 1965-1983". Tese de Doutoramento apresentada no IFCH da INICAMP, Campinas.

OLIVEIRA, Rabrício A. 1987 "O sistema fiscal brasileiro: Evoluçâo e crise - 1965/85". In: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, 2(1).

Plano de Controle Macroeconômico. Brasília, SEAE-MINFAZ/SEPLAN, julho de 1987.

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-1989. Brasília, SEPLAN, novembro de 1985.

Programa de Açâo Governamental - 1987-1991. Brasília, SEPLAN, agosto de 1987.

Revista Veja - 07/06/89 e 19/04/89.

REZENDE, Fernando e DAIN, Sulamis. 1985 "Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais". In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 15(2): 307-326, agosto.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José R. 1987. Sumário das propostas para a formulaçâo do sistema tributário. In: Perspectivas da econômia brasileira - 1987. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

SEP-SP/SEADE. Análise de Conjuntura Econômica. Setembro/outubro de 1988, Nº 3.

TAVARES, María da Conceiçâo. 1987 "Reflexôes sobre o Estado e o planejamento" IEI/UFRJ, dezembro (Texto para discussâo Nº 154).

TEIXEIRA, Eduardo e BIASOTO Jr., Geraldo. 1988 "Setor público nos anos oitenta: Desequilíbrios e ruptura do padrâo de financiamento". IE/UNICAMP (Estudo especial).

VELASCO e CRUZ, Sebastiâo. 1989 "Política industrial e transiçâo no Brasil". Sâo Paulo, CEBRAP, março (Relatório de Progresso de Pesquisa - mimeo).

COORDINACION DE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO

Vladimiro Arellano *

---

* El autor fue Coordinador por Naciones Unidas del Proyecto "Desarrollo de Nuevos Sistemas del Presupuesto Público" ejecutado por el PNUD-OPE con el Gobierno de Venezuela-Oficina Central de Presupuesto entre los años 1982-87 . Actualmente, es ATP del Proyecto "Sistema Presupuestario de los Organismos Descentralizados", de los mismos organismos. Sin embargo, las opiniones y comentarios de este artículo son de su exclusiva responsabilidad. Caracas, noviembre de 1988.

INDICE

CUADROS DEL ANEXO

A. PRESENTACION

La coordinación de la planificación y el presupuesto es un tema relacionado con la eficiencia interactiva de ambos sistemas. Existen amplias áreas de la planificación, referidas al sector público, en las cuales se pueden esperar acciones conjuntas con el presupuesto; sin embargo, los esfuerzos realizados en diferentes países latinoamericanos y en distintas épocas no han sido exitosos, concluyéndose en la adopción de caminos independientes que en el fondo, consagran la aplicación de técnicas que no logran conjugar los problemas del desarrollo con el financiamiento a corto plazo. En años recientes se ha reactivado el interés de especialistas y gobiernos por un trabajo armonioso de ambas técnicas.

La renovada importancia de este tema en la coyuntura actual deriva de las dificultades que confrontan los países como consecuencia de la crisis de la deuda, que ha provocado la interrupción de los flujos del financiamiento externo y la contracción de las importaciones, con su secuela de desequilibrios financieros, presiones inflacionarias y severas limitaciones del crecimiento económico. En el campo de las finanzas públicas, la crisis de la deuda se ha traducido en una aguda escasez de recursos, el angustioso crecimiento de los servicios de la deuda pública, el peligro de empeoramiento de los servicios públicos y el debilitamiento del rol de las empresas del Estado como inversionistas relevantes en la estrategia de desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista de la solución de los problemas económicos y sociales del país, se piensa que la interacción de la planificación y el presupuesto puede mejorar la asignación de los recursos públicos, al contar con el respaldo de una visión más amplía de los objetivos - de las instituciones y de los programas, que se sustenta en el conocimiento interdisciplinario de los problemas que se busca resolver. Sin embargo, este no es el único beneficio de la coordinación entre la planificación y el presupuesto, pues también es posible hacer del presupuesto un instrumento macroeconómico, con lo cual se puede aspirar a una acción más efectiva del presupuesto en la coyuntura económica y una inserción más clara en los planes de desarrollo económico y social.

Para ver más claramente esa relación macroeconómica, téngase en cuenta que en el corto plazo el Gobierno debe adoptar un conjunto de decisiones en el terreno económico que tendrán efectos en la actividad productiva, en el empleo y en la distribución del ingreso nacional. Para lograr los mejores resultados, debe administrar el sistema económico controlando los desequilibrios de los flujos externos, monetarios y fiscales, de tal manera que el crecimiento económico sea estable. Si la evolución de tales flujos se altera y amenaza con efectos

depresivos y/o inflacionarios, será necesario introducir ajustes al funcionamiento del sistema económico para adaptarlo a las nuevas condiciones y si tal alteración deriva en efectos permanentes, será necesario hacer ajustes estructurales, que cambien las bases de funcionamiento de los flujos mencionados y así garantizar la estabilidad del crecimiento económico.

En el sector público se reflejan con mayor o menor intensidad los desajustas del sistema económico y por ello es necesario conocer a fondo la interrelación de los ingresos y los gastos públicos con los flujos externos y monetarios y los efectos de la ruptura del equilibrio del sistema económico. Sólo de esta forma es posible adoptar medidas correctivas en el campo de las finanzas estas medidas pueden ayudar a remover los efectos permanentes de los desequilibrios y, a menudo, evitar que los efectos negativos tiendan a agudizarse.

Por las razones anteriores, la coordinación de la planificación y el presupuesto debe encontrar su campo de mayor aplicación en el plano conflictivo del funcionamiento del sistema económico, evitando la profundización de los desequilibrios y apórtando medidas para su control y neutralización. Dichas soluciones a la larga contribuirán a la viabilidad del desarrollo económico y social y al mejoramiento de la distribución del ingreso nacional.

En lo inmediato se plantea el problema de cómo organizar el conocimiento del sector público para utilizarlo, tanto en la asignación de recursos como en su función de instrumento macroeconómico. En términos concretos esto dependerá de la implantación de un sistema de información del presupuesto público que alimente el sistema decisorio - del sector público; y a su vez, ampliar el sistema de formulación del presupuesto público, incorporando las decisiones macroeconómicas; y por último, fomentar un sistema permanente de seguimiento del presupuesto que permita actuar en el marco de las políticas coyunturales.

Un conjunto sistemático de este tipo, con su contrapartida de cambios en el sistema de planificación, creará las condiciones para la interacción de la planificación y el presupuesto.

En la actualidad todo esto es posible gracias a la utilización de los sistemas de computación que permiten el procesamiento, actualización y archivo de grandes masas de información. En términos más dinámicos, es también posible el seguimiento de la ejecución presupuestaria, procesando información en "tiempo eficaz", mediante la aplicación de modelos mixtos de datos y pronóstico. Estos procesos ni si quiera representan elevados costos, puesto que las instituciones emplean computadoras de todos tamaños y generaciones, de acuerdo

a las magnitudes de sus operaciones internas y de sus transacciones externas, lo cual cambia el problema de la dotación de equipos por el de diseño de sistemas y su aplicación en los diferentes centros primarios productores de datos. Sin embargo, la voluntad de impulsar estos sistemas tropieza a menudo con las dificultades de estructuras administrativas desadaptadas, instancias institucionales reacias a aceptar vínculos con sistemas centralizadores y otras rigideces y prejuicios que llegan a incluir cuestiones psico-sociales y burocráticas.

Este trabajo se propone entregar los resultados de experiencias colectivas y personales que apuntan a las cuestiones principales en el desarrollo de un sistema presupuestario público que debe insertarse - tanto en las decisiones macroeconómicas como en el mejoramiento de la eficiencia de las actividades del sector público.

Para facilitar su presentación, este trabajo está organizado en tres secciones. La primera proporciona un cuadro diagnóstico de las relaciones de coordinación entre la planificación y el presupuesto. La segunda sección analiza algunas proposiciones para mejorar la coordinación institucional y técnica. Y en la tercera sección se formulan proposiciones técnicas para mejorar y hacer más rigurosa la aplicación del sistema presupuestario actual, pero principalmente dirigidas a su ampliación en el campo de las decisiones macroeconómicas.

B. DIAGNOSTICO SOBRE LA COORDINACION DE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO

Estas notas se apoyan en una investigación realizada por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), cuyos resultados se presentaron en el XI Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en Costa Rica el año 1982 [2/]. El escenario de la investigación comprende a los países miembros y corresponde al período previo a la irisis de la deuda externa, razón por la cual no se evalúa en las respuestas a los cuestionarios el impacto que han producido en los sistemas presupuestarios y de planificación, los ajustes que ha sido necesario introducir en las finanzas públicas. No obstante, desde el punto de vista formal, la temática de la vinculación del plan-presupuesto no ha variado ostensiblemente por esa razón. La investigación se

---

[2/] Asociación Interamericana de Presupuesto Público. "Evolución, Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Presupuestarios y su Vinculación con la Planificación en América Latina", 1982.

realizó mediante una encuesta que contiene una variedad de temas propiamente presupuestarios, pero también incluyó los siguientes aspectos de la vinculación plan-presupuesto:

a) Marco macroeconómico para dimensionar los aspectos reales y financieros del sector público. En este punto se investigó específicamente sobre el uso del presupuesto económico nacional, la balanza de pagos, la programación monetaria y financiera y los balances de recursos humanos y materiales.

b) Instrumentos y metodologías de ensamble entre planes y presupuesto. En este punto se investigó el tipo de instrumentos técnicos empleados en la coordinación y las metodologías desarrolladas a esos efectos.

c) Orientaciones programáticas para la asignación de recursos. En este punto se hizo énfasis, en determinar las políticas empleadas en la fijación de las prioridades inter e intrasectoriales e inter e intraregionales, el diseño de las políticas de gasto público el diseño de mecanismos de estimación de las inversiones para su inclusión en el presupuesto.

d) Coordinación interinstitucional entre los organismos de planificación y de presupuesto. En este punto se indagó sobre los mecanismos de coordinación y su funcionamiento.

El análisis de las respuestas de los gobiernos a la encuesta de la ASIP es reveladora de una débil atención a la vinculación de la planificación y el presupuesto, como se puede apreciar en las siguientes referencias y comentarios.

I. MARCO MACROECONOMICO DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Las respuestas de los distintos países apuntan hacia un "marcado desequilibrio en cuanto a la elaboración y aplicación de los principales elementos que conforman el marco macroeconómico. Estos desequilibrios se explican parcialmente como consecuencia del desigual desarrollo de los países del área, de los diferentes problemas que confron tan sus economías, de las dimensiones de su comercio exterior, de la magnitud absoluta de la población y otros factores de carácter estructural.

En general, se hace un uso muy limitado del marco macroeconómico - en el trabajo de formulación del presupuesto, principalmente para darle un mayor realismo a las proyecciones de los ingresos y a la cuantificación de los componentes del gasto.

Sin embargo, con el sistema actual de formulación del presupuesto no es posible conocer las magnitudes macroeconómicas

del sector público, lo cual permitiría comprobar si efectivamente los resultados del presupuesto público apoyan los objetivos de la política económica. Aún con todas las imperfecciones que poseen las proyecciones y estimaciones del presupuesto público, las tendencias aportan una información valiosa en los campos de la oferta y la demanda agregada pública.

II. INSTRUMENTOS Y METODOLOGIAS PARA LA VINCULACION DEL PLAN Y EL PRESUPUESTO

En cuanto al desarrollo de los instrumentos de vinculación del plan y el presupuesto, se observa a través de la investigación de la ASIP que las "metodologías resultan insuficientes, predominando la vinculación de las estadísticas fiscales, con los sistenias de contabilidad gubernamental y las cuentas nacionales" 3/. Al parecer la evaluación anterior dest2ca la idea de la insuficiencia de los métodos, pero cabe preguntarse si es realmente esa la dificultad, o es que los métodos empleados por la planificación y el presupuesto no son coherentes en términos de tal vinculación.

En los intentos por lograr métodos vinculantes que hicieran posible el trabajo coordinado de la planificación y el presupuesto, se intentó sectorializar el presupuesto, para asignar recursos a los sectores comunes con el plan; "este método presenta la dificultad de la falta de operacionalidad del concepto de sector... que no tiene una traducción obvia en módulos de gerencia u operación de la Administración Pública" 4/.

En el terreno práctico, tal vinculación ha sido parcial o inexistente. En efecto, "en América Latina ha sido muy difícil lograr esa vinculación porque el tipo de plan tradicional no se presta (a ese propósito) y el tipo de presupuesto, incluidos los casos en que adoptó la técnica por programa, no respetó el aspecto sustantivo de la misma" 5/. Desde el punto de vista de la técnica, una eficaz vinculación del plan y el presupuesto se logrará mediante la vinculación de "Módulos Operacionales del Plan con Módulos Programáticos del Presupuesto" 6/, en otras palabras, se plantea darle al plan la estructura modular que tiene el presupuesto por programas.

3/ ASIP, Op. Cit.

4/ Carlos Matus "Política, Planificación y Gobierno". Publicación de la OPS, Washington D.C., 1987.

5/ Carlos Matus, Op. Cit.

6/ Carlos Matus, Op. Cit.

III. ORIENTACIONES PROGRAMATICAS PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS

Las orientaciones programáticas para la asignación de recursos han tenido un "desarrollo parcial" según la investigación de la ASIP. En efecto, "la definición de políticas tendientes a ordenar las prioridades están orientadas principalmente al ámbito sectorial y en menor medida al regional. Asimismo, las políticas de gasto público siguen igual tendencia en detrimento del aspecto regional" 7/. Este planteamiento refleja una gran preocupación sobre la dicotomía sectorial-regional en cuanto a la asignación de los recursos. En cambio, no se observa igual preocupación por los problemas económicos y sociales.

Es en el área de las orientaciones programáticas para la asignación de recursos donde pudieran constatarse cambios en los últimos años a propósito de la crisis de la deuda externa y la interrupción de los flujos de capital externo. La escasez de recursos puede haber afectado la calidad de los servicios públicos y los programas de inversión productiva de las empresas del Estado, así como el salario real de los funcionarios de las administraciones públicas y los niveles del mantenimiento y las reparaciones de las instalaciones públicas. Así mismo, pudiera afectar negativamente a los sectores más influidos por el crecimiento de la población.

IV. COORDINACION INSTITUCIONAL ENTRE LOS ORGANISMOS DE LA PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

La coordinación institucional, al parecer, no plantea problemas que impidan la coordinación plan-presupuesto y si ésta no se logra, no existe ninguna razón de peso para atribuirle un rol importante en tal fracaso. La investigación de la ASIP reconoce que la coordinación interinstitucional entre los organismos de planificación y de presupuesto muestra en buen grado de avance, las soluciones recaen en las "comisiones interinstitucionales (y sólo) excepcionalmente se utilizan otros mecanismos como son: juntas de vigilancia del proceso, secretariados técnicos, etc. 8/

No obstante, la coordinación debe estar fijada en torno a la materia sustantiva, es decir, cómo hacer de los planes y presupuestos unos instrumentos efectivos para el mejor desempeño de la economía en el corto plazo y en los programas de desarrollo económico y social y es en este punto donde surgen limitaciones

---

7/ ASIP, Op. Cit.

8/ ASIP, Op. Cit.

en las técnicas aplicadas la planificación y al presupuesto. Estos temas serán tratados en los próximos capítulos.

C. PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA COORDINACION INSTITUCIONAL Y TECNICA DE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO

La coordinación de la planificación y el presupuesto debe guiarse por el criterio de una mejor utilización de los recursos y de las capacidades del sector público en la coyuntura y el desarrollo económico. Los problemas de la eficiencia de la aaministración pública y del rol productivo de las empresas del Estado son elementos importantes de la coordinación. Por otra parte, los efectos macroeconómicos de las actividades del sector público que no han sido apreciados en todas sus manifestaciones en las políticas de corto plazo ni en el propio diseño de la política presupuestaria, deberán ser incorporados con lo cual se evitará que "aspectos aislados del gasto público (induzcan) a elaborar presupuestos de gastos corrientes y de desarrollo ad hoc, lo que impide asignar y utilizar del mejor modo posible los recursos" 9/. Esta visión más amplia del presupuesto se debe traducir también en la posibilidad de mejorar la gestión financiera del sector público, mediante la elaboración de una política fiscal que evite los desequilibrios y contribuye a alcanzar objetivos económicos y sociales a mediano plazo. En el plano de las técnicas empleadas en la asignación de recursos, se plantea reforzar y darle mayor rigor a la aplicación de la técnica del presupuesto por programa, así como una utilización más extendida de la selección de proyectos mediante la aplicación de las técnicas de evaluación y de los análisis de costos y beneficios sociales.

En el plano de la coordinación institucional se debe incluir no sólo la participación de los organismos de planificación y presupuesto, sino además de todos los organismos financieros, tales como los encargados del crédito público, de la Tesorería y los organismos públicos de fomento. La coordinación de los enfoques convergentes de estas instituciones permitirá "prever la evolución de las variables económicas claves y evaluar y seleccionar programas y proyectos" 10/.

Otro aspecto de la coordinación institicional se refiere al seguimiento del presupuesto. También en este campo se comprueba

---

9/ FMI, "La Aplicación Eficaz de la Política Fiscal Exige una Mejor Gestión de las Finanzas Públicas". Boletín del FMI (20-06-88).

10/ FMI. Artículo citado.

la utilidad de la integración de los esfuerzos de las instituciones de la planificación, del presupuesto y de los órganos financieros. Toda la acción coyuntural y sus rectificaciones dependerán del aporte de estas instituciones al conocimiento y análisis oportuno de lo que está ocurriendo con los programas de inversiones, con el gasto, con el financiamiento y con los resultados de la gestión presupuestaria.

Sin embargo, la fórmula más eficaz y flexible para mejorar la coordinación de la planificación y el presupuesto radica en el desarrollo de las técnicas que se apliquen en la elaboración y en la interacción de ambos instrumentos. En el campo de las técnicas presupuestarias, se deberá dar una elevada prioridad al sistema de información de la ejecución del presupuesto y en el campo propio de la formulación del presupuesto, desarrollar una técnica que incluya los aspectos macroeconómicos y de planificación. Tanto las nuevas técnicas como el sistema de información deberán ajustarse a los siguientes criterios: (1) el carácter global de las finanzas públicas, de acuerdo al cual son los grandes agregados de los ingresos, los gastos y sus resultados - los factores determinantes de los efectos de las políticas públicas; (2) los sistemas de información, de programación y de seguimiento del presupuesto deben responder a las estructuras del análisis económico y financiero; (3) los sistemas deben contar con métodos de previsión y proyección de las actividades del sector público, necesarias en los frecuentes casos en que se disponga sólo parcialmente de la información necesaria; y (4) la programación de los sistemas de información, de formulación y segaimiento del presupuesto público debe responder a un calendario operacional que incluya en forma transparente la actividad de coordinación de instrumentos e instituciones y la revisión y ajustes de las políticas aplicadas.

Para llegar al desarrollo de estos onstrumentos es necesario revisar y reformar los sistemas de clasificaciones presupuestarias y los catálogos de cuentas de los estados financieros, empleando los criterios del sistema de cuentas nacionales, de tal modo que exista coherencia entre los sistemas de cuentas públicas y los sistemas de cuentas de mayor rango y amplitud. Del mismo modo es necesario revisar y complementar la contabilidad gubernamental, con el fin de producir la información necesaria para la administración financiera y económica del Gobierno, a través de la contabilidad del gasto causado [11/].

11/ Normalmente, distintas dependencias del Estado procesan los registros contables de los compromisos y disponibilidades del presupuesto, así como los registros de control interno y de pagos, pero a menudo los registros contables del gasto causado son sólo parcialmente procesados o directamente inexistentes.

Principalmente por efecto de las obligaciones legales, los sistemas de formulación, seguimiento e información del presupuesto público se han centrado en el presupuesto gubernamental. No obstante, se dictan normas sobre la preparación, presentación y aprobación de los presupuestos de las empresas y organismos descentralizados. Este sistema ha derivado en una clara relación entre los gastos e ingresos públicos y sus efectos financieros directos. Pero existe un interés creciente en los efectos indirectos que ejercen esos mismos ingresos y gastos y que bajo distintas modalidades actúan sobre el nivel de la actividad económica, el empleo, el nivel de precios, la inversión, las importaciones y exportaciones, los saldos de capital de la balanza de pagos, la oferta y la demanda monetaria, la distribución del ingreso nacional, etc. La cuantificación de estos efectos indirectos, requerirá de modelos agregados que harán más fluída la coordinación con la planificación.

El presupuesto consolidado es uno de estos modelos agregados, que comprende la totalidad del sector público y procesa información financiera, física y de los recursos humanos asignados a cada una de las jnstituciones públicas. Se basa en los presupuestos aprobados de todas las instituciones y empresas del sector público y su presentación podrá contener las estructuras y agrupaciones más útiles para el análasis: sectores y/o empresas o institutos autónomos afines, agrupaciones institucionales (por ejemplo, empresas públicas no financieras), etc. La presentación formal de este modelo incluye dos modalidades, el presupuesto acumulado, que es la sumatoria de todos los presupuestos institucionales y el presupuesto consolidado que excluye las duplicaciones del anterior. Además presenta los detalles de la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de financiamienio 12/.

Sin embargo, la solidez del sistema presupuestario y la viabilidad del trabajo conjunto con la planificación dependerá de un sistema de información coherente para varios años, con una estructura y contenido compatibles. Para estos fines es necesario elaborar anualmente la cuenta consolidada del sector público, que contenga los resultados de la ejecución del presupuesto en ese período. Esta cuenta tendrá una estructura similar al presupuesto consolidado y comparará el grado de cumplimiento del presupuesto con relación a la ejecución, proporcionando además información sobre la gestión presupuestaria.

12/ Esta consolidación es imperfecta, pues no elimina las transacciones comerciales entre las propias empresas del Estado y las Administraciones Públicas.

Necesariamente estas proposiciones, deben considerar la conveniencia de someter a evaluación el sistema de presupuesto de las empresas públicas e institutos autónomos que cumplen funciones empresariales, a fin de asegurar que los diseños metodológicos de la formulación de dichos presupuestos sea compatiblecon los instrumentos económico-financieros que se están empleando en los análisis del presupuesto. Asimismo, es importante someter a examen los métodos de fijación de precios o tarifas de los bienes o servicios producidos por estas empresas, así como los métodos de determinación de las transferencias del Fisco a los institutos autónomos en función de los objetivos y metas a alcanzar; y en los aspectos sustantivos, el examen de las perspectivas financieras a mediano plazo de las empresas y la incidencia de los programas de inversión sobre los recursos globales disponibles.

Entre las nuevas técnicas destinadas a formular el presupuesto público y lograr una mejor coordinación con la planificación, se cuenta el "presupuesto exploratorio", en la cual se funde una amplia utilización de las técnicas de proyección con el manejo de la información disponible sobre los programas de funcionamiento y de expansión de las empresas públicas y los institutos autónomos, los planes de los niveles de gobierno y las técnicas de consolidación del presupuesto público, de análisis y medición de los efectos económicos y financieros y de diseño de las políticas públicas. Esta técnica se basa en un trabajo de análisis y proyecciones del presupuesto desde el nivel institucional hasta el nivel de los agregados presupuestarios. El presupuesto exploratorio tiene por objetivo establecer el marco de referencia para formular el presupuesto.

El seguimiento del presupuesto público puede lograrse mediante un sistema de registros de la ejecución del presupuesto de un grupo de unidades altamente representativo del total de los ingresos y del gasto público, seleccionando aquellas unidades que poseen mejores sistemas contables y administrativos. Así por ejemplo, es posible llevar un sistema de seguimiento que incluya el presupuesto de la administración central, de algunos organismos financieros del Estado altamente representativos de esa área y las principales empresas productoras del Estado. Así es posible, disponer de un "modelo restringido" que aporte información de un 70% al 80% del universo y aún más representativo en cuanto a los indicadores estratégicos, tales como el ahorro y el déficit del sector público, la demanda agregada pública y el financiamiento interno y externo. Esta información se complementa con los registros de crédito público, sobre los servicios de la deuda pública y los desembolsos de los préstamos internos y externos; y con los registros de los activos líquidos en poder del público, en relación a las variaciones del crédito interno al Gobierno. Este método de seguimiento del presupuesto público crea un espacio importante a la coordinación con la planificación de corto plazo.

La tendencia a considerar al presupuesto público como un instrumento de corto plazo, no es un obstáculo al estudio de las perspectivas a mediano plazo del financiamiento y de los gastos estables comprometidos en los servicios públicos y en los programas de inversión de las empresas públicas. Estos estudios a mediano plazo permiten examinar los cambios estructurales de las finanzas públicas.

Las instituciones públicas comprometidas en la prestación de servicios a la población, deben estructurar sus planes a mediano plazo contemplando no sólo el crecimieqto de la población, sino de manera muy destacada los planes de reorganización y racionalización de tales servicios junto a los programas de mejoramiento de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, con el componente de mantenimiento y reparaciones debidamente estudiado.

Estas proposiciones sobre el presupuesto público crean condiciones técnicas e institucionales para un mejor desempeño de la administración económica y financiera del presupuesto y en consecuencia un significativo aporte a la coordinación con la planificación.

D. LAS TECNICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

I. INTRODUCCION

El conocimiento de las estructuras y del funcionamiento del sector público, alcanzado en los últimos años, se ha logrado gracias a la aplicación de nuevas técnicas en la programación y en el análisis del presupuesto. A su vez, estas técnicas han generado la necesidad de nuevos sistemas de información y de investigación económica en torno a los efectos del presupuesto. Sin embargo, estos avances no han mejorado la coordinación de la planificación y el presupuesto.

La falta de convergencia entre ambas técnicas se debe a que los <u>métodos</u> para la acción coordinada de la planificación y el presupuesto no han encontrado una solución técnica compatible. En efecto, los planes normativos por sectores no encuentran un instrumento de coordinación adecuado en el presupuesto por programas; para solucionar esta incoherencia se concibió la idea de implementar la apertura programática con la sectorialización del presupuesto, lo cual ha encontrado dificultades técnicas para su aplicación e incoherencias en la estructura institucional. Sin embargo, cuando el plan normativo por sectores trabaja con un inventario de proyectos de inversión, la coordinación con el presupuesto por programas se facilita en cuanto a la inversión. Más recientemente han surgido

proposiciones para la aplicación de un nuevo método de planificación, sobre la base de una tecnología situacional modular, la cual genera fórmulas más expeditas de coordinación con el presupuesto por programas. No obstante, la propia técnica del presupuesto por programas debe ser mejorada, elaborando los programas sobre la base de productos terminales bien diferenciados 13/. En esta fórmula la vinculación de la planificación con el presupuesto se logra a través de los módulos del plan con los módulos del presupuesto 14/.

En los problemas de vinculación del plan y el presupuesto, también están involucradas las técnicas de selección de proyectos y la justificación de los programas de actividades. En efecto, como consecuencia de los problemas de vinculación aludidos, también se ha venido aplicando una técnica menos rigurosa en la selección de los proyectos públicos de inversión y en este tema la planificación tiene una responsabilidad similar a la del presupuesto en la exigencia de técnicas más rigurosas, incluyendo en este caso la selección intersectorial de proyectos. En cuanto a la técnica de presentación de los programas se trata de aplicar como punto de partida en el análisis la justificación con "base cero" de dichos programas, lo cual no está excluido en la técnica del presupuesto por programas.

Pero también, desde el punto de vista de los grandes agregados del presupuesto público, las decisiones deben concebirse en el cuadro macroeconómico, a fin de garantizar que la movilización de recursos y su asignación responda a consideraciones económicas y financieras. Esta nueva forma de ver las finanzas públicas hace que "la política fiscal sea un instrumento de política macroeconómica esencial, por lo cual, cuando es inadecuada, la economía suele desequilibarse y paralizarse 15/. El desarrollo de la técnica, desde este punto de vista, busca una respuesta conveniente en relación a los efectos del presupuesto sobre los equilibrios económicos; en este plano es un elemento de la coordinación del plan y el presupuesto. Por otra parte, la técnica del presupuesto por programa no confina al corto plazo al presupuesto, puesto que las decisiones que se

---

13/ C. Matus, M. Makón y V. Arrieche. "Bases Teóricas del Presupuesto por Programas", Asociación Venezolana de Presupuesto Público (AVPP), 1979).

14/ Carlos Matus, Op. Cit. En el capítulo sobre el sistema de presupuesto por programas (5 h) se encuentra una exposición sistemática sobre la vinculación plan-presupuesto y una propuesta alternativa.

15/ FMI. "La aplicación Eficaz de la Política Fiscal Exige una Mejor Gestión de las Finanzas Públicas". Boletín del FMI, (20-06-88).

adoptan en cuanto a la asignación de recursos comprometen el futuro. Por ello, la medición de los costos de los programas se extiende a varios años, al igual que las inversiones del Gobierno en infraestructura y de las empresas públicas en la ampliación de la base productiva. Pero aún más, en diferentes escritos recientes se encuentran referencias a la necesidad de la planificación a mediano plazo del presupuesto público, como un ejemplo citamos la siguiente: "idealmente, la planificación fiscal impone la formulación de un programa escalonado de inversiones, proyecciones de las necesidades de gastos ordinarios y una evaluación de las disponibilidades de ingresos y de las necesidades de empréstitos por 3 a 5 años, todo ello en un marco macroeconómico coherente" 16/.

En un plano coyuntural los programas de ajuste de las finanzas públicas se ocupan fundamentalmente del déficit del sector público, el cual efectivamente ha sido importante en la expansión monetaria y en la inflación en diversos países del área. Este solo hecho impone la necesidad de desarrollar la técnica del presupuesto consolidado. Pero debe ser consideradas y conjugadas tanto en términos del presupuesto como en términos de la política económica. Entre las alternativas a considerar se cuentan: los impuestos, los precios, la reducción de los gastos corrientes y/o de capital y las formas del financiamiento.

Por otra parte, el estudio de las condiciones bajo las cuales se aplican las políticas de ajuste y los planes de desarrollo económico en el sector público, requieren de una información macroeconómica coherente para un período de varios años, que permita hacer los estudios económicos y financieros. A esta necesidad obedece la elaboración de la cuenta consolidada del sector público.

La planificación del sector público, o más limitadamente, el problema de cómo organizar el sistema de cuentas proyectadas del sector público, está asociado a diversos temas tales como: los efectos del ingreso y del gasto público sobre la oferta a causa de cambios en la política fiscal; los efectos de la demanda pública sobre el nivel de actividad económica; el impacto del déficit público sobre la expansión monetaria, la balanza de pagos y la inflación; y en fin, la aplicación de alternativas en materia de ingresos y de gastos, ante las situaciones coyunturales cambiantes. Todo esto ha llevado a la idea de elaborar anualmente el presupuesto exploratorio del sector público.

16/ C.W. Gray y J.F. Linn. "Mejoramiento de las Finanzas Públicas para el Desarrollo". Finanzas y Desarrollo. Septiembre 1988.

El propósito fundamental de este capítulo es ilustrar sobre la aplicación de las técnicas presupuestarias que se han venido desarrollando en los últimos años para hacer más efectivas las acciones gubernamentales. Por una parte se trata de reivindicar el sentido y los alcances de la técnica del presupuesto por programas, por otro colocar el presupuesto en su perspectiva macroeconómica y ponderar si tales técnicas son útiles para alcanzar estos objetivos, que constituyen el aporte del presupuesto en su vinculación con la planificación.

II. TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. EVALUACION Y REDEFINICIONES

La experiencia de la aplicación del presupuesto por programas no deja satisfechos a los teóricos del sistema ni a los responsables de su aplicación. Sin embargo, son muchas las críticas que se han formulado y pocas las iniciativas tendientes a actuar sobre las causas de sus deficiencias o desviaciones. Como este tema está relacionado con la coordinación del plan y el presupuesto, a continuación se recogerán algunas de las críticas y se examinarán algunas de las fórmulas para superarlas.

1. Críticas al Sistema Planificado de Presupuesto por Programa (SPPP)

El sistema de presupuestos por programas surge de una visión crítica del presupuesto tradicional, en el cual "los administradores (tomaban) habitualmente como punto de partida el presupuesto del año anterior y (añadían) los proyectos, programas y el personal deseado, tras lo cual se (ocupaban) de justificar únicamente el incremento producido [17]. Sin embargo, esta crítica también ha sido formulada al SPPP, aduciéndose que una vez establecidos los programas, no son nuevamente sometidas a evaluación las justificaciones que les dieron origen, ni tampoco se comprueba, si las estructuras que sustentaron sucesivas aprobaciones han cambiado.

Sin embargo, no puede admitirse una crítica tan demoledora sin revisar las características del SPPP, las cuales se pueden resumir en los siguientes puntos:

"a) Identificación y examen de los fines y objetivos de cada una de las principales áreas de la actividad pública.

17/ W.C. Letzkus "Sistemas de Presupuestación en Base Cero y por Programas: ¿Cuáles son sus diferencias conceptuales?". Revista Hacienda Pública Española Nº 85, 1983.

b) Identificación y formulación de alternativas (programas) para alcanzar esos objetivos.

c) Análisis de los resultados (del) programa... en términos de sus objetivos.

d) Medición del costo total del programa a lo largo de varios años, en vez de considerar un solo año.

e) Análisis de las alternativas existentes para encontrar los medios más eficaces en téíminos de costos (para alcanzar el objetivo)"18/.

Cada año, las autoridades del Gobierno deben exigir a las dependencias institucionales a cargo de los programas del sector público, dar respuesta en la formulación del presupuesto a una serie de interrogantes sobre las actividades y las inversiones institucionales. Agunas de estas actividades pueden considerarse como estables e indiscutibles, mientras que otras requerirán un intenso trabajo de análisis y cálculo de alternativas. Actualmente, buena parte del trabajo de análisis y de justificación de alternativas se realiza débilmente o simplemente se omite. En alguna medida, esta limitación se explica teniendo en cuenta que esta técnica suponía la existencia en paralelo de un sistema de planificación, en teoría, los planes y los programas debían guiar al presupuesto, pero en la práctica éste continuó conduciendo a planes y programas 19/. Tal vez mas correctamente, el presupuesto no contó con ese apoyo, desvirtuándose su justificación técnica. El SPPP introduce una innovación importante con la medición del costo del programa para varios años, pues proporciona las bases de la programación financiera a mediano plazo que pudiera crear condiciones para la planificación a mediano plazo del sector público.

En cuanto a la gestión de los recursos públicos, el SPPP es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por objetivos... (que) debe satisfacer necesidades fuera de un espacio institucional" 20/; en este sentido es un "instrumento de gestión adecuado para racionalizar las decisiones presupuestarias" 21/ del Gobierno. En síntesis, este concepto de

---

18/ W.C. Lezkus. Op. Cit.

19/ W.C. Lezkus. Op. Cit.

20/ C. Matus. Op. Cit.

21/ Madeleine Convay "Aspectos Positivos y Negativos del Sistema Presupuestario..." Revista Hacienda Pública Española, Nº 85, 1983.

asignación de recursos permitirá asociar la gestión y la eficiencia en el uso de los recursos. Obviamente los métodos de gestión en el sector público deben ser usados de la manera más intensiva para asegurar la eficiencia de los servicios y de la producción, la cual se hará cada vez más exigente con el desarrollo económico y social. Para ilustrar esta afirmación, es útil revisar los tres principios de eficiencia de la administración del Estado en Francia:

"a) La administración debe estar en armonía con su medio económico y social.

b) Debe proveer a la sociedad de aquellos servicios que ésta le demande para un correcto funcionamiento y desarrollo; y

c) El funcionamiento interno de la administración debe ser, al menos; tan bueno o de igual calidad al de las actividades e instituciones privadas a las que debe guiar y ordenar" 22/.

Otros aspectos de las críticas al SPPP se refieren a la carencia de vinculación con la teoría económica y con la planificación. En ambos sentidos se han realizado trabajos que representan contribuciones al conocimiento de las potencialidades y las limitaciones actuales del SPPP.

El sector público está constituido por un amplio y complejo sistema de producción de bienes y servicios; las tecnologías de producción "surgen de las relaciones de insumo-producto y de las relaciones de condicionamiento" 23/ de carácter institucional. Las acciones operacionales llevan a cabo la producción e involucran una relación insumo-producto; la acción presupuestaria es la agregación o combinación de acciones operacionales, cuyo objetivo ha sido definido por una política presupuestaria; si la acción presupuestaria es relevante se constituirá en torno a ella un centro de gestión productiva. De esta forma se completa el ciclo de la producción en un ente público. Reconocer en la práctica del SPPP este conjunto de relaciones conducirá a un sistema dinámico de gestión de los recursos públicos y de eficiencia en las actividades del sector público.

Por su parte, la vinculación del SPPP y la planificación tiene dos planos: (1) las relaciones macroeconómicas en las cuales se insertan los agregados del sector público; y (2) la vinculación del plan y el presupuesto a nivel de las políticas y acciones presupuestarias. Sobre estos temas se plantea una

---

22/ María Rubio "Presupuestos: Dimensión Comparativa de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Japón". Revista Hacienda Pública Española, Nº 85, 1983.

23/ C. Matus, M. Makón y V. Arrieche, Op. Cit.

respuesta diferida; para el primero de ellos, en el tratamiento de los "presupuestos exploratorios" y para el segundo en el capítulo destinado al "presupuesto consolidado".

2. Algunas sugerencias para una mejor aplicación del Presupuesto por Programas

Sin ánimo de fijar un catálogo de recomendaciones, se puede sostener que el SPPP no está operando de acuerdo a sus definiciones básicas, tampoco lo está haciendo con el rigor establecido en sus procedimientos y, en consecuencia, presenta limitaciones para una vinculación efectiva con la planificación. Las sugerencias para mejorar estas limitaciones son las siguientes:

a) La aplicación rigurosa del SPPP a los presupuestos institucionales puede ser selectiva. A estos efectos, anualmente las autoridades del área de planificación y finanzas podrían fijar un listado de las instituciones que harán una presentación especial de sus presupuestos por programas. Esta presentación sobre "base cero" justificará las actividades y los proyectos de inversión de acuerdo a las prioridades de la política y del plan, aplicando las técnicas de costo-beneficio y evaluación de proyectos en un programa para varios años.

b) Este criterio de selectividad también puede ser aplicado por sectores de acuerdo a las necesidades económicas o sociales prioritarias y en coordinación con los planes respectivos. Para ello de común acuerdo las autoridades de planificación y finanzas fijarán estas áreas prioritarias así como los requerimientos de esas presentaciones.

c) El sector público debe organizarse para planificar a mediano plazo su funcionanliento y desarrollo. En una primera etapa debe estructurar un plan financiero, con estimaciones globales del ingreso y gasto corriente, de la inversión y del endeudamiento. Estos planes en el futuro podrán contener el tratamiento metodológico para los problemas que se identifiquen y las soluciones interinstitucionales que se acuerden. Este plan del sector público será un vehículo de coordinación con la planificación, en cuyo marco macroeconómico global encontrará una referencia válida para estudiar sus propias alternativas.

III. PRESUPUESTO EXPLORATORIO DEL SECTOR PUBLICO

El presupuesto exploratorio tiene por objetivo llenar un vacío en la tecnología del presupuesto público, al propiciar la formulación de un modelo integral que explique el comportamiento de los agregados del presupuesto público en la economía. En este modelo se busca la representación más amplia de la "institución pública", la cual lleva a la práctica las políticas del Gobierno, en consonancia con las fuerzas del mercado. Como instrumento global, el sector público contribuye al ajuste del sistema económico de acuerdo a unos objetivos decididos por el Gobierno; éste es uno de los principales objetivos del presupuesto exploratorio.

Este modelo se construye sobre estructuras analíticas y datos útiles en la definición de las políticas presupuestarias, pues al estimar y proyectar los resultados de la gestión financiera del sector público, hace posible la adopción de medidas correctivas cuando las tendencics contradicen los objetivos de las políticas de más amplio alcance, entendiéndose que la política presupuestaria es parte de la política económica.

El presupuesto exploratorio, trabaja con la información disponible sobre programas y proyectos, procesa y analiza las tendencias de las actividades y proyecta sus resultados con los cuales configura el marco cuantitativo del modelo. En consecuencia, el trabajo fundamental se centra en el análisis crítico de las iniciativas de las instituciones y empresas y de los resultados de su gestión administrativa y financiera.

El presupuesto exploratorio ha sido concebido como un ejercicio previo a la formulación del presupuesto y su preparación descansa en los esfuerzos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). En las estructuras que sustentan a esta Oficina se dispone de los antecedentes y la experiencia necesarias sobre los planes y programas de las instituciones públicas.

1. Antecedentes Institucionales para el Presupuesto Exploratorio

En la preparación del prejupuesto exploratorio se recurre a antecedentes de carácter general como el contenido de los planes de desarrollo económico y social del país y los lineamientos de los planes operativos, que normalmente serán formulados en fechas similares a las del presupuesto exploratorio. Con estos antecedentes se define un núcleo de criterios con vistas a la asignación de los recursos públicos y a la determinación de las fuentes de los recursos, los cuales formarán parte de la política presupuestaria exploratoria. Estos criterios son por una parte bastante generales, en el sentido de fijar las

orientaciones básicas del presupuesto, pero en otro sentido son específicos, pues identifican las áreas, sectores y problemas, objetos de la asignación de recursos. Estos antecedentes son exógenos en la forma, pues son preparados por las instituciones encargadas de la planificación, sin embargo, contienen antecedentes sobre el presupuesto público.

En este sentido, es necesario conocer los criterios de la estrategia del sector público. Debe admitirse que en su conjunto el sector público funciona y se desarrolla de acuerdo a una estrategia, formulada explícita o implícitamente por las autoridades del Gobierno. Algunas de estas definiciones están contenidas en los planes de desarrollo, como ocurre con los programas de expansión de las empresas públicas básicas y las denominadas estratégicas; otras definiciones se refieren al papel que los planes de coyuntura económica le atribuyen al gasto público desde el punto de vista de la demanda agregada; otro perfil de la estrategia se refiere al pago de los compromisos públicos, tales como los servicios de la deuda pública. Sin embargo, existen una serie de aspectos de la estrategia que requieren investigación, como es el caso de la calidad y cantidad de los servicios públicos, la situación financiera de las empresas públicas, el significado económico y financiero de las transferencias corrientes y los subsidios económicos y sociales. En definitiva, se trata de determinar los rasgos fundamentales de la estrategia de funcionamiento y desarrollo del sector público, a la luz de lo ocurrido en los años recientes. Es obvio, que la estrategia para el futuro deberá hacer proposiciones concretas con sentido correctivo cuando corresponda.

En las proyecciones del presupuesto público se debe aplicar la política económica del Gobierno, en temas como el nivel de actividad, precios y tarifas, costos y salarios, empleo, inversiones, balanza de pagos y endeudamiento externo. En un cronograma normal, la política económica del gobierno para el año del presupuesto, todavía no ha sido revisada, por lo cual, es necesario disponer de una versión provisional ajustada a la situación actual. Con tales elementos se prepara el perfil macroeconómico, el cual será aplicado como criterio uniforme en las proyecciones pertinentes de todos los organismos del sector público (ver Cuadro Nº 4).

Las proyecciones de los presupuestos de las empresas públicas y de los institutos autónomos que cumplen funciones empresariales deben ajustarse a la estrategia de desarrollo de la institución, la cual se expresa en los programas de acción o de actividades, los programas de expansión y de inversiones en activos fijos y los programas de mejoramiento de la eficiencia en los ámbitos tecnológico y administrativo. Las demandas financieras de estos planes y programas deberán conciliarse con las políticas financieras del Estado.

Las proyecciones de los presupuestos de los organismos centrales y de los entes descentralizados que no cumplen funciones empresariales, deben adoptar como criterio básico la justificación actual de las actividades que desarrollan. En este sentido, la metodología del análisis dependerá del tipo de servicios que producen. En el caso de los organismos que cumplen funciones de dirección superior del Estado, el examen se referirá a los métodos con los cuales cumplen esas funciones, es decir si los métodos empleados son los más adecuados, modernos y económicos; esto supone una revisión de la organización, la planificación, la administración y la coordinación de las actividades. Tales interrogantes adquieren otra perspectiva cuando se trata de instituciones que prestan servicios públicos, en este caso el examen se refiere al impacto del crecimiento de la población y al programa de atención y de inversiones necesarias para hacer frente a las nuevas demandas; pero ¿qué ha ocurrido en los años recientes con los servicios prestados a la población?, del examen de este tema también se derivan acciones e inversiones correctivas.

En general, el presupuesto de los Ministerios, Empresas, Institutos Autónomos y otras entidades públicas, debe servir como instrumento para el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos. A menudo las críticas al sector público, se refieren en el fondo a la desatención de la "función de producción" de los entes públicos, lo cual es causal de ineficiencia e incumplimiento de sus objetivos. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la prelación en la asignación de recursos, debe considerar en primer término la dotación de los recursos necesarios para el funcionamiento normal de los servicios públicos, sólo después de cumplir este objetivo, se emprenderán nuevas actividades y se financiará la expansión de tales servicios. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento de la población usuaria no necesariamente requiere expansión de las instalaciones y los servicios; las escalas de producción óptimas admiten la atención de parte del crecimiento de la población, siendo posible y también necesario cada cierto tiempo introducir procesos de reorganización y racionalización de los servicios, para superar los escollos estructurales que impiden una utilización más eficiente de los recursos públicos.

El sector público exportador apoya la balanza de pagos y las finanzas públicas. Representa a una amplia gama de actividades productoras de bienes y servicios, con una significación distinta en cada uno de los países del área. Paralelamente, el sector público es importador de bienes y servicios, principalmente para satisfacer requerimientos de las empresas públicas, las cuales implantan nueva técnología y, a su vez, insumen materiales y servicios en la operación de las actividades productoras. La cuenta de capital del sector público muestra básicamente los desembolsos del crédito externo recibido en el país y las amortizaciones de la deuda externa, a la cual también

corresponden importantes servicios por concepto de intereses. La recolección sistemática de todos estos elementos permite ayudar a la confección del presupuesto exploratorio y eventualmente a la del presupuesto de divisas del sector público.

Otro tema importante del presupuesto exploratorio lo constituyen las inversiones públicas que en una economía mixta responden a la estrategia del desarrollo económico y social del país. En el ámbito de la industria, los programas de inversión de las empresas públicas responden a variados criterios de la estrategia de desarrollo de las actividades productivas, orientadas a la creación o ampliación de la base de la producción de bienes de uso interno masivo, sustituyendo importaciones y/o generando excedentes exportables, formando industrias básicas para fomentar el desarrollo de la actividad industrial privada y las inversiones estratégicas donde el sector privado no dispone de suficientes excedentes y/o capacidad de endeudamiento para realizarlas. En cuanto a los sectores de servicios, las empresas públicas invierten en infraestrnctura social y en el fomento de la actividad económica, orientándose las primeras por la demanda de servicios públicos tales como la salud, la educación, la vivienda social, el agua y los servicios sanitarios, a las cuales se unen las inversiones en urbanismo y vialidad urbana y rural; por su parte, las inversiones en el fomento de la actividad económica se dirigen a los servicios de transporte y comunicaciones y comercialización. A menudo las inversiones de infraestructura cumplen tanto con objetivos de fomento de la producción como de beneficio social, como es el caso de la electricidad y el transporte.

El crédito público juega un importante papel en la extensión de las actividades productivas y de servicios del sector público. En general, las inversiones públicas debieran financiarse con crédito externo o interno y los servicios de la deuda debieran ser pagados con la renta de las inversiones. Cuando por razones de política económica dicha renta resulta insuficiente, los cargos por servicios de la deuda deben ser pagados por el Fisco. El registro de la deuda responde a las disposiciones de la Ley de Crédito Público de cada país, según la cual los préstamos obtenidos por el Gobierno o las empresas públicas deben ser aprobados por las instancias fijadas en dicha Ley; del mismo modo, los servicios de la deuda pública deben estar respaldados por la autorización legal del endeudamiento. En varios países los créditos internos provienen parcialmente de instituciones crediticias del propio Estado, las cuales responden a la conveniencia de ampliar el mercado de capitales con soluciones institucionales y financieras propias [24/]. Las limitaciones que confronta el endeudamiento externo a partir de la crisis de la

---

24/ Tal es el caso del Fondo de Inversiones de Venezuela y la Nacional-Financiera de México.

deuda en 1982, le confiere a es te tema mayor sentido al limitar el potencial inversionista del país.

Por último, otro de los instrumentos del presupuesto exploratorio es el programa de empleo derivado de la demanda pública. Por una parte, el sector público genera empleo directo por efecto de la ampliación de los servicios públicos y por las nuevas inversiones productivas; pero realmente es importante el empleo indirecto que se genera por efectos de la demanda agregada pública, a través de los programas de inversiones y demanda de insumos y servicios derivada de los gastos de funcionamiento, operación y mantenimiento. Debe tenerse en cuenta que los efectos de la demanda pública tienden a confundirse con similares efectos producidos por la demanda privada.

2. Las Proyecciones del Presupuesto Exploratorio

La elaboración del presupuesto exploratorio es el proceso propicio para abrir una amplia discusión sobre los alcances macroeconómicos del presupuesto público y sobre la asignación alternativa de recursos. Esta discusión se produce con motivo de la preparación de las proyecciones de las distintas categorías del presupuesto público. En general, estas proyecciones se basan en los hechos del pasado reciente y en una serie de interrogantes que deben ser respondidas a la luz de la coyuntura económica y de la estrategia del desarrollo económico y social. Como se señaló con anterioridad, ésta no es sólo la temática de la formulación del presupuesto sino también la de la coordinación con la planificación.

En este capítulo se presentan los temas de discusión sobre las proyecciones globales e institucionales de las variables presupuestarias sobre las hipótesis macroeconómicas, bajo cuya incidencia se proyecta el funcionamiento de la economía.

a) Las Proyecciones del Gasto de la Administración Central

La administración central realiza las labores propias del gobierno y ejecuta parte importante de la politica social del Estado. Las proyecciones del presupuesto de la administración central responden a dos enfoques complementarios: (1) el análisis de los programas de la administración; (2) el análisis global sobre la evolución del gasto.

El análisis de los programas actuales de la administración central debe conformarse en torno a las respuestas a las siguientes interrogantes:

- ¿Se justifica la existencia del programa?. En este caso el análisis en términos generales, se concentra en determinar sí las consideraciones que se tuvieron en cuenta

en su creación siguen siendo válidas. En caso contrario, qué cambios propone introducir y qué efectos tendrán sobre los gastos.

- ¿Se han producido desviaciones o incumplimiento en los objetivos del programa?. Se trata de determinar la explicación de esas desviaciones o incumplimientos y conocer los ajustes o cambios que es preciso hacer al programa y las variaciones de sus costos.

- ¿Se han producido desequilibrios en la dotación de recursos que hayan afectado las metas o la calidad de los servicios producidos. Este es el problema de la ruptura de las relaciones técnicas de la función de producción de los bienes y servicios 25/, lo cual puede orientar el gasto por ejemplo, a los salarios en detrimento de los gastos en funcionamiento y mantenimiento o reparaciones. Es preciso cuantificar las desviaciones y determinar las necesidades de recursos para restituir los equilibrios.

- ¿Se ha garantizado la atención del crecimiento de la población usuaria?. Qué magnitudes tiene el crecimiento de la población usuaria y qué impacto de costos y organización supone su atención.

- ¿Se han elaborado planes de racionalización y reorganización institucional con efectos sobre los programas?. Estos planes representan soluciones frente a las cambiantes condiciones de la realidad y también debieran tener efectos sobre los programas institucionales.

Estas respuestas apoyan la revisión de los programas y de los presupuestos institucionales. Sin embargo, es necesario complementar esta información con los nuevos planes y programas de las instituciones y hacer el trabajo de proyección de las variables programáticas, con siderando las variaciones de la demanda de servicios, de los costos y de los precios de los insumos y factores productivos.

Toda esta información debe ser procesada a nivel de los respectivos programas. En el "Cuadro Nº 1. Antecedentes y Proyecciones del Programa 06. Servicios Asistenciales de Salud", se han incluido como un caso-ejemplo, las variantes metodológicas del programa: (1) metas; (2) recursos humanos; y (3) créditos presupuestarios por partidas. Además se incluyen los "supuestos de las proyecciones", los cuales requieren definiciones para el año de la "proyección" y sus respectivas cuantificaciones; debe tenerse en cuenta que normalmente los antecedentes proporcionan una buena base para las proyecciones, no obstante, algunos de los

---

25/ C. Matus, M. Makón y V. Arrieche. Op. Cit.

supuestos que implican cambios de política deben ser procesados y cuantificados sin contar con tal apoyo y por último, algunos supuestos tienen diversos efectos sobre estas y recursos, como el caso de la "política sobre mejoramiento de los servicios".

Las proyecciones de la partida "materiales, servicios y resparaciones" debe ser calculada a precios constantes y sobre esa base aplicar los efectos del crecimiento de la población, el mantenimiento y el mejoramiento de los servicios y entonces aplicar el índice proyectado de precios al por mayor. La proyección de los "gastos de personal", debe considerar las variaciones de los "recursos humanos" (total Nº de cargos: índice del número de trabajadores) y la política salarial; en los países donde no existe indexación salarial es conveniente conocer la discrepancia entre los salarios reales y los salarios indexados, por esta razón se incluye entre los supuestos el índice de precios al consumidor.

Un enfoque alternativo de las proyecciones programáticas, lo proporciona el trabajo global con los agregados económicos fundamentales del gasto del gobierno central, como puede estudiarse en el "Cuadro Nº 2. Proyecciones Globales y Análisis del Gasto Corriente y de Capital de la Administración Central". Este enfoque introduce también criterios globales de proyección, que no conjugan los aspectos particulares de los programas, pero al trabajar con los grandes agregados, supone un efecto compensatorio en dichos criterios globales. Las proyecciones contemplan los gastos corrientes y de capital; no consideran por ahora el préstamo neto del gobierno, pues éste formará parte de la proyección global del financiamiento. Junto con las proyecciones de los componentes del gasto se organiza el análisis presupuesiario. Estos y otros resultados se vacían luego en el Cuadro Nº 3.

La proyección del gasto corriente comienza con las remuneraciones, considerando como punto de partida el gasto del año anterior y ajustándolo por varios efectos, a saber: el crecimiento vegetativo de los gastos de personal, un indicador físico consistente en los cambios de la dotación de personal valorado según las escalas básicas de las remuneraciones, el convenio colectivo o ajuste automático cuando existe (indexación) y la política de ajuste salarial. Los aspectos analíticos buscan determinar cuánto gastará el gobierno en términos reales en personal, qué variaciones reales experimentarán las remuneraciones, ¿la dotación física de personal responde al crecimiento de la población?, ¿los programas de mejoramiento de la calidad de los servicios representan aportes a la racionalización del uso de los recursos humanos?.

Algo similar ocurre con las proyecciones de la compra de bienes, y servicios, a la cual se le aplican ajustes por el crecimiento de la población, los precios y un factor de

corrección relacionado con las economías de escala. Los aspectos analíticos se relacionan con la evolución física del componente y la relación con el número de habitantes.

La proyección de los intereses de la deuda pública cuenta con la información necesaria en los registros del crédito público. Las dificultades de la proyección de los intereses de la deuda externa radica en el pronóstico de las tasas en los mercados internacionales y en el tipo de cambio que más bien es una variable estratégica de la política económica, cuando el presupuesto se prepara sólo en moneda local. Los aspectos analiticos se refieren al impacto de los intereses en el gasto corriente.

En las proyecciones del gasto de capital se registran los programas de inversión ordinarios o normales y los programas extraordinarios, dada la importancia de estos últimos en política económica. Igualmente se incluye la inversión financiera por el impacto sobre el nivel de inversión pública o privada.

Por último, los análisis de tipo global sobre el total del gasto de la administración central, además de contribuir a la formación de un criterio contrastante con las proyecciones programáticas, pueden ser importantes en la complementación del cuadro global del gasto.

b) Las Proyecciones de los Estados Financieros de las Empresas Públicas y los Institutos Autónomos

Estas instituciones programan y ejecutan la política del Gobierno sobre la producción de bienes y servicios del sector público. Las proyecciones de sus estados financieros deben partir de una serie de consideraciones sobre el rol del sector público productivo en la coyuntura económica y en los planes de desarrollo económico del país. Esquemáticamente, estas consideraciones se refieren a los siguientes aspectos:

- ¿Se proyectan cambios en el rol de las empresas públicas e institutos autónomos en la estrategia de desarrollo económico?. En el caso negativo, se continuarán ejecutando los programas de inversión de las empresas. Si la respuesta es afirmativa se trata de precisar los alcances de la política: cómo afectará a las distintas empresas y cuantificar el efecto de la medida de cada una de ellas. Algunos de los cambios que pudieran experimentar las políticas son los siguientes: centrar la nueva inversión exclusivamente en los sectores estratégicos (exportaciones, energía eléctrica y otros) ; fomentar asociaciones con capital privado interno o con capital externo (sectores industriales principalmente); reprivatizar empresas públicas provenientes del sector privado; ampliar las

empresas de servicios, de acuerdo a la expansión de la demanda; descentralizar y/o regionalizar las empresas de servicios; impulsar planes de integración sectorial regional con participación parcial de empresas públicas estratégicas y de servicios, etc.

- Capacidad de las empresas públicas para generar excedentes económicos. Esto depende de la flexibilidad de las políticas y en particcular de la política de precios. El excedente de operación, el ahorro, el superávit global y la rentabilidad son indicadores influidos por los precios de venta de los bienes y servicios. Las variaciones de los precios de los bienes y servicios causan efectos sobre el nivel de precios en forma directa si son bienes finales y en forma indirecta si son bienes intermedios; obviamente, el efecto específico sobre el nivel de precios dependerá de la ponderación del producto en la muestra utilizada en el cálculo del índice de precios respectivo. Si la política oficial de regulación o control de precios incluye los precios de las empresas públicas, tenderán a producirse variaciones por encima o por debajo del índice promedio de precios.

  Dos factores adicionales pueden afectar negativamente la capacidad de generación de excedentes, estos son los costos y el tipo de cambio. En cuanto a los costos, los cambios en los precios de los insumos se ajustarán por los índices de precios al por mayor, mientras que la variación de los salarios dependerá de los convenios colectivos; la modificación del tipo de cambio influirá en la estructura de Costos.

  En todo caso la política de generación de excedentes no debe ser examinada exclusivamente por sus efectos en el corto plazo, sino más bien, por sus efectos a mediano plazo en el marco macroeconómico. En un enfoque de este tipo, la política de precios de los bienes y servicios de las empresas públicas debe ser evaluada en términos globales, pudiendo existir empresas que operan con precios por debajo del nivel del equilibrio, mientras otras tengan la misión de mantenerse en equilibrio y un tercer grupo generar excedentes, todo en el marco de una política global 26/.

- La eficiencia de las empresas públicas e institutos autónomos. Este es un punto central de las críticas que se hacen a las empresas públicas, considerando que las empresas monopólicas son ineficientes y reacias a cambiar sus métodos. No obstante, la aplicación de la nueva tecnología

---

26/ Jorge Leiva. "Financiamiento y Excedentes en las Empresas Públicas - no Financieras Venezolanas", 1981.

administrativa y de gestión, que impulsa el crecimiento de la productividad en la empresa de nuestros días tiene un amplio campo de aplicación en las empresas públicas. Las proyecciones de las variables financieras deben evaluar la aplicación de programas de racionalización y reestructuración administrativa y financiera, incluyendo las iniciativas de descentralización y/o regionalización de empresas o institutos autónomos; el mejoramiento de la productiviaad tiene una fuente en los nuevos métodos administrativos y de gestión, siendo este un tema de la planificación y el presupuesto, deben estudiarse en conjunto la aplicación de programas de actualización de los sistemas de administración y gestión de las entidades descentralizadas.

- Las inversiones del sector público. Los planes de desarrollo económico y social contemplan normalmente una significativa cuota de inversiones públicas, tanto en el marco de las denominadas inversiones estratégicas como en las de infraestructura productiva y social. Las proyecciones de los estados financieros de las empresas públicas e institutos autónomos al considerar estos planes, pueden evaluar su ejecución financiera y los contratos de crédito público. En el caso de las nuevas inversiones es útil evaluar conjuntamente con los órganos de planificación, los aspectos técnicos y financieros incluyendo la selección de proyectos con criterios intersectoriales.

Las consideraciones anteriores tienen un caíacter general, aplicable a las instituciones públicas; pero por ese mismo carácter son válidos tanto para la elaboración del presupuesto exploratorio como para sentar las bases de criterios comunes a la vinculación plan-presupuesto. Ahora bien, la preparación de las proyecciones de los estados financieros de las empresas públicas y los institutos autónomos se basan en las hipótesis macroeconómicas, que también son comunes a los planes coyunturales y de desarrollo; y en cuanto a las proyecciones de la empresa propiamente tal, se empleará un conjunto de indicadores físicos y de relaciones económico-financieras, contenidas en los siguientes cuadros:

- Cuadro Nº 4. Hipótesis macroeconómicas aplicables a las proyecciones de los estados financieros.

- Cuadro Nº 5. Proyecciones de las principales metas, recursos humanos, capacidad de producción y venta de bienes y servicios.

- Cuadro Nº 6. Relaciones económicas y financieras de las empresas públicas e institutos autónomos sin fines empresariales.

- Cuadro Nº 7. Proyecciones de los estados financieros de las empresas públicas.

El sistema de proyecciones está basado en información real para tres años y en las estimaciones presupuestarias para el año actual. Esta información proporciona los insumos para el análisis de los resultados y la preparación de las proyecciones. Las proyecciones debieran basarse en los planes y programas de las propias instituciones, pero como se ha planteado en los capítulos sobre el diagnóstico y las proposiciones, la técnica de la planificación a mediano plazo no se ha extendido al sector público, así como tampoco se hace una aplicación rigurosa del presupuesto por programas. En consecuencia, si no existe toda la información necesaria, será necesario proyectar los resultados de acuerdo a la aplicación de algunos de los siguientes criterios:

- Tendencias de la evolución de la variable, considerando principalmente la información real. Si las tendencias son contradictorias se pueden aplicar los siguientes criterios alternativos:

  - Promedio de datos reales
  - Ultimo año real
  - Asociación estadística con variables macroeconómicas

Las proyecciones de los estados financieros de las empresas públicas se basan en indicadores físicos y en las relaciones económicas y financieras que se originan en sus estados patrimoniales y de resultados. Así por ejemplo, las ventas dependen de un indicador físico proyectado (producto principal) y de los cambios en los precios del producto, pero a su vez, éstos dependen de las variaciones de los costos; de modo que es aconsejable emplear un indicador que comprenda todos estos efectos que en este caso es la relación entre los ingresos de operación y los gastos de operación, que a su vez permiten evaluar en qué medida la política de precios y de costos generará una relación financiera favorable. Estos resultados serán complementados con ciertas relaciones que permiten evaluar otros ángulos de la situación de la empresa, como el grado de uso del activo fijo (ventas ÷ activo - fijo neto en operación), o las hipótesis de rentabilidad con el cálculo de la utilidad de operación relacionada con las ventas netas o el patrimonio. También se plantea evaluar la solvencia a corto y largo plazo de la empresa con las hipótesis de liquidez y de endeudamiento.

Este sistema de análisis y proyecciones plantea un tema central para la gestión conciente e informada de las empresas públicas. Este consiste en que las autoridades superiores del gobierno deben tener información global y detallada sobre la situación económica financiera de las empresas productivas, de tal modo que sus decisiones sobre precios, inversiones, crédito

público, transferencias y cuestiones administrativas estructurales estén en consonancia con la naturaleza de los problemas que es necesario corregir. Este es un tema de importancia y gran ámplitud que en este trabajo sólo queda planteado.

c) Proyecciones de Otros Niveles Institucionales del Sector Público

Las proyesciones de otros niveles institucionales tales como los organismos regionales y municipales, los institutos autónomos sin fines empresariales y las empresas públicas financieras, presentan tales peculiaridades que hacen difícil su sistematización.

Así, por ejemplo los organismos regionales que funcionan en un sistema político federal, son órganos de gobierno, que reciben asignaciones del presupuesto nacional o, en contra de la buena técnica presupuestaria, perciben un porcentaje de los ingresos ordinarios, para gastos de funcionamiento, mantenimiento y parte importante de las obras públicas regionales. Las proyecciones se basan en las tendencias de los aportes y en la tendencia de los gastos, aceptándose la suposición de que las cuentas de estos órganos están en equilibrio, no generando déficits ni superávits. Si los ingresos proyectados tienden a crecer más rápidamente que lo señalado por la tendencia, el crecimiento del gasto recaerá en la inversión, aunque actualmente tienden a priorizarse los gastos de mantenimiento.

Las proyecciones de los órganos municipales, se hacen normalment sobre la base del cuadro global de ingresos y gastos. Como también se les aplica la suposición del equilibrio, es decir que no generan déficits ni superávits, se proyectan los ingresos tributarios y no tributarios de acuerdo al método convencional, mientras que la proyección de los gastos se ajusta a los criterios, empleados en la proyección de los gastos propios del Gobierno Central; el saldo de los ingresos proyectados se aplica a los gastos de mantenimiento y de capital.

Los institutos autónomos sin fines empresariales que dependen fundamentalmente de las transferencias del presupuesto nacional, se proyectan de acuerdo al método expuesto anteriormente, aplicado a los gastos propios de la administración central. A este grupo de instituciones también se les aplica el criterio del equilibrio de las cuentas de resultados.

Por último, las empresas públicas financieras no responden a criterios de proyección comunes con los otros niveles institucionales. Se cuentan entre ellas a los órganos financieros del Estado, incluyendo al Banco Central, que provee

financiamiento directo al Fisco. Tambiénse cuentan los órganos financieros de fomento de la actividad económica privada y los bancos comerciales, los cuales más bien responden a las directivas de la autoridad monetaria, aunque también aplican la política del Gobierno en el marco de tal sujeción. Estas instituciones, en el sistema del presupuesto exploratorio, pueden generar déficit o superávit, aunque normalmente generan importantes superávits. Estas instituciones deben ser tratadas individualmente, tal vez con la excepción del grupo de los bancos públicos comerciales que podrían responder a criterios comunes.

d) Presupuesto Exploratorio Consolidado del Sector Público.

El trabajo de proyecciones de los estados financieros de los distintos niveles de las administraciones públicas y de los entes descentralizados, que se realiza a nivel de instituciones o empresas, culmina con el proceso de consolidación, a fin de eliminar las duplicaciones existentes a nivel de las transacciones "entre todas las unidades que pertenecen al ámbito del gobierno en cuestión y combinar en un conjunto común de categorías la suma de sus transacciones externas, fuera de ese ámbito, con el resto de la economía [27/]. Tratándose de las proyecciones del presupuesto exploratorio, es posible que algunas de las transacciones entre unidades del sector público, sólo puedan definirse cuando se hayan precisado las magnitudes de las fuentes financieras del propio sector público, aparte de las transacciones comerciales para las cuales no hay registros.

En esta etapa del proceso de formulación del presupuesto, será posible identificar sólo las transacciones de mayor cuantía, tales como las transferencias y los préstamos. En este sentido, como la consolidación se hace por niveles de gobierno, se comenzará eliminando las entradas y pagos correspondientes a las transacciones intergubernamentales, es decir, las transferencias entre el gobierno central los gobiernos regionales y municipales y entre éstos dos últimos niveles; procediendo de igual manera con los institutos autónomos sin fines empresariales.

En el caso de las empresas públicas e institutos autónomos con fines empresariales, se procederá a cancelar las entradas y pagos correspondientes a las transferencias, los préstamos, los pagos de impuestos y derechos de las empresas al gobierno central y las utilidades generadas por organismos descentralizados (principalmente las de la banca central).

En el procesamiento del presupuesto consolidado, se elabora previamente el cuadro del presupuesto exploratorio acumulado. La

---

27/ FMI. "Manual de Estadística de las Finanzas Públicas", 1987. Ver pág. 97 y siguientes.

apertura de cuentas del presupuesto acumulado es similar a la del presupuesto consolidado, con la diferencia de los renglones que se cancelan por efectos de las transacciones que se duplican. En los cuadros Nº 8 y 9 del Anexo, se presentan la estructura de las cuentas de recursos y de gastos del presupuesto exploratorio del sector público; este cuadro es una matriz que en sentido vertical presenta la estructura de cuentas y en sentido horizontal presenta las agrupaciones institucionales que componen el sector público con sub-totales significativos para los fines del análisis.

3. Análisis de los Efectos Económicos del Presupuesto Público

El presupuesto exploratorio proporciona amplia información sobre los efectos del presupuesto en la economía. Algunos de los agregados requieren un procesamiento laborioso mientras que otros de los más importantes indicadojes se obtienen directamente del presupuesto exploratorio consolidado.

Uno de los indicadores más comunes en el análisis económico es el del déficit del sector público. En efecto, el presupuesto público es relacionado con la demanda excesiva y las presiones inflacionarias; la monetización del déficit del sector público puede producir este efecto, aunque el resultado dependerá de la magnitud del déficit y de la política monetaria que se aplique. La experiencia de los países del área apunta en ese sentido: "el déficit del sector público ha sido una fuente importante de expansión monetaria en América Latina por un largo período [28/]; la magnitud del déficit es determinante de la presión sobre los precios, por esta razón "durante los intentos de estabilización, especialmente en aquellos centrados en la reducción de la emisión monetaria, los diseñadores de la política han dado gran prioridad a equilibrar las cuentas fiscales" [29/]. Esta solución basada en consideraciones de corto plazo, no es la única puesto que existe la alternativa de aumentar los impuestos para reducir el déficit y "al mismo tiempo (expandir) ... la inversión pública ... a mediano plazo frente al sector privado" [30/].

El análisis de la formación del déficit del sector público, considerando sus principales actores institucionales, representa una valiosa contribución al diseño de la política económica. En el presupuesto exploratorio consolidado se encuentra la

---

28/ Alejandro Foxley. "Política de Estabilización y sus Efectos sobre el Empleo y la Distribución del Ingreso: Una perspectiva Latinoamericana". 1979, Colección de Estudios de CIEPLAN.

29/ Foxley, A. (1979) Op. Cit.

30/ Foxley, A. (1979) Op. Cit.

información y se pueden identificar con precisión los causantes principales del déficit.

Sin embargo, el déficit es sólo una primera aproximación en la determinación de las presiones que puede ejercer la demanda agregada pública. Una visión más precisa se logra cuando es posible diferenciar en las presiones globales, qué parte se ejerce en la economía interna y qué parte se filtra hacia el exterior. Para llegar a una conclusión sobre este tema se pueden aplicar varios métodos, que son aproximaciones desde distintos ángulos: (1) el gasto fiscal interno neto; (2) el gasto público interno neto; y (3) el gasto interno neto global (ver cuadros Nº 10, 11 y 12 respectivamente).

El gasto fiscal interno neto es el saldo resultante de la presión de demanda que ejerce el gasto interno, el cual es neutralizado por la magnitud del ingreso ordinario interno que disminuye la demanda del sector privado; este saldo es expansivo si crece en términos reales con respecto al año anterior. Aplicando un tratamiento similar al gasto público destinado a la economía interna y si el efecto neutralizante de los ingresos internos que percibe el sector público, los cuales representan una contracción de la demanda privada, generan un saldo real por encima del nivel del año anterior, se puede esperar una expansión de la demanda pública interna. El tercer método consiste en determinar una magnitud de la demanda generada en los ingresos públicos provenientes del exterior, comparados con los gastos que el sector público destina al exterior; si el saldo real es positivo y creciente se puede esperar una expansión de la demanda interna, pues los ingresos netos captados en el exterior ejercen un estímulo de igual magnitud sobre la demanda agregada interna.

Estos análisis de la demanda requieren algunas precisiones adicionales sobre el financiamiento interno, ya sea en el caso del déficit público o en el de los ingresos internos captados por el Fisco o por el propio sector público. El déficit es expansivo dependiendo de la fuente del financiamiento; si éste proviene de préstamos del Banco Central, el cual no está restringiendo paralelamente la oferta de dinero al sector privado, se puede afirmar que tendrá un efecto expansivo sobre la demanda agregada, si la Tesorería no destina dicha emisión a pagos externos; en todo caso, una parte de la emisión incrementará los saldos de caja. Sin embargo, esta expansión de la demanda agregada originará saldos negativos en la balanza de pagos, por efectos de la propensión e importar derivada de las variaciones del ingreso nacional.

Si el gasto interno neto se financia con crédito de la banca comercial, no se producirá ningún efecto expansivo de la demanda agregada, si tales bancos restringen el crédito al sector privado para trasladarlo al sector público. En cambio, ese gasto interno será expansivo si los bancos disponen de un exceso de reservas y

no requieren aplicar una política restrictiva al sector privado; no obstante, si el Banco Central les concede redescuentos o anticipos, los bancos comerciales no aplicarán restricciones y el gasto interno neto será expansivo 31/.

Por otra parte, el endeudamiento público con particulares, bajo condiciones de escasez de reservas en el sistema financiero no genera ningún efecto sobre la demanda agregada, pues "el sector público compite con los empresarios privados por los recursos para inversión, de tal forma que lo que uno obtiene es de lo que el otro debe prescindir" 32/. Ahora bien, si existen reservas en el sistema financiero o el Banco Central está aplicando una política de expansión del crédito el endeudamiento público con particulares, producirá efectos expansivos de demanda.

Un caso especial lo constituyen las instituciones financieras públicas, que operan sobre la base de fondos formados por contribuciones privadas o públicas, que se mantienen en la banca centras fuera de circulación monetaria. Estos fondos por decisión de las autoridades financieras pueden destinarse a la suscripción de bonos públicos. Tales fondos que en el momento de incrementarse fueron un factor de contracción de la demanda agregada, al incorporarse de nuevo en los flujos monetarios serán un factor de contracción de la demanda agregada, al incorporarse de nuevo en los flujos monetarios serán un factor de expansión de la demanda; en este sentido tienen un efecto similar al del crédito del banco central.

Los estudios de la demanda agregada pública disponen de amplia información en los estados financieros y en forma agregada en el presupuesto exploratorio consolidado. Por una parte, se dispone de la demanda agregada de las administraciones públicas por la vía de los gastos de consumo final y los gastos de inversión de todo el sector público, incluidas las empresas, a esto se agregan los gastos finales de las empresas por efectos de los pagos en remuneraciones. Esta información tiene algunas diferencias metodológicas con los cálculos de las cuentas nacionales, pero en general, lo que interesa es disponer de un indicador de carácter más analítico con el fin de determinar si el comportamiento proyectado de la demanda responde a las tendencias de sus componentes en los años recientes; para arribar a una conclusión más precisa sobre las tendencias de la demanda

---

31/ Para un amplia discusión sobre el financiamiento público ver Raja J. Chelliah. "El Significado de Conceptos Alternativos del Déficit Presupuestario". 1973. Staff Papers del FMI, traducido y publicado por el Instituto de Estudios Fiscales en España, en el volumen "La Economía del Déficit Público" 1984.

32/ R. J. Chelliah. Op. Cit. Pág. 115.

se sugiere realizar los cálculos a precios constantes, empleando los índices y deflactores más apropiados. También es interesante, calcular la demanda intermedia de las empresas públicas para lo cual se dispone de la información de gastos y costos la cual también puede calcularse a precios constantes. Estos recursos analíticos pueden emplearse de acuerdo a las agrupaciones institucionales que interesen (Cuadro Nº 13).

Por su parte, los estudios de la oferta y en particular de los valores agregados por el sector público, también pueden ser realizados con la información de los estados financieros proyectados. Para realizar estos cálculos es aconsejable el cálculo del PIB, tanto por la vía de la producción como de los ingresos factoriales. También en este caso la información es útil en el análisis de las tendencias, aunque no poseen el rigor conceptual de las cuentas nacionales. Los cálculos, al igual que con la demanda, deben hacerse a precios corrientes y constantes. Por las discrepancias metodológicas que estos cálculos tienen con las realizadas para las cuentas nacionales, no parece adecuado compararlas con los resultados de tales cuentas y más bien se trata de hacer los cálculos del PIB y sus componentes con la cuenta consolidada para los años reales y con el presupuesto consolidado para el año del presupuesto en ejecución (Cuadro Nº 14).

El campo del análisis económico del presupuesto público aún no ha sido suficientemente explorado. Así, por ejemplo, es obvia la relación entre los programas de empleo, el nivel de la actividad económica y la inversión pública. Tradicionalmente se piensa que mientras más intensiva en mano de obra es la inversión, mayor es la ocupación; sin embargo, es necesario incorporar el concepto de tecnología dominante, la cual fija la intensidad del trabajo y del capital en las inversiones. Este es un tema para el análisis del presupuesto público, que hace aconsejable diferenciar entre inversiones en infraestructura e inversiones en la producción de bienes y servicios y la relación existente con el empleo y el nivel de actividad económica. También es necesario estimar lo que ocurra con la inversión privada, pues un esfuerzo en la inversión pública, puede ser totalmente independiente de la inversión privada, como ocurre en períodos de crisis.

IV. SEGUIMIENTO DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

El principal objetivo del seguimiento de la ejecución presupuestaria es proporcionar información a las autoridades del Gobierno para introducir cambios en las políticas o en la intensidad de su aplicación. Para lograr este objetivo se puede recurrir a la información financiera del sector público, pero previamente se deben definir los aspectos de las políticas cuyo seguimiento es significativo.

El seguimiento de los desequilibrios del presupuesto es un tema de los períodos de crisis económica, en los cuales el déficit del sector público debe mantenerse en determinados rangos; esta es la misión del seguimiento, informar sobre presuntas desviaciones en los valores estimados. En el presupuesto exploratorio se ha determinado qué instituciones son las principales generadoras del déficit y qué políticas se aplicarán para controlarlo. En este caso, la programación del seguimiento debe incorporar a esas instituciones y elegir el medio más adecuado para comprobar la aplicación de las políticas.

Los programas de empleo y la inversión pública, también relacionados con el nivel de actividad de la economía, son los objetivos centrales de la política económica, en los cuales a menudo se producen desviaciones. El seguimiento por la vía de los estados financieros proporciona información sobre pagos en la administración central y en los órganos financieros del Estado vinculados a la inversión pública; pero esta información debe estar complementada por información del gasto pagado y causado de las empresas públicas, y con información de la ejecución física. En estos aspectos, el seguimiento conjunto del plan y el presupuesto resulta una solución coherente y lógica. Desde el punto de vista institucional, deben incorporarse los órganos financieros del Estado y los responsables del crédito público.

Otras prioridades del seguimiento de la ejecución del presupuesto público, pocas veces atendidas, pues requieren información adicional, son las siguientes: los acuerdos salariales de los convenios colectivos y sus repercusiones sobre los costos, los cambios de los precios de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas y sus repercusiones sobre los ingresos de operación, los desembolsos del crédito público y las amortizaciones en ambos conceptos tanto internas como externas, lo cual permite determinar la magnitud del préstamo neto. En un plano más general, el seguimiento del sistema tributario y la verificación de los cambios en la política fiscal.

Ahora bien, el seguimiento es poco útil como herramienta para introducir cambios en las políticas si no llega a nivel de las políticas relevantes. Sin embargo, el seguimiento de la ejecución del presupuesto tiene un aspecto global, lo cual si se trata del universo puede resultar difícil y costoso, en cambio, es posible elegir una muestra altamente representativa del universo, que incluya un pequeño número de instituciones y esto es lo más conveniente y económico. El procesamiento y análisis de esta información proporciona también valiosa información sobre la ejecución global y por agrupaciones institucionales. En el Anexo se incluye un modelo muy agregado para el procesamiento de la información global, el cual puede ser ampliado de acuerdo a las conveniencias del seguimiento (Cuadro Nº 15).

CUADRO Nº 1

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Antecedentes y Proyecciones del Programa 05
Servicios Asistenciales de Salud 1/

Denominación	(Ejercicio) Real 19__	Real 19__	Real 19__	Presupuesto Actualizado 19__	Proyección 19__
I. METAS (Unidad de medida)					
Atención Hospitalaria					
1.1 Días de Hospitalización (Paciente/día)					
1.2 Egresos (paciente)					
Atención Ambulatoria					
2.1 Consultas Curativas (consulta)					
2.2 Consultas Preventivas (consulta)					
Atención Odontológica (consulta)					
Atención Domiciliaria de Enfermería (visita)					
Control Sanitario (inspección)					
Atención Suplementaria Nutricional (pote de leche)					
Inmunizaciones Diversas (dosis-vacuna)					
Atención Medicina Simplificada (atención)					
Atención Servicio Social (atención)					
Visita Servicio Social (visita)					
Actividades de Educación Sanitaria (charla)					
II. RECURSOS HUMANOS (Nº de cargos-Monto anual)					
Directivo					
Profesional y Técnico					
Personal Administrativo					
Obrero					
PERSONAL TOTAL:					

República de Venezuela. Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 19__.

Partidas	CREDITOS PRESUPUESTARIOS (Unida. Monetaria)
10	Gastos de Personal
20	Materiales, Servicios y Reparaciones
50	Adquisición de Maquinaria, Equipos e Inmuebles
94	Apertura de Nuevos Establecimientos Médico Asistenciales y Ampliación de Servicios
95	Programa Conjunto MSAS-Gobernaciones
98	Programa Nacional de Ambulatorios
	TOTAL:

HIPOTESIS DE LAS PROYECCIONES

1. Crecimiento de la Población Urbana (%)
2. Indices de Personal (año base= 19--)
   - 2.1 Indice del Número de Trabajadores
   - 2.2 Indice de Precios al Consumidor
3. Indice de Precios al por Mayor (año base=-19--)
4. Política de Servicios Sanitarios:
   - 4.1 Atención de Hospitalización
   - 4.2 Consultas Curativas
   - 4.3 Consultas Preventivas
   - 4.4 Consultas Odontológicas
   - 4.5 Visitas Domiciliarias de Enfermería
   - 4.6 Controles Sanitarios (Nº de inspecciones)
   - 4.7 Subsidio directo (por ejemplo: pote de leche)
   - 4.8 Vacunas diversas
   - 4.9 Otros Impuestos sobre servicios
5. Política Salarial
6. Política de Equipamiento
7. Política sobre nuevos establecimientos
8. Política sobre mantenimiento
9. Política sobre mejoramiento de los servicios.

CUADRO Nº 2

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Proyecciones Globales y Análisis del Gasto Corriente y de Capital de la Administración Central

(Ejercicio de Proyección)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
GASTOS CORRIENTES					
A. Remuneraciones					
1. Remuneraciones Pagadas					
2. Remuneraciones Proyectadas (2.1+...+2.5)					
2.1 Remuneraciones año anterior					
2.2 Crecimiento Vegetati-					
2.3 Variación de la Dotación de Personal					
2.4 Convenio Colectivo (ajuste automático)					
2.5 Ajuste por Política Salarial					
3. Indice Nº de Trabajadores					
4. Indice de Precios al Consumidor					
5. Remuneraciones Reales (valores Constantes)					
5.1 Remuneraciones Pagadas (1/3)					
5.2 Remuneraciones Proyectadas (2/3)					
6. Remuneraciones Reales (Precios constantes)					
6.1 Remuneraciones Pagadas 1/4					
6.2 Remuneraciones Proyectadas (2/4)					
B. Compra de Bienes y Servicios					
7. Compra de Bienes y Servicios Pagados					
8. Compra de Bienes y Servicios Proyectados (8.1x8.2x8.3x8.4)					

Dehominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
8.1 Compra de Bienes y Servicios (año anterior)					
8.2 Crecimiento de la Población					
8.3 Crecimiento de los Precios al por Mayor (índice)					
8.4 Factor de Corrección (índice)					
9. Compra de Bienes y Servicios (precios constantes)					
9.1 Bienes y Servicios Pagados (7/8.3)					
9.2 Bienes y Servicios Proyectados (8/8.3)					
10. Bienes y Servicios por Habitante					
10.1 Bienes y Servicios Pagados (9.1/8.2)					
10.2 Bienes y Servicios Proyectados (9.2/8.2)					
C. Intereses y Otros Gastos Financieros					
11. Intereses Internos Pagados					
12. Intereses Internos Proyectados [12.1+(-12.2+12.3)ii]					
12.1 Intereses Internos (Año anterior)					
12.2 Intereses finiquitados por amortización de bonos públicos					
12.3 Intereses por emisión de nuevos bonos públicos					
12.4 Tasa media de interés de bonos internos (ii)					
12.5 Indice de los intereses medios internos (12.4 c/ año base)					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
13. Intereses Externos Pagados					
14. Intereses Externos Proyectados [14.1+(-14.2+14.3) ie]c					
14.1 Intereses Externos (año anterior)					
14.2 Intereses finiquitados por amortización de créditos externos					
14.3 Intereses por emisión nuevos créditos externos					
14.4 Tasa media de interés de créditos externos (ie)					
14.5 Variación porcentual tipo de cambio intereses externos					
14.6 Indice combinado tasa de interés y tipo de cambio (14.4x14,5 c/año base)					
15. Intereses y otros Gastos Internos (precios constantes)					
15.1 Intereses Internos pagados (11/12.5)					
15.2 Intereses Internos proyectados (12/12.5)					
16. Intereses y Otros Gastos Financieros Externos (precios constantes)					
16.1 Intereses Externos Pagados (13/14.6)					
16.2 Intereses Externos Proyectados (14/14.6)					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
D. Total del Gasto Corriente (precios de cada año)					
1. Remuneraciones					
7. Compra de Bienes y Servicios					
11. Intereses Internos					
13. Intereses Externos					
E. Total del Gasto Corriente (precios constantes)					
6.1 Remuneraciones					
9.1 Compra de Bienes y Servicios					
15.1 Intereses Internos					
26.1 Intereses Externos					
GASTOS DE CAPITAL					
F. Inversión Directa					
17. Formación Bruta de Capital Fijo					
17.1 Programa Normal de Inversiones					
17.2 Programas extraordinarios de inversiones					
18. Tierras, Terrenos y Otros Activos Existentes					
G. Inversión Financiera					
H. Total del Gasto de Capital (F+4) (precios de cada año)					
19. Deflactor de la Inversión Bruta Fija					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
I. Total del Gasto de Capital (H/I9) (precios constantes)					
J. Total del Gasto Administración Central (D+H) (precios de cada año)					
K. Total del Gasto Administración Central (E+I) (precios constantes)					

CUADRO Nº 3

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Proyecciones de los Estados Financieros de las Administraciones Públicas
(Acumulado)

(Modelo General)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
CUENTA CORRIENTE					
.L INGRESOS CORRIENTES					
:ngresos Tributarios					
Impuestos Directos					
Impuestos Indirectos					
:ngresos no Tributarios					
Venta de Bienes y Servicios por la AAPP					
Tasas					
Ingresos de la Propiedad					
Contribuciones al Seguro Social					
Utilidades de Organismos Descentralizados					
Otros Ingresos no Tributarios					
Transferencias Corrientes					
Sector Privado					
Sector Público					
AL GASTOS CORRIENTES					
Gastos de Consumo Final					
Remuneraciones					
Compra de Bienes y Servicios					
Depreciación, Provisiones y Reservas					
Ajuste por Variación de Inventarios					
Otros Gastos					
Renta de la Propiedad					
Intereses					
Transferencias Corrientes					
Sector Privado					
Sector Público					
Sector Externo					
rro (Desahorro) en Cuenta Corriente					

Denomjnación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
CUENTA DE CAPITAL					
:ursos de Capital					
.Ahorro (Desahorro) en Cuenta Corriente)					
Venta y/o Desincorporación de Activos					
Disminución de Existencias					
Incremento de Depreciación, Reservas y Previsiones					
Transferencias Sector Público					
stos de Capital					
Inversión Directa					
Formación Bruta de Capital Fijo					
Incremento de Existencias					
Tierras, Terrenos y Otros Activos Existentes					
Transferencias					
Superávit (Déficit) Financiero					
CUENTA DE FINANCIAMIENTO					
entes Financieras					
Disminución de Disponibilidades					
Disminición de Cuentas a Cobrar					
Venta de Acciones y Participación de Capital					
Venta de Valores que no Otorgan Propiedad					
Registro de Préstamos					
Disminución de Otros Activos Financieros					
Incremento de Cuentas y Efectos a Pagar					
Incremento de Depósitos a la Vista					
Captación de Depósitos de Ahorro y a Largo Plazo					
Obtención de Préstamos					
Incremento de Otros Pasivos Financieros					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
Incremento del Patrimonio					
os Financieros					
Incremento de Disponibilidades					
Incremento de Cuentas a Cobrar					
Adquisición de Acciones y Participación de Capital					
Adquisición de Valores que no Otorgan Propiedad					
Concesión de Préstamos					
Incrementos de Otros Activos Financieros					
Disminución de Cuentas y Efectos a Pagar					
Retiro de Depósitos a Plazo Fijo					
Amortización de Préstamos					
Disminución de Otros Pasivos Financieros					
Disminución del Patrimonio					

CUADRO Nº 4

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Hipótesis Macroeconómicas Aplicables a las Proyecciones de los Estados Financieros

(MODELO GENERAL)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
Hipótesis sobre la Actividad Económica					
1. Tasa de Crecimiento del PIB					
2. Tasa de Crecimiento del PIB Exportable					
3. Tasa de Crecimiento del PIB para el Mercado Interno					
4. Tasas de Crecimiento Sectoriales:					
4.1 Agricultura					
4.2 Industria					
4.3 Electricidad y Agua					
4.4 Construcción					
5. Tasa de Crecimiento del Excedente de Explotación					
6. Tasa de Crecimiento de las Remuneraciones a Empleados y Obreros					
Hipótesis sobre Precios y Tarifas					
7. Indice de Precios al Consumidor					
8. Indice de Precios al por Mayor					
9. Deflactores e Indices Globales					
9.1 Deflactor del PIB					
9.2 Deflactor del PIB Exportable					
9.3 Deflactor del PIB para el Mercado Interno					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
9.4 Deflactor de la Inversión Bruta Fija					
10. Precios y Tarifas del Sector Público					
10.1 Empresas de Electricidad					
10.2 Empresas Industriales					
10.3 Empresas de Comunicación					
10.4 Empresas de Transporte					
10.5 Empresas Mineras					
10.6 Institutos Autónomos, sin fines empresariales					
10.7 Otras Empresas					
C. Hipótesis sobre Aspectos Financieros					
11. Tasas de Interés					
12. Tipos de Cambio					
12.1 Exportaciones Públicas					
12.2 Importaciones Públicas					
12.3 Servicios de la Deuda Pública					
13. Tasas de Interés de la Deuda Pública					
13.1 Líbor					
13.2 Prima rate					
13.3 Tasa media interna					

Cuadro Nº5

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Proyecciones de las Principales Metas, Recursos Humanos, Capacidad de Producción y Venta de Bienes y Servicios.

(Modelo General)

Nombre de la Institución:

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
1. Principales Metas					
2. Recursos Humanos					
2.1 Personal Total					
2.1.1 Personal Fijo					
2.1.2 Personal Contratado					
3. Capacidad de Producción					
Línea Principal (Unidad de Medida)					
4. Ventas Físicas de Bienes o Servicios (Unidad de Medida)					
4.1 Producto Principal					

CUADRO Nº 6

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Relaciones Económicas y Financieras de las Empresas Públicas e Institutos Autónomos sin Fines Empresariales.

(Modelo General)

nbre de la Institución:

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
HIPOTESIS DE ACTIVIDAD					
1. Ingresos de Operación - Gastos de Operación					
2. Ventas ÷ Activo Fijo Neto en Operación					
3. Ventas ÷ Inventarios					
4. Ventas ÷ Total de Trabajadores					
5. Variación Interanual de la Inversión incluído inmovilizado en curso					
HIPOTESIS DE RENTABILIDAD					
6. Utilidad de Operación ÷ Ventas Netas					
7. Utilidad de Operación ÷ Activo Total					
8. Utilidad de Operación ÷ Activo Fijo en Operación					
9. Ventas Netas ÷ Activo Total					
10. Utilidad de Operación ÷ Patrimonio					
HIPOTESIS DE LIQUIDEZ					
11. Activo Circulante ÷ Pasivo Circulante					
12. Inventario ÷ Capital de Trabajo					
13. Activo Circulante ÷ Pasivo a Corto Plazo (indice de solvencia)					
HIPOTESIS DE ENDEUDAMIENTO					
14. Pasivo Total ÷ Activo Total					
15. Pasivo Total ÷ Patrimonio					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
. PROYECCIONES BASICAS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS					
16. Inversión Anual					
17. Activo Bruto Total (excluído inmovilizado en curso) (Bt)					
18. Depreciación Anual (Dt)					
19. Inmovilizado en Curso (Et)					
20. Activo Circulante (Ft)					
21. Activo Total Neto (Gt) (= Bt-Dt+Et+Ft)					
22. Ventas Netas (excluye variación de Inventarios)					
23. Pasivo a Corto Plazo					
24. Pasivo a Mediano y Largo Plazo					
25. Patrimonio Total					
26. Resultado del Ejercicio					
27. Transferencias del Ejercicio					
28. Transferencias del Fisco:					
a) Para Gastos Corrientes					
b) Para Gastos de Capital					

CUADRO Nº 7

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Proyecciones de los Estados Financieros de las Empresas Públicas

ombre de la Institución: (Modelo General)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
TAL INGRESOS POR TRANSACCIONES CORRIEN-S					
Ingresos Corrientes Propios					
Ingreso de Operación					
Venta de Bienes y Servicios					
Ingresos Financieros					
Otros Ingresos de Operación					
Ingresos Ajenos a la Operación					
Ingreso de la Propiedad					
Ingresos Diversos					
Transferencias Corrientes					
Sector Público					
Sector Privado					
TAL DE GASTOS POR TRANSACCIONES CORRIEN-S					
Gastos de Operación					
Remuneraciones					
Compra de Bienes y Servicios					
Impuestos Indirectos					
Depreciación y Amortización					
Constitución de Reservas Técnicas					
Provisiones y Otras Pérdidas					
Otros Gastos					
Ajuste por Variación de Inventarios					
Renta de la Propiedad					
Intereses					
Intereses Deuda Interna					
Intereses Deuda Externa					
Impuestos Directos					
Transferencias Corrientes					
Al Sector Privado					
Al Sector Público					
Ahorro (Desahorro) en Cuenta Corriente					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
'GRESOS DE CAPITAL					
Ahorro (Desahorro) en Cuenta Corriente					
Venta y/o Desincorporación de Activos					
Disminución de Existencias					
Incremento de la Depreciación Acumulada, Provisiones y Otras Reservas					
Transferencias de Capital					
Sector Público					
STOS DE CAPITAL					
Inversión Directa					
Formación Bruta de Capital Fijo					
Bienes Existentes					
Activos Intangibles					
Incremento de Existencias					
Transferencias de Capital					
Al Sector Privado					
Al Sector Público					
Superávit (Déficit) Financiero					
CUENTA FINANCIERA					
'ENTES FINANCIERAS					
Transacciones con Activos Financieros					
Disminución de Disponibilidades					
Disminución de Cuentas a Cobrar					
Venta de Acciones y Participación de Capital					
Disminución de Otros Activos Financieros					
Transferencias con Pasivos Financieros					
Incremento de Cuentas y Efectos a Pagar					
Obtención de Préstamos					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
Préstamos Internos					
Préstamos Externos					
Incremento de Otros Pasivos					
Incremento por Conversión de la Deuda a Corto Plazo					
'ariación del Patrimonio					
;uperávit Financiero					
Total Fuentes Financieras					
; FINANCIEROS					
:ransacciones con Activos Financieros					
Incremento de Disponibilidades					
Incremento de Cuentas a Cobrar					
Adquisición de Acciones y Participación de Capital					
Incremento de Otros Activos Financieros					
;ransacciones con Pasivos Financieros					
Disminución de Cuentas y Efectos a Pagar					
Amortización de Préstamos					
Préstamos Internos					
Préstamos Externos					
Disminución de Otros Pasivos					
Disminución por Conversión de la Deuda a Corto Plazo					
Variación del Patrimonio					
Déficit Financiero					
TOTAL USOS FINANCIEROS					

CUADRO Nº 8

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Presupuesto Consolidado (Acumulado) de Recursos del Sector Público. Año 19--

(Unidades Monetarias)

(Modelo General)

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiero	TOTAL SECTOR PUBLICO
INGRESOS CORRIENTES												
. Ingresos de Operación de las Empresas Públicas												
Venta de Bienes y Servicios												
Ingresos Financieros de Instituciones Financieras												
Otros Ingresos de Operación												
. Ingresos Tributarios												
Impuestos Directos												
Impuestos Indirectos												
. Ingresos no Tributarios												
Venta de Bienes y Servicios de las AAPP												
Tasas												
Ingresos de la Propiedad												
Contribuciones al Seguro Social												
(Utilidades de Organismos Descentralizados)												
Otros Ingresos no Tributarios												
. Transferencias Corrientes												
Sector Privado												
(Sector Público)												

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiero	TOTAL SECTOR PUBLICO
CURSOS DE CAPITAL												
Recursos Propios												
Venta y/o Desincorporación de Activos												
Disminución de Existencias												
Incremento de la Depreciación Acumulada, Provisiones y Otras Reservas												
Transferencias de Capital (Sector Público)												
ENTES FINANCIERAS												
sminución de Disponibilidades												
sminución de Cuentas a Cobrar												
nta de Acciones y Participación de Capital												
nta de Valores que no Otorgan opiedad												
scate de Préstamos												
sminución de Otros Activos Fincieros												
cremento de Cuentas y Efectos Pagar												

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiero	TOT SEC PUE
Incremento de Depósitos a la Vista												
Captación de Depósitos de Ahorro y a Plazo Fijo												
Obtención de Préstamos												
Incremento de Otros Pasivos Financieros												
Incremento del Patrimonio												
TOTALES:												

CUADRO N- 9

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Presupuesto Consolidado (Acumulado) de Gastos del Sector Público. Año 19 --

(Unidades Monetarias)

Modelo General

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiero	TOTAL SECTOR PUBLIC
STOS CORRIENTES												
Gastos de Operación de las Empresas Públicas												
Remuneraciones												
Compra de Bienes y Servicios												
Intereses Causados por Instituciones Financieras												
Depreciación, Previsiones y Reservas												
Ajuste por Variación de Inventarios												
Otros Gastos												
Gastos de Consumo Final												
Remuneraciones												
Compra de Bienes y Servicios												
Depreciación, Previsiones y Reservas												
Ajuste por Variación de Inventarios												
Otros Gastos												
Renta de Propiedad												
Intereses												
Transferencias Corrientes												

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiero	TOTAL SECTOR PUBLICO
Sector Privado												
(Sector Público)												
Sector Externo												
STOS DE CAPITAL												
Inversión Directa												
Formación Bruta de Capital Fijo												
Adquisición de Bienes Existentes												
Valor Activos Intangibles												
Incremento de Existencias												
Transferencias de Capital												
Sector Privado												
(Sector Público)												
OS FINANCIEROS												
cremento de Disponibilidades												
crcmento de Cuentas a Cobrar												
quisición de Acciones y Participación de Capital												
quisición de Valores que no organ Propiedad												
ncesión de Préstamos												
crcmento de Otros Activos Financieros												

DENOMINACION	Administración Central	Institutos Autónomos sin Fines Empresariales	Seguridad Social	Gobiernos Regionales	Entidades Municipales	Total Administraciones Públicas	Empresas Públicas no Financieras	Total Sector Público no Financiero	Instituciones Públicas Financieras no Bancarias	Instituciones Públicas Financieras Bancarias	Total Sector Público Financiéro	TOTAL SECTOR PUBLICO
Disminución de Cuentas y Efectos a Pagar												
Retiro de Depósitos de Ahorro y a Plazo Fijo												
Amortización de Préstamos												
Disminución de Otros Pasivos Financieros												
Disminución del Patrimonio												
TOTALES:												

CUADRO Nº 10

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Gasto Fiscal Interno Neto

(Modelo General)

Denomjnación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyecciór 19--
CLASIFICACION DEL GASTO					
Gasto Corriente					
a. Interno					
b. Externo					
Gasto de Capital					
a. Interno					
b. Externo					
Servicios de la Deuda Pública					
Intereses					
a. Interno					
b. Externo					
Amortización					
a. Interno					
b. Externo					
GASTO FISCAL TOTAL					
a. INTERNO (1.a+2,9+3.a+4.a)					
b. EXTERNO (1.b+2.b+3.b+4.b)					
CLASIFICACION DEL INGRESO					
Ingresos Ordinarios					
a. Internos					
b. Externos					
Ingresos Extraordinarios					
a. Internos					
b. Externos					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
. INGRESO FISCAL TOTAL					
a. INTERNOS (6.a+7.a)					
b. EXTERNOS (6.b+7.b)					
CLASIFICACION DE LOS SALDOS					
. GASTO FISCAL INTERNO NETO (5.a-8.a)					
5.a Gasto Fiscal Interno					
8.a Ingreso Fiscal Interno					
. GASTO FISCAL EXTERNO NETO (5.b-8.b)					
5.b Gasto Fiscal Externo					
8.b Ingreso Fiscal Externo					
PARTIDAS INFORMATIVAS					
. Origen de los Ingresos Extraordinarios Internos (7.a)					
11.1 Banco Central					
11.2 Fondos Públicos					
11.3 Banca Comercial					
11.4 Colocaciones Privadas					
11.5 Otras Fuentes					

CUADRO Nº 11

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Gasto Público Interno Neto 1/

(Modelo Simplificado)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyecció 19--
CLASIFICACION DEL GASTO					
Gasto Público Consolidado 1/					
a. Gasto Público Externo 2/					
b. Gasto Público Interno (1-1.a)					
Servicios de la Deuda Pública 3/					
2.1 Intereses					
a. Externo					
b. Interno					
2.2 Amortizaciones					
a. Externas					
b. Internas					
Gasto Público Consolidado					
a. Externo (I.a+2.1.a+2.2.a)					
b. Interno (1.b+2.1.b+2.2.b)					
CLASIFICACION DE LOS INGRESOS					
Ingreso Público Consolidado					
a. Ingreso Público Externo 4/					
b. Ingreso Público Externo (4-4.a)					

Incluye el total del gasto público consolidado, menos los servicios de la deuda pública.
Transacciones externas corrientes de la balanza de pagos.
Registros de los servicios de la deuda pública.
Ingresos por transacciones externas corrientes, de la balanza de pagos.

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyecció. 19--
CLASIFICACION DE LOS SALDOS					
Gasto Público Externo Neto (3.a-4.a)					
a. Gasto Público Externo (3.a)					
b. Ingreso Público Externo (4.a)					
Gasto Público Interno Neto (3.b-4.b)					
a. Gasto Público Externo (3.b)					
b. Ingreso Público Externo (4.b)					
Origen de los Ingresos Extraordinarios Internos (Fuentes y Usos de Fondos)					
7.1 Ingresos Internos del Fisco (Extraordinarios)					
7.2 Préstamos Externos					
7.3 Diferencia (7-7.1-7.2)					

CUADRO Nº 12

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Gasto Interno Neto Financiado con Ingresos Externos

(Moneda Local)

(Modelo Simplificado)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
TRANSACCIONES CORRIENTES					
Ingresos Públicos Externos					
a. Venta de Bienes y Servicios					
b. Renta de la Propiedad					
- Intereses					
- Otros					
c. Varios					
Gastos Públicos Externos					
a. Importaciones de Bienes y Servicios					
b. Renta de la Propiedad					
- Intereses de la Deuda Pública					
- Otros					
c. Gastos Externos del Gobierno					
d. Varios					
Saldos por Transacciones Corrientes					
a. Saldo Comercial (1.a-2.a)					
b. Saldo por Intereses (1.b-2.b)					
c. Saldo en Cuenta Corriente (1-2)					
TRANSACCIONES DE CAPITAL					
Ingresos Públicos Externos					
a. Préstamos Externos					
b. Otros Ingresos de Capital					
Gastos Públicos Externos					
a. Amortizaciones de la Deuda Pública					
b. Otros Gastos de Capital					

Denomjnación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyecciói 19--
. Saldos por Transacciones de Capital					
· a. Préstamo Neto Externo (4.a-5.a)					
b. Saldo en la Cuenta de Capital (4-5)					
SALDO GLOBAL					
. Gasto Interno Neto financiado con Ingresos Externos (3.c+6.b)					

CUADRO Nº 13

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Demanda Agregada Interna del Sector Público

(Moneda Local)

(Modelo General)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
Consumo Final de las Administraciones Públicas					
1.1 Gobierno Central					
a. Remuneraciones					
b. Compra de Bienes y Servicios					
1.2 Institutos Autónomos					
1.3 Seguridad Social					
1.4 Gobiernos Regionales					
1.5 Entidades Municipales					
Inversión Bruta Fija Pública					
2.1 Administraciones Públicas					
- Sector Educación					
- Sector Salud					
- Sector Vialidad					
- Sector Vivienda					
- Otros					
2.2 Empresas Públicas					
a. Empresas Financieras					
b. Empresas no Financieras					
- Sector Industrial					
- Sector Energía					
- Sector Petróleo y Derivados					
- Sector Transporte					
- Sector Comunicaciones					
- Otros Sectores					
Variación de Existencias					
1. DEMANDA AGREGADA INTERNA DEL SECTOR PUBLICO (1+2+3)					

CUADRO Nº 14

PRESUPUESTO EXPLORATORIO. Producto Interno Bruto (PIB) del Sector Público

(Moneda Local) (Modelo General)

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
Administración Pública					
1. Administración Central					
2. Institutos Autónomos sin Fines Empresariales					
3. Seguridad Social					
4. Gobiernos Regionales					
5. Entidades Municipales					
Empresas Públicas e Institutos Autónomos con Fines Empresariales					
A. Empresas no Financieras					
1. Sector Industrial					
2. Sector Energía					
3. Sector Petróleo y Derivados					
4. Sector Transporte					
5. Sector Comunicaciones					
6. Otros Sectores					
B. Empresas Financieras					
1. Empresas Bahcarias					
2. Empresas no Bancarias					
PIB TOTAL SECTOR PUBLICO					

Denominación	Real 19--	Real 19--	Real 19--	Presupuesto Actualizado 19--	Proyección 19--
INFORMACION COMPLEMENTARIA					
Remuneraciones de las Empresas					
1. Empresas Financieras					
2. Empresas no Financieras					
a. Sector Industrial					
b. Sector Energía					
c. Sector Petróleo y Derivados					
d. Sector Transporte					
e. Sector Comunicaciones					
f. Otros Sectores					
Compra de Bienes y Servicios (Insumos)					
1. Empresas Financieras					
a. Sector Industrial					
b. Sector Energía					
c. Sector Petróleo y Derivados					
d. Sector Transporte					
e. Sector Comunicaciones					
f. Otros Sectores					
CONSUMO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS					

CUADRO Nº 15

SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO PUBLICO. Cuenta Resumida del Fisco y del Sector Público

Denominación	(Modelo Local) Año 19 -- Trimestres I	II	III	IV	Total Año	(Modelo Instructivo) Año 19 -- Trimestres I	II	III	IV	Total Año
INGRESOS DEL PRESUPUESTO FISCAL										
. Total de Ingresos Ordinarios										
1. Ingresos Tributarios										
a. Impuestos sobre la Renta										
b. Impuestos a la Importación										
c. Impuestos sobre la Producción y el Consumo										
d. Otros Impuestos										
2. Ingresos no Tributarios										
a. Dominio Territorial										
b. Dominio Comercial										
c. Tasas										
d. Otros y Diversos										
. Total de Ingresos Extraordinarios										
1. Préstamos Internos										
2. Recursos Externos										
3. Otros										
TOTAL DE INGRESOS FISCALES										
. Gastos Corrientes										
1. Gastos de Consumo										
2. Intereses de la Deuda Pública										

Denominación	Año 19 --					Año 19 --				
	Trimestres				Total Año	Trimestres				Total Año
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
II. Gastos Públicos Corrientes										
1. Gastos Corrientes del Fisco										
2. Gastos Corrientes de las Empresas no Financieras										
3. Gastos Corrientes de las Empresas Financieras										
AHORRO PUBLICO (VI-VII)										
VIII. Recursos de Capital										
1. Ahorro Público										
2. Venta y/o Desincorporación										
3. Depreciación										
4. Otros										
IX. Gastos de Capital										
1. Inversión Directa										
2. Transferencias										
SUPERAVIT (DEFICIT) PUBLICO (VIII-IX)										

Denominación	Año 19 --					Año 19 --				
	Trimestres				Total Año	Trimestres				Total Año
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
a. Internos										
b. Externos										
3. Transferencias Corrientes										
Cuentas de Capital										
1. Inversión Directa										
2. Inversión Financiera										
3. Transferencias de Capital										
Amortización de la Deuda Pública										
a. Interna										
b. Externa										
L DE GASTOS FISCALES										
NTAS DEL SECTOR PUBLICO (Modelo Restringido)										
Ingresos Públicos Corrientes										
. Ingresos Ordinarios del Fisco										
2. Ingresos Corrientes de las Empresas no Financieras										
3. Ingresos Corrientes de las Empresas Financieras										

INFORME FINAL DE RELATORIA

Juan Martín, ILPES

SESION I

A. El Ajuste de la Economía

1. El ajuste debe estar enmarcado en un modelo o estrategia de mediano plazo, cuyo objetivo central sea la recuperación del crecimiento. Este modelo no puede ser definido de manera implícita; por el contrario, tiene que apoyarse en un acuerdo político amplio que le confiera legitimidad social.

2. Si bien el grado de apertura de la economía y la redefinición de las funciones del Estado serán, seguramente, componentes centrales de dicho modelo o estrategia de mediano plazo, no lo agotan y menos lo reemplazan.

3. El ajuste significa reconocer un empobrecimiento general en el corto plazo y ello obliga a distribuir sus costos entre los distintos sectores sociales. Este proceso se facilitaría si el conjunto de la sociedad tuviera un mayor y mejor conocimiento de las restricciones reales y las asumiera con responsabilidad; si el gobierno emitiese claras señales; y si la distribución de los costos fuese transparente. La distribución equitativa de los costos requiere de políticas orgánicas que frenen las tendencias especulativas y las presiones sesgadas de algunos grupos de interés de alto peso económico, a veces amparadas por el propio aparato estatal.

4. En el plano externo sería necesario encarar dos tipos de acciones: luchar por un funcionamiento de la economía internacional más favorable a las necesidades de los países de la región en los planos comercial, financiero y tecnológico; y, por otra parte, negociar mayores plazos para graduar el proceso de ajuste.

5. Los líderes políticos pueden cumplir un importante papel en la medida que incorporen a su discurso político la necesidad y el significado del ajuste y que eviten ampliar su proselitismo actuando como si el ajuste fuese innecesario o postergable. En otras palabras, debería haber mayor congruencia entre el discurso convocante y la posibilidad de desempeñar la función de gobierno.

a) El grado de apertura externa

6. En relación con la mayor apertura destaca la necesidad de analizar sus efectos sobre la competitividad global de la economía, sobre los cambios en el grado de competencia sectorial y sobre la posibilidad de controlar posiciones monopólicas y oligopólicas en el mercado doméstico.

7. Asimismo, se debe considerar la gradualidad y continuidad del proceso de apertura de la economía; establecer un compromiso que permita conciliar mayor eficiencia económica con progreso social; combinar criteriosamente distintos instrumentos (tipo de cambio, aranceles, subsidios e incentivos) para evitar sobrecargar alguno; y explicitar la política de subsidios e incentivos y su asignación.

b) La redefinición de las funciones del Estado

8. La necesidad de revisar las funciones del Estado es reconocida ampliamente, así como la conveniencia de concentrarlas. Esta redefinición debería tener como ejes el desempeño de funciones estratégicas. Asimismo, la redefinición debería inscribirse en objetivos finalistas (reconversión productiva y desarrollo tecnológico, atención de las necesidades sociales particularmente de los grupos en situación de pobreza extrema, recuperación de la inversión y el crecimiento, entre otras).

9. La redefinición del papel del Estado y su redimensionamiento deberían abrir espacio a organziaciones de la sociedad civil. La acción conjunta Estado y sociedad civil podría coordinarse mediante ejercicios parciales de concertación en el marco de una planificación participativa. Para ello es esencial colocar el énfasis en el proceso de palnificación y no en su resultado, el plan.

10. Asimismo, sería recomendable proceder por fases iniciando el proceso con un saneamiento financiero del sector público, seguido por un programa de reordenamiento administrativo y, por último, redefinir el papel del Estado e iniciar la política de apertura externa gradual.

B. Objetivos del ajuste y comportamientos sociales

11. El carácter desordenado o caótico del ajuste deviene en buena medida de la fragmentación del aparato estatal y de la yuxtaposición de visiones particularizadas.

12. La ausencia de un modelo o estrategia de mediano plazo que impide establecer prioridades globales, ha llevado a que cada institución fije las propias generando así situaciones conflictivas en el interior del propio aparato estatal.

13. Sin embargo, éste no es un hecho exclusivamente estatal. El proceso paralelo de "privatización del Estado", como expresión de

un sistema perverso de representación de los intereses privados, ha trasladado la pugna por recursos públicos dentro del aparato estatal.

14. Frente a las conductas defensivas de los actores económicos, algunas áreas del gobierno tratan de imponer el ajuste, mientras otras se constituyen como refugio para evitarlo o reducir el costo para intereses particulares.

15. Como mecanismos para promover conductas cooperativas entre los actores económicos destacan, además de las ya señaladas, las siguientes: el auxilio estatal a cualquier sector debería apoyarse en una evaluación social y en su congruencia con los objetivos de desarrollo; en la medida que haya mayor transparencia, justificación y eficiencia en la asignación del gasto, habrá mayores incentivos para cumplir -voluntaria o coercitivamente- con la tributación; un marco democrático que permita expresar las necesidades de los sectores más carenciados facilitaría la movilización de los recursos necesarios para atenderlas; y por último, la recuperación de la inversión y del crecimiento permitiría un mejor manejo de las opciones intertemporales.

C. Políticas públicas y recursos no financieros

16. En este aspecto destaca la importancia de los recursos humanos, tecnológicos, legales y administrativos en la medida que ellos pueden potenciar o restringir las posibilidades de coordinación efectiva en el diseño y ejecución de políticas públicas.

17. La política educativa y de formación y reentrenamiento del personal constituye un elemento clave para viabilizar y facilitar el tránsitohacia un nuevo modelo o estrategia de desarrollo. Esta política debería apuntar hacia una mayor efectividad en el uso de los recursos humanos. Los ámbitos de esta política son la universidad, los centros de capacitación pública y, también, las organizaciones propias del sector informal. Este último ámbito adquiere preeminencia no sólo por su importancia cuantitativa, sino también por la necesidad de potenciar las organizaciones de la sociedad civil para agrupar energías sociales dispersas en la búsqueda de una atención más amplia a las necesidades sociales.

18. La informatización de los flujos de información que sustentan el diseño y la ejecución de políticas públicas puede contribuir a una mayor eficiencia y coordinación pero, sobre todo, es un requisito para viabilizar un mejor seguimiento y evaluación en la asignación de recursos. Cabe reconocer, sin embargo, que ésta es una condición necesaria pero no suficiente.

La opacidad de las operaciones públicas y el control de la información son funcionales para la continuidad de una estructura de poder político-burocrática que no cederá posiciones facilmente.

19. El ordenamiento legal y los procedimientos administrativos con frecuencia impiden o dificultan una coordinación fluida de las políticas públicas. El exceso de reglamentación se contituye como un sustituto imperfecto de la legislación necesaria. Aunque se reconoce el carácter cultural de las disposiciones legales y de los procedimientos administrativos, se considera necesario introducir reformas que simpliquen y agilicen. Una de las dificultades es que estos cambios demandan tiempo para identificar problemas especificos, estudiar soluciones y perfeccionar los acuerdos que permitan concretarlas; por lo tanto, no ofrecen soluciones de corto plazo. Su orientación general debería apuntar a premiar la iniciativa, la responsabilidad y la eficiencia, en vez de controlar o prohibir actos.

SESION II

A. Evolución de la negociación de la deuda externa

20. Aunque se ha mantenido la institucionalidad ad-hoc establecida desde 1983 (gobiernos deudores/organismos financieros internacionales/comité de bancos/banca acreedora) y el procedimiento de negociación caso a caso, se advierten algunos cambios significativos. Por un lado, las crecientes dificultades de los países deudores para cumplir con los montos y calendarios de pago ha hecho más visible la realidad de que la deuda no puede servirse en sus términos originales. Por otra parte, se advierte una mayor predisposición de los organismos financieros internacionales y de algunos gobiernos de países industrializados para inducir la aceptación de pérdidas de los bancos acreedores. A pesar de este ambiente, la mayoría de los bancos se resiste todavía a flexibilizar su posición. En este sentido, el elemento clave es la relación entre los bancos acreedores y los gobiernos de los países industrializados.

21. Uno de los aspectos significativos ha sido la aparición de mercados secundarios para la transacción de títulos de la deuda; estos mercados han mostrado importantes decuentos respecto del valor nominal de los títulos que superan, en promedio, el 50%. La importancia de este mercado secundario deriva, no tanto de los volúmenes transados que son relativamente marginales, sino del hecho de constituir un elemento referencial del valor de mercado de los títulos.

22. Como resultado de estos cambios el menú de opciones que se considera en las renegociaciones se ha ampliado, aunque todavía una solución estable del problema parece distante. Se perciben en la región diferentes estrategias; por un lado, la de aquellos países que ponen el acento en la reducción del stock de deuda lo cual implica concertar la distribución de costos entre los actores involucrados; por otro, una posición que enfatiza limitar el flujo del servicio de la deuda.

B. Transferencia neta de recursos y crisis fiscal

23. Durante los últimos años ha recibido mayor atención la interacción de la transferencia al exterior y el problema fiscal. El punto central es que durante los años ochenta la responsabilidad de dicha transferencia fue crecientemente absorbida por el Estado a través de diversos mecanismos; así, para la región en su conjunto, la participación de la deuda

pública en la deuda total pasó de 54% en 1982 a más del 80% en 1987.

24. En dicha interacción cabe destacar distintos aspectos: en primer lugar, la volatilidad de expectativas originada en la multiplicación de incertidumbres de origen externo e interno. La negociación del monto de recursos a transferir ha obligado a frecuentes cambios en la magnitud del ajuste y en el paquete de instrumentos. En consecuencia, la credibilidad de la política pública se ha visto afectada por este hecho, como también por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno mantener el proceso. Ello ha acentuado las tendencias a un desacuerdo inflacionario por sobre la posibilidad de alcanzar un consenso fiscal.

25. En segundo lugar, se verifica una pérdida de grados de libertad relativa para la producción de políticas públicas. En las actuales circunstancias, el ajuste impone elevadas exigencias de consistencia interna que, de no ser satisfechas, resultan en procesos de ajuste desordenados o caóticos. En estas condiciones el proceso decisorio público se orienta por respuestas a crisis parciales y sucesivas; asimismo, la urgencia para resolver dichas crisis, la potencia insuficiente de los instrumentos y sus efectos conflictivos resultan en serias desarticulaciones de la gestión gubernamental. Estas últimas se reflejan también en una dislocación de las distintas cuentas públicas. El resultado final es que los presupuestos públicos, normalmente un ejercicio de programación ex-ante, terminan siendo un resultado ex-post.

26. En tercer lugar, se aprecia una diferencia entre el "tiempo" de la negociación externa y el "tiempo" de distintas medidadas gubernamentales para controlar el déficit fiscal, a su vez una de las variables focales de la propia negociación. La mayor rapidez con que se puede actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ciertos ingresos extraordinarios, contribuye a la acumulación de distorsiones en la estructura de los principales flujos y stocks de recursos públicos. La redefinición de modelos fiscales agotados que exige acuerdos políticos, reformas legales y administrativas y renegociación de derechos adquiridos, procesos todos que requieren mayores plazos, se ha visto dificultada por las distorsiones adicionadas por la propia crisis fiscal.

27. La inversión pública terminó siendo la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento en los años ochenta. La inversión privada, por su parte, también disminuyó como consecuencia de su complementariedad con la inversión pública, de la virtual ausencia de financiamiento de mediano y largo plazo y de las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial por condiciones externas e internas. En consecuencia, la inversión bruta, expresada como porcentaje del

PIB, se redujo de 24.3% (promedio 1973-1980) a 16.8% en 1985; ello a pesar de que el ahorro interno bruto aumentó en poco menos del 1% durante el mismo período.

28. Por razones ya señaladas algunos sectores y actividades lograron protegerse del costo del ajuste amparados en la opacidad del proceso de asignación de recursos. Otros tuvieron mayores dificulatades para hacerlo; por ejemplo el gasto social, en promedio para la región, cayó en un 20% en términos reales entre principios y mediados de la década. Estos hechos refuerzan argumentos ya presentados en el sentido de que es necesario afrontar más explicitamente la distribución del costo del ajuste e incrementar la transparencia del gasto y su eficiencia.

C. Deuda pública interna

29. El endeudamiento interno del gobierno ha estado limitado por las restricciones y fragilidades de los mercados de capital doméstico. En los países con mercados de capital relativamente más desarrollados, se produjo una considerable sustitución de endeudamiento externo por interno. Este desarrollo ha ido configurando una política de endeudamiento interno ad-hoc cuyos rasgos centrales corresponde revisar.

30. Por cierto, la política de deuda interna debería estar gobernada por una opción intertemporal. Sin embargo, cabe destacar que esta opción no se plantea necesariamente en sus términos convencionales, como un trade-off entre el bienestar de la población actual y el de las generaciones futuras. En las actuales condiciones es también un trade-off entre la decisión de continuar transfiriendo recursos al exterior y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

31. El crecimiento de la deuda pública interna fue resultando de tres hechos básicos: uno, el financiamiento externo neto negativo; dos, la necesidad de financiamiento del sector público; y tres, el reciclaje del pago de intereses y amortización de la deuda acumulada. Por estos motivos el crecimiento de su monto has sido exponencial.

32. Tarde o temprano este crecimiento se hace insostenible, hecho frente al cual caben tres opciones para reducir el monto en términos reales: uno, limitar la transferencia al exterior; dos, revertir el déficit primario del sector público a un superavit; o tres, recurrir a una mayor emisión monetaria. Las dos últimas situaciones se verifican actualmente en la región.

33. Una de las consecuencias del crecimiento de la deuda pública interna ha sido la perversión de los mercados financieros

domésticos por la continua presión sobre la tasa de interés forzada por la necesidad de reciclar la deuda. Ello ha convertido al gobierno en el captador casi exclusivo del ahorro financiero privado, fomentando un sesgo especulativo en los mercados y extinguiendo fuentes de financiamiento de mediano y largo plazos.

34. Un aspecto de carácter institucional importante es la relación entre las autoridades económica y monetaria, sobre todo en lo que se refiere a la imputación del verdadero costo del financiamiento del Banco Central al gobierno. Otro aspecto relevante es la relativa autonomía de la autoridad monetaria y, en consecuencia, la falta de coordinación potencial entre ambas. En el mismo ámbito, y en la medida que la política de deuda pública interna sea poco explícita, su administración puede constituir una fuente de conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo.

SESION III

A. Coordinación entre plan y presupuesto

35. Es necesario reconocer que planificación y presupuesto son procesos no sólo técnicos sino también políticos. En tal carácter deberían reflejar los intereses de la sociedad en su conjunto expresados a través de los correspondientes órganos constitucionales y, en particular, el Parlamento.

36. La coordinación entre ambos se vería facilitada por la introducción de arreglos institucionales novedosos en respuesta a las deficiencias más generalizadas. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos realizados en diversos paísesmediante la creación de autoridades presupuestarias que articulan finanzas, planificación y Banco Central.

37. Como consecuencia de las necesidades derivadas de la crisis para controlar el gasto público, se implantaron diversos mecanismos que han permitido una mayor centralización de las decisiones de asignación. Sin embargo, esta centralización está orientada por una lógica de corto plazo y sobre una base exclusivamente financiera. En este sentido sería necesario ampliar dicho horizonte temporal e introducir criterios económicos y sociales para la evaluación del gasto. En el ámbito presupuestario ello requeriría implantar un ejercicio de programación plurianual para conciliar la programación de corto plazo de los ingresos y la de la inversión que requiere de un horizonte temporal de mediano y largo plazos.

38. Otro aspecto importante es mejorar los mecanismos para el seguimiento físico y financiero de la ejecución presupuestaria como base para una evaluación de la marcha de programas y proyectos que permita identificar criterios para un control más selectivo del gasto que reemplace la práctica mayoritaria de recortes generalizados y uniformes.

39. Esta práctica ha sido especialmente perjudicial para la inversión en la medida que se han recortado recursos sin considerar el grado de avance de los proyectos y, por ende, desconociendo el valor de la inversión marginal.

40. Otro aspecto a destacar es que normalmente la contención de gastos se realiza postergando o fragmentando desembolsos. Esto también afecta negativamente a los proyectos de inversión por cuanto dificulta la programación de las obras y resulta en atrasos y mayores costos.

41. Otra práctica generalizada ha sido descuidar la relación entre gastos de capital y el flujo de gastos corrientes que algunas decisiones de inversión implican, con el resultado de hospitales con insuficiente personal, medicamentos, etc. o escuelas con carencia de maestros y material de enseñanza.

42. Cabe destacar también la reducción en los gastos de operación y mantenimiento con resultados desastrosos desde el punto de vista del deterioro del capital social básico. Este hecho hará inevitable destinar un importante monto de recursos a la rehabilitación de la infraestructura en el futuro inmediato.

43. Corresponde mencionar algunos otros aspectos. El primero, es la regionalización de los presupuestos que permitiría conciliarlos mejor con la inversión, siempre y cuando cada unidad adopte la práctica de trabajar con una restricción presupuestaria. El segundo está vinculado con la rigidez presupuestaria principalmente en materia de recursos de asignación específica; en este sentido destaca la conveniencia de flexibilizar en un mayor grado el uso de los recursos.

44. Por último, cabe enfatizar la importancia en este ámbito específico del desarrollo de sistemas de información computarizos como apoyo al proceso decisorio público, así como de los programas de formación y profesionalización del personal a cargo de las tareas de planificación y presupuestación.