

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMIA**



TESIS PARA LA OBTENCION DE LA LICENCIATURA EN ECONOMIA

"CORRELACION ENTRE EL GASTO PUBLICO Y

EL CRECIMIENTO DEL PIB"

(PERIODO: 1980 -1996)

POSTULANTE : GILKA CRISTINA JORDAN ROSALES

TUTOR : LIC. REYNALDO YUJRA SEGALES

**LA PAZ - BOLIVIA
1999**

Dedicatoria:

A mi esposo, a mi hijito Madison y a mi familia,
por todo el apoyo y confianza que me
brindaron durante la realización del presente
trabajo.

Agradecimientos:

Mis agradecimientos al Lic. Reynaldo Yujra Segales, profesor tutor y, a los miembros del tribunal, Lic. Alejandro Mercado, Lic. Boris Quevedo , Lic. Jorge Valdez y Lic. Carlos Otálora, cuya cooperación y sugerencias para la presentación del trabajo fueron muy valiosas y oportunas.

También agradezco sinceramente a un amigo especial, el Lic. Wilson Jiménez P., por haberme brindado su tiempo y colaboración en la culminación de este trabajo.

INDICE

RESUMEN	1
 I. INTRODUCCION.....	 4
1.1. MOTIVACION DE LA INVESTIGACION	4
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1.3. OBJETIVOS	5
1.3.1. Objetivo General	5
1.3.2. Objetivos Especificos	5
1.4. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	6
 II. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....	 7
2.1. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	7
2.1.1. Métodos, Técnicas e Instrumentos Empleados	7
2.1.2. Información Utilizada	9
 III. MARCO TEORICO Y REFERENCIAL.....	 10
3.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL GASTO PÚBLICO.....	10
3.2. EL PODER DEL MERCADO EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO	11
3.2.1. La Cooperación Voluntaria	11
3.2.2. La Cooperación por Medio del Intercambio Voluntario	12
3.3. PLANIFICACION ECONOMICA CENTRAL	17
3.3.1. Los Controles y la Libertad	17
3.4. FUNCIONES ECONOMICAS DEL ESTADO EN LAS ECONOMIAS MODERNAS	18
3.4.1. Tipos de Funciones del Estado	18
3.4.2. Funciones Reguladoras	18
3.4.3. Bienes y Servicios a Cambio de Impuestos	18
3.4.4. Funciones Redistributivas	19
3.4.5. Funciones Estabilizadoras	20
3.4.6. Niveles de Gobierno	20
3.5. TEORIA DEL GASTO PUBLICO	20
3.5.1. El Papel del Sector Público	20
3.5.2. Bienes Públicos y Bienes Privados Suministrados por el Estado	24
3.5.3. Teoría de la Elección Pública	26
3.5.4. Externalidades	28
3.6. LOS INGRESOS PUBLICOS	29
3.6.1. La Equidad Tributaria	31
3.6.2. Equidad Vertical y Equidad Horizontal	31
3.6.3. La Carga Tributaria	32
3.6.4. La Traslación Impositiva	38
3.6.4.1. El Proceso Económico de Traslación	39
3.6.5. Causas del Crecimiento del Gobierno	40

3.6.5.1.	La Expansión del Estado, Inherente al Sistema Político	42
3.6.6.	Efectos del Crecimiento de la Actividad del Gobierno	42
3.7.	PRESUPUESTO Y DEFICIT PUBLICO	47
3.7.1.	El Presupuesto	47
3.7.2.	Presupuesto del Estado: Características y Diferencias con los Presupuestos de las Familias y las Empresas	48
3.7.3.	El Presupuesto del Estado como Instrumento de la Política Económica	50
3.7.4.	Presupuesto Público, Política Fiscal y Política Monetaria	51
3.7.5.	El Déficit del Presupuesto	58
3.7.6.	La Deuda Pública	60
3.7.7.	La Financiación del Déficit	66
3.7.8.	Los Déficit y la Deuda Pública	71
3.7.9.	La Financiación del Déficit en la Práctica	72
3.8.	LA DEUDA, EL CRECIMIENTO Y LA INESTABILIDAD	73
3.9.	LA MAGNITUD DEL SECTOR PUBLICO	74
3.9.1.	El D.S. 21060 y la Estabilización	75
3.9.2.	La Interrelación entre Estabilización y Reforma Estructural	76
IV.	VERIFICACION DE HIPOTESIS (Resultados, Análisis y Discusión).....	77
4.1.	RELACION DEL GASTO PUBLICO RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1980 - 1996 (ANALISIS GRAFICO)	77
4.2.	RELACION DEL GASTO PUBLICO RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1980 - 1996 (ANALISIS DE CORRELACION)	91
4.3.	LA INVERSIÓN PUBLICA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO	95
4.4.	PERSPECTIVAS DEL GASTO PUBLICO A FINES DE LOS NOVENTA	98
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	102
5.1.	CONCLUSIONES	102
5.2.	RECOMENDACIONES	105
BIBLIOGRAFIA.....		107
ANEXOS.....		110

RESUMEN

El presente trabajo denominado "Correlación entre el Gasto Público y el Crecimiento del PIB" (Bolivia: Periodo 1980-1996), tiene como principal objetivo poner en evidencia empírica, para el caso boliviano, la relación entre el GASTO PUBLICO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, para tal efecto se ha examinado la participación del GASTO PUBLICO respecto al Producto Interno Bruto (PIB) durante el periodo 1980-1996. Dicha relación se establece diferenciando el período anterior y posterior a la promulgación del Decreto Supremo 21060 del 29 de agosto de 1985.

Las corrientes liberales sostienen que "cuando el Estado asume un rol en las actividades económicas el GASTO PUBLICO crece desmesuradamente dando lugar a un mal funcionamiento de la economía en general y llega a atentar en contra del crecimiento económico del país".

Para contrastar esta hipótesis se ha utilizado la técnica de investigación documental, específicamente los DATOS HISTÓRICOS del Gasto Público y del PIB publicados en las fuentes de información oficial.

Complementariamente se usaron técnicas de procesamiento de datos, por medio de HOJAS ELECTRÓNICAS (QUATTRO PROFESIONAL O QPRO); particularmente adecuados para el análisis estadístico, de correlación y de regresión. Todas estas tareas implicaron el uso de los métodos de análisis-síntesis para la interpretación final de los resultados que se obtuvieron. Respecto a los modelos utilizados se consideró dos modelos en dos períodos distintos, antes y después de 1985, año en el que se estabilizó la economía después de la crisis económica que sufrió Bolivia en el primer quinquenio de la década del 80.

Las principales conclusiones a las que se arribaron fueron las siguientes:

- La evolución del GASTO PUBLICO, a precios de 1990, en el período de 1980 a 1996, ha tenido una tendencia decreciente desde el año de 1980 hasta el año de 1986, sin embargo a partir del año 1987, el gasto público ha aumentado sostenidamente hasta el año de 1995, registrándose una muy leve disminución en el año de 1996.

Durante todo el período de estudio (1980-1996), se han observado déficits en las cuentas del gobierno, siendo los de menor magnitud los registrados en los años de 1986, 1995 y 1996. El agravamiento de los resultados en la cuenta de déficit público se registra en los tres años de crisis económica severa (1982, 1983 y 1984) que vivió el país.

- El año de 1985, el déficit público disminuyó sustancialmente a niveles manejables como consecuencia del programa de ajuste estructural llevado a cabo a partir del D.S. 21060, dando lugar a un período de estabilización. A partir del año de 1987, el gobierno ha optado

por mantener una disciplina fiscal con resultados de déficits relativamente "manejables" y uniformes.

- Desde 1981 hasta 1986, el PIB ha tenido una tendencia recesiva, vinculada con la severa crisis económica (1982-1984) y el período de estabilización (1985-1986) que tuvo que soportar el país.

- En los tres años de crisis 1982 a 1984, conforme el déficit se agudizaba existió una tendencia recesiva del PIB, mientras que en los años de estabilización (1985-1986) a pesar de que el déficit público se recuperó, el PIB siguió con su tendencia recesiva.

- Aunque en todo el período 1980-1996 se observaron déficits públicos, a partir de 1987, el gobierno ha seguido una política de mantener déficits públicos casi regulares, no traumáticos, como lo ocurrido en el período 1982-1984 que generó una tendencia del déficit público en continuo descenso, mientras que el PIB siguió con una lenta recuperación desde 1987 hasta 1996. Es decir que, desde 1987 hasta 1996, la economía comenzó una etapa de crecimiento económico con bajas tasas de inflación y déficits públicos moderados.

- En realidad, no es suficiente que el gobierno realice mayores gastos para que el déficit público aumente, más bien, lo que ocurre es que los ingresos del gobierno en etapas de crisis disminuyen significativamente, de tal forma que esta disminución incide en los resultados de déficits por más que se recorten los gastos gubernamentales.

- En los años de estabilización (1985-1986), los ingresos del gobierno se recuperaron y los gastos disminuyeron dando como resultado una disminución del déficit público; a partir de 1987 hasta 1996, tanto los ingresos como los gastos públicos mantuvieron una tendencia creciente, lo cual caracteriza también al período de crecimiento del PIB.

- Para todo el período de análisis existe una correlación positiva, es decir, cuando el PIB declina, lo propio ocurre con el gasto público. Para el caso de Bolivia, en el período analizado, el país ha sufrido una crisis económica en los años de 1982, 1983 y 1984; en los años de 1985 y 1986 se ha establecido el cambio de la política económica alcanzando la estabilización; a partir de 1987 la economía ha seguido una tendencia de fortalecimiento hasta 1996, logrando el país crecimiento bajo estabilización. El año 1985 marcó un cambio de estilo de crecimiento económico, pues se pasó de un CAPITALISMO DE ESTADO a un modelo de crecimiento de LIBRE MERCADO.

- El crecimiento del GASTO PUBLICO no afecta al crecimiento del PIB, en la medida que aquel dependa del aumento de los ingresos públicos recaudados via impuestos, y la economía se desenvuelva dentro de un modelo de desarrollo económico de libre mercado.

- Para ambos períodos analizados existe una **correlación positiva** (ver valores y signos de los coeficientes) entre el GASTO PÚBLICO y el PRODUCTO INTERNO BRUTO, es decir, cuando el gasto público aumenta o disminuye también ocurre lo propio con el PIB. Desde 1980 hasta 1986, el gasto público en Bolivia, ha mantenido una declinación constante, habiendo ocurrido lo propio con el PIB; también se observa que conforme aumentaba el PIB desde 1987 hasta 1996, lo mismo ocurría con el gasto público aunque en este último período el ritmo de crecimiento del PIB ha sido mayor al ritmo de crecimiento del gasto público.
- En 1980, el gasto público ha sido el más alto de todo el período inclusive comparándolos al de los años 90, sin embargo para el mismo año el PIB comparativamente es menor respecto p.e. a los años de 1994, 1995 y 1996.
- Entre 1980 y 1984, Bolivia vivió las postrimerías de un estilo de desarrollo caracterizado por un capitalismo de estado y la crisis económica, ha estabilizado su economía utilizando políticas de economía de libre mercado y finalmente ha entrado en un franco proceso de crecimiento económico desde 1987, como resultado de la aplicación de la política antes mencionada; y lo que se observa en todo el análisis es que no hace falta realizar "grandes" desembolsos de "gasto público" para lograr un estable y sostenido crecimiento económico.
- La recuperación económica de Bolivia y el continuo ascenso de su PIB, después del período de estabilización 1985-1986, con gastos públicos por año menores a los del período de capitalismo de estado 1980-1984, y niveles del PIB mayores a los del período en alusión, evidencian que las ideas de corrientes liberales respecto a la relación del **gasto público con el PIB**, se verifican para el caso boliviano en el período 1980-1996.
- Una vez alcanzada la estabilización con la primera fase de reformas estructurales iniciada en agosto de 1985, Bolivia comienza, a partir de agosto de 1993, con una segunda fase de reformas, basadas principalmente en los procesos de Participación Popular, Reforma Educativa y Capitalización de las Empresas Públicas, con el objetivo de conseguir un crecimiento sostenible a largo plazo, dentro del mismo esquema de desarrollo del libre mercado.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. MOTIVACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.-

Las nuevas corrientes que postulan el libre mercado, principalmente la escuela monetarista, consideran que el crecimiento económico es más eficiente en aquellos países en donde el gobierno no dirige la actividad económica, no existen leyes sobre salarios mínimos, ni fijación de los precios de los bienes de la economía. Es decir, sus habitantes son libres de comprar a quien deseen, vender a quien juzguen oportuno, invertir como quieran, alquilar algo según su conveniencia y trabajar para quien elijan.

De acuerdo a dichas corrientes, el Estado sólo debe hacer cumplir la ley y respetar el orden, proporcionar los medios para la definición de las reglas de conducta, fallar en los litigios, facilitar los transportes y las comunicaciones, y supervisar la emisión de la moneda.

Los economistas de orientación liberal señalan que si Estado se involucra en las actividades económicas, el GASTO PUBLICO crece desmesuradamente dando lugar a un mal funcionamiento de la economía en general y llega a atentar en contra del crecimiento económico del país.

Algunos gobiernos tienden a cometer «errores» fundamentales en el manejo de la hacienda pública, una de ellas vigente desde hace muchos siglos, es que los gobiernos, obligados a gastar, **no se atreven a elevar abiertamente las cargas impositivas. Recurren por ello al impuesto encubierto que es la inflación.** El segundo error fundamental, que sólo más modernamente aparece, el compromiso que los gobiernos suelen en la actualidad asumir de dar trabajo a cuantos deseen obtenerlo, es decir, la denominada política de «pleno empleo».

Se ha inducido a la gente a creer que, si algo marcha mal, el gobierno debe ponerle remedio. Muchas veces la población o grupos de poder presionan al gobierno para que este realice gastos en beneficio de aquellos, ocasionando un mayor gasto que generalmente es financiado por el Banco Central mediante la emisión de billetes, lo cual implica más tarde un problema más serio, cual es la inflación.

Lo que se quiere poner en evidencia empírica es si la aseveración de las corrientes liberales acerca de la relación entre gasto público y crecimiento económico es real para el caso boliviano, tomando como referencia la correlación estadística entre gasto público y crecimiento económico. Para ello, se examinarán particularmente los periodos antes y después de la promulgación del Decreto Supremo 21060.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.-

Las preguntas que definen la investigación son las siguientes:

- ¿Cómo ha sido la participación del GASTO PUBLICO durante el período 1980-1996 respecto al PIB?
- ¿El crecimiento del PIB en el período 1980-1996, ha sido mayor cuando el Gobierno ha participado activamente en la actividad económica del país o ha ocurrido lo contrario?, en otras palabras: ¿Cómo ha sido la correlación del PIB en el período 1980-1996, respecto a la participación del Gasto del Gobierno?
- ¿Es cierta la afirmación de que una mayor participación del Estado en las actividades económicas frenan el crecimiento de un país?

Para desarrollar este análisis se tomará como referencia el caso boliviano, en dos periodos distintos, antes de la promulgación del Decreto Supremo 21060 (29 de agosto de 1985) y después de dicha promulgación.

El presente trabajo, se encuentra dentro del tipo de investigaciones de carácter teórico, es decir, aquel tipo de investigaciones en donde el problema de investigación, tiene que ver con los problemas teóricos ya formulados, los esfuerzos de este tipo de investigaciones se dirigen hacia el estudio crítico de las soluciones antes propuestas, a la modificación, precisión, o comprobación empírica de las leyes, teorías e hipótesis aceptadas en las ciencias.¹

1.3. OBJETIVOS.-

1.3.1. Objetivo General.

- Poner en evidencia empírica para el caso boliviano y en el período 1980-1996, la afirmación de las corrientes liberales, respecto a la relación entre GASTO PUBLICO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

1.3.2. Objetivos Específicos.

- a) Examinar la participación del GASTO PUBLICO de los Gobiernos bolivianos en el periodo 1980-1996 respecto al Producto Interno Bruto, antes y después de la promulgación del Decreto Supremo 21060 (29 de agosto de 1985).

¹ TECLA, Alfredo. 1980. "Metodología de las Ciencias Sociales". Tomo II. México. Ed. Taller Abierto. pp. 18-35.

b) Investigar el tipo de correlación del PIB en el período 1980-1996, respecto a la participación del Gasto del Gobierno, antes y después de la promulgación del Decreto Supremo 21060 (29 de agosto de 1985).

1.4. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.-

"CUANDO EL ESTADO SE INVOLUCRA EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE UN PAÍS, EL GASTO PÚBLICO CRECE DESMESURADAMENTE, LO CUAL DA LUGAR A UN MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA EN GENERAL Y LLEGA A ATENTAR EN CONTRA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS".

II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.-

2.1.1. Métodos, Técnicas e Instrumentos Empleados.

Para alcanzar los objetivos específicos, haremos uso de la técnica de investigación documental, específicamente en cuanto se refiere al estudio de DATOS HISTÓRICOS o series históricas; se analizará la relación que existe entre el Gasto Público y el Producto Interno Bruto en el período 1980-1996, teniendo como referencia dos períodos distintos, antes y después de la promulgación del Decreto Supremo 21060.

En cuanto se refiere a las técnicas de procesamiento de datos, se usará una HOJA ELECTRÓNICA (el QUATTRO PROFESIONAL o QPRO); en primer término se hará uso de las técnicas de análisis de correlación para posteriormente realizar la presentación de datos haciendo uso de la ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA, y finalmente se aplicará el método de análisis-síntesis para la interpretación final de los resultados que se obtengan; "el análisis es la separación material o mental del objeto de investigación en sus partes integrantes con el propósito de descubrir los elementos esenciales que lo conforman; por su parte la síntesis consiste en la integración material o mental de los elementos o nexos esenciales de los objetos, con el objetivo de fijar las cualidades y rasgos principales, inherentes al objeto."²

"Los métodos de la estadística inferencial se emplean en la interpretación y valoración cuantitativa de las magnitudes del fenómeno que se estudia. Tales métodos por su elaboración y confiabilidad, permiten hacer inferencias del comportamiento de determinados fenómenos a partir de los índices cualitativos que se investigan, es decir, establecer la regularidad cuantitativa de los fenómenos sobre la base del cálculo de probabilidades de ocurrencia. Métodos como la correlación y regresión lineal, la prueba Chi cuadrado, el análisis factorial, etc., son de gran importancia y de constante empleo en las investigaciones sociales concretas, para la fundamentación de los resultados y la comprobación de las hipótesis."³

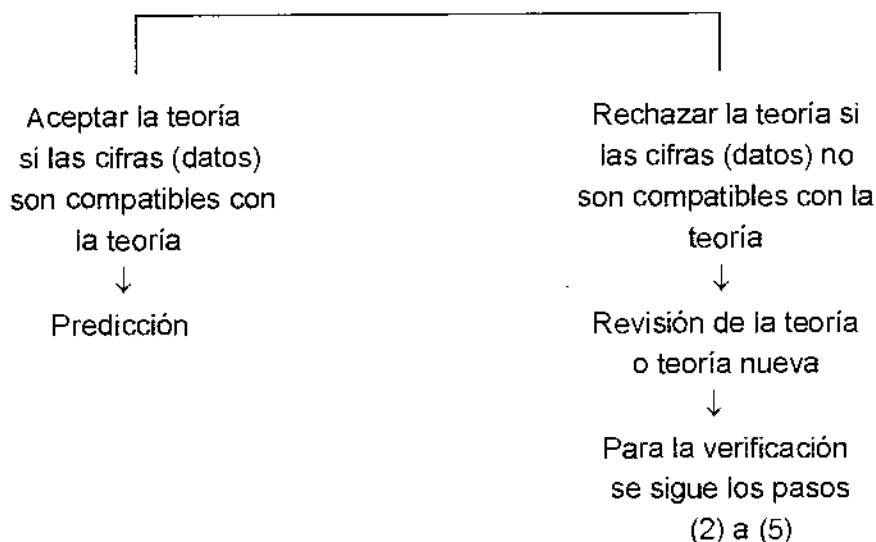
Los modelos econométricos ya estimados se utilizan frecuentemente para predecir el (los) valor(es) futuros(s) de la variable dependiente con base en valores conocidos o esperados en el futuro para la(s) variable(s) explicatoria(s).

² RODRÍGUEZ, Francisco y OTROS. 1984. "Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales". La Habana. Ed. Política. pp. 34.

³ RODRÍGUEZ, Francisco y OTROS. 1984. "Introducción a la Metodología de las Investigaciones

Una investigación econométrica suele proceder de acuerdo con los siguientes lineamientos⁴:

- (1) Teoría económica
- (2) Modelo econométrico de la teoría
- (3) Recolección de cifras apropiadas
- (4) Estimación de los parámetros del modelo
- (5) Inferencia estadística



MODELO ECONOMETRICO

El modelo econométrico que se aplicará tendrá la siguiente especificación:

$$y = a_0 + a_1 x + u$$

Donde:

y = Producto Interno Bruto
x = Gasto Público

El coeficiente a_1 mide la relación que existe entre x e y de acuerdo a la especificación del modelo lineal. Si a_1 es positivo y estadísticamente significativo (de acuerdo al estadístico t) significa que el aumento en x estará relacionado con un incremento en y , pero si a_1 es negativo, un aumento en x dará lugar a una reducción de y .

Sociales". La Habana Editora Política. pp. 49.

⁴ GUJARATI, Damodar. 1986. "Econometría Básica". México. Ed. McGraw-Hill. Pags. xx-xxi.

El coeficiente de correlación entre ambas variables proporciona una medida de asociación importante, debido a que se interpreta como la parte explicada del PIB atribuida al gasto público. Con ambas medidas se efectuará el análisis estadístico.

2.1.2. Información Utilizada.

La información que sustenta el presente trabajo es secundaria, y pertenece a distintas instituciones, entre ellas:

- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS (UDAPE)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

La fuente de información corresponde a los documentos oficiales, publicados por las mencionadas instituciones.

III. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL

3.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL GASTO PÚBLICO.-

La nueva macroeconomía clásica comparte con Friedman muchos puntos de vista sobre la política económica. Concibe el mundo como un lugar donde los individuos actúan racionalmente buscando su propio interés en mercados que se ajustan rápidamente a condiciones cambiantes. Y considera probable que la intervención del gobierno sólo consiga empeorar las cosas.

De hecho, uno de los postulados del monetarismo es que las grandes fluctuaciones de la economía son una consecuencia de las actuaciones del sector público más que de la inestabilidad inherente al sector privado de la economía.

Los monetaristas tienden a argumentar que la cantidad de dinero es el determinante fundamental del nivel de precios y de la actividad económica, que el crecimiento excesivo del dinero es responsable de la inflación y que su crecimiento inestable lo es de las fluctuaciones económicas. Puesto que consideran que la variabilidad de la tasa de crecimiento del dinero es la causa de la variabilidad del crecimiento real, tienden naturalmente a defender una política monetaria de crecimiento reducido y constante de la oferta de dinero: una regla de crecimiento del dinero.⁵

Los monetaristas y los nuevos macroeconomistas clásicos tienden a ser conservadores, preconizan un sector público reducido y expresan su desacuerdo con el déficit presupuestario y la deuda pública elevada. Son partidarios de disminuir los impuestos durante las recesiones y de recortar el gasto público en las expansiones, con el efecto neto final de disminuir la participación del sector público en la economía.

Los monetaristas ponen énfasis en que el intervencionismo activista promueve la inestabilidad en los procesos económicos. Sostienen que el sistema de mercado es un mecanismo autorregulador, con capacidad para absorber shocks (en vez de magnificarlos) y con propiedades estabilizadoras, además mantienen que las dos posiciones sobre la naturaleza del sistema de mercado pueden someterse a una confrontación mediante procedimientos empíricos apropiados, más allá de la ideología. La función esencial de los gobiernos debiera ser la de proporcionar un marco estable y predecible para las reglas del juego social. Según Karl Bruner, ésto nunca será suficiente para el activista social a quien emplaza a considerar si el activismo social no tiende a producir instituciones que disminuyen el nivel de vida y que, en última instancia, a través de un crecimiento persistente del papel del gobierno, ponen en peligro la libertad.

⁵ DORNBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley. "Macroeconomía". Bogotá. Ed. Mc Graw-Hill. pp. 20.

En las economías occidentales desarrolladas se acepta que el mercado debe ser el principal mecanismo regulador del acontecer económico.

Gerald Scully ha comparado las tasas de crecimiento de 115 economías de mercado para el período 1960-1980, a fin de examinar las posibles correlaciones del crecimiento con medidas de liberalización política, civil y económica. Su conclusión fue que el crecimiento económico es afectado en forma importante por las instituciones políticas y, específicamente, que el crecimiento ha sido mayor en los países políticamente abiertos y que protegen el derecho de propiedad privada.

El marco institucional ejerce efectos considerables y significativos sobre la eficiencia y las tasas de crecimiento de las economías. Las sociedades políticamente abiertas, que se atienen al imperio de la ley, a la propiedad privada y a la asignación de recursos por el mercado, crecen a una tasa tres veces mayor, y son dos veces y media más eficientes, que las sociedades en que estas libertades están disminuidas.⁶

3.2. EL PODER DEL MERCADO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.-

3.2.1. La Cooperación Voluntaria.

En todos los niveles de la economía, la cooperación voluntaria interviene para complementar la planificación central o bien para compensar su rigidez, unas veces legal, y otras, ilegalmente.

Del mismo modo que ninguna sociedad funciona completamente en base al principio jerárquico, tampoco hay ninguna que lo haga de manera exclusiva en base a la cooperación voluntaria. Toda sociedad tiene algunos elementos de imposición, que adoptan varias formas.

La diferencia es enorme según se combinen los elementos, si el intercambio voluntario es ante todo una actividad clandestina que surge a causa de la rigidez de un elemento jerárquico dominante, o si el intercambio voluntario es un principio mayoritario de organización complementado en mayor o menor medida por elementos de imposición. El intercambio voluntario clandestino puede evitar el hundimiento de una economía que funcione en forma autoritaria.

⁶ SACHS, Jeffrey D. 1994. "Macroeconomía en la Economía Global". 1a. Edición. México. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. pp. 568. Cita tomada de G. W. Scully, "The Institutional Framework and Economic Development".

El intercambio voluntario no es condición suficiente para lograr la prosperidad y la libertad. Pero el intercambio voluntario es una condición necesaria tanto para la prosperidad como para la libertad. Las estructuras producidas por el intercambio voluntario, desarrollan una vida propia. Son capaces de tomar varias formas distintas bajo diversas circunstancias.⁷

3.2.2. La Cooperación por Medio del Intercambio Voluntario.

A) El Papel de los Precios.

El sistema de precios puede inducir a personas que viven en partes tan distantes del mundo a cooperar para promover sus respectivos intereses; es el mecanismo que desempeña esta misión sin necesidad de una dirección centralizada, sin obligar a las personas a hablar entre sí o a que se gusten mutuamente.

El sistema de precios permite que los individuos cooperen pacíficamente durante breves momentos, mientras que el resto del tiempo cada cual se ocupa de sus propios asuntos. El mérito de Adam Smith consistió en reconocer que los precios que se establecían en las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores -para abreviar, en un mercado libre- podían coordinar la actividad de millones de personas, buscando cada una de ellas su propio interés, de tal modo que todas se beneficiasen.⁸

B) Funciones de los Precios.

Los precios desempeñan tres funciones en la organización de la actividad económica: primero, transmiten información; segundo, aportan el estímulo para adoptar los métodos de producción menos costosos, y por esa razón inducen a emplear los recursos disponibles para los empleos mejor remunerados; tercero, determinan quién obtiene las distintas cantidades del producto -la llamada «distribución de la renta». Estas tres funciones están íntimamente relacionadas.⁹

1º Transmisión de Información.

El sistema de precios sólo transmite la información importante y únicamente a las personas que necesitan conocerla.

⁷ FRIEDMAN, Milton y Rose. "Libertad de Elegir". Barcelona. Ed. Orbis. pp. 26-47.

⁸ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 31.

⁹ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 32.

Los precios no sólo transmiten información desde los compradores finales hasta los detallistas, mayoristas, fabricantes y propietarios de las materias primas; la transmiten también en el otro sentido.

Los precios del mercado proporcionan ambos aspectos de la información (el primero por el precio actual, el segundo por el precio que se ofrece para las entregas futuras).

La transmisión de información a través de los precios se ve enormemente facilitada en la actualidad por mercados organizados y por posibilidades de comunicación especializada. Todo lo que impide que los precios expresen libremente las condiciones de la oferta y de la demanda obstruye la transmisión de información correcta.

En la actualidad el Estado es el principal foco de interferencia con el sistema de mercado libre, por medio de los aranceles y de otros obstáculos al comercio internacional, por las medidas de política interior tendientes a fijar o a afectar determinados precios, incluyendo los salarios, por las reglamentaciones públicas de sectores específicos, por las medidas monetarias y fiscales que producen inflación errática y por medio de otras muchas acciones. Uno de los mayores efectos negativos de la inflación consiste en que introduce «ruidos» o «interferencias» en la transmisión de información a través de los precios.¹⁰

2º Incentivos.

Uno de los aspectos positivos del sistema de libertad de precios es que aquellos que transmiten la información proporcionan incentivos para reaccionar y medios para hacerlo. Esta función de los precios está íntimamente relacionada con la tercera de las funciones -determinar la distribución de la renta- y no se puede explicar sin tomarla en cuenta. La renta del productor -lo que obtiene por sus actividades- viene dada por la diferencia entre la cantidad de dinero que cobra por la venta de su producción y la que gasta para llevarla a cabo.

En general, cuanto más produce, más alto es el coste de producción. Pero entonces el precio más elevado le permite soportar este incremento de los costes y le incita a aumentar su producción, dándole también los medios para hacerlo. Asimismo, los precios aportan incentivos para actuar no sólo a base de información sobre la demanda de la producción, sino también acerca del mejor modo de fabricar un producto.¹¹

¹⁰ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 35-36.

¹¹ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 37.

3° La Distribución de la Renta.

Son principalmente las elecciones de los consumidores de servicios las que determinan los respectivos precios del mercado para los diferentes artículos. Pero el precio que nos pagan por los servicios de nuestros recursos a través del mercado depende también de las propias elecciones del consumidor (el lugar donde optamos por establecerlos, de qué manera escogemos emplear dichos recursos, a quiénes decidimos vender sus servicios, y así sucesivamente).¹²

Por más que deseásemos lo contrario, es sencillamente imposible emplear los precios para transmitir información y procurar un incentivo para actuar en base a dicha información, sin utilizar también los precios con objeto de incidir e incluso determinar casi totalmente la distribución de la renta.

C) El Papel del Estado.

Hasta cierto punto, el Estado es una forma de cooperación voluntaria, una forma que eligen las personas porque creen que es la manera más eficaz de alcanzar sus objetivos. Pero el Estado es más que eso. Es también el organismo al que se atribuye el monopolio del empleo legítimo de la fuerza o la amenaza de emplearla como un medio por el que unos podemos imponer limitaciones legítimas a otros. El papel del Estado en este sentido más fundamental ha cambiado drásticamente a lo largo del tiempo en la mayoría de las sociedades, y ha diferido mucho de una sociedad a otra en todo momento.

En una sociedad cuyos participantes deseen alcanzar el grado de libertad más alto posible para elegir como individuos, como familias, como miembros de grupos voluntarios, como ciudadanos de un Estado organizado, ¿qué papel se debe asignar al gobierno?

No es fácil mejorar la respuesta que dio Adam Smith a esta pregunta hace doscientos años:

Se deja a todos, mientras no violen las leyes de la justicia, en libertad perfecta para buscar la consecución de sus propios intereses a su propia manera, y entrar con su actividad y su capital en competencia con la actividad y el capital de los demás hombres o categorías sociales. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de mucha importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno

¹² FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 41-42.

de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad.

Los dos primeros deberes son claros y sencillos: la protección de los individuos de una sociedad de la violencia, tanto si viene del exterior como si procede de los demás ciudadanos. A menos que exista esta protección, no somos realmente libres de elegir. La frase del ladrón armado «la bolsa o la vida» nos ofrece una elección, pero nadie pensaría que se trata de una elección libre o que el intercambio que propone es voluntario.¹³

Las fuerzas policíacas y militares tienen por objeto impedir la violencia procedente del exterior y del interior. Esas fuerzas no siempre tienen éxito, y el poder que poseen se emplea a veces para fines muy distintos. Un problema importante para establecer y conservar una sociedad libre consiste precisamente en cómo asegurar que los poderes coactivos otorgados al estado con el fin de preservar la libertad se limiten a esa función y no se conviertan en una amenaza a la misma.

El segundo deber público propuesto por Adam Smith va más allá de la simple función policíaca de proteger al pueblo frente a la coacción física; implica «una exacta administración de justicia». Este papel del Estado incluye igualmente el fomento de los intercambios voluntarios mediante la adopción de reglas generales (las reglas de juego económico y social que siguen los ciudadanos de una sociedad libre).

El tercer deber de Adam Smith plantea las cuestiones más complicadas. Describe un deber válido de un gobierno destinado a preservar y a reforzar una sociedad libre; pero se le puede considerar también como una justificación de un desarrollo ilimitado del poder del Estado. El elemento válido aparece debido al coste de producción de algunos bienes y servicios por medio de intercambios estrictamente voluntarios.

Se trata de una «obra pública» que no puede «ser nunca de interés para un individuo particular [...] realizar y mantener [...] aunque» con frecuencia reembolsan con gran exceso a una «gran sociedad».¹⁴

Para financiar sus actividades debe recaudar impuestos, que por sí solos afectan ya a lo que hacen los contribuyentes -es decir, otro efecto sobre terceros-.

¹³ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 49-50.

¹⁴ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 52.

Además, todo incremento de poder público, para la cuestión que sea, aumenta el peligro de que el Estado, en vez de servir a la gran mayoría de sus ciudadanos, pueda convertirse en un medio por el que algunos de esos ciudadanos se aprovechen de otros.

Un cuarto deber del gobierno que Adam Smith no mencionó explícitamente, es el de proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos «responsables».

El papel de un gobierno en la economía se extiende mucho más allá de la política fiscal. La política gubernamental también incluye las políticas monetarias y cambiarias. Asimismo corresponde al gobierno establecer y aplicar las leyes que rigen la actividad económica privada, incluyendo la legislación comercial para los contratos privados, las leyes de sociedades para el establecimiento de nuevas empresas, las regulaciones relativas a la movilidad internacional del capital, reglamentaciones de protección ambiental y de regulación de antimonopolios y otras.¹⁵

D) Sociedades con Intercambio Voluntario.

Existen algunos ejemplos, como Hong Kong, de sociedades que descansen principalmente en el intercambio voluntario por medio del mercado para organizar su actividad económica, y en los que el Estado se limite a cumplir los cuatro deberes señalados.

Hong Kong, que tiene una economía que genera un elevado nivel del PIB per capita, no aplicó aranceles u otros impedimentos al comercio internacional (a excepción de unas pocas restricciones «voluntarias» impuestas por los Estados Unidos y algunos otros países importantes). El gobierno no dirige la actividad económica, no existen leyes sobre salarios mínimos, ni fijación de los precios. Sus habitantes son libres de comprar a quien deseen, vender a quien juzguen oportuno, invertir como quieran, alquilar algo a quien les plazca, trabajar para quien elijan.

El Estado desempeña un importante papel que se limita principalmente a nuestros cuatro deberes interpretados más bien en forma estricta. Hace cumplir la ley y respetar el orden, proporciona los medios para la definición de las reglas de conducta, falla los litigios, facilita los transportes y las comunicaciones, y supervisa la emisión de moneda.¹⁶

¹⁵ SACHS, Jeffrey D. 1994. "Macroeconomía en la Economía Global". 1a. Edición. México. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. pp. 185.

¹⁶ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 56-57.

Aunque el gasto público se ha incrementado a medida que ha crecido la economía, su nivel sigue siendo uno de los más bajos del mundo con respecto a la renta de las personas. Consecuentemente, los reducidos impuestos actúan como incentivos.

3.3. PLANIFICACIÓN ECONÓMICA CENTRAL.-

En los países ex-socialistas, el Estado se encargaba de controlar las actividades económicas de los ciudadanos, a través de una planificación central pormenorizada. El común de la población vivía con lo necesario para mantener la economía dócil y razonablemente productiva.¹⁷

3.3.1. Los Controles y la Libertad.

A pesar de que los Estados Unidos no han adoptado la planificación económica central, el aumento del papel del Estado en la economía ha ido muy lejos durante los últimos cincuenta años. Esta intervención ha significado un coste en términos económicos. Las limitaciones que esta actuación impone a la libertad económica amenazan con liquidar dos siglos de progreso económico. La intervención ha tenido también un coste político: ha limitado considerablemente la libertad humana.

A) La Libertad Económica.

Una parte esencial de la libertad económica consiste en la facultad de escoger la manera en que se utilizan los ingresos: qué parte se destina a los gastos, qué artículos se van a comprar, qué cantidad se ahorrará y en qué forma; qué monto se regala y a quién.

La urna de las votaciones, por ejemplo, da lugar a un sometimiento sin unanimidad; el supermercado, por el contrario, a una unanimidad sin sometimiento.

Otra parte esencial de la libertad económica es la de utilizar los recursos que poseemos de acuerdo con nuestros propios valores: libertad para aceptar un empleo, para comprometerse en un negocio, para comprar y vender, a cualquier otra persona, mientras actuemos sobre una base estrictamente voluntaria y no acudamos a la fuerza para coaccionar a los otros. La libertad para ser dueño de propiedades constituye otra parte esencial de la libertad económica.¹⁸

¹⁷ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 85.

¹⁸ FRIEDMAN. Op. Cit. pp. 98-100.

3.4. FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS MODERNAS.-

3.4.1. Tipos de Funciones del Estado.

Desde el punto de vista económico se acostumbra utilizar la siguiente tipología de las funciones del Estado:

1. Funciones reguladoras.
2. Funciones proveedoras de bienes y servicios.
3. Funciones fiscales.
4. Funciones redistributivas.
5. Funciones estabilizadoras.

3.4.2. Funciones Reguladoras.

El Estado no sólo cobra impuestos y gasta, sino que regula, mediante leyes y disposiciones administrativas, la actividad económica de los ciudadanos.

Por una parte, en las leyes civiles y mercantiles establece normas generales de conducta que han de cumplir los ciudadanos en el desarrollo de su quehacer económico. Además, -regula conductas específicas, también a través de leyes y disposiciones administrativas. Así, establece los requisitos para abrir y operar industrias y comercios, concede licencias para el ejercicio de profesiones, autoriza o deniega la urbanización de terrenos, concede o deniega permisos de construcción, regula las condiciones de contratación de trabajo, y un largo etcétera que no se refleja en los presupuestos pero que, como se desprende de una breve reflexión sobre los ejemplos citados, tiene un profundo impacto sobre el comportamiento económico de quienes producen, comercian y trabajan. Este conjunto de leyes y disposiciones administrativas, que sin suponer ingresos y gastos afectan a la actividad económica, son **intervenciones reguladoras**.¹⁹

3.4.3. Bienes y Servicios a Cambio de Impuestos.

En todas las sociedades industrializadas, las actividades económicas del Estado condicionan y determinan las posibilidades económicas de los ciudadanos. El Estado facilita bienes y servicios públicos (defensa, transporte, enseñanza), produce bienes de consumo o de producción (automóviles, agua, energía eléctrica), paga pensiones y otros

¹⁹ OLLER ARIÑO, José Luis. 1986. "El Estado como Problema Económico". Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 161-162.

seguros sociales, promueve la inversión en regiones deprimidas, controla la importación y exportación de productos y servicios, y cumple otras muchas funciones.

Para financiar tan amplia gama de actividades debe cobrar impuestos: grava los ingresos de las personas y los beneficios de las sociedades (impuestos directos) y el consumo de muchos productos cuyo precio de venta incluye un gravamen (impuestos indirectos); así ocurre con la gasolina, el tabaco, las bebidas alcohólicas, etc. También cobra aranceles por productos importados.

Las actividades descritas, que en su mayoría se traducen en ingresos y gastos del Estado, pueden denominarse actividades presupuestarias.

3.4.4. Funciones Redistributivas.

Las funciones redistributivas son aquellas actividades del Estado dirigidas a modificar la distribución de la renta o la riqueza entre las personas, regiones o grupos que resultan de la actividad económica. A objeto de redistribuir renta (por ejemplo, de personas de renta alta a personas de renta baja o sin ingresos alguno), el Estado utiliza normas, leyes, regulaciones (por ejemplo, las leyes de salario mínimo) y también ingresos y gastos públicos (por ejemplo, el impuesto progresivo sobre la renta, y la enseñanza gratuita).

Muchas actividades del Estado tienen efectos redistributivos, a pesar de que no han sido pensadas ni aplicadas con tales propósitos. Así, la construcción de una carretera incrementa el precio de venta de los terrenos adyacentes y, por tanto, la riqueza de sus propietarios; la ampliación o la creación de una línea de ferrocarril puede reducir el coste de transporte de los productos agrícolas, beneficiando a los labradores modestos; etc. Sin embargo, por funciones redistributivas se entienden únicamente las diseñadas y aplicadas con propósitos esencialmente redistributivos (por ejemplo, la asistencia social).²⁰

Se debe llevar a cabo una redistribución de la renta en términos que la sociedad considere justos, mediante diferentes mecanismos, como los impuestos progresivos y las transferencias.

Desde el punto de vista de la Hacienda Pública, la función redistributiva se materializa en el objetivo de la equidad.

La necesidad de modificar la distribución de la renta y de la riqueza existente en la sociedad, para cumplir el principio de igualdad, constituye un aspecto crítico de la intervención del Estado.

²⁰ OLLER ARIÑO, José Luís. 1986. "El Estado como Problema Económico". Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 165.

3.4.5. Funciones Estabilizadoras.

Se denominan funciones estabilizadoras las que se proponen controlar los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos. Las actividades dirigidas a estabilizar los precios, mantener o aumentar el nivel de empleo, reducir los efectos de las caídas de la actividad productiva o mejorar la balanza de pagos son de tipo estabilizador.

Al sector público se le encomienda la función de conseguir y mantener la estabilidad económica, esto es; alcanzar un nivel de empleo aceptable, mantener el nivel de precios y lograr una tasa adecuada de crecimiento económico.

3.4.6. Niveles de Gobierno.

Cuando se afirma que el Estado desarrolla las funciones enunciadas, no queda claro cuales de sus órganos actúan en cada caso. Desde el punto de vista organizativo, el Estado está compuesto por un conjunto de órganos y Administraciones públicas que tienen competencias y funciones distintas. La mayor parte, por no decir todos los Estados modernos tienen al menos tres niveles de gobierno, o sea, tres niveles de Administraciones públicas: las Administraciones locales, las regionales y las nacionales.

Las diversas Administraciones públicas se reparten las actividades y funciones del Estado, de acuerdo con criterios que, en parte, dependen de la naturaleza de la actividad y, en parte, de la tradición histórica y política de cada país.

3.5. TEORIA DEL GASTO PUBLICO.-

3.5.1. El Papel del Sector Público.

En el mercado competitivo, la búsqueda de beneficios por parte de las empresas es una búsqueda de métodos de producción más eficientes y de nuevas mercancías que satisfagan mejor las necesidades de los consumidores. Según esta teoría, ninguna comisión gubernamental tiene que decidir si debe producirse o no una mercancía: se producirá si pasa la prueba del mercado, es decir, si lo que los consumidores están dispuestos a pagar por ella es superior a sus costes de producción. También la competencia se encarga de expulsar a los productores ineficientes.

La competencia conduce a la eficiencia porque los individuos cuando deciden qué cantidad deben producir de un determinado bien, igualan el beneficio marginal derivado del consumo de una unidad adicional y el coste marginal de comprarla, que es exactamente

el precio que tienen que pagar; y las empresas, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el coste marginal de producir una unidad adicional. Por tanto, en el equilibrio (el punto en el que la demanda es igual a la oferta), el beneficio marginal es igual al precio y, asimismo, el coste marginal es igual al precio; por lo que el beneficio marginal es igual al coste marginal, que es precisamente la condición que exige la eficiencia económica.

Pero existen algunos casos en los que el mercado no funciona tan bien. La economía ha atravesado periodos en los que ha habido un elevado paro y recursos ociosos que dejó sin empleo a muchos que deseaban trabajar.

Las **fallas del mercado** se deben principalmente a factores como el Fallo de la Competencia, los Bienes Públicos, las Externalidades, los Mercados Incompletos, los Fallos de la Información y el Paro, la Inflación y el Desequilibrio. Se ha utilizado cada uno de estos factores para justificar la intervención del Estado.

En el caso del **Fallo de la Competencia**, por ejemplo, hay algunas industrias donde existen relativamente pocas empresas que dominan una gran parte del mercado, lo que indica la ausencia de una fuerte competencia; ó si sólo existe una empresa (como generalmente es el caso del cemento) en una determinada área, la competencia puede ser nula (o escasa). En otros casos, por ejemplo, es menos caro instalar un gran generador eléctrico en una región que uno en cada barrio; por lo tanto, puede ser más eficiente instalar un solo generador para un determinado mercado local. Asimismo, puede ser más eficiente una sola compañía telefónica o una empresa de distribución de agua para un determinado mercado.

En el caso de los **Bienes Públicos**; existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Un ejemplo a gran escala es la defensa nacional, y otro a pequeña escala, las ayudas a la navegación (como los faros). Estos son los bienes públicos puros, que tienen dos propiedades básicas: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona disfrute de sus ventajas (el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un coste marginal nulo). En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público.

En cuanto a las **Externalidades**, existen muchos casos en los que los actos de una persona o una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa (**externalidades negativas**), o en las que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio (**externalidades positivas**). Siempre que hay actividades que generan externalidades (principalmente en aquellas en que hay externalidades negativas), la asignación de los recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente. Existe, pues, la creencia general de que si el Estado no interviniera, los costes de una externalidad negativa

(como el nivel de contaminación) serían demasiado altos. En otras palabras, la intervención del Estado (el control de la contaminación) genera una externalidad positiva. Los gobiernos responden a las externalidades de varias formas; en algunos casos intentan regular la actividad en cuestión (imponiendo niveles máximos de emisión para los automóviles y regulan la contaminación del aire y del agua), también tratan de utilizar el sistema de precios imponiendo sanciones (multas) por las externalidades negativas y retribuyendo las positivas.

La existencia de **Mercados Incompletos** se debe a que los mercados privados no suministran un bien o un servicio de manera adecuada, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar; por tanto, existe un fallo en el mercado. Por ejemplo, algunos economistas creen que los mercados privados han funcionado especialmente mal en la provisión de seguros y préstamos, lo que justifica la intervención del Estado en estas áreas.

Existen **Fallos de la Información** porque el mercado privado a menudo suministra una información insuficiente, lo mismo que suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos. La información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que suministrar información a una persona más no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o, con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla. En suma, la intervención del Estado para remediar los fallos de la información se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo demasiada poca información. El ejemplo más notable de intervención del Estado en esta área son los servicios de meteorología.

El síntoma más admitido de "fallo de mercado" es el elevado paro, tanto de trabajadores como de máquinas, que ha acosado periódicamente a las economías capitalistas en los últimos doscientos años.

En suma, en determinadas circunstancias, el mercado competitivo asigna los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto. Pero, cuando no se satisfacen las condiciones requeridas, la intervención del Estado en el mercado está justificada.

Además de las causas anteriores de los fallos del mercado que impiden que la economía sea eficiente si no interviene el Estado, existen otros dos argumentos que justifican su intervención. El primero es la distribución de la renta. Una de las actividades más importantes del Estado es redistribuir la renta, y ése es el propósito expreso de los distintos programas sociales de transferencias. El segundo está relacionado con el temor de que el individuo pueda no actuar en su propio interés, ya que los consumidores pueden tomar decisiones "malas", aun cuando posean una información completa. Entonces, el Estado debe intervenir en estos casos, en los que parece que los consumidores no hacen lo que más les conviene, y que el tipo de intervención necesaria no debe limitarse a suministrar únicamente información. Por tanto, las reglamentaciones que restringen el consumo de

algunos bienes y la provisión pública de otros (como los cinturones de seguridad y la educación elemental) llamados **bienes preferentes**, están justificadas.

Si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la renta (los recursos).

Si hay fallos importantes en el mercado, como los mencionados anteriormente, cabe suponer que el mercado no es suficiente en el sentido de Pareto, lo que sugiere que debe intervenir el Estado. Pero, para esto, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo, y, en segundo lugar, hay que demostrar que en el intento de remediar un fallo del mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto.

Sin embargo, el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que generen mejoras en el sentido de Pareto no implica necesariamente que la intervención del Estado sea deseable. También es preciso considerar las consecuencias de dicha intervención, dada la naturaleza del proceso político. Los programas públicos son instituidos por complicados procesos políticos.

El análisis del papel del sector público basado en los fallos del mercado es en gran parte un enfoque normativo, que proporciona fundamentos para identificar las situaciones en las que debería intervenir el Estado.

Algunos economistas creen que la economía no debe centrar su atención en el análisis normativo sino en el positivo, describiendo las consecuencias de los programas públicos y la naturaleza de los procesos políticos.

La popularidad del enfoque basado en los fallos del mercado ha llevado a utilizarlos para justificar muchos programas estatales. Pero, a menudo hay una sustancial diferencia entre el objetivo declarado de un programa (remediar un fallo del mercado) y su diseño.

Los análisis que realizan los economistas sobre el papel que "debe" desempeñar el Estado constituyen una parte importante del proceso político en las democracias modernas. Los legisladores reconocen que una gran parte de la información que reciben procede de grupos de interés, por lo que a menudo recurren a los economistas en busca de otras opiniones sobre lo que debe hacer la administración.

En suma, aunque la presencia de fallos en el mercado justifica la intervención del Estado, esto no quiere decir que un determinado programa público destinado a corregir un fallo del mercado sea necesariamente deseable. Para evaluar los programas públicos, debe tenerse en cuenta no sólo sus objetivos sino también su ejecución.

3.5.2. Bienes Públicos y Bienes Privados Suministrados por el Estado.

A) Bienes Públicos.

Los bienes públicos puros tienen dos propiedades esenciales, no es viable racionar su uso y, en segundo lugar, no es deseable racionarlo. Es decir, **a)** es imposible impedir que los consumidores disfruten de sus beneficios y, **b)** no es deseable impedir que disfruten de sus beneficios, ya que el placer que les reportan estos bienes no reduce el que reportan a otros.

La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que si ha de suministrarse el bien, debe ser el Estado el que lo suministre. Por ejemplo, si el Estado no suministra defensa nacional y, por el contrario lo hiciera la empresa privada, la cual tendría que cobrar por los servicios suministrados, los ciudadanos no tendrían ningún incentivo para pagarlos "voluntariamente", ya que es sabido que todos ellos acabarían beneficiándose de sus servicios, independientemente de que contribuyeran o no a costearlos. Esta es la razón por la que debe obligárseles a financiar estos bienes mediante impuestos. La renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina el **problema del polizón**.

El problema de los mecanismos voluntarios para suministrar bienes públicos se debe a las personas que tratan de ser polizones, que disfrutan de los beneficios de los bienes públicos pagados por otros.

Está en nuestro propio interés aceptar que se nos obligue a pagar impuestos para financiar los bienes públicos. Pero, concediendo al Estado el poder de coerción es posible mejorar el bienestar de todas las personas así como de mejorar el de unas a expensas del de otras.

Muchos bienes tienen una de las dos propiedades y en diferente grado. Por ejemplo, la exclusión puede ser factible pero no deseable, como en el caso de una carretera congestionada, en la que podría cobrarse un peaje. Pero, éste restringiría el uso de la carretera, aunque una vez que la carretera ha sido construida, su uso no comporta unos costes elevados. En otros casos la exclusión puede ser viable pero costosa y, por lo tanto, es mejor que el bien sea suministrado por el Estado, como es el caso de algunas comunidades que suministran agua gratuitamente; es posible instalar contadores, pero los costes son superiores a los beneficios. En otros casos, los costes marginales de suministrar el bien a otra persona, aunque son pequeños, no son nulos.

Por tanto, aunque existen algunos ejemplos de bienes públicos puros, como la defensa nacional, en el caso de la mayoría de los bienes suministrados por el

Estado es posible la exclusión, aunque suele ser costosa. La imposición de un precio al usuario puede provocar una subutilización de los servicios públicos.

Los bienes públicos se diferencian según lo fácil y lo conveniente que sea la exclusión.

Los bienes públicos a veces pueden ser suministrados por empresas privadas. Pero, esta provisión, puede generar dos tipos de ineficiencias. En primer lugar, la empresa privada debe cobrar por el uso del bien público, y el precio que cobre disuadirá a los consumidores de utilizarlo. Por lo tanto, los bienes públicos se subutilizan cuando son suministrados por empresas privadas. En segundo lugar, si los bienes públicos llegan a suministrarse mediante la provisión privada, es posible que se suministren en una cantidad demasiado pequeña. Donde más claramente se ve este hecho es en el caso en que es imposible la exclusión. El disfrute privado del bien público puede ser suficiente como para inducir a los consumidores a comprar una parte de él.

El argumento en favor de la provisión pública es que ésta resulta más eficiente. Por ejemplo, cuando quiere cobrarse al usuario por la provisión pública de unos bienes, la mejor forma de hacerlo sería a través de un impuesto sobre la renta, ya que los costes en que se incurre cobrando por su uso son mayores que los costes en que se incurre recaudando los ingresos mediante impuestos.

Uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, más eficiente y más sensible. La "buena administración" posee las dos propiedades de los bienes públicos señalados anteriormente: no es fácil ni deseable excluir a nadie de sus beneficios.

Si el gobierno es capaz de ser más eficiente y de reducir los impuestos sin reducir el nivel de servicios que presta el Estado, todos salimos ganando. El político que lo consigue puede obtener algún beneficio, que sólo es parte del beneficio que reciben los demás. Ganan tanto los que votaron por él, como los que no y, también, los que se abstuvieron y se aprovecharon como polizones del esfuerzo político de los demás. Por tanto, la gestión eficiente del Estado es en sí misma un bien público.

B) Bienes Privados Suministrados por el Estado.

Los Bienes Privados suministrados por el Estado son aquellos cuyo coste marginal de suministrarlos a más individuos, es elevado. Pero, éste no es el único argumento que se esgrime para defender la provisión pública de algunos de estos bienes. Por ejemplo, la educación es un bien privado suministrado por el Estado, la explicación de su provisión pública está relacionada con consideraciones distributivas: muchos piensan que las oportunidades de los jóvenes no deben depender de la riqueza de sus padres.

Si un bien privado se suministra gratuitamente, es probable que su consumo sea excesivo. Como el consumidor, no tiene que pagarlo, demanda hasta el punto en el que el beneficio marginal que le proporciona es cero, a pesar de que su provisión tenga un coste marginal real. En algunos casos, como el de la provisión de agua a un precio nulo en vez de a uno igual al coste marginal da lugar a un consumo adicional relativamente pequeño, por lo que la distorsión puede no ser demasiado grande. En otros, como la demanda de determinados tipos de servicios médicos a un precio nulo en vez de a uno igual al coste marginal da lugar a un consumo excesivo, la distorsión puede ser muy grande.

Por lo tanto, es probable que haya que recurrir a algún mecanismo para controlar el consumo. Los métodos que restringen el consumo de un bien se denominan **sistemas de racionamiento**. Uno de ellos es el sistema de precios que se utiliza para limitar la demanda. Otro, que se utiliza frecuentemente por el Estado, consiste en proporcionar la misma cantidad de bienes a todo el mundo, por ejemplo la educación, de este modo, se proporciona un nivel uniforme de educación a todas las personas, aun cuando a unas les guste tener más y a otras menos. Este sistema presenta un inconveniente principal de la provisión pública de bienes privados: no permite adaptarse a las diferentes necesidades y deseos de los ciudadanos, como ocurre en el mercado privado.

Un segundo método de racionamiento que suele utilizar el Estado es la cola: en lugar de cobrar a los ciudadanos por el acceso a los bienes o servicios que suministra, les obliga a pagar el coste en forma de tiempo de espera. Este mecanismo permite adaptar en cierta medida el nivel de provisión a las necesidades de los consumidores. Por ejemplo, los que demandan más servicios médicos están mas dispuestos a esperar su turno en la consulta; pero, no está claro que la disposición a esperar en la consulta sea mejor para racionar los servicios médicos. El método de racionamiento de la cola tiene un coste (el uso del tiempo) que no posee ninguna ventaja directa y que podría evitarse utilizando los precios en su lugar.

En suma, en el caso de los bienes privados suministrados por el Estado, pueden utilizarse métodos de racionamiento distintos del sistema de precios: algunas veces se utiliza la cola; otras, el bien se proporciona simplemente a todas las personas en cantidades fijas. Pero, ambos sistemas generan ineficiencias.

3.5.3. Teoría de la Elección Pública.

La provisión de bienes es determinada habitualmente por las fuerzas del mercado. El equilibrio se encuentra en la intersección de las curvas de oferta y demanda. Estas fuerzas del mercado garantizan que lo que se produce refleje los gustos de los consumidores. En cambio, la provisión de bienes públicos se determina a través de un proceso político.

Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Es así, que existe una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Parlamento, por ejemplo, decide gastar el dinero de los ciudadanos. Cuando un parlamentario decide su voto, tiene que resolver dos problemas: primero debe averiguar cuáles son los puntos de vista de sus electores y, segundo, dado que es probable que éstos puntos de vista difieran, ha de decidir qué peso debe asignar a cada uno. No existe ningún cauce que sea tan eficaz para que la gente pueda exponer sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público o por otro.

Las elecciones generales sólo transmiten una información reducida sobre la actitud de los votantes hacia cada uno de los bienes públicos; en el mejor de los casos, transmiten una idea general sobre las preferencias de los votantes en cuanto al gasto público. Lo mismo sucede en el ámbito local, la información obtenida es escasa aún cuando, en él, se plantean cuestiones más concretas en las elecciones. Por otro lado, cabe la interrogante de si los ciudadanos revelan "verdaderamente" sus preferencias. La persona que tiene que tomar una decisión privada sabe cuáles son sus propias preferencias. La que tiene que tomar decisiones públicas ha de averiguar las preferencias de aquéllas en cuyo nombre toma la decisión. Esta es una diferencia importante entre la asignación pública de los recursos y la privada.

En el mercado privado, las decisiones se toman individualmente. En el sector público, las decisiones se toman colectivamente: cuando un político vota a favor de un incremento del gasto en un bien público, se supone que su voto representa los intereses de los electores, pero no es probable que las opiniones de éstos sean unánimes. Por tanto, el político debe disponer de un mecanismo para reunir toda la información necesaria para tomar una decisión.

El problema de la conciliación de las diferencias surge siempre que debe tomarse una decisión colectiva. Los debates públicos a menudo se refieren a lo que desea el "pueblo". En una dictadura, las preferencias del dictador son las que se imponen. Sin embargo, en una democracia la solución no es tan fácil. Se han propuesto diversos sistemas de votación como la votación por unanimidad, la votación por mayoría simple y la votación por mayoría de dos tercios. El mecanismo más empleado para tomar decisiones en las democracias es la votación por mayoría.

Según este sistema, cuando se elige entre dos opciones, gana la que obtiene la mayoría de los votos. Las opciones pueden ser dos niveles diferentes de gasto en un bien público o la decisión de emprender un proyecto.

Hay tres factores que determinan la actitud de los individuos hacia el gasto en bienes públicos. En primer lugar, a unas personas les gustan los bienes públicos más que a

otras. Unas disfrutan mucho en los parques públicos, mientras que otras no los utilizan nunca. En segundo lugar, cada persona tiene una renta distinta, por tanto, probablemente demandan niveles distintos de bienes públicos. En el caso de los pobres, cualquiera que sea el nivel de gasto en bienes públicos, la relación marginal de sustitución -cuántas unidades de bienes privados están dispuestos a sacrificar por un incremento de los bienes públicos en una unidad- es menor. En tercer lugar, la naturaleza del sistema impositivo, determina la proporción de los costes adicionales asociados al aumento de los gastos en bienes públicos que ha de soportar cada persona. Por ejemplo, en el caso de un sistema impositivo uniforme, es probable que los pobres prefieran un nivel de gasto en bienes públicos más bajo, ya que para ellos el coste marginal (expresado en la utilidad que podrían reportarles los bienes privados a los que tienen que renunciar) es mayor. Pero si las personas más pobres tienen que pagar menos que las ricas, es posible que prefieran un nivel más alto de gasto en bienes públicos.

3.5.4. Externalidades.

Siempre que una persona o una empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona u otra empresa por el que esta última no paga ni es pagada, se dice que hay una externalidad.

Las externalidades pueden ser **positivas**, cuando tienen consecuencias beneficiosas para otros y, **negativas**, cuando tienen consecuencias perjudiciales. Una empresa que contamine el aire impone una externalidad negativa a todas las personas que lo respiran y a todas las empresas cuyas máquinas se deterioran más deprisa como consecuencia de la contaminación. El apicultor genera una externalidad positiva al agricultor vecino: como consecuencia de la polinización, cuanto mayor es el número de abejas, más frutas produce el agricultor. Recíprocamente, cuantos más árboles haya en el frutal más miel producirán las abejas del apicultor.

Existe una clase importante de externalidades llamadas **problemas de recursos comunes**. Se caracteriza principalmente por la existencia de unos recursos escasos cuyo uso no está restringido. Por ejemplo, un lago muy frecuentado por los pescadores: la dificultad de pescar un pez dependerá del número de pescadores, por lo tanto, cada uno de ellos impone una externalidad negativa a los demás.

Cuando hay externalidades, el equilibrio de mercado puede no ser eficiente. La presencia de una externalidad negativa significa que los costes sociales marginales son superiores a los costes privados, por lo que el equilibrio de mercado conlleva una producción excesiva del bien. La eficiencia exige que el coste social marginal sea igual al beneficio marginal de la producción (el nivel de producción está en el punto de intersección de la curva de costes sociales marginales y la de demanda). Es decir, el nivel eficiente de producción es menor que el nivel de equilibrio de mercado. Asimismo, en el problema de los recursos

comunes, los beneficios sociales marginales son menores que los beneficios privados marginales.

Algunas veces, es posible lograr la eficiencia económica sin tener que recurrir a la intervención del Estado, estableciendo organizaciones suficientemente grandes como para que puedan internalizar las externalidades, es decir, que las consecuencias de sus acciones ocurran <dentro> de la unidad.

Las externalidades también pueden resolverse mediante la acción cooperativa de los individuos o, asignando debidamente **derechos de propiedad**, que otorgan a una determinada persona el derecho a controlar algunos activos y a cobrar por el uso de la propiedad.

Sin embargo, muchas externalidades entrañan la provisión de un bien público como aire puro o agua limpia: puede ser muy costoso impedir que una persona disfrute de los beneficios de estos bienes; razón por la que es necesaria la intervención del Estado.

Otra razón por la que es necesaria la intervención del Estado está relacionada con los costes de transacción. Es muy costoso conseguir que los individuos se unan voluntariamente para internalizar las externalidades. La provisión de esos servicios de organización es un bien público.

Una tercera razón estriba en que los derechos de propiedad establecidos generan frecuentemente ineficiencias. Muchos de los derechos de propiedad existentes no son fruto de la legislación, sino de lo que se llama derecho consuetudinario.

Hay cuatro métodos mediante los cuales el Estado ha intentado inducir a los individuos y a las empresas a actuar de una forma socialmente eficiente, o dicho de otro modo, resolver las externalidades: las multas, las subvenciones, la regulación y el sistema judicial.

3.6. LOS INGRESOS PÚBLICOS.-

Existe una tendencia a identificar las fuentes de financiación del Estado con «los impuestos». Si bien éstos representan en la mayoría de los países el 80 % de los ingresos públicos totales, no hay que olvidar que ingresos públicos son todas las sumas de dinero que perciben el Estado y los demás entes públicos.

Como señalaba Adam Smith a finales del siglo XVIII, «los ingresos que el soberano debe obtener para cubrir los gastos necesarios del gobierno de su pueblo pueden provenir de algunos fondos que pertenecen al soberano o a la comunidad y que son independientes de los ingresos del pueblo, o bien, de los ingresos de los particulares». Esta definición clasifica los ingresos públicos en dos grandes grupos, según sea su origen:

1. Los ingresos ordinarios, que son los obtenidos por el sector público cuando utiliza las mismas vías que el mercado; por ejemplo, los rendimientos patrimoniales (alquileres, etc.) o las rentas de las empresas públicas.
2. Los ingresos derivados, que nacen del poder coactivo que posee el Estado; por ejemplo, los ingresos tributarios, las multas, etc.

Según la finalidad que se persiga con el ingreso, podemos hablar de recursos ordinarios y extraordinarios. Un ingreso es ordinario cuando se dan las características de normalidad, recurrencia (no se recauda una sola vez, sino repetidas veces) y periodicidad (cada año, por ejemplo). Por el contrario, los ingresos extraordinarios son la emisión de dinero de curso legal, la deuda pública, etc.

Si no hubiera ingresos públicos (y, por tanto, tributos), el Estado no podría cubrir determinadas necesidades sociales que, como la asistencia a los ancianos, son perentorias.

Ahora bien, los impuestos (fuente principal de los ingresos fiscales) se clasifican en directos e indirectos. La clasificación de impuestos "directos" se refiere a aquellos tributos que gravan directamente a los individuos y a las empresas, en tanto que los impuestos "indirectos" son los que gravan a los bienes y servicios.

Los países desarrollados y en desarrollo tienden a tener estructuras tributarias muy diferentes. Por lo general, las economías desarrolladas derivan una alta proporción de sus ingresos fiscales de los impuestos directos. En Estados Unidos, por ejemplo, los impuestos directos son la fuente preponderante de ingresos fiscales -más del 85% del total- que, en su mayor parte, son pagados por los individuos. Los países en desarrollo, por otra parte, tienden a recaudar el mayor porcentaje de sus ingresos a través de impuestos indirectos, que incluyen los impuestos a las transacciones comerciales.

Una razón para que los impuestos indirectos sean una fuente tan importante de ingresos fiscales en los países en desarrollo es, sencillamente, que ellos son más fáciles de recaudar que los impuestos directos. Sin embargo, un sistema tributario basado en impuestos indirectos tiende a ser regresivo, en la medida en que los impuestos pagados por los más pobres representan una proporción más alta de su propio ingreso que los impuestos pagados por los más ricos.²¹

Como se dijo antes, otra fuente de ingresos del sector público son las ganancias de aquellas empresas y agencias estatales que venden bienes y servicios. En muchos países en desarrollo ricos en recursos, los ingresos provenientes de las empresas estatales productoras de recursos pueden dar cuenta de una alta proporción de los ingresos públicos.

²¹ SACHS, Jeffrey D. Op. Cit. pp. 186.

Cuando la economía está en una recesión, los ingresos son bajos y los pagos elevados. Por el contrario, cuando la economía se está expansionando el déficit se reduce o el superávit aumenta.

3.6.1. La Equidad Tributaria.

Se dice que un sistema tributario es bueno cuando en él se cumplen una serie de requisitos, entre los que destacan la equidad en la distribución de la carga impositiva, la minimización de las interferencias en las decisiones económicas del mercado, la justicia en la administración de los tributos y el bajo coste en la recaudación de los mismos. Todo sistema impositivo debe tender, en síntesis, a la consecución de dos objetivos: la equidad impositiva y la eficacia económica.

3.6.2. Equidad Vertical y Equidad Horizontal.

El concepto de equidad podemos expresarlo usando las palabras de Neumark: «Las personas en igual situación han de recibir el mismo trato impositivo (equidad horizontal), debiendo concederse un trato tributario desigual a las personas que se hallan en situación diferente (equidad vertical).»²²

Si el buen sistema fiscal es aquel que distribuye la carga en línea con la capacidad, el problema crucial es definir el índice por el que se ha de medir la capacidad. Dado este índice, el principio de equidad horizontal requiere que los individuos con igual capacidad, o en igual posición, sean tratados igualmente. Es decir, los individuos que están en igual posición del impuesto deben incurrir en iguales cargas y encontrarse en iguales posiciones después del impuesto.²³

Para determinar si los individuos están o permanecen en una posición igual, el indicador debe relacionarse con la capacidad económica de una persona y no con otras características. Además, las características económicas en términos de las cuales se define la posición igual deben ser lo suficientemente amplias para incluir todos los aspectos de la capacidad económica. Éste es el espíritu en el que el concepto de incremento de la renta era propuesto como la base más idónea, definiéndose el incremento como la adición a la riqueza de todas las fuentes, consideradas global e independientemente del tipo de uso. Alternativamente, la base puede definirse como la suma de consumo, acumulación y todos los otros usos a los que puede destinarse el incremento.

²² GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. 1985. "Los Ingresos Públicos". Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 103.

²³ MUSGRAVE, Richard A. 1975. "Criterios para la Tributación". En Enciclopedia Práctica de

El problema de la equidad vertical o de la estructura de los tipos de gravamen, es establecer el esquema de diferenciación en el tratamiento de los individuos en posiciones desiguales. Aquí el enfoque se ha trasladado desde la formulación pigouviana de comparación interpersonal de utilidad, esquemas de utilidad marginal igual y reglas específicas de sacrificio (igual absoluto, proporcional y marginal) a otro que postula una función de bienestar social. Las utilidades sociales se asignan a los dólares de renta marginal y los tipos de gravamen óptimos (o modelos de transferencia) pueden ser determinados sobre esta base. La importante contribución de esta reformulación es tener en cuenta el hecho de que el sistema óptimo impuesto-transferencia no solamente depende de la función de bienestar social, sino también de las funciones de utilidad de los individuos implicados.

Los individuos que son gravados sustituirán renta por ocio, y el coste eficacia resultante formará parte de la pérdida de bienestar en que incurren. Esta pérdida de bienestar debe ser ponderada por las ganancias sociales de la igualación, estableciéndose entonces un límite al grado apropiado de redistribución o de progresividad.²⁴

3.6.3. La Carga Tributaria.

No se debe caer en el supuesto simplista de identificar la carga fiscal con la recaudación impositiva total. La carga tributaria o impositiva implica algo más que una mera suma de los impuestos pagados por los sujetos económicos. Es necesario distinguir entre dos conceptos: carga monetaria y carga real:

La carga monetaria consiste en la disminución de los ingresos, provocada por el pago de los impuestos.

La carga tributaria real se identifica con la pérdida del bienestar que experimenta el sujeto impositivo, debida a la disminución de la renta (sacrificio que supone para el individuo el pago de impuestos) o a la alteración de los precios relativos (inducida por el establecimiento de un impuesto sobre ciertos bienes).

La carga tributaria es, por lo tanto, el coste de oportunidad o el sacrificio relativo que se deriva de la transferencia de recursos del sector privado al sector público.

Economía. Ediciones Orbis, S.A. pp. 88.

²⁴ MUSGRAVE, Richard A. Op. Cit. pp. 89.

A) Efectos sobre el Individuo y la Familia.

Para estudiar el grado de influencia de los tributos sobre la elección de los patrones o hábitos de consumo, se considera que el individuo toma sus decisiones teniendo en cuenta: 1) sus preferencias, 2) el nivel de renta que posee, y 3) la distribución de precios relativos existente en el mercado.

a) El Nivel de Consumo.

La existencia de un impuesto directo afecta negativamente al consumo, en la medida en que el gravamen supone una minoración de la renta disponible para uso privado del individuo y, por lo tanto, una disminución de sus posibilidades de adquisición.

Un impuesto indirecto afectará también negativamente al consumo, reduciéndolo. En general provocará, al menos temporalmente, una sustitución hacia otras formas de consumo, hacia la adquisición de otros productos.

b) La Elección entre Consumo y Ahorro.

El ahorro es el origen de la inversión y de la ampliación de la capacidad productiva del sistema económico. Se produce en este sentido un dilema a la hora de elegir el hecho sobre el que se establece el impuesto: ¿se debe gravar sólo el consumo o, por el contrario, el impuesto debe recaer también sobre el ahorro?

El ahorro, considerado como una posibilidad de consumo futuro, debe ser gravado, ya que constituye una manifestación de la capacidad económica del individuo (es evidente que aquellos que más tienen son los que están en disposición de ahorrar más). El problema aparece cuando el ahorro se materializa en inversión y ésta empieza a dar rendimientos: al gravar los intereses se incurre en una forma de «doble imposición».²⁵

Los efectos sobre el ahorro dependerán, en última instancia, de la definición de base imponible que se adopte. Un impuesto sobre la renta de sociedades que no se traslade a los precios o que no se traduzca en una disminución de beneficios distribuidos, tendrá un efecto negativo, al recaer sobre la capacidad de autofinanciación de la empresa y, por lo tanto, sobre sus expectativas de ahorro y de inversión. Ahora bien, siempre cabe la posibilidad de introducir matizaciones o discriminaciones para disminuir dichos efectos, como por ejemplo: aplicar un tipo impositivo menor a los beneficios no distribuidos, dar un tratamiento favorable a las amortizaciones, deducir en la cuota una parte de los dividendos, etc.

²⁵ GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. Op. Cit. pp. 108.

c) Impuestos Directos o Indirectos.

Bajo este nombre se encierra una cuestión teórica que dio lugar a una polémica suscitada por primera vez en los años treinta, sobre la conveniencia de elegir entre el establecimiento de impuestos indirectos o directos, dados los efectos que cada una de estas formas de imposición produce sobre la asignación de recursos.

La imposición indirecta (por ejemplo, un impuesto sobre consumos específicos) supone una pérdida de bienestar para el individuo superior a la que se derivaría de un impuesto directo equivalente. Es decir, la aplicación de un impuesto indirecto supone una carga adicional para el contribuyente, en comparación con un impuesto directo que obtuviese la misma recaudación. Esta carga adicional es equivalente a lo que se conoce con el nombre de pérdida o disminución del «excedente del consumidor».

B) Efectos sobre la Empresa.

a) Efectos sobre la Oferta de Factores Productivos.

La existencia de impuestos puede afectar a la eficiencia del sector privado de diversas formas:

- Los impuestos afectan a la combinación de factores productivos. Por ejemplo, un impuesto sobre la nómina conducirá a un encarecimiento del factor trabajo, por lo cual la empresa tratará de sustituir el trabajo por capital, incorporando nueva maquinaria.

- Modifican los métodos de producción. Un impuesto plurifásico sobre el volumen total de las ventas (un impuesto en cascada, similar al de tráfico de empresas en España) fomentará la integración vertical de los procesos productivos, con el fin de abaratar el precio final del producto.

- Influyen en la localización de las empresas. Este efecto tiene más significación a nivel descentralizado (hacienda local o regional). Las empresas, al invertir en determinadas zonas, gozarán de ciertas ventajas o privilegios fiscales. Éste es el caso de los polos de desarrollo, las zonas de localización preferente, etc.

- Favorecen actividades que puedan escapar más fácilmente al control del fisco, aumenta el autoconsumo, las percepciones en especie, la economía subterránea, etc.

b) Efectos sobre la Oferta de Trabajo.

Consideramos que los trabajadores están dispuestos a emplearse por más o menos horas, según sea la remuneración que se les ofrezca. La relación no tiene por qué ser directa: quizá, si los salarios son más altos, prefieran disminuir el número de horas, pues pueden conseguirlo sin reducir su remuneración total. Puede parecer que esto no ocurre así, ya que, para la gran mayoría de los trabajadores, el número de horas de trabajo viene dado por la ley o por el convenio colectivo. Sin embargo, la misma evolución del número de horas trabajadas muestra que existe una adaptación del mismo (aunque sea lenta) a las condiciones de los salarios; además, existen otras vías para un ajuste rápido entre salario y horas de trabajo: a través del pluriempleo, horas extraordinarias, vacaciones, permiso, absentismo, etc. Este intercambio entre trabajo (renta) y ocio (no renta) tiene un límite que viene dado por las unidades físicas de tiempo disponible. En estas condiciones, nos interesa ver cómo afectará a las horas de trabajo un impuesto que reduce los ingresos del trabajador.

En este caso se producirán dos tipos de efectos contradictorios: un efecto renta, que incentiva el trabajo (el individuo necesita trabajar más horas para atender su renta constante), y un efecto sustitución hacia el ocio, ya que éste se ha hecho más «barato» y, por lo tanto, se preferirá consumir el «bien» (el bien «ocio») que baja de precio. En otras palabras: como después de aplicado el impuesto, el salario por hora trabajada habrá descendido, disminuirá el incentivo a trabajar, fomentando, por ejemplo, el absentismo. El efecto final dependerá de la suma de los dos efectos anteriores, esto es, de la distribución del trabajo que exista, de los salarios que se paguen y de la elasticidad de la oferta de trabajo.

Un impuesto progresivo sobre la renta personal tiene un gran impacto en la oferta de trabajo, ya que, a partir de un cierto nivel de renta, el individuo preferirá no trabajar más, debido a que la parte del ingreso adicional absorbida por el impuesto es muy grande.

c) Efectos sobre la Oferta de Capital.

Debemos distinguir dos tipos de inversión, sobre los que los impuestos tienen efectos diferentes. 1) Inversión financiera, que es la realizada por un sujeto con el fin de obtener una rentabilidad económica, y 2) Inversión real o productiva, más típica de las empresas, consistente en la adquisición del conjunto de activos fijos necesarios para llevar a cabo la actividad productiva que se hayan fijado.

- Inversión Financiera.

Para el sujeto, la cuantía de la inversión dependerá de la elección que haga entre el riesgo y el rendimiento. Al establecer un impuesto se producen dos

movimientos opuestos: por una parte, se reducirán las ganancias esperadas; por otra, los individuos tenderán a realizar inversiones más arriesgadas con el propósito de mantener el rendimiento en términos netos.

Si no existe ningún tipo de compensación de pérdidas en el sistema impositivo, se producirá una tendencia hacia inversiones más arriesgadas, o bien un incremento de la inversión para obtener el mismo nivel de beneficios que existía antes del impuesto. Las inversiones se encarecerán y provocarán una minoración del rendimiento, sin que por ello disminuya el riesgo. El efecto final es incierto, puesto que, en definitiva, dependerá del ánimo o de la aversión con que los individuos se dispongan a enfrentarse al riesgo.

Si existe compensación actuará como prima de las inversiones más arriesgadas. El individuo tratará de aproximar el rendimiento neto al bruto.

El impuesto sobre sociedades potencia los efectos sobre la inversión, que serán diferentes según el tratamiento que se dé a los intereses y a los dividendos. Si se favorecen los intereses frente a los dividendos, entonces se estará potenciando un sistema de inversiones en que predomine el capital ajeno sobre el propio; lo contrario tendrá lugar si se privilegia a los dividendos frente a los intereses.

- **Inversión Real.**

Dentro del sistema impositivo hay un aspecto que afecta decisivamente a las inversiones reales: el tratamiento de la depreciación o amortización de activos fijos. El efecto económico del tratamiento fiscal de las amortizaciones es importante por varios motivos:

- El acortamiento del plazo de amortización origina un aplazamiento del pago del impuesto, es decir, se concede un «crédito» gratuito a la empresa, ya que, al ser deducibles de la base imponible del impuesto las cantidades amortizadas, la deuda tributaria será menor, lo que supone una mayor liquidez (y beneficios) para la empresa.

- En época de inflación la amortización acelerada aumenta el valor real de la depreciación. Si, además, los tipos impositivos fluctúan de un año a otro, interesará amortizar en períodos fiscales que tengan una tarifa impositiva más elevada.

Para la empresa es más favorable un sistema tributario que permita una amortización superior a la depreciación real del activo fijo. Dado el progreso tecnológico y los procesos inflacionistas que existen en casi todos los países, la elección de la cuantía de la amortización se convierte en un factor clave. Si una empresa compra maquinaria cuyo coste es de 100.000.000 de unidades monetarias y se le permite

amortizar el 5 % anual, al cabo de veinte años no podrá reponer los equipos (aunque habrá recuperado los cien millones) ya que, dada la innovación tecnológica y la inflación existente, su precio será mucho más elevado.

C) Efectos sobre la Estabilidad Económica.

La tercera función del sector público es la estabilidad, esto es, alcanzar un nivel de precios y una adecuada tasa de crecimiento del producto nacional. La obtención de recursos por parte del sector público no es neutral en la economía, ya que la existencia de impuestos afectará al nivel de empleo de los factores productivos (capital y trabajo) y a los precios de los productos. Estos cambios producirán alteraciones en la demanda agregada de la economía.

El centro de atención en la consecución de la estabilidad, a través de la política fiscal, ha variado a lo largo del tiempo. Así, durante los años treinta el objetivo principal era el desempleo; en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los problemas acuciantes eran el exceso de demanda y la inflación; actualmente, en todos los países se da un nuevo fenómeno: la existencia de paro con inflación (estanflación).

a) La Política Fiscal.

La política fiscal analiza las variaciones en los programas de ingresos y gastos públicos, concebidas con el propósito de asegurar los fines de política macroeconómica ya mencionados. El conjunto de ingresos y gastos públicos se encuentra materializado en el presupuesto, como expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un período de tiempo determinado. Se introducen así los conceptos de déficit o superávit presupuestario, como aquella situación en que los gastos públicos son respectivamente superiores (o inferiores) a los ingresos.²⁶

En general podemos afirmar que un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos producirá un efecto expansivo de la demanda agregada (al disminuir los ingresos aumentará la renta disponible y, por lo tanto, la demanda). Una disminución de los gastos o un incremento de los impuestos producirá un efecto contractivo sobre la economía, al restar demanda y liquidez al sistema.

b) Los Estabilizadores Automáticos.

Bajo este término se agrupa aquel conjunto de ingresos fiscales y gastos públicos cuyas variaciones se encuentran estrechamente relacionadas con las oscilaciones de la renta, y que actúan de forma opuesta a la misma.

²⁶ GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. Op. Cit. pp. 116.

Supongamos que nos encontramos en una etapa de recesión económica: la actividad económica disminuye y, por consiguiente, también lo hace la renta. Esto provocará, por una parte, una disminución de la cantidad impositiva recaudada y, por otra parte, al aumentar el paro a consecuencia del empeoramiento de la situación económica, los gastos públicos por seguro de desempleo se incrementarán. Al disminuir los ingresos impositivos y al aumentar los gastos públicos, el déficit aumentará. La actuación del sector público habrá sido expansiva, operando contracíclicamente y amortiguando el ciclo económico.

Los mejores estabilizadores automáticos, por el lado de los ingresos, son el impuesto sobre la renta de sociedades y sobre la renta de las personas físicas, ya que las oscilaciones en los beneficios empresariales y en la renta personal se encuentran estrechamente relacionadas con la evolución de la economía.

La eficacia de los estabilizadores automáticos es relativa: suavizan el ciclo económico pero impiden alcanzar la senda del producto nacional de pleno empleo. En efecto, en época de crecimiento, los impuestos actúan como rémora o drenaje de recursos, amortiguando la expansión económica y ajustando el ciclo económico alrededor del producto nacional real.

c) Impuestos Directos frente a Impuestos Indirectos.

La utilización de uno u otro tipo de impuestos, directos o indirectos, tiene efectos distintos sobre la demanda agregada y, consecuentemente, sobre los precios, sobre el nivel de empleo y sobre el sector exterior de la economía de un país.

Considerando una situación de igualdad de poder recaudatorio, los impuestos indirectos sobre el consumo tienen un efecto más deflacionista que los impuestos sobre la renta. La explicación de este hecho radica en que los impuestos sobre la renta se pagan, al menos en buena parte, con los ahorros, sin disminuir el consumo, mientras que los impuestos indirectos recaen totalmente sobre el consumidor, como consecuencia del efecto traslación.

En resumen, puede decirse que la utilización de impuestos indirectos es más eficaz para disminuir la demanda. Por otro lado, el impuesto sobre la renta no afecta a los precios, en tanto que un impuesto indirecto supone un incremento de los mismos.

3.6.4. La Traslación Impositiva.

La traslación es el proceso económico de ajuste o transmisión de la carga impositiva desde su punto de impacto (lugar de la incidencia legal) a su punto final de

repercusión (lugar de la incidencia económica). Lo que nos interesa conocer no es la persona física o jurídica sobre la que recae el impuesto, sino quién es el que efectivamente lo paga.²⁷

Si el punto de incidencia económica coincide con el punto inicial de impacto, la carga impositiva recae en el mismo sujeto sobre el que se establece; por lo tanto, no existirá traslación impositiva. Es el caso del impuesto sobre la renta, que grava los ingresos obtenidos por un individuo y es éste el que tiene que pagar el impuesto al fisco.

Si, por el contrario, la totalidad o parte de la carga impositiva recae en un punto diferente a la incidencia de impacto, se habrá producido una traslación del impuesto. En este sentido, los impuestos sobre las ventas recaen sobre el vendedor, pero éste los transfiere al comprador de sus productos mediante un aumento del precio.

Existirá traslación impositiva hacia delante cuando aumente el precio de un bien a consecuencia del establecimiento de un impuesto (esto es, la carga impositiva será pagada finalmente por el consumidor, actuando el vendedor como un intermediario). La traslación impositiva hacia atrás origina una disminución del precio de un factor productivo, siendo pagada la carga final por el productor de éste.

3.6.4.1. El Proceso Económico de Traslación.

El proceso económico de traslación se produce a través del mecanismo de la oferta y de la demanda en el mercado, y viene determinado por las elasticidades (proporción en que varía la cantidad demandada y ofrecida al variar el precio) de esas curvas.

Como regla general y punto de partida, cuando se aplica un impuesto sobre un artículo determinado, su precio aumentará y la cantidad comprada o vendida disminuirá.

El incremento del precio debido al impuesto será mayor cuanto menos elástica (más vertical) sea la curva de demanda y cuanto más elástica (más horizontal) sea la curva de oferta.

Por otra parte, la disminución de la cantidad consumida será mayor cuanto más elásticas sean ambas curvas. Si la demanda es rígida (por ejemplo, la de leche), porque el comprador no puede sustituir su consumo por el de otro bien, el aumento de precio coincide casi con la cuantía del impuesto establecido.

²⁷ GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. Op. Cit. pp. 114.

A partir de las elasticidades podemos determinar que parte del impuesto paga el comprador y cuál el vendedor: cuanto menos elástica sea la demanda, mayor será la traslación; cuanto menos elástica sea la oferta, habrá menos traslación.²⁸

3.6.5. Causas del Crecimiento del Gobierno.

El aumento de las actividades del Estado en épocas de crisis económica es una constante de la historia económica del siglo XX. Las guerras han tenido también una influencia muy importante en la ampliación de las actividades del Estado: la necesidad de organizar el esfuerzo bélico colectivo empujó a los gobiernos a ensayar fórmulas de dirigir la producción y de controlar precios y salarios, así como muchas otras intervenciones reguladoras, que más tarde persistieron en épocas de paz o que fueron aplicadas de nuevo con motivo de recesiones cíclicas. Lo mismo ha ocurrido con los impuestos: los mayores esfuerzos fiscales exigidos a los ciudadanos por motivos bélicos han ablandado su resistencia al pago coactivo y a la contribución, y los han acostumbrado paulatinamente a altos tipos impositivos.

Las crecientes actividades de los gobiernos han hecho crecer el gasto público en todos los países. Las subvenciones a un número creciente de desempleados, la ayuda económica a las industrias en dificultades, los programas de inversión pública han aumentado los gastos del Estado en un período de estancamiento, e incluso de retroceso, de la producción total. El mantenimiento del nivel de empleo, el crecimiento económico, la recuperación de regiones deprimidas y la política social son considerados hoy responsabilidad irrenunciable de los gobiernos, tanto por éstos como por sus votantes. Para financiar el mayor ritmo de gasto han aumentado en todas partes los impuestos; pero, aún así, éstos se han demostrado insuficientes y han aparecido déficit presupuestarios de cuantía importante.

Con todo, la secular tendencia al crecimiento de las actividades económicas del Estado no puede explicarse mediante las necesidades impuestas por circunstancias excepcionales, como las guerras, o por políticas anticíclicas en épocas de recesión. Estas actividades han demostrado tener una gran inercia, una considerable irreversibilidad, una tendencia a permanecer más allá de las circunstancias históricas concretas que justificaron su implantación.

En el siglo XX, en todos los países desarrollados, el peso del Estado tiende a crecer en relación a la renta. En principio, no parece haber ninguna razón puramente económica para que los gastos del Estado crezcan más que la producción total: no hay ninguna razón económica para que la demanda de bienes públicos crezca más deprisa que la demanda de bienes privados. La razón del crecimiento de la renta se encuentra en el

²⁸ GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. Op. Cit. pp. 115.

funcionamiento de las instituciones políticas. En efecto, los gastos que más deprisa han crecido durante las últimas décadas han sido los gastos de redistribución, aquellos gastos ligados a la transferencia de renta de unos grupos sociales a otros.²⁹

En muchos países aun habiendo crecido la proporción de bienes y servicios públicos en relación al producto interior bruto, los gastos de transferencia o redistributivos han crecido el doble; en otros países se observa incluso un estancamiento de los gastos de provisión de bienes y servicios públicos, y puede atribuirse todo el crecimiento de los gastos públicos (por encima de la tasa de crecimiento de la renta) a gastos de transferencia.

Los gastos de transferencia están íntimamente relacionados con el proceso político, con las formas de funcionamiento del Estado. En efecto, los programas de gasto y de transferencias son utilizados por los gobiernos y las Administraciones públicas para ganar votos. Esto es algo perceptible por cualquier ciudadano que observe el desarrollo de una campaña electoral: las promesas que en ellas se formulan a grupos específicos se acaban teniendo que cumplir para mantener su voto.

Está ampliamente reconocido que es probable que los gobiernos en ejercicio procuren estimular la economía en la víspera de elecciones políticas. Se ha encontrado en Estados Unidos una correlación positiva entre el ingreso disponible y los períodos pre-electorales durante los cuales los gobiernos en el poder tratan de ayudar a su partido en las urnas expandiendo los pagos de transferencias, reduciendo impuestos y/o incrementando el gasto fiscal.

Normalmente, cuando se necesita aumentar impuestos o reducir gastos para equilibrar el presupuesto, el gobierno en ejercicio espera hasta después de una elección.

Frente a un aumento inesperado de sus ingresos, por transitorio que éste sea, muchos gobiernos encuentran difícil resistir las presiones políticas para gastarlo. Y si las condiciones les permiten fácil acceso al crédito, muchos gobiernos tomarán deuda aunque los términos de pago a futuro sean arduos.

En países en que el poder político cambia con frecuencia entre partidos políticos rivales, es probable que cada gobierno incurra en altos gastos mientras se encuentra en el poder y deje así una gran deuda pública a su sucesor, que la mayoría de las veces es su sucesor. Este alto nivel de deuda restringe los gastos de los gobiernos posteriores, pero a la administración en ejercicio esto no le preocupa mucho.

La experiencia sugiere que los déficit presupuestarios en países industrializados están relacionados con la división del poder entre muchos partidos políticos.

²⁹ OLLER ARIÑO, José Luis. Op. Cit. pp. 172.

Presumiblemente, con muchos partidos en la coalición gobernante, es muy difícil formar un consenso para medidas de austeridad políticamente incómodas.³⁰

3.6.5.1. La Expansión del Estado, Inherente al Sistema Político.

Los políticos pretenden -legítimamente- ante todo alcanzar y mantener el poder; y, para ello, deben conseguir votos. Y los funcionarios tienen el legítimo derecho a progresar en sus carreras; y, para ello, intentan desarrollar y engrandecer los servicios que prestan al público. Por eso es racional que, tanto políticos como funcionarios, estén tratando constantemente de satisfacer los deseos de sus posibles votantes y de sus administrados; y, para ello, gastan en la provisión de bienes públicos y transfiriendo dinero a quienes consideran que lo necesitan, bien para producir, bien para consumir. Mientras los votantes estén dispuestos a pagar los impuestos correspondientes, políticos y funcionarios podrán seguir expansionando sus actividades; y, cuando los ciudadanos se resistan a pagar impuestos, siempre queda el recurso al déficit y, en muchas ocasiones también, a la inflación. La expansión de las actividades del gobierno es, pues, inherente a la estructura y funcionamiento de los sistemas políticos.

Cuando se producen crisis en las finanzas públicas por la incapacidad de recaudar suficientes impuestos para cubrir los gastos, los gobiernos se ven forzados a reducir estos últimos. Ello genera siempre graves tensiones políticas, porque los ciudadanos que perciben transferencias y subvenciones se consideran legitimados para ello. Hasta el momento, en la mayor parte de los países occidentales, estas reducciones en el ritmo de crecimiento de los gastos públicos han sido transitorias; y de momento no se observa que la tendencia a la expansión de los gastos públicos a largo plazo se haya frenado definitivamente en ningún sitio.

3.6.6. Efectos del Crecimiento de la Actividad del Gobierno.

A) Sobre la Economía Nacional.

Probablemente el efecto menos visible pero de mayores consecuencias de la creciente presencia del Estado en la economía es el que resta a ésta flexibilidad de movimiento, de ajuste, de cambio, ante variaciones de la demanda y ante variaciones en los costes de producción. Cuando el Estado protege actividades económicas que en otro caso deberían cesar y cuando protege los ingresos de colectivos específicos, la respuesta a un cambio en los resultados de la actividad económica o a un cambio en los

³⁰ SACHS, Jeffrey D. Op. Cit. pp. 203.

ingresos de productores o consumidores tiende a consistir en acudir al Estado en busca de una mayor protección, en lugar de ajustarse a las nuevas circunstancias.

El éxito o fracaso de diferentes países vulnerables a los shocks externos pueden recuperarse de acuerdo al grado de flexibilidad que tengan las economías para ajustarse a las nuevas circunstancias; y esta flexibilidad podría ser potenciada por los gobiernos, o bien retardada y dificultada por ellos. En general, allí donde los gobiernos han pretendido tener un protagonismo en el mecanismo de ajuste, éste ha sido menos efectivo y eficaz.

Ello se debe a que los gobiernos difícilmente cuentan con la información necesaria para tomar las decisiones oportunas en los momentos, ámbitos y lugares adecuados.

Esta falta de información no se mejora incrementando las estadísticas, y tiene que ver con la propia naturaleza de la información. Al gobierno le resulta probablemente imposible conocer cómo reaccionarán los diferentes agentes económicos, los millones de unidades económicas de decisión en empresas y familias, frente a cambios en las circunstancias económicas. Además, las decisiones gubernamentales requieren procesos específicos más lentos y sujetos a mayores consideraciones y compromisos que los procesos de decisión que realizan familias y empresas.

- **Menos Seguridad Jurídica.**

La creciente presencia del Estado en la economía puede llevar consigo una menor seguridad jurídica, debida a la sucesión de cambios en leyes y reglamentos a la que se ven sometidos los ciudadanos. No se trata sólo de cambios en las leyes y reglamentos fiscales, que tienden a ser tanto más frecuentes cuanto más importante es la recaudación fiscal en relación a la renta, sino de cambios en otras regulaciones que afectan a las expectativas de los ciudadanos, como pueden ser: modificaciones en las reglas para la concesión de permisos de construcción, implantación de industrias, etc.

Cuanto mayor es el peso específico de las decisiones políticas sobre los procesos económicos, más incierto es el resultado de tales decisiones para los agentes económicos que no participan en el proceso político. Quizá por ello es por lo que en los últimos lustros se observa un renacimiento del "corporativismo"³¹. Cuanto mayor es la presencia del Estado en la economía, más acostumbran separarse los procesos de toma de decisión de aquella división de funciones según la cual los parlamentos legislan, los gobiernos administran y los ciudadanos se desenvuelven en el marco de las leyes y las normas administrativas. Crecen los acuerdos extraparlamentarios entre representantes de

³¹ Se entiende por corporativismo, una forma de asunción de decisiones políticas donde se difumina la frontera entre lo público y lo privado.

intereses privados, empresariales o sindicales. Con ello se reduce la autonomía tanto de quienes toman decisiones políticas como de los ciudadanos privados. Al mismo tiempo, las dificultades de obtener información proyectan hacia la cumbre de las respectivas representaciones de intereses -sindicales, empresariales y gubernamentales- la adopción de decisiones que obligan a toda la comunidad. Cuando el elemento corporativista, en un Estado que en principio es pluralista, adquiere un peso suficiente, entonces acostumbra ser más importante para el éxito económico el tener acceso e influencia en los escasos núcleos centrales en los que se toman las más graves decisiones económicas, que el producir con eficiencia.

Necesidad de la presencia del Estado

Es evidente que la existencia del Estado, que legisla y hace cumplir la ley y los contratos, supone un enorme beneficio colectivo en relación a la situación de anarquía. En la anarquía es probablemente más rentable robar que producir y, en cualquier caso, todos deben dedicar recursos a su autodefensa.

El Estado, al monopolizar la fuerza, garantiza la seguridad jurídica, permitiendo que los ciudadanos se dediquen a actividades productivas y no a defenderse de los ataques de los demás. Pero, al mismo tiempo, el Estado y sus instituciones pueden ser utilizados, por vías perfectamente legítimas y acordes con la ley, por grupos específicos de ciudadanos para detraer rentas de otros grupos. Si esta actividad se desarrolla en exceso, serán muchos los grupos que se verán obligados a defenderse, actuando políticamente, contratando abogados, financiando actividades políticas, etc., con lo cual, a otro nivel, vuelven a dedicarse cantidad de esfuerzos, inteligencia y capacidad creativa a la lucha por la distribución de la riqueza y no por su producción. Desde el punto de vista económico, las instituciones políticas son, pues, ambivalentes; y, como ocurre en tantas circunstancias de la vida humana, sus efectos positivos o negativos dependen de una cuestión de grado y de forma.

B) Efectos del aumento del tamaño del estado sobre los Individuos y Familias.

El efecto más notorio para las familias de la creciente actividad del Estado es la diferencia, también creciente, entre los ingresos brutos (es decir, los ingresos antes de descontar los impuestos y las contribuciones a la seguridad social) y los ingresos netos derivados del trabajo y disponibles para el consumo familiar, el ahorro y la acumulación de patrimonio.

- La Cuña Salarial.

Cuando los impuestos y las contribuciones a la seguridad social crecen más deprisa que la renta a escala nacional, generalmente ocurre lo mismo a las

familias. La diferencia entre ingresos brutos y netos del trabajo, que a veces se denomina cuña salarial, tiene efectos sobre las actitudes individuales y familiares respecto al trabajo y al riesgo. Cuando las cargas impositivas sobre la renta familiar son elevadas, se desincentiva el trabajo: los mayores ingresos brutos se traducirán en ingresos netos sólo algo mayores que antes de la realización del esfuerzo adicional.

Esto acostumbra ser cierto no sólo respecto de los esfuerzos laborales, sino también de la voluntad de emprender actividades económicas por cuenta propia. Cuando en una actividad empresarial la fracción de los beneficios probables que se lleva el Estado es grande y creciente, se desincentiva la asunción del correspondiente riesgo. Esto, que parece una proposición teórica, se corresponde con un fenómeno observado en la mayoría de los países en los que el nivel impositivo es alto y creciente: las familias, cada vez más, orientan a sus hijos hacia ocupaciones y carreras en el sector público, tanto administrativo como empresarial.

- **Diferencias del costo de la mano de obra.**

En todos los países desarrollados, a lo largo de los últimos lustros ha aumentado la diferencia entre el salario percibido en mano y el coste del trabajo para el empleador. Esta diferencia se debe a tres factores: los impuestos sobre la renta pagados por el empleado, las contribuciones sociales impuestas por ley al empleador y los costes de otras compensaciones salariales como resultado de la negociación colectiva.

- **Una mayor carga impositiva.**

Los impuestos y contribuciones a la seguridad social se traducen también en bienes y servicios obtenidos por las familias. Pero, contrariamente a lo que ocurre cuando una familia adquiere un bien o servicio de forma voluntaria, cuando paga obligatoriamente por dicho bien y servicio y puede consumir de él lo que necesite, le resulta difícil, si no imposible, valorar la relación que hay entre lo que paga y lo que percibe. Al mismo tiempo, no es infrecuente que se cometan abusos y las familias traten de explotar los servicios públicos a su alcance (como ocurre a menudo en las áreas de sanidad, de las prestaciones de desempleo y otros beneficios similares). La dificultad de valorar costes y beneficios se traduce también en la imposibilidad de votar los distintos programas propuestos por los políticos, que generalmente, tienden a subrayar los beneficios y a subvalorar los costes que se acabarán pagando.

La diferencia entre ingresos brutos e ingresos netos después de impuestos y contribuciones a la seguridad social tiende a reducir el ahorro familiar, y ello por dos razones: en primer lugar, el Estado sustituye la necesidad de ahorro, en la medida en que las contribuciones a la seguridad social son equiparables al ahorro destinado a cubrir contingencias de enfermedad, desempleo o pensiones; en segundo lugar, el hecho de que el

Estado no ahorre para pagar servicios y pensiones futuras, sino que pague las pensiones de cada año con las contribuciones devengadas en él, reduce el ahorro total de la economía: el Estado paga pensiones sin ahorrar y las familias ahorran menos de lo que ahorraría si no pagaran contribuciones.

C) Sobre las Empresas.

El Estado impone obligaciones crecientes de las empresas en todos sus ámbitos de actividad. Por una parte, las empresas actúan como delegados de Hacienda: recaudan a sus trabajadores impuestos y contribuciones a la seguridad social, y corren a su cargo todos los gastos administrativos que comporta la gestión. Por otro lado, las empresas se ven obligadas a cumplir crecientes requisitos, que afectan a sus relaciones con el medio ambiente y con las comunidades locales, cuyo cumplimiento debe demostrarse ante las Administraciones públicas, produciendo la necesaria información. Al mismo tiempo, las empresas deben facilitar información sobre sus actividades a organismos estadísticos, todo lo cual incrementa sus gastos administrativos.

- Más cargas para las empresas.

Las empresas pagan impuestos de dos tipos: impuestos indirectos, que se ven obligadas a pagar sea cual sea su nivel de beneficios (por ejemplo, los impuestos pagados a los Ayuntamientos), e impuestos directos, que dependen del nivel de sus ganancias. Cuanto más altos son los impuestos indirectos, más riesgo tiene la empresa de incurrir en pérdidas; cuanto más altos son los impuestos directos, una vez realizados sus beneficios, menos recursos quedan disponibles para la reinversión y la redistribución de los accionistas.

Conscientes los gobiernos de que los altos tipos impositivos sobre las empresas reducen las inversiones, han desarrollado en la mayor parte de los países occidentales esquemas de incentivos fiscales a la inversión; pero, al mismo tiempo, los gobiernos han creído necesario desarrollar muy en detalle las normas de contratación laboral, de protección al trabajo, de jornada máxima -que se ha venido reduciendo en los últimos años- y otras condiciones de trabajo propuestas por ley.

Curiosamente, los gobiernos, en una etapa de desempleo creciente, han mantenido e incluso aumentado las regulaciones restrictivas y encarecedoras del factor trabajo, al tiempo que daban subvenciones fiscales a la inversión; con ello es probable que hayan acelerado la sustitución de trabajo por capital, contribuyendo así a agravar el desempleo. Éste sería un buen ejemplo de efectos indeseados y negativos de políticas bienintencionadas.

- **Aumento de la economía «informal»**

El déficit de las Administraciones públicas afectan también a las empresas a través del coste de recursos de financiación, del precio del crédito. Los déficits elevados tienden a hacer subir los tipos de interés y el coste del crédito. Cuanto más crédito necesitan las Administraciones públicas y el gobierno, generalmente menos crédito habrá disponible para la actividad empresarial privada y, por ello, su coste subirá. La suma de cargas crecientes que el Estado impone a la actividad empresarial ha dado lugar a la aparición de actividades económicas «informales», «paralelas» o «negras» en la mayor parte de los países en los que ha crecido la proporción de gasto público con respecto de la renta.

Son actividades «sumergidas» aquellas que se ocultan a la Hacienda pública y a las autoridades laborales, con el propósito de evitar el pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social.³²

Por su propia naturaleza es muy difícil estimar la magnitud de la actividad económica «sumergida», pero hay evidencia no sólo de que es importante respecto de la renta total, sino de que crece con la presión fiscal y con el crecimiento de las contribuciones a la seguridad social. Las actividades sumergidas se concentran en algunos sectores donde resulta menos difícil escapar al control gubernamental. Éstos acostumbran ser la confección, la reparación de automóviles y las reparaciones domésticas: en la mayor parte de los países occidentales se ha observado en los últimos años un gran incremento de actividad sumergida en los sectores citados. El aumento de la economía sumergida es un fenómeno económico de consecuencias políticas graves, porque afecta al principio general de «igualdad ante la ley» y supone una competencia desleal para quienes cumplen con sus obligaciones tributarias y laborales. Al mismo tiempo es, sin duda, una señal para los gobiernos de que están llevando demasiado lejos su afán recaudatorio.

La expansión de las actividades del gobierno es inherente a la estructura y funcionamiento de los sistemas políticos. Cuando se producen crisis en las finanzas públicas por la incapacidad de recaudar suficientes impuestos para cubrir los gastos, los gobiernos se ven forzados a reducir estos últimos. Ello genera siempre graves tensiones políticas, porque los ciudadanos que perciben transferencias y subvenciones se consideran legitimados para ello.

3.7. PRESUPUESTO Y DEFICIT PUBLICO.-

3.7.1. El Presupuesto.

³² OLLER ARIÑO, José Luis. Op. Cit. pp. 180.

Los diversos agentes, individuos o instituciones, que desarrollan una actividad económica, realizan previsiones sobre los flujos de ingresos (recursos) y gastos e inversiones (empleos) que registrarán en un período futuro como resultado de las decisiones planificadas que adopten sobre sus operaciones de producción, consumo, inversión y distribución. Esto es válido tanto para las familias y empresas como para el sector público. La consignación numérica de esas proyecciones se materializará en un documento contable o el plan financiero que recibe el nombre de presupuesto.

En términos conceptuales, el presupuesto es la estimación formal del ingreso y gasto para un período; tanto en los negocios como en el gobierno, el presupuesto contiene normalmente, también, una indicación de la política a seguir para lograr los objetivos fijados.³³

Muchos aspectos de la política fiscal se determinan en el presupuesto del gobierno que establece, en un período particular, los ingresos y desembolsos de gran parte del sector público. La diferencia entre los ingresos y desembolsos del gobierno es el superávit -o déficit- del presupuesto fiscal, que determina el monto en que el sector público otorga o toma préstamos.³⁴

3.7.2. Presupuesto del Estado: Características y Diferencias con los Presupuestos de las Familias y de las Empresas.

La actividad económica del Estado se contempla básicamente a través del presupuesto del Estado, en el que se reflejan los componentes del gasto público, así como sus ingresos, procedentes en su mayoría de los impuestos.³⁵ En los tiempos actuales es frecuente que el presupuesto de la mayoría de los países presente un déficit considerable. Su volumen y la forma como se obtienen los recursos para financiarlo son dos aspectos de gran importancia, por su influencia en la buena marcha de la economía en su conjunto.

El presupuesto nacional es de naturaleza similar al presupuesto de una empresa; es una relación de las actividades pasadas y futuras del gobierno expresadas en términos financieros. Señala el ingreso y el gasto gubernamentales del ejercicio anterior, hace una predicción para el año siguiente e introduce los cambios tributarios necesarios para llegar a los resultados esperados y cooperar en el logro de la política gubernamental.

El presupuesto proporciona dos principales indicadores de la política gubernamental: el lado de los gastos refleja la política de defensa, los servicios sociales, los

³³ SELDON, Arthur y PENNANCE, F. G. 1980. "Diccionario de Economía". Barcelona. Ediciones Oikos-Tau, S.A. pp. 441.

³⁴ SACHS, Jeffrey D. Op. Cit. pp. 185.

³⁵ AGUILO PEREZ, Eugenio. 1985. "El Producto, la Renta y el Gasto Nacionales". En Enciclopedia Práctica de Economía. Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 6.

subsidios, las industrias nacionalizadas, etc.; el lado de los ingresos refleja la tributación y la distribución de la renta. El presupuesto, en conjunto, representa un buen resumen de la política fiscal y, cuando se considera frente al marco de la política económica general, refleja en cierto modo el enfoque del gobierno frente a los problemas económicos en general.³⁶

El presupuesto del Estado es el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente un año.³⁷

El presupuesto del Estado presenta unos rasgos propios que lo diferencia claramente de los presupuestos de los otros agentes económicos. Son muchos los elementos o características que permiten establecer esa distinción; pero en ésta investigación nos referiremos únicamente a los que consideramos más relevantes.

Las diferencias básicas entre los presupuestos de los distintos agentes económicos habrá que buscarlas en la diversa naturaleza de éstos. Desde esta perspectiva podemos destacar, ante todo, dos propiedades entrelazadas del presupuesto estatal que no se dan en los presupuestos de otros agentes económicos:

- Es un elemento o parte integrante de la actividad política del país;
- Está formado por un conjunto de ingresos y gastos que afectan directamente a toda colectividad de una nación.

El primero de estos aspectos determina que las decisiones presupuestarias se desarrollen de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos propios del Estado, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de las previsiones presupuestarias de empresas y familias, basadas en decisiones económicas inspiradas en la consecución de un excedente y la satisfacción de necesidades, que constituyen los principios básicos en que descansa el mecanismo del mercado. Una importante consecuencia de la naturaleza político-administrativa del presupuesto del Estado radica en que las previsiones contenidas en el mismo no son, como en el caso de empresas y familias, meramente estimativas u orientativas, sino que poseen, en gran medida, carácter obligatorio o vinculante para el gobierno, desde un punto de vista tanto político como jurídico.

La segunda característica reseñada implica que en la elaboración del presupuesto converjan las presiones e influencias de los distintos grupos sociales, siendo el colectiva, definida en función de las relaciones dominantes entre las diversas fuerzas políticas y sociales de un país, a diferencia de los presupuestos de familias y empresas, que responden a las estrategias estrictamente individuales o particulares de unas y otras.

³⁶ SELDON. Op. Cit. pp. 441-442.

³⁷ MEDEL CAMARA, Braulio. 1983. "Presupuesto y Déficit Público". En Enciclopedia Práctica de Economía. Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 121.

subsidios, las industrias nacionalizadas, etc.; el lado de los ingresos refleja la tributación y la distribución de la renta. El presupuesto, en conjunto, representa un buen resumen de la política fiscal y, cuando se considera frente al marco de la política económica general, refleja en cierto modo el enfoque del gobierno frente a los problemas económicos en general.³⁶

El presupuesto del Estado es el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente un año.³⁷

El presupuesto del Estado presenta unos rasgos propios que lo diferencia claramente de los presupuestos de los otros agentes económicos. Son muchos los elementos o características que permiten establecer esa distinción; pero en ésta investigación nos referiremos únicamente a los que consideramos más relevantes.

Las diferencias básicas entre los presupuestos de los distintos agentes económicos habrá que buscarlas en la diversa naturaleza de éstos. Desde esta perspectiva podemos destacar, ante todo, dos propiedades entrelazadas del presupuesto estatal que no se dan en los presupuestos de otros agentes económicos:

- Es un elemento o parte integrante de la actividad política del país;
- Está formado por un conjunto de ingresos y gastos que afectan directamente a toda colectividad de una nación.

El primero de estos aspectos determina que las decisiones presupuestarias se desarrollen de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos propios del Estado, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de las previsiones presupuestarias de empresas y familias, basadas en decisiones económicas inspiradas en la consecución de un excedente y la satisfacción de necesidades, que constituyen los principios básicos en que descansa el mecanismo del mercado. Una importante consecuencia de la naturaleza político-administrativa del presupuesto del Estado radica en que las previsiones contenidas en el mismo no son, como en el caso de empresas y familias, meramente estimativas u orientativas, sino que poseen, en gran medida, carácter obligatorio o vinculante para el gobierno, desde un punto de vista tanto político como jurídico.

La segunda característica reseñada implica que en la elaboración del presupuesto converjan las presiones e influencias de los distintos grupos sociales, siendo el colectiva, definida en función de las relaciones dominantes entre las diversas fuerzas políticas y sociales de un país, a diferencia de los presupuestos de familias y empresas, que responden a las estrategias estrictamente individuales o particulares de unas y otras.

³⁶ SELDON, Op. Cit. pp. 441-442.

³⁷ MEDEL CAMARA, Braulio. 1983. "Presupuesto y Déficit Público". En Enciclopedia Práctica de Economía. Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. pp. 121.

Estas características distintivas del presupuesto del Estado guardan estrecha relación con una serie de propiedades de los ingresos y gastos públicos que lo integran. La primera es la creciente y elevada dimensión relativa que han alcanzado los ingresos y los gastos públicos en las diferentes economías nacionales. Por otra parte, hay que significar la importancia cualitativa de esos ingresos y gastos, ya que son los únicos instrumentos de política económica que permiten una administración directa de recursos por parte del sector público, a diferencia de otros instrumentos, con los que exclusivamente se pretende influir sobre la asignación de recursos llevada a cabo por el sector privado. La mayor parte de los ingresos y una considerable proporción de los gastos son operaciones distributivas o de transferencia, a diferencia de los ingresos y gastos de empresas y familias, que son básicamente operaciones de compra-venta de bienes y servicios.

3.7.3. El Presupuesto del Estado como Instrumento de la Política Económica.

El presupuesto del Estado resume las intenciones y propósitos de la asignación de recursos, la distribución de la renta y la estabilidad en el pleno empleo, los precios y la balanza de pagos.

Los fines que orientan las estrategias seguidas en la preparación de los presupuestos de empresas y familias son diferentes de aquellos a los que trata de servir el presupuesto del Estado. La adopción de una determinada distribución de la renta y la riqueza o la corrección de los desequilibrios básicos de la economía no figuran, salvo secundariamente, entre los fines considerados por empresas y familias en el momento de confeccionar sus presupuestos. Sólo puede aducirse una afinidad o cercanía de propósitos entre los presupuestos del sector público y los de agentes privados en la búsqueda de una asignación eficiente de recursos. Pero, aun en este caso, hay que tener presente que la eficiencia en términos de costes y beneficios privados, que es la que guía la elaboración de los presupuestos de empresas y familias, difiere de la eficiencia mediada según costes y beneficios sociales, que es la relevante para el presupuesto del Estado.³⁸

Los objetivos que pretenden alcanzar los presupuestos del sector público a diferencia del de las empresas y familias reside en que la magnitud y la naturaleza de los ingresos y gastos estatales ofrecen unas potencialidades que no poseen los ingresos y gastos de una empresa o familia.

El contenido final del presupuesto del Estado, la cifra global, la composición de sus ingresos y gastos, el déficit o el superávit previsto y registrado, e incluso las diferentes

³⁸ Por ejemplo, el mantenimiento de la policía nacional es considerado como un servicio público y por lo tanto corre a cargo del presupuesto del Estado, que persigue la eficacia en términos de costes y beneficios sociales. Ello lo diferencia notablemente de los presupuestos de la familia y

modalidades que puede revestir su elaboración, presentación y ejecución, dependen del modo y de la intensidad con que en el proceso presupuestario se persigan esos diferentes propósitos que hemos reseñado.

Pese a que una parte de la actividad financiera se desenvuelve mediante intervenciones que no se traducen en planteamientos presupuestarios, las dimensiones de las dos partidas del presupuesto (entradas y salidas) y sus relaciones (de equilibrio y desequilibrio) representan todavía características fundamentales de la actividad financiera y están en primera línea entre los instrumentos con que ésta alcanza sus objetivos.

La política del presupuesto se resume tradicionalmente en la regla del equilibrio de ingresos y gastos efectivos en cada ejercicio anual. La exigencia del equilibrio anual viene, sin embargo, afirmada frecuentemente sólo por la parte ordinaria del presupuesto. El presupuesto debería servir, en general, para asegurar una mayor libertad en la política presupuestaria, dando una definición menos rígida del equilibrio.

La preocupación por el equilibrio se originaba en la necesidad de evitar la ruptura inflacionista de tal equilibrio por el excedente de los gastos públicos (y la demanda consiguiente de bienes y servicios) respecto a los ingresos (y la consiguiente retracción de la demanda por parte de los contribuyentes). Que luego los ingresos tuviesen que proceder de impuestos ordinarios (así como de impuestos extraordinarios o empréstitos) se derivaba, entre otras cosas, de la hipótesis de una marcada eficacia de tales impuestos para contraer la demanda privada. Pero, si se reconoce que en el sector privado pueden manifestarse un exceso o una deficiencia de demanda respecto a la necesaria para mantener el equilibrio, el presupuesto equilibrado no es siempre una condición de equilibrio.³⁹

El presupuesto no sólo es un instrumento de control y coordinación, de cuya administración eficiente dependerá en gran medida la gestión del Estado, sino que refleja las decisiones políticas de mayor trascendencia, y que inevitablemente influyen en la economía.

3.7.4. Presupuesto Público, Política Fiscal y Política Monetaria.

A) Presupuesto Público.

El presupuesto público constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se originan recursos para alcanzar los objetivos trazados.

de la empresa; orientados a conseguir beneficios privados.

³⁹ "Diccionario de Economía Política".

El presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de servicios generales como en el de servicios económicos y sociales que el gobierno presta a la población. En este sentido, el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazo aprobados por el gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

El presupuesto constituye además un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el control de la ejecución de los programas.⁴⁰

El proceso presupuestario requiere la orientación estratégica y el plan de acción de las actividades del Estado, en consecuencia se considera al presupuesto:

Como herramienta de política económica, puesto que traduce los objetivos del desarrollo y las decisiones gubernamentales en actividades concretas.

Como instrumento de programación, que establece numéricamente los resultados concretos en el corto plazo.

Como instrumento de control y parámetro de referencia para comparar con lo realizado.

Como acto legislativo, juzgando la validez del programa de gobierno con la aprobación del presupuesto.

Como instrumento de expresión y difusión, porque es un conjunto de documentos que contienen información y decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del gobierno.

El presupuesto -y, especialmente, el déficit presupuestario- se ha convertido en la principal preocupación de la política económica a partir de la primera mitad de la década de 1980 y durante los noventa.

Para analizar los efectos que causa el presupuesto del sector público en la producción, y los efectos de la producción en el presupuesto, empezamos definiendo el superávit presupuestario, que denominamos SP. El superávit presupuestario es el exceso de los ingresos del sector público, consistentes en impuestos, sobre sus gastos totales, consistentes en las compras de bienes y servicios y las transferencias.

⁴⁰ DE LAS HERAS CARVAJAL, Fernando. 1994. "El Presupuesto y su Efecto en la Estabilidad Económica". La Paz. pp. 140.

$$SP \equiv T - G - TR$$

Un superávit presupuestario negativo, es decir, un exceso del gasto sobre los impuestos, es un déficit presupuestario, que denominamos DP:

$$DP \equiv -SP = G + TR - T$$

La magnitud del superávit (déficit) presupuestario depende de las variables de la política fiscal seguida por el sector público; las compras gubernamentales, las transferencias y los tipos impositivos.

Dicho de otra forma, el superávit o el déficit presupuestario depende, en parte, del nivel de renta. Dados el tipo impositivo, t , G y TR , el superávit presupuestario será elevado si la renta es elevada, porque en ese caso el sector público recauda gran cantidad de impuestos. Pero si el nivel de renta es bajo, habrá un déficit presupuestario porque la recaudación impositiva del sector público es pequeña.⁴¹

El déficit presupuestario no sólo depende de la elecciones de política económica llevadas a cabo por las autoridades, que se reflejan en la tasa impositiva, t , en las compras, G , y en las transferencias, TR , sino también de cualquier otro factor que modifique el nivel de renta. Por ejemplo, supongamos que se produce un incremento de la demanda de inversión que da lugar a que se eleve el nivel de producción. En ese caso, el déficit presupuestario disminuirá, o el superávit aumentará, porque los ingresos impositivos han aumentado; aunque el sector público no ha hecho nada para variar el déficit.

Por tanto los déficit presupuestarios se observan generalmente en las recesiones. Estas, son períodos en los que los ingresos impositivos del sector público son bajos. Y, en la práctica, las transferencias, a través de las prestaciones del desempleo, también aumentan en las recesiones.

Un incremento de las compras gubernamentales o del sector público reducirá el superávit presupuestario, (o incrementará el déficit presupuestario), aunque en una cuantía considerablemente menor que el incremento de las compras.

Un incremento del tipo impositivo a pesar de reducir el nivel de renta, incrementa el superávit presupuestario. El incremento de impuestos aumenta el superávit y los incrementos del gasto público lo reducen. Parece, por tanto, que el superávit presupuestario es una medida útil y sencilla de los efectos globales que produce la política fiscal en la economía. Por ejemplo, cuando el presupuesto presenta un déficit, la política fiscal es expansiva, y tiende a hacer crecer al PIB. Sin embargo, el superávit presupuestario tiene en sí mismo un grave defecto como indicador de la dirección de la política fiscal; el

⁴¹ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 87-88.

superávit puede variar pasivamente como consecuencia de las variaciones del gasto privado autónomo. Si la economía entra en una recesión, los ingresos impositivos disminuyen automáticamente y el presupuesto pasa a tener un déficit (o un superávit menor).

Por el contrario, un incremento de la actividad económica hace que el presupuesto pase a tener un superávit (o un déficit menor). Estas variaciones del presupuesto tienen lugar automáticamente, cualquiera que sea la estructura impositiva. Esto implica que no podemos tomar simplemente el déficit presupuestario como un indicador de si la política fiscal es expansiva o contractiva. Una política fiscal dada puede implicar un déficit si el gasto privado es pequeño y un superávit si el gasto privado es elevado. Por consiguiente, un incremento del déficit presupuestario no significa necesariamente que las autoridades hayan variado su política económica tratando de incrementar el nivel de renta.⁴²

- **Formulación, Aprobación y ejecución de los presupuestos.**

El presupuesto adquiere una orientación esencialmente programática. El presupuesto constituye un instrumento que resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores de intereses muy diversos.

El marco de restricciones dentro del cual se desenvuelve la gestión del sector público está determinado por un conjunto de regulaciones y restricciones destinadas a proteger los intereses del Estado y asegurar la transparencia y ecuanimidad de sus decisiones.

La preparación del presupuesto es un proceso que requiere de una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

El presupuesto provee la esfera a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar obligaciones mutuas con terceros similares a las que el sector privado establece a través del mercado.

El presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal, y refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos.

- **El Sector Público.**

El sector público afecta a la renta de equilibrio de dos formas distintas. En primer lugar, las compras gubernamentales de bienes y servicios, G , son un componente de la demanda agregada. En segundo lugar, los impuestos y las transferencias afectan a la

⁴² DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 93-94.

relación entre la producción y la renta, Y , y la renta disponible -renta que está disponible para el consumo o para el ahorro- que recibe del sector privado, YD . Es decir, las compras del sector público y las transferencias actúan, en cuanto a los efectos que producen en la renta de equilibrio, como incrementos del gasto autónomo.⁴³

B) La Política Fiscal.

La política fiscal es la política que sigue el sector público con respecto al nivel de sus compras, al nivel de sus transferencias y a la estructura impositiva.⁴⁴

Las variaciones del gasto público y de los impuestos afectan al nivel de renta. Esto plantea inmediatamente la posibilidad de utilizar la política fiscal para estabilizar la economía. Cuando ésta se encuentra en una recesión, quizás se deba reducir los impuestos o incrementar el gasto para conseguir que aumente la producción, y cuando la economía atraviesa una expansión, quizás se deba incrementar los impuestos o reducir el gasto público para volver de nuevo al pleno empleo.

Siempre, que los gobiernos tienen déficit presupuestarios, y se endeudan para pagar el exceso de sus gastos sobre los ingresos impositivos que reciben, se habla de efecto desplazamiento. El efecto desplazamiento tiene lugar cuando una política fiscal expansiva hace que los tipos de interés aumenten, reduciéndose por ello el gasto privado, concretamente la inversión.

La política fiscal afecta a la demanda agregada, por lo que influye en la producción y la renta. Pero las variaciones de la renta afectan a la demanda de dinero y, como consecuencia, a los tipos de interés de equilibrio en los mercados de activos. Estas variaciones del tipo de interés producen un efecto de realimentación en el mercado de bienes y amortiguan la influencia de la política fiscal. Por ejemplo, un incremento del gasto público incrementa la demanda agregada, haciendo que la producción tienda a aumentar. Pero la elevación del nivel de producción aumenta el tipo de interés en los mercados de activos y amortigua, de este modo, la influencia de la política fiscal en la producción. La elevación de los tipos de interés reduce el nivel de gasto de inversión, es decir, desplaza a la inversión. Por lo tanto, una política fiscal que incremente la producción puede reducir, de hecho, la tasa de inversión.⁴⁵

La combinación de políticas económicas es la aplicación conjunta de políticas monetaria y fiscal. Con tipos de interés constantes, el aumento de los niveles del

⁴³ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 86.

⁴⁴ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 79.

⁴⁵ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 148-149.

gasto público elevará el nivel de la demanda agregada. Para satisfacer la mayor demanda de bienes, la producción debe aumentar.

La política fiscal, actúa de un modo que depende de cuáles son los bienes concretos que el sector público compra, o de cuáles son los impuestos y las transferencias que varían. Aquí se podría mencionar las compras de bienes y servicios, tales como los gastos en defensa, o una reducción del impuesto sobre los beneficios de las sociedades, o de los impuestos sobre las ventas, o de las cotizaciones a la seguridad social. Cada una de estas políticas afecta al nivel de demanda agregada y origina una expansión de la producción, pero el tipo de producción y los beneficiarios de las medidas fiscales son diferentes en cada caso. Un subsidio a la inversión, incrementa el gasto de inversión. Una reducción del impuesto sobre la renta produce un efecto directo en el gasto de consumo. Dada la cantidad de dinero, todas las políticas fiscales expansivas tienen en común que aumenta el tipo de interés.⁴⁶

La política fiscal tiene una importancia fundamental para determinar la magnitud del sector público y su papel en la economía. Friedman y los economistas liberales son contrarios a la presencia de un sector público de gran tamaño, con el argumento de que el sector público aumenta su gasto hasta igualarlo a los ingresos de que dispone. El sector público gastará la totalidad de su recaudación impositiva y algo más. Por consiguiente, está a favor de las reducciones impositivas como una vía para reducir el gasto público.

Friedman insiste en su afirmación de que la política fiscal no tiene grandes efectos en la economía, excepto en la medida en que afecta al comportamiento del dinero. Por ello ha señalado:

Para tener un efecto importante en la economía, un aumento de los impuestos tiene que afectar, de alguna forma, a la política monetaria: a la cantidad de dinero y a su tasa de crecimiento.

El nivel de los impuestos es importante porque afecta a la cantidad de nuestros recursos que utilizamos a través del sector público y a la que utilizamos como individuos. No es importante como instrumento poderoso para controlar la evolución a corto plazo de la renta y de los precios.⁴⁷

Una adecuada fundamentación de las medidas fiscales propuestas, es vista como esencial para asegurar su viabilidad política y entregar una poderosa señal a los agentes económicos tras un período de recesión y escepticismo. Los paquetes fiscales deben ser cuidadosamente presentados con el respaldo de un conjunto de proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo.

⁴⁶ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 159.

⁴⁷ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 605.

La política fiscal puede ser un instrumento principal o importante de política macroeconómica con que debe contar un gobierno. Debería producirse avances significativos en la capacidad de análisis sobre el impacto macroeconómico de las finanzas públicas.

La política fiscal es, en la práctica, el resultado de un proceso de negociación entre actores diversos, del cual una parte fundamental corresponde a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público.

En general, la "política" fiscal no es, en general, propiamente una política, sino la suma de los efectos de decisiones tomadas por una multitud de autoridades independientes. En muchos países deudores, los ministros de hacienda intentaron reducir los déficit presupuestarios, para encontrarse después políticamente impedidos de actuar por los parlamentos, gobiernos regionales y poderosas empresas estatales que tenían la capacidad de bloquear medidas globales efectivas de disciplina fiscal. Lamentablemente, los modelos que enfatizan la "racionalidad" en la formulación de políticas fiscales pueden ignorar el hecho clave de que la política fiscal es el producto final de un complejo proceso político de negociación y no el resultado de alguna decisión optimizadora adoptada por una entidad única.

La política fiscal es la suma de decisiones adoptadas por muchas autoridades y entidades, como el gobierno central, instituciones fiscales descentralizadas, gobiernos regionales y empresas públicas de gran tamaño.

La política fiscal constituye un instrumento de estabilización macroeconómica porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los gobiernos en la actualidad.

Una vez lograda la estabilización económica en nuestro país a partir de la NPE, ahora se ve la necesidad de lograr el crecimiento económico, la reactivación económica para que nuestro país pueda seguir adelante. Por lo tanto, la política fiscal que el gobierno lleve a cabo jugará un rol preponderante en éste tema. Sabemos bien que el Presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal y dadas las formalidades requeridas en su preparación, puede argumentarse que el presupuesto es, al menos potencialmente, la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política. Por tanto, si un Gobierno busca la reactivación económica de recurrir estrictamente al instrumento a su alcance, que es el Presupuesto.

C) Política Monetaria.

La política monetaria afecta a la economía influyendo, en primer término, en el tipo de interés y a continuación en la demanda agregada. Un incremento de la

oferta monetaria reduce el tipo de interés, eleva la demanda de inversión y la demanda agregada y, por tanto, la producción de equilibrio.⁴⁸

La política monetaria se acomoda a la política fiscal cuando, en el transcurso de una expansión fiscal, se incrementa la oferta monetaria para evitar que aumenten los tipos de interés. La acomodación monetaria también se denomina monetización de los déficit presupuestarios, lo que quiere decir que el Banco Central imprime dinero para comprar los bonos con los que el sector público paga su déficit.

La política monetaria actúa estimulando los componentes de la demanda agregada que dependen del tipo de interés, principalmente el gasto de inversión y, en concreto, la construcción de viviendas. Existen pruebas contundentes de que el primero y mayor efecto de la política monetaria tiene lugar en la construcción de viviendas.⁴⁹

El monetarismo concede una gran importancia a la cantidad de dinero como determinante del nivel de producción a corto plazo y de la tasa de inflación a largo plazo. Los monetaristas opinan generalmente que la oferta monetaria tiene efectos potentes, aunque no fácilmente previsibles, en la economía. El dinero actúa con retardos largos y variables; por esta razón, están a favor de una regla monetaria. Los monetaristas afirman que los tipos de interés son una mala guía para dirigir la política monetaria. El monetarismo ha tenido influencia en numerosos episodios de política económica en los que se utilizó la restricción monetaria para rebajar la tasa de inflación.⁵⁰

3.7.5. El Déficit del Presupuesto.

El presupuesto, como es obvio, registrará necesariamente un equilibrio formal o contable entre gastos e ingresos totales, ya que no puede realizarse gastos sin disponer de algún tipo de financiación, ni pueden obtenerse ingresos sin que los mismos se gasten o inviertan, aunque sea en forma de un aumento de las existencias en caja. Pero, al margen de este equilibrio formal, en sentido económico se afirma que el presupuesto registra un déficit (o superávit) cuando la diferencia entre un conjunto de ciertos ingresos y gastos resulta negativa (o positiva). Pero este concepto de déficit presupuestario del sector público no está exento de ambigüedad, ya que la medición del mismo varía en función de:

- La amplitud del concepto de sector público.
- Las partidas u operaciones que se consideran integradas en el déficit.
- El momento de registro o contabilización de los ingresos y gastos.

⁴⁸ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 145.

⁴⁹ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 159.

⁵⁰ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 621.

A) Ambito del Sector Público.

Dentro de la economía pueden distinguirse dos grandes sectores, el público y el privado, los cuales a su vez son susceptibles de desagregaciones sucesivas que permiten diferentes clasificaciones de los agentes económicos con diverso grado de detalle. El sector público está formado por dos grandes tipos de unidades: las administraciones públicas y las empresas públicas. Las administraciones públicas (Estado, organismos autónomos, seguridad social, entidades regionales y locales) las integran los agentes cuya función es la de proveer servicios colectivos no destinados a su venta en el mercado y/o realizar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza; los recursos de las administraciones públicas provienen básicamente de ingresos obligatorios (impuestos y contribuciones).

Las empresas públicas, por el contrario, tienen por finalidad principal la producción de bienes y servicios destinados a ser vendidos en el mercado, diferenciándose de las empresas privadas en que su propiedad o control efectivo los ostentan las administraciones públicas.

Cabe hablar, por tanto, del déficit de las administraciones públicas y del déficit del sector público en su conjunto (administraciones públicas y empresas públicas). Este segundo, sin embargo, presenta el inconveniente de referirse a un concepto amplio del sector público en el que se recogen actividades y agentes heterogéneos, como se acaba de explicar. Por ello, el criterio más utilizado es referirse al déficit público como déficit de las administraciones públicas.

B) Partidas que Integran el Déficit.

Entre las distintas operaciones que realizan los agentes económicos, un criterio de clasificación útil es el que separa las operaciones financieras de las no financieras. Las operaciones financieras públicas son aquellas que implican una variación de los pasivos o activos financieros públicos, es decir, del endeudamiento o de los derechos acreedores, respectivamente, de los agentes públicos frente a los restantes agentes económicos. Un ingreso financiero será aquella operación que suponga un aumento de los pasivos financieros o una disminución de los activos financieros, y un gasto financiero a la inversa. Las operaciones no financieras reflejan las restantes operaciones económicas de producción, consumo, inversión y distribución de la renta.

El déficit público, en la medida que supone la insuficiencia de un conjunto de ingresos para cubrir un conjunto de gastos, requiere ser financiado por medio de ingresos financieros (esto es, por un aumento de pasivos financieros y/o una disminución de activos financieros). Pero dentro de esta noción genérica tienen cabida diferentes conceptos o tipos de déficit, de los que se han utilizado principalmente tres:

- Déficit no financiero o necesidad de financiación. Viene dado por la diferencia entre ingresos no financieros y los gastos no financieros. Este saldo equivale a la necesidad de financiación con que salda la cuenta de capital, que equivale así mismo a la suma del ahorro (saldo de la cuenta de ingresos y gastos corrientes) y a la diferencia entre los ingresos y gastos de capital. En términos de operaciones financieras, este tipo de déficit viene medido por la diferencia entre la emisión neta de pasivos financieros y la adquisición neta de activos financieros. Este saldo refleja la cuantía neta de los recursos económicos recibidos por el sector público de los restantes agentes económicos.
- Déficit como saldo total a financiar. Se obtiene añadiendo al anterior la variación neta de activos financieros del sector público. Lo cual vendría dado por la suma de la necesidad de financiación y la adquisición neta de activos financieros o, lo que es equivalente, por la emisión neta de pasivos financieros. La utilización de este concepto se justifica argumentando que el déficit debe incluir no sólo la insuficiencia de los ingresos no financieros para cubrir los gastos no financieros de consumo, inversión y distribución, sino también adicionalmente, la insuficiencia de los mismos para atender la adquisición neta de activos financieros, actuación que responde igualmente a razones de política económica y contribuye a aumentar el endeudamiento del sector público.
- Déficit como cuantía de la apelación financiera del Tesoro Público al Banco Central o emisor. Es un concepto de déficit restringido y utilizado con carácter específico en algunos análisis de política monetaria, ya que mide el impacto inmediato del déficit público sobre la liquidez primaria.

De estos tres conceptos, el más generalizado en los estudios económicos es el primero, que es precisamente el utilizado en los sistemas de contabilidad nacional.

3.7.6. La Deuda Pública.

El Estado, como otros sujetos económicos, puede pedir prestado, cuando necesita fondos para gastar más de lo que ingresa. Se llama deuda pública a ese endeudamiento del Estado con los demás sujetos de la economía. Más en concreto, suele llamarse así a los documentos en los que se recoge el reconocimiento de la deuda del Estado (o de otros organismos públicos: gobiernos regionales, municipales, etc.). Por eso, «comprar deuda pública» es entregar dinero a cambio de esos documentos y, por tanto, convertirse en acreedor del sector público.

Hay muy diversos tipos de deuda pública: a corto plazo, cuando el vencimiento -o sea, la devolución de la deuda- se llevará a cabo antes de un año (suelen llamarse «letras», o «pagarés» o «bonos del tesoro», o un título parecido); a largo plazo, si el vencimiento tardará más; deuda perpetua, cuando se presta al Estado a cambio de un interés que se pagará perpetuamente, sin derecho de devolución de la cantidad prestada;

deuda amortizable, cuando existe el derecho a recuperar esa cantidad; deuda del Estado, del tesoro o de tal o cual organismo público; etc.

Otra forma es la deuda exterior, que constituye una solicitud de préstamo a extranjeros; se expresa en moneda extranjera y, lógicamente, hay que devolver en esa misma moneda.

Hasta el final de la primera guerra mundial, el recurso a la deuda pública era perfectamente compatible con una sana conducta financiera; a) en la hacienda extraordinaria, como alternativa de los impuestos extraordinarios; b) en la hacienda ordinaria solamente en forma de bonos ordinarios del tesoro (con plazo inferior a un año) a fin de superar déficit transitorios de caja, para compensarse dentro del ejercicio financiero anual.

A favor del empréstito se sostiene la ventaja de detraer las disponibilidades donde éstas se encuentran en forma líquida, mientras que el impuesto afecta también a los contribuyentes que no tienen posibilidades de convertir en efectivo su patrimonio a no ser mediante ventas o estipulaciones de empréstitos privados en condiciones más onerosas que las del empréstito público.

A favor del impuesto extraordinario se sostiene: **a)** que no transmite a ejercicios futuros una carga de intereses que unida a la detracción de los impuestos ordinarios necesarios para afrontarlos, requiere una transferencia de riqueza de las categorías productoras a una categoría de rentiers y haría mayor la presión tributaria sobre las nuevas iniciativas productoras; **b)** la posibilidad de que el impuesto impulse, más que el empréstito, a los contribuyentes a contraer sus consumos, ya que el financiamiento mediante el impuesto, se haría con menor daño para la formación neta de capital.

Así pues, el impuesto grava a la generación presente, mientras que el empréstito grava a las generaciones futuras. En términos reales, los gastos públicos no pueden cubrirse sino con los bienes existentes en el presente, es decir, con la renuncia, por parte de la generación presente, a destinar tales bienes a otros usos. Pero no se puede hacer una distinción cualitativa sobre el impuesto y el empréstito suponiendo que el impuesto contraiga siempre y únicamente los consumos, y el empréstito siempre y solamente la formación de capital; solamente se puede suponer que la contracción de los consumos será mayor en el caso del impuesto y menor en el caso del empréstito.

En la hacienda extraordinaria de los tiempos actuales se tiende a hacer una parte cada vez mayor a los impuestos; y los empréstitos, por su lado, tienen como función principal no la absorción de disponibilidades líquidas, sino la detracción de las rentas corrientes mediante un proceso de inflación.

Por el contrario, en la hacienda de los tiempos ordinarios el empréstito puede ser un medio para movilizar los recursos que permanecerían inactivos, y para financiar los

gastos públicos sin elevar los tipos de los impuestos a niveles insoportables para los contribuyentes que tienen hoy escasos márgenes de renta y que, por el desarrollo de la vida económica, pueden experimentar un incremento de renta que les permita contribuir con mayor facilidad a la liquidación de la deuda.

Las posibilidades de endeudamiento encuentran naturalmente límites; para aclarar la naturaleza de tales límites es preciso distinguir entre deudas exteriores y deudas interiores. En el caso de deudas exteriores, el servicio de los intereses y de la amortización implica una transferencia de medios de la economía del país deudor a la del país acreedor. Esto no crea un problema (más que eventualmente por la modalidad de la transferencia), cuando el país deudor emplee el empréstito exterior para aumentar su renta nacional en medida por lo menos igual al importe del empréstito. Pero si se tiene un empleo consuntivo, la posterior sustracción de riqueza a la economía nacional no encuentra contrapartida, y no puede impulsarse más allá de ciertos límites sin crear profundos desequilibrios.

En el caso de deudas interiores, su realización supone transferencias solamente en el interior de la economía del país, que no es, por el hecho de la deuda, ni más rico ni más pobre. Aquí el límite no se da, como en el caso anterior, por los efectos de una sustracción de riqueza a la economía considerada como un todo, sino por los inconvenientes de la redistribución de la renta nacional, mediante el pago de los intereses de la deuda pública y la detracción de los impuestos correspondientes. La detracción de tales impuestos implica un aumento de la presión tributaria a cargo de todas las categorías de contribuyentes, comprendidas las más activas (empresarios, trabajadores).

Sin embargo, el pago de los intereses compensa la detracción de los impuestos solamente en el caso de los tenedores de la deuda pública, los cuales no coinciden, en general, con las categorías económicas más activas. Por otro lado, aunque existiese, una compensación entre los impuestos pagados y los intereses percibidos, quedarían siempre los costes administrativos de la transferencia, que no se pueden olvidar, sobre todo, en el caso de que la emisión de la deuda pública requiriese la detracción de impuestos muy elevados.

En estos inconvenientes de las transferencias entre contribuyentes y *rentiers* está el límite real a la expansión de la deuda pública, límite que depende, naturalmente, de elementos como son la magnitud de la relación entre los intereses de la deuda y la renta nacional, la estructura del sistema tributario y la distribución de los títulos de la deuda pública.

De hecho, la expansión de la deuda pública se da en todos los países, aunque en ocasiones las grandes devaluaciones monetarias provocan bruscas reducciones del valor real de la deuda. Por las dimensiones que ha alcanzado, la deuda pública tiene una función fundamental junto a la deuda privada, como la base de circulación monetaria; y por

sus dimensiones, así como por la variedad de las formas que puede asumir se presta a ser un importante instrumento de la política del interés.⁵¹

A) Efectos Económicos de la Deuda Pública.

En tiempos extraordinarios, cuando se efectúan aumentos muy marcados de la deuda pública, ésta ha jugado un papel determinante en la vida económica. En tiempos ordinarios, cuando el nivel de la deuda ha sido relativamente bajo, otros factores han sido lo bastante eficaces para compensar cualquier influencia que cambie en la deuda pública. Resultado de ello que en tales épocas no puede esperarse ninguna relación constante entre la deuda y la actividad económica.

El análisis indica que sería posible obtener todos los beneficios de un programa de deuda pública sin sufrir ninguna consecuencias perjudiciales. Sin embargo, tan pronto como la colocación de bonos recae sobre el consumo y afecta perjudicialmente el estímulo a invertir, o reduce materialmente la cantidad de crédito disponible para la empresa privada; y tan pronto como se hacen los gastos públicos en tal forma que tienen un efecto perjudicial sobre la confianza en los negocios, con una disminución resultante de la formación de capital; y cuando la estructura impositiva reduce innecesariamente el consumo o desalienta la empresa -entonces son perjudiciales los efectos sobre la formación de capital y, por lo tanto, sobre el ingreso-. El temor que manifiestan muchos empresarios respecto a la deuda pública es suficiente para causar una disminución de la actividad de los negocios.⁵²

B) Carga de la Deuda Pública.

Es frecuente, en las discusiones entre economistas, hablar de «la carga de la deuda pública». ¿Qué quiere decir esto?. Si el gobierno emite deuda pública para financiar un déficit presupuestario, se argumenta que está poniendo sobre las generaciones futuras una «carga», porque deberán pagar al gobierno unos mayores impuestos para hacer frente a los intereses de la deuda.

El caso de una empresa es distinto, si una empresa pide prestado para montar una instalación nueva, está generando una producción futura mayor, cuyo rendimiento le permitirá pagar los intereses de su endeudamiento. Si el Estado emite deuda para llevar a cabo inversiones que aumentan el producto nacional (carreteras, ferrocarriles, etc.), se encuentra en el mismo caso de la empresa citada: esta generando la mayor renta con la que podrá pagar los intereses. Pero si el Estado emite deuda para financiar

⁵¹ Diccionario de Economía Política". pp. 868-871.

⁵² SOMERS, Harold M. "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". México. Fondo de Cultura Económica. pp. 434-435.

actividades no productivas, como pensiones o transferencias de renta, la carga de la deuda pública es un hecho. Como lo sería también la carga de la deuda de una empresa que dedicase los fondos recibidos a elegantes jardines improductivos. Con la diferencia de que la empresa acabaría en quiebra o tendrían pérdidas sus propietarios, mientras que el Estado no quiebra nunca.

Hay otra diferencia importante. La actividad productiva del Estado, cuando se financia con deuda, va a parar a ciertas personas (por ejemplo, los que ven incrementados sus ingresos por la carretera nueva o por el ferrocarril mejorado), en tanto que es probable que los impuestos con que se financian los intereses de la deuda los paguen otros ciudadanos. Se produce, pues, una redistribución de la renta.

El concepto de la carga de la deuda no se asemeja a una situación en la que una persona debe dinero a otra que vive en la misma casa, en tal situación la carga de la deuda sobre el hogar en su conjunto es nula, pero si se trata de otro hogar probablemente la tensión interna del empréstito, la deuda y el pago pueden tener importantes consecuencias.

La carga significa la sustracción de dinero de los contribuyentes para el servicio de la deuda se traslada al futuro y puede ser una carga que acarree las más serias consecuencias. La carga de todo un programa de gastos deficitarios no puede considerarse desde luego con independencia del problema de los gastos.

A medida que continúan los deficit, la deuda se acumula. La idea de que cada persona del país tiene una gran deuda es la que hace que la existencia de la deuda parezca tan seria. Cada persona participa en la deuda pública, pero muchas personas poseen activos sobre el sector público que, son la otra cara de la deuda pública.

Aunque la deuda no es una carga en el sentido estricto de preguntarse si los individuos se consideran a sí mismos más pobres por la existencia de la deuda, hay otros sentidos más sofisticados en los que sí podría ser una carga. El sentido más importante en el que hay una posible carga surge de los efectos potenciales a largo plazo de la deuda en el stock de capital. La financiación con deuda eleva el tipo de interés y reduce la inversión. Esto significaría que el stock de capital sería menor si el déficit se financia con deuda que en caso contrario. Si los individuos consideran la deuda como una parte de su riqueza, tienden a aumentar su consumo a un nivel dado de renta, lo que provoca que se invierta una menor proporción del PIB, que se reduzca el stock de capital y, por tanto, que disminuya la producción. Esta es una carga real.

La deuda puede ser una carga porque, además, el pago de los intereses podría exigir, a largo plazo unos tipos impositivos más elevados. Si estos tipos impositivos tienen efectos adversos en la cantidad del trabajo realizado por la gente, la

producción real se reduciría. La fuente principal de la carga surge de los posibles efectos de la deuda pública en el stock de capital.⁵³

C) Cómo se Mide la Carga de la Deuda.

En esencia, el cálculo de la deuda requiere que se compare la magnitud de la deuda con algunos conceptos económicos significativos tales como la riqueza o el ingreso. Esta es una comparación útil aunque la proporción de la deuda con respecto a la riqueza, por ejemplo, no necesariamente significa que deba hacerse una transferencia de esa proporción de la riqueza.

El anverso del problema de la estimación de la carga de la deuda es medir la capacidad de endeudamiento. Es difícil decidir exactamente qué constituye la capacidad de endeudamiento de cualquier país o unidad de gobierno. La "medición" de la carga de la deuda es solamente un paso en el análisis. Al estimar los efectos de la deuda pública es útil tener presentes las medidas económicas de la riqueza y el ingreso sin que esto signifique de modo forzoso que los datos que se empleen en tales cálculos están relacionados funcionalmente. Se emplean tan sólo para determinar magnitudes relativas.

Por supuesto que hay muchos conceptos económicos importantes con los cuales comparar la deuda y el servicio de la deuda, por ejemplo, la riqueza, el ingreso, los gastos, la población, etc. Ninguno de ellos aisladamente puede darnos una idea comprensiva de la carga de la deuda, sobre todo porque cada uno tomado en sí mismo tiene otras muchas calificaciones.⁵⁴

D) La Deuda por habitante.

El concepto de deuda per cápita se ha usado mal en muchos estudios de la carga de la deuda. La tendencia de la deuda per cápita nos proporciona cierta información valiosa con respecto a la carga de la deuda.

Debido a que cada parte de la población es un contribuyente en potencia y la magnitud de la población constituye el número de personas entre las que puede ser distribuida la carga de los impuestos, interesa conocer la tendencia de la deuda comparada con el crecimiento de la población, aunque también deberá conocerse la distribución de la riqueza, del ingreso y la productividad relativa, el número de desocupados, el número de inactivos, de menores y de inválidos, y la lista completa de otros factores que puede traer a colación los que critican el empleo de la deuda per cápita. En algunos casos

⁵³ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 572-574.

⁵⁴ SOMERS. Op. Cit. pp. 438-439.

aun la deuda per cápita por sí sola puede darnos una buena idea de la carga de la transferencia futura a través de los impuestos. Por ejemplo, si la deuda per cápita se duplica en un período dado y estamos más o menos seguros de que la productividad de los trabajadores no se ha duplicado, ni siquiera aproximadamente, en el mismo período, hay una buena base para decir que la carga de la deuda ha aumentado, en el sentido usado antes. También tendrían que tomarse en cuenta los aumentos generales de los precios y de ingreso para hacer una decisión final.⁵⁵

E) El Crecimiento de la Deuda Pública.

El nivel -alto o bajo- de la deuda en circulación depende de varios factores. Si hay mucha deuda emitida, quiere decir que los ciudadanos son acreedores del Estado en mayor medida que si el volumen de deuda es pequeño. Pero esto no es malo, salvo que se considere deseable que el sector público tenga un nivel reducido, y que, por tanto, la mayor parte de los recursos del sector privado se dediquen a financiar actividades de las empresas privadas. Otra cosa ocurre con el crecimiento de la deuda pública, porque los intereses hay que pagarlos cada año, si el volumen de deuda crece, habrá que pagar más intereses. Esto no es alarmante, mientras los recursos de los ciudadanos, con los que éstos pagan los impuestos, crezcan al menos en la misma proporción.

Por eso se compara la deuda con el producto nacional: si aquélla crece más despacio que éste, no pasa nada grave. Pero si la deuda crece mas deprisa, y, sobre todo, si la cuantía anual de los intereses que devenga la deuda crece más deprisa que el producto, habrá que incrementar la presión fiscal (porcentaje de impuestos sobre el producto nacional) simplemente para pagar los intereses de la deuda, o sea, no para llevar a cabo actividades productivas, adicionales.

El crecimiento excesivo de la deuda pública plantea el problema de la «bola de nieve», que se va engrosando a medida que adelanta: hay que emitir nueva deuda para pagar los intereses de la deuda anterior, cayendo así en un círculo vicioso que no tiene una salida fácil.

3.7.7. La Financiación del Déficit.

Los ingresos que recibe el Tesoro proceden de los impuestos. Cuando los ingresos impositivos son insuficientes para cubrir sus gastos (déficit presupuestario), el Tesoro efectúa sus pagos mediante deuda, es decir, tiene que pedir prestado.

⁵⁵ SOMERS. Op. Cit. pp. 439-440.

La financiación del déficit del presupuesto está relacionada con la creación de dinero. Si se suman los gastos del presupuesto y los restamos de los ingresos habremos precisado el déficit. Una vez tomada la decisión sobre la cuantía del déficit, hay que tomar otra decisión, la cual es, cómo financiar el déficit. Dejando de lado el recurso a fondos extranjeros, el gobierno tiene dos opciones: pedir prestado a los particulares (familias, empresas y bancos privados) o pedir prestado al Banco Central del país.

A) Déficit Financiados con Deuda.

Cuando el Tesoro financia su déficit endeudándose con el sector privado, está llevando a cabo una financiación con deuda. En este caso, el Tesoro vende bonos o letras del Tesoro al sector privado. Los particulares y las empresas (incluidos los bancos) pagan los valores con cheques, que se depositan o bien en las cuentas que el Tesoro mantiene en los bancos privados («cuentas de recaudación y de créditos»), o bien en el Banco Central. El Tesoro puede gastar los fondos del mismo modo que los ingresos impositivos.

La financiación del déficit mediante deuda pública implica desviar hacia el sector público parte de los recursos de los que el país dispone para prestar; quedan, pues, menos fondos para el sector privado. La «pelea» de éste por esos menores recursos implicará un aumento de su precio, o sea, unos tipos de interés más altos.

B) Déficit Financiados con Dinero.

Cuando el Tesoro se endeuda con el Banco Central para financiar su déficit, está llevando a cabo una financiación con dinero. En este caso, el Banco Central compra una parte de la deuda del Tesoro.

Hay una diferencia importante entre el endeudamiento del Tesoro con el público y el endeudamiento con el Banco Central. Cuando éste compra deuda al Tesoro, la paga dándole al Tesoro un cheque girado con cargo al Banco Central, es decir, creando base monetaria. Cuando el Tesoro gasta el depósito en el Banco Central que ha recibido a cambio de su deuda, deja al sector privado con unas tenencias de base monetaria mayores que antes. Cuando el Tesoro se endeuda con el público, recibe y a continuación gasta base monetaria permaneciendo, por tanto, invariable la cantidad de base monetaria en manos del público, excepto durante un breve período de transición entre la venta de los valores y el gasto del Tesoro.

La distinción entre la financiación con deuda y con dinero se puede aclarar aún más observando que las ventas de valores del Tesoro al Banco Central se denominan monetización de la deuda, lo que quiere decir que el Banco Central crea dinero (base monetaria) para financiar la compra de la deuda. En el caso de endeudamiento con el

público o de venta de deuda al público, el público, al haber comprado la oferta del Tesoro, tiene más deuda y una cantidad invariable de base monetaria, ya que el Tesoro para cubrir su déficit, gasta el dinero que obtiene de la venta de la deuda. En el caso en que el déficit se financia mediante ventas de deuda al Banco Central, las tenencias de deuda del sector privado no han variado, mientras que las de base monetaria han aumentado. La razón es que los gastos del Tesoro se financiaron mediante la creación de base monetaria por parte del Banco Central.

El déficit público se puede financiar, por tanto, de dos formas: vendiendo deuda al sector privado y endeudándose con el Banco Central.

La variación de la cantidad de deuda del Tesoro poseída por el Banco Central origina una variación correspondiente de la base monetaria, de forma que podemos afirmar que el déficit presupuestario se financia vendiendo deuda al público, o aumentando la cantidad de base monetaria. Es en este sentido en que el Banco Central «monetiza» la deuda.

La idea de que el déficit se financia vendiendo deuda al público o aumentando la cantidad de base monetaria parte de la consideración del sector público como un todo, incluyendo o «consolidando» dentro de él al Banco Central y al Tesoro.

Cuando el gobierno pide prestado al Banco Central, está provocando la creación de dinero, porque cada vez que el Banco Central presta a alguien (a las empresas privadas, a los demás bancos, al gobierno o al sector exterior), crea dinero (base monetaria). El Banco Central puede corregir, total o parcialmente la decisión del gobierno y reducir el crédito al sector privado para compensar la creación de dinero debida a su crédito al sector público, de esa manera reconoce que la política monetaria está condicionada por la financiación del presupuesto.

Para combatir la inflación, el Banco Central reduce el crecimiento de la cantidad de dinero, lo que implica que una parte mayor del déficit público deberá cubrirse con deuda. Pero si la deuda pública crece, también lo hacen los intereses pagados por ella, con lo que el déficit será cada vez más grande. Y llegará un momento en que el volumen de deuda será tan alto que el gobierno tendrá que renunciar a seguir financiando con ella el déficit, y tendrá que hacerlo con dinero: la política monetaria independiente habrá resultado imposible.

C) Déficit Transitorios Financiados con Dinero.

Considerando el caso de un déficit provocado por ejemplo, por una reducción temporal de los impuestos, que es transitorio y que está financiado mediante la creación de dinero, su único efecto es que aumenta la cantidad de dinero y el nivel de los

precios. Por tanto, siempre que el déficit vaya a ser transitorio, puede financiarse mediante la impresión de dinero sin ningún efecto a largo plazo sobre la tasa de inflación aunque, el aumento de la cantidad de dinero durante el período del déficit tiene como consecuencia una tasa de inflación temporalmente más elevada.⁵⁶

D) Déficit Permanentes Financiados con Dinero.

Los déficit permanentes financiados mediante la creación de dinero afectan necesariamente a la tasa de inflación a largo plazo.

La inflación actúa exactamente igual que un impuesto porque el público se ve obligado a gastar menos que su renta y a pagar al sector público la diferencia, a cambio del dinero adicional. Cuando el sector público financia su déficit emitiendo dinero, que el público añade a sus tenencias de saldos nominales para mantener constante el valor real de sus saldos monetarios, decimos que el sector público se está financiando a sí mismo mediante el impuesto de la inflación.

La inflación es igual a la tasa de crecimiento del dinero y la tasa de inflación depende del tamaño del déficit. Cuanto mayor es el déficit, más elevada es la tasa de inflación.⁵⁷

E) Un Déficit Transitorio Financiado con Deuda.

Consideramos una vez más los efectos de una reducción impositiva temporal que causa un déficit transitorio, el cual será financiado vendiéndole deuda al sector privado.

Las personas que tienen bonos públicos los consideran una parte de su riqueza. Por tanto, parecería que, dado el nivel de renta, la demanda agregada aumentaría cuando la cantidad de bonos públicos aumenta, porque las personas que poseen esos bonos tienen más riqueza. El aumento de la riqueza aumenta la demanda de consumo. Por consiguiente, la curva de demanda agregada se trasladaría a la derecha como consecuencia del aumento de riqueza poseída por el sector privado.

Pero este análisis tiene dos complicaciones. La primera es que la existencia de una mayor cantidad de deuda eleva los pagos de intereses en el presupuesto. Si el presupuesto estaba inicialmente equilibrado, puede no estarlo después, entonces

⁵⁶ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 559-560.

⁵⁷ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 561-563.

habría que emprender una financiación adicional del déficit y esto tendría efectos posteriores en el equilibrio.

La segunda complicación está relacionada con la primera. Los efectos de un déficit presupuestario temporal financiado con deuda es que aumenta, probablemente, la demanda agregada, pero esto no es seguro por los posibles efectos en el consumo de la anticipación de las obligaciones impositivas futuras. La financiación con deuda, si se parte de un presupuesto equilibrado y si no se compensa con una elevación de los impuestos o con reducciones de otros pagos de transferencias, conduce a un déficit permanente del presupuesto porque hay que pagar intereses de la deuda. La financiación con deuda eleva los tipos de interés y reduce la inversión a corto plazo en comparación con los efectos de la financiación con dinero.⁵⁸

La cuestión teórica y empírica de si un aumento de la deuda pública aumenta la demanda agregada todavía no está resuelta. En los estudios empíricos sobre el consumo es difícil aislar los efectos de las variaciones de la deuda en este componente de la demanda.

F) Déficit Permanentes Financiados con Deuda.

En el caso de que la economía no este creciendo, cualquier intento de mantener un déficit real permanente financiado con deuda fracasará, porque a medida que la deuda se acumula en el tiempo, los pagos de intereses de la misma aumentan. Este aumento se puede gestionar inicialmente reduciendo otros gastos del sector público o elevando los impuestos, pero a la larga, no quedarán más gastos que reducir ni más impuestos que elevar y el sector público no puede pagar los intereses que siguen creciendo. Por tanto, los intentos de financiar la totalidad de un déficit real dado con deuda pueden no ser viables a largo plazo si la economía no está creciendo.⁵⁹

G) Financiación con Deuda y con Dinero.

Hay una diferencia importante entre financiar un déficit presupuestario a corto plazo con deuda y financiarlo con dinero. La financiación del déficit con dinero tiende a reducir el tipo de interés a corto plazo en comparación con la financiación mediante deuda. Esto es porque la financiación con dinero aumenta la cantidad nominal de dinero, mientras que la financiación con deuda no lo hace. A corto plazo, entonces, la financiación con deuda reduce el nivel de inversión en comparación con la financiación con dinero.

⁵⁸ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 564-567.

⁵⁹ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 567.

En cuanto a los efectos producidos en el nivel de precios por la financiación con deuda y con dinero, de un aumento temporal del gasto público, el nivel de precios sube más si se financia con dinero que si se financia con deuda. Hay dos razones. La primera es que la financiación con dinero aumenta la cantidad de dinero y la financiación con deuda no. Cuanto mayor es la cantidad de dinero, mayor es la demanda agregada a un nivel de precios dado. La segunda es que hemos atribuido la elevación del nivel de precios en el caso de la financiación con deuda al efecto riqueza sobre el consumo, producida por una cantidad mayor de deuda. El dinero es riqueza, por tanto, el efecto riqueza sobre el consumo es mayor en el caso de la financiación con dinero que en el de financiación con deuda. Esto significa también que la demanda agregada será mayor, a cada nivel de precios, cuando el déficit se financia con dinero que cuando se financia con deuda.⁶⁰

3.7.8. Los Déficit y la Deuda Pública.

Cuando el presupuesto no está equilibrado, el Tesoro varía la cantidad de activos que sobre él mantienen el sector privado y el Banco Central. Estos activos son los valores que vende al sector privado y (indirectamente) al Banco Central y representan derechos sobre pagos de intereses futuros. La cantidad total de bonos públicos (o activos sobre el sector públicos) en circulación constituyen la deuda pública. Cuando el presupuesto presenta un déficit, la deuda pública aumenta -la cantidad de activos sobre el Tesoro aumenta-. Cuando el presupuesto presenta un superávit, la deuda pública disminuye. El Tesoro recibe una cantidad de impuestos mayor que sus pagos y puede utilizar el exceso para amortizar (o volver a comprar) la deuda emitida con anterioridad.

La deuda pública es una consecuencia directa de los déficit del presupuesto en el pasado. Aumenta cuando hay un déficit presupuestario y disminuye cuando hay un superávit. La forma en que la deuda pública está dividida entre activos del sector privado sobre el Tesoro y base monetaria depende de la política monetaria del pasado. Si el Banco Central ha financiado, en el pasado, una gran proporción de cada déficit, entonces la relación entre la base monetaria y la deuda pública es alta. Si solamente ha financiado una parte pequeña de cada déficit en el pasado, la relación es pequeña.

El Tesoro vende valores más o menos continuamente. Las emisiones de deuda a plazo largos son poco frecuentes. Las emisiones de deuda del Tesoro no están todas hechas con el propósito de financiar el déficit presupuestario. La mayoría se hacen para refinanciar las partes de la deuda pública que están venciendo. Por ejemplo, seis meses más tarde de que se haya emitido una letra del Tesoro a 180 días, el Tesoro tiene que pagar el valor nominal de la letra a su poseedor. Generalmente el Tesoro obtiene los fondos para hacer estos pagos mediante un endeudamiento adicional. El proceso por el que el Tesoro (con la ayuda y el asesoramiento del Banco Central) financia y refinancia la deuda

⁶⁰ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 566-567.

pública se conoce con el nombre de gestión de la deuda. Sólo una parte de la gestión de la deuda se debe a la financiación del déficit corriente. La mayor parte está relacionada con las consecuencias de los déficit presupuestarios del pasado.

Los mismos principios se aplican al caso de un superávit. Cuando el sector público tiene un exceso de ingresos impositivos sobre pagos, hay un superávit. En lugar de tener que endeudarse, el Tesoro está en una posición de amortizar deuda. Lo que ocurre es lo siguiente: el exceso de los ingresos impositivos sobre los pagos significa que las cuentas de recaudación y de crédito y las cuentas del sector público en el Banco Central están aumentando. El Tesoro responde no renovando la deuda que vence, sino más bien amortizando los bonos o las letras del Tesoro a medida que van venciendo. Por tanto, la cantidad de deuda en circulación desciende.⁶¹

La creencia general es que los déficit son inflacionistas y que desplazan la inversión. La inflación, a largo plazo, está determinada por la tasa de crecimiento del dinero. Si el déficit presupuestario no afecta al crecimiento del dinero a largo plazo, no afectará a la inflación a largo plazo. Si el método de financiación del déficit provoca un crecimiento más alto del dinero a largo plazo, también provoca una inflación más elevada.

En los casos en que el método de financiación del déficit no afecta a la tasa de crecimiento del dinero a largo plazo, el déficit no provoca una inflación más elevada a largo plazo. Si el déficit dura poco tiempo, no afectará a la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero a largo plazo y no provocará inflación a largo plazo. Provocará, sin embargo, una inflación mas elevada a corto plazo a través de las vías normales de la expansión fiscal.⁶²

3.7.9. La Financiación del Déficit en la Práctica.

En la práctica, las conclusiones que obtenemos acerca de la financiación del déficit y de sus peligros son:

- No hay una relación automática entre el crecimiento del dinero y el déficit
- Los déficit pequeños pueden financiarse mediante endeudamiento, sin provocar que la relación entre la deuda y el PIB aumente.
- La financiación monetaria de los déficit es inflacionista. Además hay límites al tamaño del déficit que puede financiarse mediante el impuesto de la inflación.

De forma similar, los déficit permanentes sumamente grandes no pueden financiarse. La cantidad de ingresos que pueden recaudarse con el impuesto de la inflación

⁶¹ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 543-545.

⁶² DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 558.

tiene un límite y una deuda rápidamente crecientes. Al final, para reducir el déficit, algo tiene que ceder. Ese algo podrían ser los impuestos, el gasto o la inflación.

Los déficit producen un efecto desplazamiento en la inversión, y más si son financiados con deuda.

La conclusión global es que, los déficit son un motivo de preocupación, concretamente si son muy grandes y duraderos.⁶³

3.8. LA DEUDA, EL CRECIMIENTO Y LA INESTABILIDAD.-

Es útil observar por separado el numerador y el denominador de la relación deuda-PIB. El numerador, la deuda, crece por los déficit. El denominador, el PIB nominal, crece como consecuencia tanto de la inflación como del crecimiento del PIB real. Si la deuda crece más rápidamente que el PIB, la relación deuda-PIB aumenta. Si la deuda crece menos rápidamente que el PIB, la relación cae.

Con un crecimiento de la renta nominal mayor que el crecimiento de la deuda, la relación deuda-PIB decrece. Alternativamente, con una deuda que crece más deprisa que la renta, la relación entre la deuda y la renta aumenta.

La razón por la que es útil fijarse en la relación entre la deuda y la renta en lugar de en el valor absoluto de la deuda, es que el PIB es una medida del tamaño de la economía y la relación deuda-PIB es, por tanto, una medida de la magnitud de la deuda relativa al tamaño de la economía.

Si la relación deuda-PIB empieza a un nivel razonablemente bajo, se pueden mantener déficit públicos lo suficientemente pequeños como para garantizar que la deuda no crezca más rápidamente que el PIB. Pero si el déficit es tan grande que la relación deuda-PIB crece, sin que haya síntomas obvios de que la situación vaya a invertirse, entonces el tamaño del déficit será preocupante.

Si sucediera esto, la actuación dirigida a equilibrar el presupuesto podría consistir en inflación o en impuestos especiales para conseguir dicho equilibrio. El impuesto de la inflación puede contribuir ligeramente a resolver el problema del déficit. Pero más importante, una gran inflación no anticipada reducirá el valor real de la cantidad de deuda pública en circulación. La deuda de la mayoría de los países es nominal, lo que quiere decir que el gobierno sólo está obligado a pagar un cierto número de dinero a los poseedores de la deuda. Una política económica que eleve el nivel de precios reduce, por tanto, el valor real de los pagos que el gobierno está obligado a hacer. Por tanto siempre que la deuda sea

⁶³ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 572.

nominal, puede ser prácticamente cancelada por una inflación no anticipada suficientemente grande.

La inestabilidad potencial que implica una deuda continuamente creciente significa que finalmente habrá que emprender alguna política para tratar al problema del déficit. Pueden ser elevaciones de los impuestos, reducciones del gasto público o inflación, o las tres juntas.

Los problemas realmente serios sólo surgen cuando los déficit son grandes y persistentes. En ese caso es posible la inflación y posiblemente, en casos extremos, la hiperinflación o la inestabilidad. Los déficit moderados y especialmente los temporales y pequeños no plantean un problema macroeconómico.⁶⁴

3.9. LA MAGNITUD DEL SECTOR PUBLICO.-

La respuesta a cuál debe ser el tamaño del sector público es difícil. Claramente, muchos programas del gobierno son considerados como deseables por mucha gente: por ejemplo, hay pocas discusiones sobre la necesidad de una defensa nacional adecuada. Otros programas, como el de Seguridad Social, también cuentan con bastante aprobación, aunque hay polémicas sobre cuál debería ser el tamaño de dichos programas. Ha habido cierto número de estudios sobre programas gubernamentales concretos que demuestran que funcionan menos eficazmente de lo que se esperaba inicialmente, quizás muy mal, y que afirman que sería mejor si se abandonaran los programas y se dejara funcionar al mercado libre.

En la práctica, por supuesto, la cuestión de cuánto debería gastar el sector público se resuelve a través del proceso político. Actualmente hay un sentimiento muy extendido de que las cosas han ido demasiado lejos y que necesitan volver a estar bajo control mediante una vuelta a una «política fiscal sensata». El control a largo plazo del déficit es, por supuesto, necesario para la estabilidad macroeconómica.⁶⁵

La visión gubernamental depende, en buena medida, de las concepciones teóricas predominantes.

En Bolivia, en el contexto del periodo más problemático de la crisis estructural de la economía, en agosto de 1985, se dio inicio al Programa de Ajuste Estructural (PAE). La complejidad de la situación prevaleciente condujo a la formulación de un programa económico que, a tiempo de plantear una enérgica política antinflacionaria, contenía también medidas de reforma estructural. Es evidente que la orientación y el contenido de la medidas

⁶⁴ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 569-570.

⁶⁵ DORNBUSH-FISCHER. Op. Cit. pp. 576-577.

diseñadas en el país, desde el D.S. 21060, aunque tienen los rasgos propios de la visión de los gobiernos y de las características de la realidad nacional, contienen los lineamientos esenciales de los programas de ajuste estructural que propicia el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En el ámbito de la reforma estructural, se pretendió impulsar el crecimiento de la economía apuntalando a los sectores productores de bienes transables, mediante las políticas de liberalización de los mercados, de apertura comercial, de reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas.⁶⁶

Con el D.S. 21060, se marca la iniciación del programa y de su primera fase, aunque tiene un carácter de integralidad en los propósitos buscados para la estabilización y la reforma estructural, hace mayor incapié en la estabilización. En 1987, con la emisión del D.S. 21660, se abre una segunda fase, emprender la "reactivación de la economía". Hay una tercera fase desde 1990, con el D.S. 22407, donde se refiere que la situación prevaleciente se caracterizaba por el mantenimiento de la estabilidad pero sin crecimiento; en este sentido, se definen con mayor profundidad medidas que hacen énfasis en las reformas para promover el crecimiento económico mediante una mayor participación del sector privado en la economía.

3.9.1. El D.S. 21060 y la Estabilización.

Los factores causales directos del agravamiento de la crisis productiva son el crecimiento y burocratización del aparato estatal, el elevado déficit fiscal y el deterioro de la situación productiva y financiera de las empresas públicas. El aspecto "de mayor incidencia en el ritmo inflacionario radica en el sostenido y creciente déficit fiscal del sector público". Debido a esto se decidió la aplicación de "medidas fiscales, monetarias, cambiantes y de ajuste administrativo del sector estatal".

El eje de las medidas antinflacionarias dictadas está en la combinación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, que también se articulan con las otras áreas de política. Se destaca la atención que se otorga a la adopción del régimen del tipo de cambio "único, real y flexible", a la reducción del gasto público, al incremento de los ingresos fiscales y a la limitación en el crecimiento de la masa monetaria.

La reducción del gasto público está instrumentada mediante la eliminación de los subsidios, la "relocalización", el congelamiento temporal de las remuneraciones y de la inversión; el incremento de los ingresos se opera a través de la elevación de los precios y tarifas públicos, así como de las transferencias financieras de las empresas públicas, sobre

⁶⁶ CEDLA. 1992. "La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia". (Programa de Ajuste Estructural, Estudios e Investigaciones, No. 3). La Paz. pp. 1-3.

todo de YPFB; la política de contracción monetaria está asociada a las medidas de la restricción fiscal e instrumentadas por el control de los coeficientes de liquidez.

La política de liberalización en materia de precios, relacionada con la devaluación de hecho y la libre determinación de la tasa de interés, tiene el mismo sentido contractivo de la demanda agregada que el de las políticas fiscal y monetaria.

La política de liberalización del comercio exterior fue muy funcional a la estabilización y al ajuste macroeconómico.⁶⁷

3.9.2. La Interrelación entre Estabilización y Reforma Estructural.

En la política fiscal, el propósito de reducir el nivel de los gastos fiscales sí como el de modificar su composición, en el contexto de las reformas estructurales, está en relación con las medidas referidas al redimensionamiento del Estado: reestructuración de las empresas y entidades públicas y reorganización del sistema de funcionamiento estatal; esta orientación de política está articulada a la racionalización del sistema salarial y a la adopción del régimen de la libre contratación. Se pretendía reducir el ámbito de la participación del sector público en la actividad generadora de bienes y servicios y, así, aminorar las fuentes del gasto público. Respecto a los ingresos fiscales, se estableció un sistema que permita la determinación de los precios y tarifas públicos en términos reales y se instruyó la formulación de un proyecto de ley de reforma tributaria.

En vinculación con estos cambios, las políticas de empleo y salarial tienen la perspectiva de su racionalización en el marco de una economía de mercado.

La liberalización de los precios, a fijarse en mercados competitivos está relacionada con la política de reformas que también involucra el redimensionamiento del Estado.

En las medidas de estabilización y la política de cambios institucionales, se plantearon disposiciones básicas relacionadas con la reestructuración de las empresas públicas, se definieron reformas en las entidades y el funcionamiento en los ámbitos financiero y fiscal. A partir de la desregulación de los mercados, se estableció un marco normativo que corresponde a una economía de mercado, que el Estado debe administrar con eficacia.

⁶⁷ CEDLA. Op. Cit. pp. 10-11.

IV. VERIFICACION DE HIPOTESIS (Resultados, Análisis y Discusión)

Los economistas que están alineados a las corrientes liberales, principalmente desde la escuela monetarista postulan que si el Estado asume funciones productivas, el gasto público crece desmesuradamente, dando lugar a un mal funcionamiento de la economía en general y llega a atentar en contra del **crecimiento económico** del país.

Para poner en evidencia empírica la anterior afirmación, se realiza un análisis gráfico, y posteriormente la correlación estadística entre el GASTO PUBLICO y el PIB.

4.1. RELACIÓN DEL GASTO PUBLICO RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1980 - 1996 (ANÁLISIS GRÁFICO).-

La información correspondiente para realizar el presente análisis se encuentra en el ANEXO Nro. 3.

Ver gráficos en las siguientes páginas

GRÁFICO Nro. 4.1-A
EVOLUCIÓN DEL **GASTO PÚBLICO**: PERÍODO 1980-1996
(MILLONES Bs. BASE=1990)

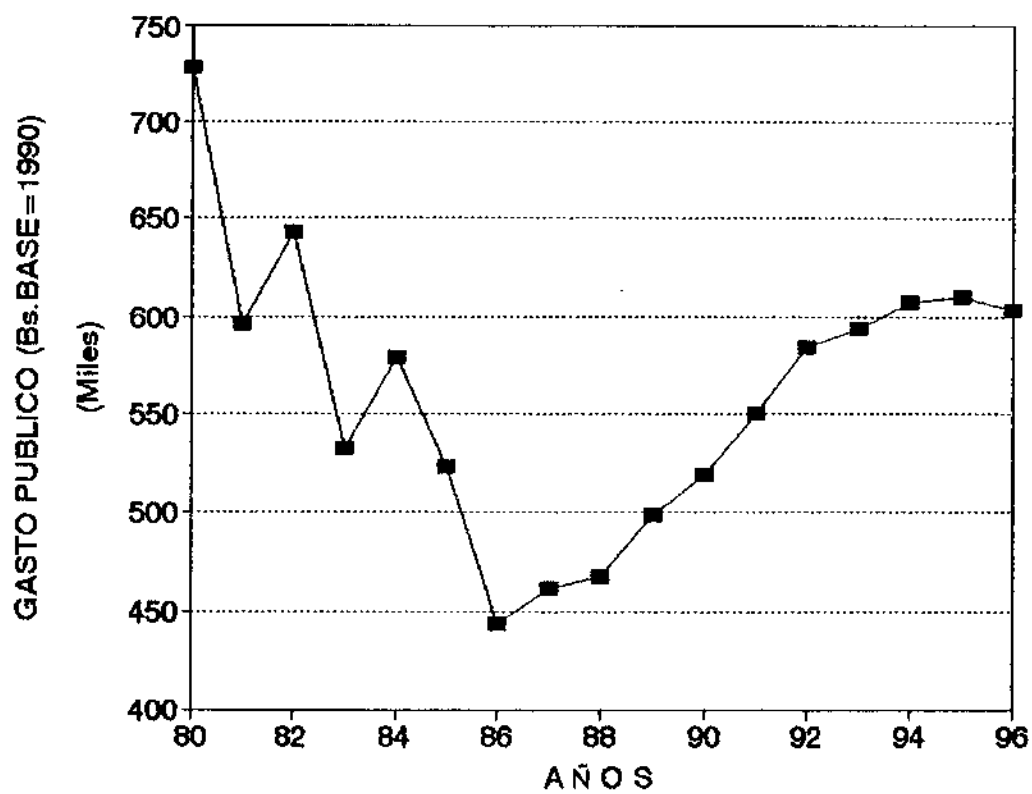


GRÁFICO Nro. 4.1-B
 EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL GASTO PÚBLICO RESPECTO AL
 INGRESO PÚBLICO: PERÍODO 1980-1996
 (VALORES RELATIVOS: BASE=1990)

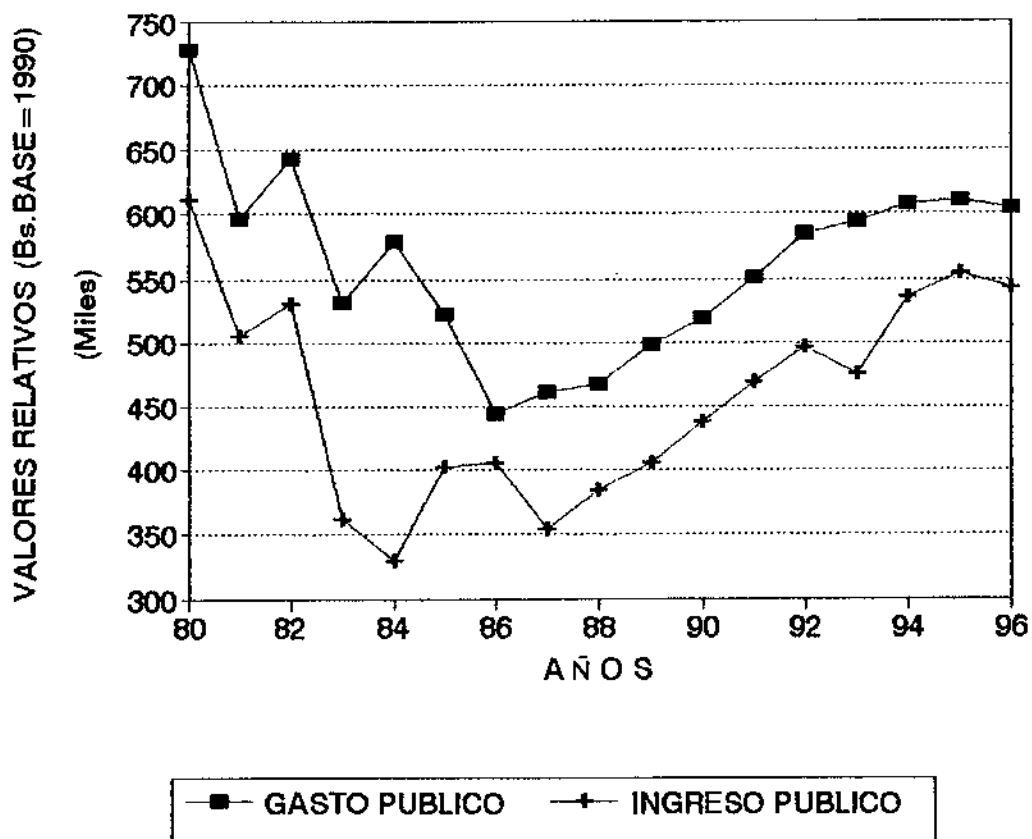


GRÁFICO Nro. 4.1-C
EVOLUCIÓN DEL **SUPERÁVIT (DEFICIT) PÚBLICO**: PERÍODO 1980-1996
(MILLONES Bs. BASE=1990)

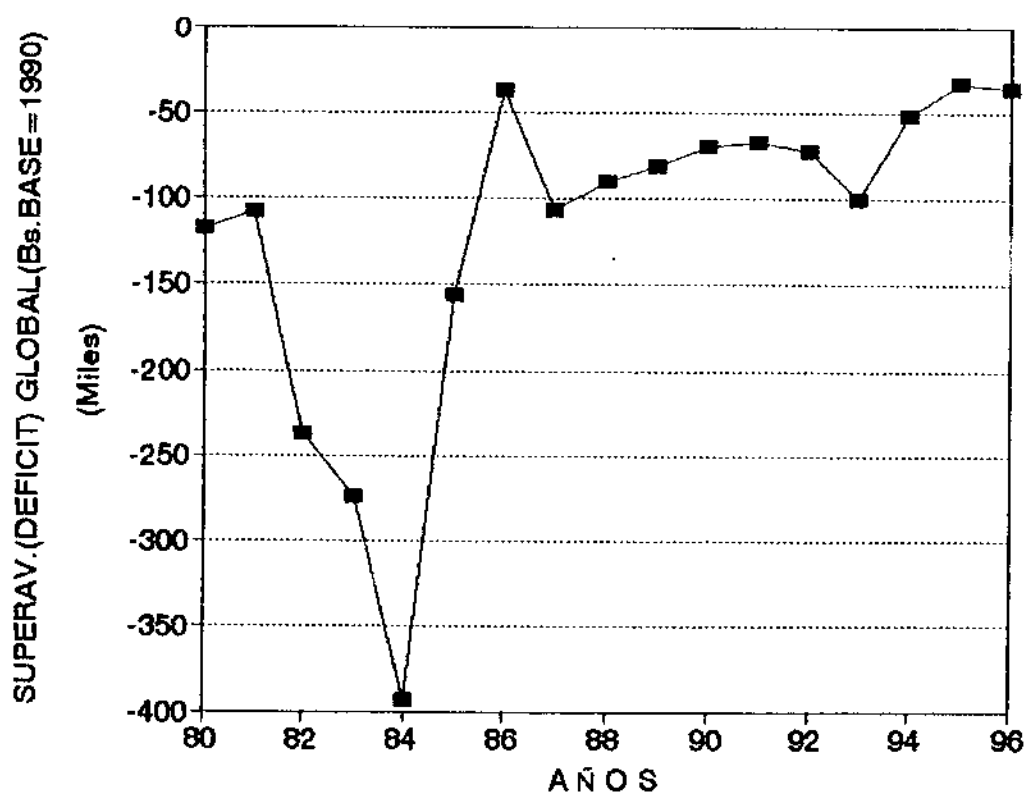


GRÁFICO Nro. 4.1-D
EVOLUCIÓN DEL **PRODUCTO INTERNO BRUTO**: PERÍODO 1980-1996
(MILLONES Bs. BASE=1990)

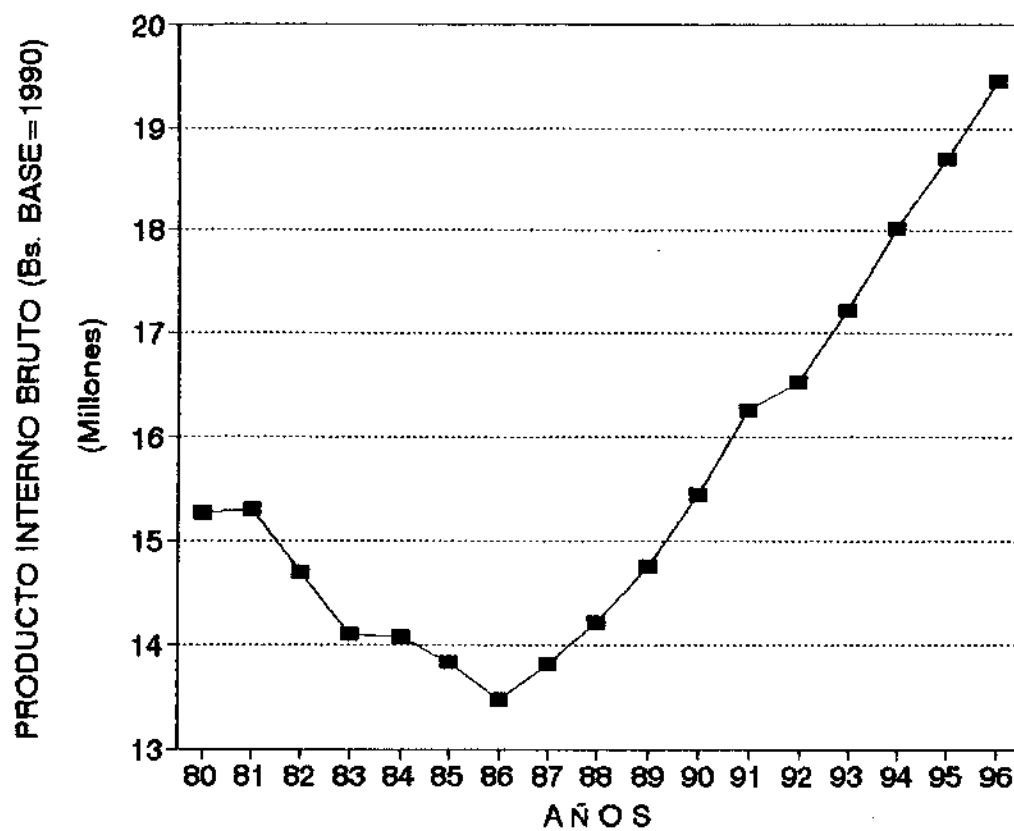


GRÁFICO Nro. 4.1-E
 EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL GASTO PÚBLICO RESPECTO AL
 PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1980-1996
 (VALORES RELATIVOS: BASE=1990)

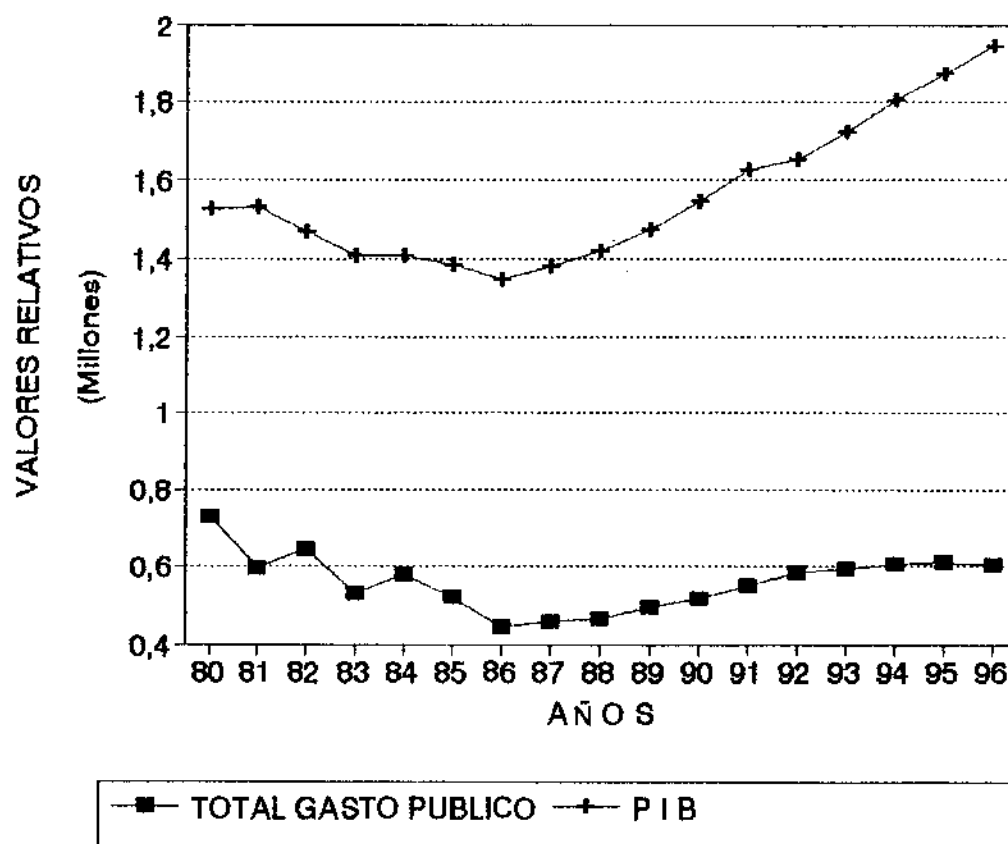


GRÁFICO Nro. 4.1-F
 EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL SUPERÁVIT O DEFICIT PÚBLICO
 RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1980-1996
 (VALORES RELATIVOS: BASE=1990)

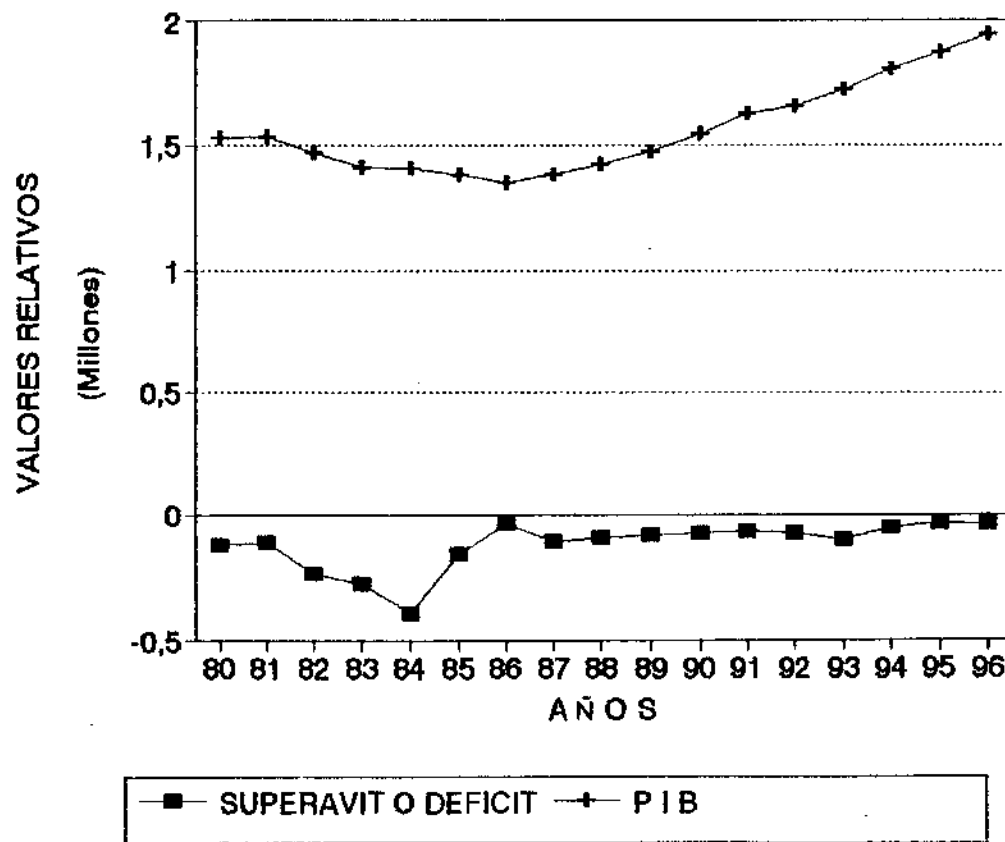
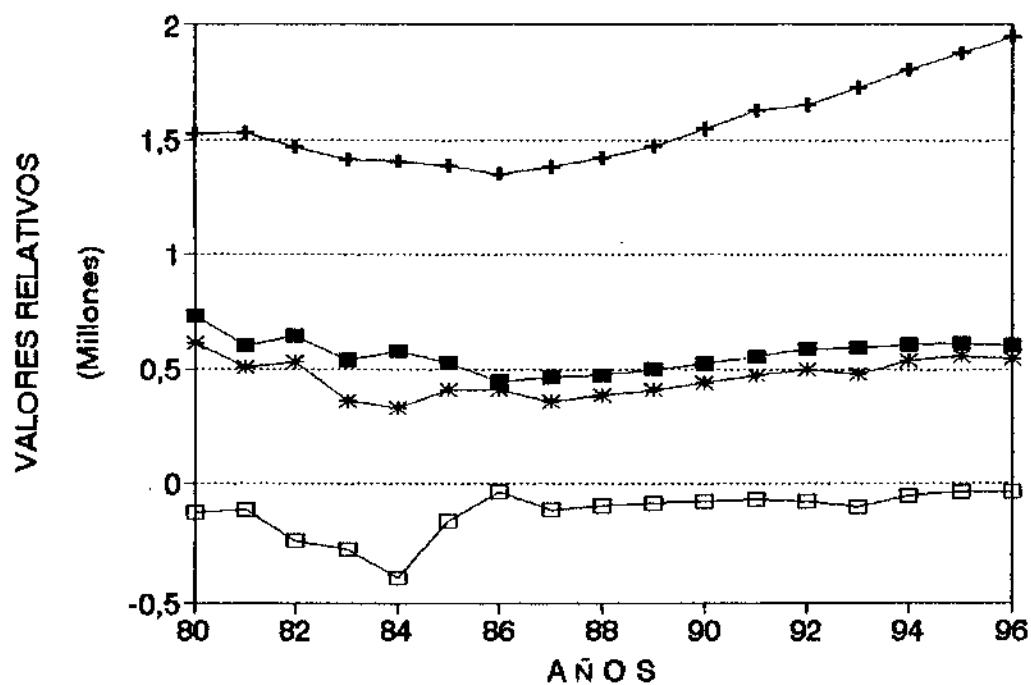


GRÁFICO Nro. 4.1-G
 EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL GASTO, INGRESO, SUP.(DEF.) PÚBLICOS
 RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1980-1996
 (VALORES RELATIVOS: BASE=1990)



■ GAS.PUBLIC + PIB * ING.PUBLIC □ SUP.(DEF.)

GRÁFICO Nro. 4.1-H
 DIAGRAMA DE DISPERSION: GASTO PUBLICO RESPECTO AL
 PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1980-1996

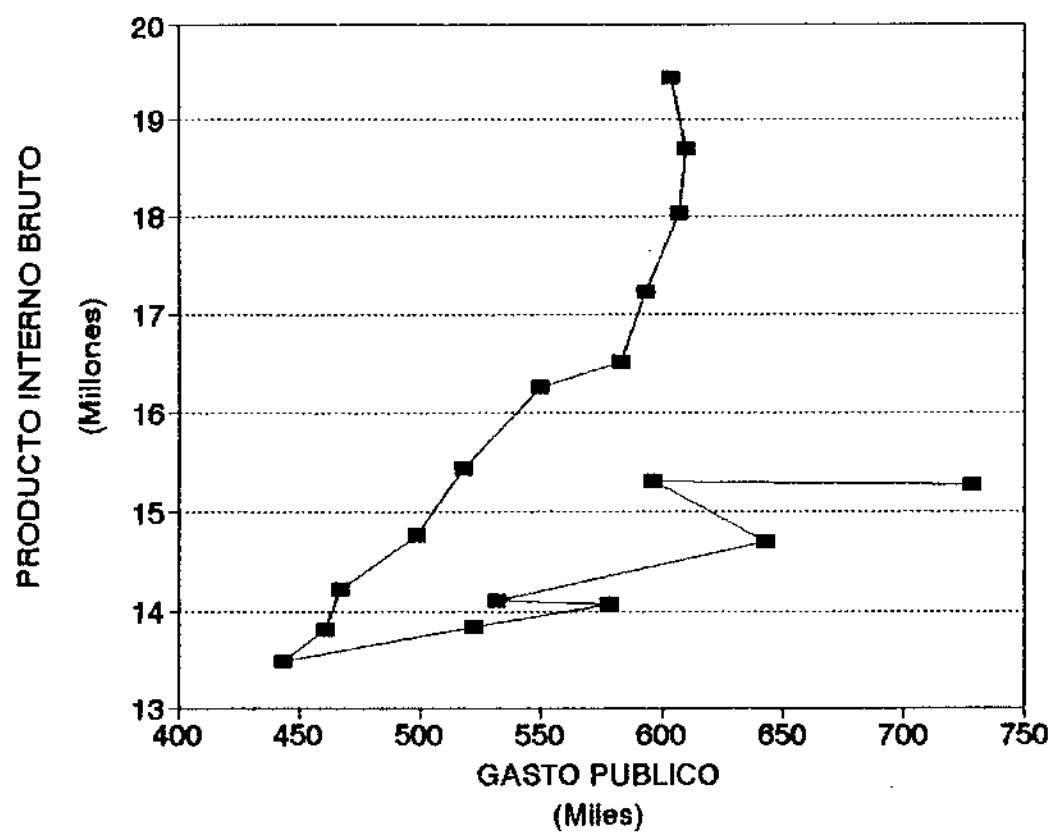


GRÁFICO Nro. 4.1-I
DIAGRAMA DE DISPERSION: GASTO PUBLICO RESPECTO AL
PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1980-1985

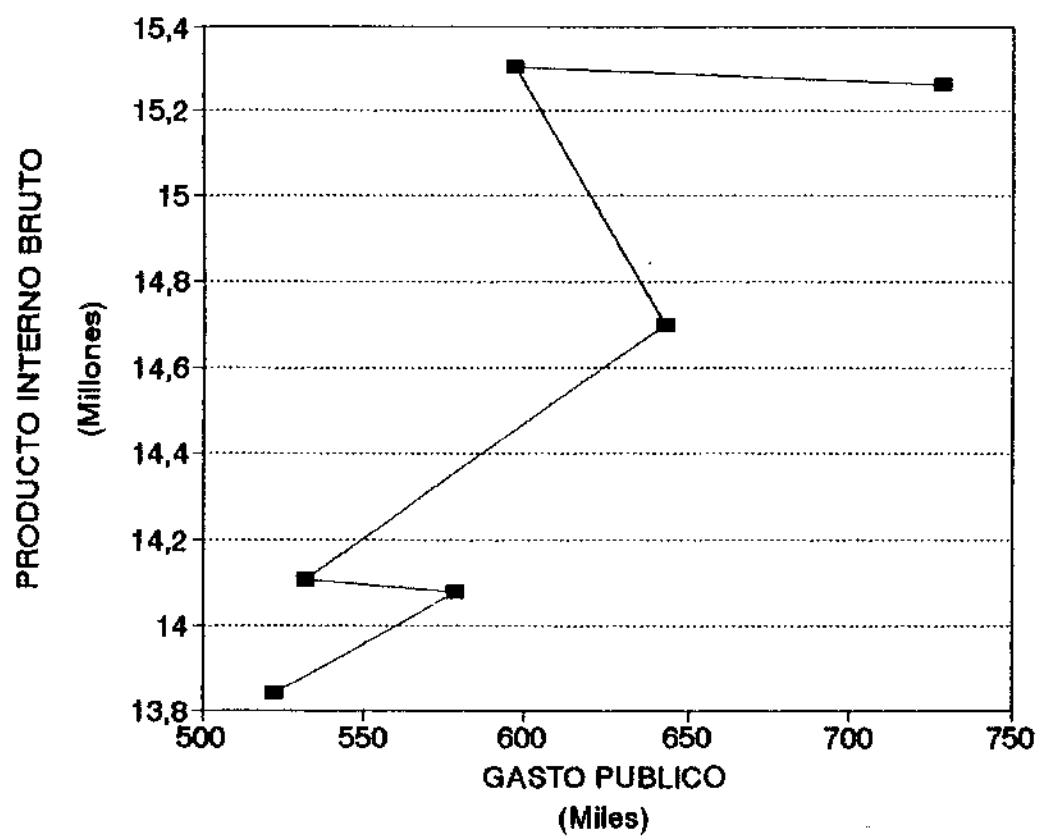
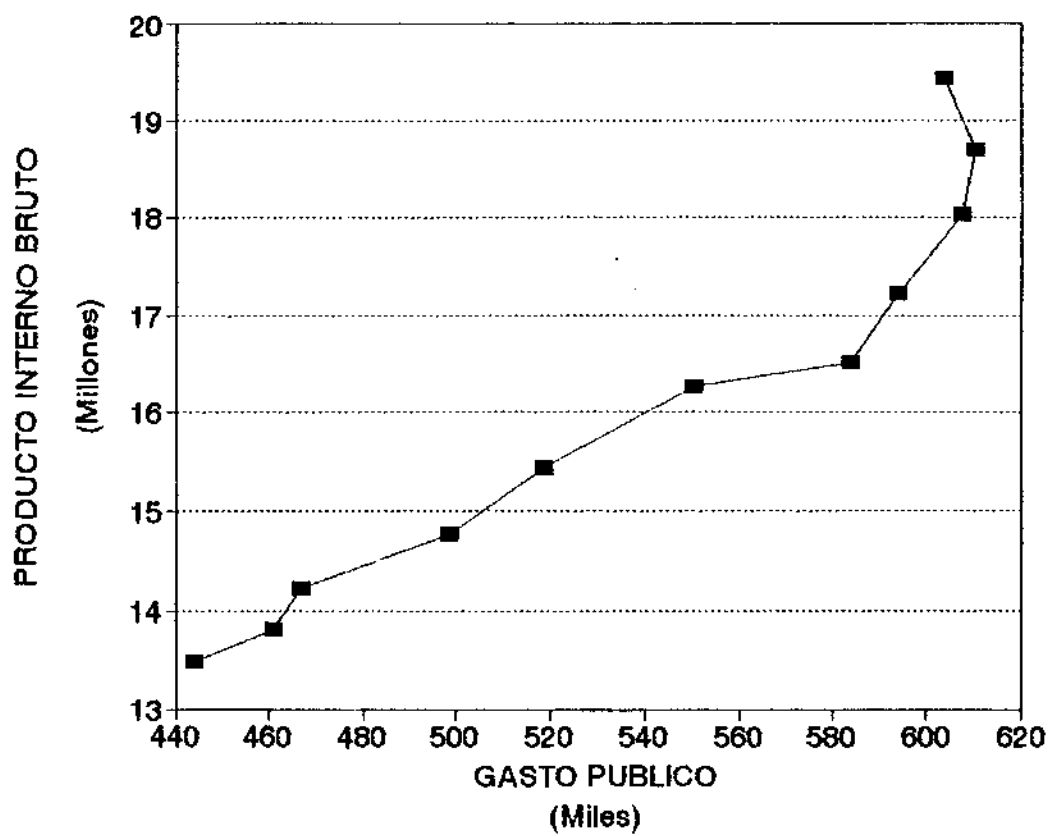


GRÁFICO Nro. 4.1-J
DIAGRAMA DE DISPERSION: GASTO PÚBLICO RESPECTO AL
PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERÍODO 1986-1996



COMENTARIOS DE LOS GRÁFICOS Nro. 4.1

Tal como se puede observar en el **gráfico 4.1-A**, la evolución del GASTO PÚBLICO en bolivianos constantes de 1990, en el período de 1980 a 1996, ha tenido una tendencia decreciente desde el año de 1980, hasta el año de 1986, sin embargo, a partir del año 1987, el gasto público ha ido en aumento sostenido hasta el año de 1995, registrándose una muy leve disminución en el año de 1996. Es importante señalar que dentro del período 1980-1996, en el año de 1985 (agosto), se han sentado las bases de un estilo de desarrollo distinto al que se venía llevando a cabo antes de tal fecha (CAPITALISMO DE ESTADO), es decir, a partir de la dictación del D.S. 21060, el país le ha dado prioridad a un modelo de desarrollo de LIBRE MERCADO.

Respecto al **gráfico 4.1-B**, teniendo como referencia la comparación del GASTO PÚBLICO y de los INGRESOS PÚBLICOS, se puede apreciar que desde 1980 los INGRESOS PÚBLICOS, han tenido una tendencia decreciente hasta el año de 1984, habiéndose recuperado significativamente en los años de 1985 y 1986 (años de estabilización de la economía), sin embargo, estos nuevamente volvieron a caer en el año de 1987, fecha a partir de la cual nuevamente tuvieron una tendencia creciente hasta el año de 1995, registrándose una leve disminución en el año de 1996; en el gráfico en alusión se puede observar una brecha de déficit fiscal con tendencia regular. Por otro lado se puede apreciar también que durante todo el período ha existido déficit en las cuentas del gobierno.

Respecto al **gráfico 4.1-C**, en cuanto se refiere al superávit (déficit) global de las cuentas del gobierno, se puede apreciar que en todo el período desde 1980 hasta 1996, han ocurrido déficits en las cuentas del gobierno, siendo los de menor magnitud los registrados en los años de 1986, 1995 y 1996. Desde el año de 1981 hasta el año de 1984, las cuentas de déficit fiscal han sido cada vez más severas tocando fondo en el año de 1984 (período crítico de la crisis en donde Hernán Siles Z. tuvo que renunciar antes de que se cumpla su mandato); los años de 1985 y 1986 se muestran como años en donde el déficit público disminuye sustantivamente a niveles manejables, esto se puede explicar debido al ajuste estructural que el gobierno de Víctor Paz E. realizó con la dictación del D.S. 21060, en donde se sanearon las cuentas del gobierno. También se puede apreciar que a partir del año de 1987, el gobierno ha optado por tener resultados de déficits relativamente "manejables" y uniformes. Por otro lado el gráfico 4.1-C, muestra claramente lo ocurrido en la década del 80, pues como signo de la crisis económica que vivió el país se encuentra el agravamiento de los resultados en la cuenta de déficit público en los tres años de **crisis severa** que vivió el país, es decir, 1982, 1983, y 1984; el año de 1985, se considera como el año de estabilización del desorden económico que imperó en los años precedentes.

En el **gráfico 4.1-D**, se observa que desde 1981 hasta 1986, el PIB tuvo una tendencia recesiva; como una manifestación de la crisis económica (1981-1984) y el período de estabilización (1985-1986) que afrontó el país. Lo anterior explica que en períodos de crisis y estabilización la evolución del PIB, es recesiva. Por otro lado es interesante observar

la recuperación lenta pero sostenida del PIB desde 1987 hasta 1996; en 1990 ya se muestra que la evolución del PIB se recuperó a los niveles de producción semejantes a lo ocurrido en 1980 y a partir de 1991 hasta 1996, la mencionada evolución muestra características de una economía saneada con estabilidad. En suma, se puede apreciar que el PIB de Bolivia a partir de 1987 hasta 1996 entró en un franco proceso de recuperación.

Respecto al **gráfico 4.1-E**, se puede observar la comparación entre la evolución del GASTO PUBLICO respecto al PRODUCTO INTERNO BRUTO; en el periodo de 1980 a 1986, se puede apreciar que tanto el PIB como el GASTO PUBLICO tuvieron una evolución "decreciente", tocando fondo ambos el año de 1986; sin embargo a partir del año de 1987 se puede observar que ambas variables comienzan a tener una evolución ascendente. En conclusión, ambas variables se relacionan positivamente durante todo el periodo de 1980 hasta 1996, es decir a medida que el PIB disminuye también ocurre lo propio con el gasto público y viceversa.

Por su parte, examinando el **gráfico 4.1-F**, para ver la relación que existe entre el déficit público respecto al PIB, se puede apreciar que en los tres años de crisis 1982, 1983 y 1984 de la década del 80, conforme el déficit se agudizaba existió una tendencia recesiva del PIB, mientras que en los años de estabilización (1985-1986), a pesar de que el déficit público se recuperó, el PIB siguió con su tendencia recesiva. A partir de 1987 se puede apreciar que el gobierno ha seguido una política de mantener déficits públicos casi regulares, no traumáticos como lo ocurrido en el periodo 1982-1984 en donde la tendencia del déficit público fue en continuo descenso, mientras que el PIB siguió con su continua recuperación año tras año desde 1987 hasta 1996. Es decir que, desde 1987 hasta 1996, la economía comenzó una etapa de crecimiento económico con estabilización, es decir, ausencia de hiperinflación y déficits públicos severos.

El **gráfico 4.1-G**, muestra la evolución comparativa de cuatro variables macroeconómicas expresadas en valores relativos de bolivianos constantes de 1990, en el periodo de 1980-1996, estas variables son, el PIB, el GASTO PUBLICO, el INGRESO PUBLICO y el DEFICIT (SUPERÁVIT) PUBLICO. Se puede apreciar que en todo el periodo ha existido déficits públicos; también podemos apreciar que no basta que el gobierno realice mayores gastos para que el déficit público aumente, más bien, lo que ocurre es que los ingresos del gobierno en épocas de crisis disminuyen sustancialmente de tal forma que esta disminución incide en los resultados de déficits por más que se recorten los gastos gubernamentales (ver años 1982, 1983 y 1984); por otra parte se puede observar que en los años de estabilización, periodo 1985-1986 los ingresos del gobierno se recuperan y los gastos disminuyen ocasionando una disminución del déficit público; por otra parte también se puede apreciar que a partir de 1987 hasta el año de 1996, tanto los ingresos como los gastos públicos mantienen una tendencia regular creciente, lo cual también caracteriza al periodo de crecimiento del PIB.

En el diagrama de dispersión del **gráfico 4.1-H**, muestra la dispersión del gasto público y el PIB, en el período de 1980-1996, se observa que para todo el período existe una correlación positiva, es decir cuando el PIB declina, lo propio ocurre con el gasto público. Para el caso de Bolivia, en el período analizado, el país ha sufrido una crisis económica en los años de 1982, 1983 y 1984; se ha establecido el cambio de la política económica alcanzando la estabilización en los años de 1985 y 1986; a partir de 1987 la economía ha seguido una tendencia de fortalecimiento hasta 1996, logrando el país crecimiento bajo estabilización. La característica de todo el período en alusión se fundamenta en el hecho de que el año de 1985, marca una referencia en el tiempo de un cambio de estilo de crecimiento económico, pues de un CAPITALISMO DE ESTADO, se pasó a un modelo de crecimiento de LIBRE MERCADO.

El **gráfico 4.1-I**, muestra la regresión entre el GASTO PUBLICO respecto al PIB para el período de 1980 a 1985; en este gráfico se puede apreciar que existe una correlación positiva entre ambas variables, pues en la medida que el gasto público ha sido menor, el PIB ha sido también menor y en la medida que el gasto público es más alto el PIB ha sido también más alto; desde el punto de vista de la **TEORÍA MONETARIA, respecto a la relación entre ambas variables, no se verifica gráficamente la mencionada teoría**, (ver inciso 4.0). Por otro lado, hay que tener en cuenta que el período en alusión ha estado influenciado por un modelo de crecimiento económico de CAPITALISMO DE ESTADO, es decir, una economía en donde el ESTADO tenía mucha incidencia en las actividades económicas del país.

El **gráfico 4.1-J**, muestra también la regresión entre el GASTO PUBLICO respecto al PIB, sin embargo este gráfico se refiere al período 1986-1996; se puede apreciar que existe una correlación positiva entre ambas variables, pues en la medida que el gasto público ha sido menor, el PIB ha sido también menor y en la medida que el gasto público es más alto, el PIB también ha sido más alto; aparentemente esta relación positiva de las variables en estudio **contradicen la teoría monetaria del GASTO PUBLICO respecto al CRECIMIENTO ECONÓMICO**, pero lo que se tiene que tener en cuenta es el hecho que a partir del año de 1986, el gobierno ha entrado en un franco proceso de crecimiento económico basado en un **modelo de desarrollo económico de LIBRE MERCADO**, por tal razón se explica que el gasto público haya crecido en una forma regular conforme sucedía con el PIB, es decir, como a partir del año de 1986, la economía del país se ha estabilizado y saneado, entonces los ingresos del gobierno han aumentado (vía impuestos), en consecuencia ha tenido más margen de gasto, por lo que esta variable ha crecido conjuntamente con el PIB (ver relación de ingresos y gasto público para todo el período en el gráfico 4.1-B).

En suma, **el crecimiento del GASTO PUBLICO no afecta al crecimiento del PIB, en la medida que aquel dependa del aumento de los ingresos públicos recaudados vía impuestos**, y la economía se desenvuelva dentro de un modelo de desarrollo económico de libre mercado.

4.2. RELACIÓN DEL GASTO PUBLICO RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1980 - 1996 (ANÁLISIS DE CORRELACION).-

La información correspondiente para realizar el presente análisis se encuentra también en el ANEXO Nro. 3.

Para realizar el presente análisis, se ha definido dos periodos; el primer periodo de análisis se refiere desde el año de 1980 hasta el año de 1985, y el segundo periodo de análisis se refiere al año de 1986 hasta el año de 1996.

Para realizar el análisis de correlación se tomará como referencia el siguiente modelo:

$$PIB_t = f(GP_t)$$

Donde:

PIB_t = Producto Interno Bruto en el periodo t

GP_t = Gasto Público en el periodo t

A. ANÁLISIS DE CORRELACIÓN ENTRE EL GASTO PUBLICO Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERIODO 1980 - 1985

Tomando como referencia la información del anexo Nro. 3, los resultados del análisis de correlación lineal correspondientes a 1980 - 1985, se pueden ver en el siguiente cuadro:

Ver cuadro en la siguiente página

CUADRO Nro. 4.1.1
ANÁLISIS DE CORRELACIÓN: GASTO PÚBLICO Y
PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1980 - 1985: $PIB_t = f(GP_t)$

VARIABLES	VALORES
-Constante de la ecuación	10665715,00
-Desviación Estándar de Y estimada	444203,90
-R ² (Coeficiente de determinación)	0,608655
-r (coeficiente de correlación)	0,780163
-Nro. de Observaciones	6
-Grados de Libertad	4
-Coeficiente de X ₁	6,46819
-Desviación Estándar del Coef. de X ₁	2,593264

FUENTE: Elaboración propia, en base a la información del anexo Nro. 3

ECUACIÓN ESTIMADA:

Teniendo como referencia los resultados del cuadro anterior, podemos mostrar a continuación, la ecuación de regresión estimada:

$$Y^1 = 10665715 + 6,47 X_1 \quad (4.1.1)$$

COEFICIENTES DE DETERMINACIÓN Y CORRELACIÓN:

Observando el cuadro anterior, mostramos a continuación el coeficiente de determinación R², y el coeficiente de correlación r:

$$R^2 = 60,86 \quad (4.1.2)$$

$$r = 78,01 \quad (4.1.3)$$

B. ANÁLISIS DE CORRELACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO: PERIODO 1986 - 1996

Los resultados del análisis de correlación lineal correspondientes a 1986 - 1996, se pueden ver en el siguiente cuadro.

Ver cuadro en la siguiente página

CUADRO Nro. 4.1.2
ANÁLISIS DE CORRELACIÓN: GASTO PUBLICO Y
PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1986 - 1996: $PIB_t = f(GP_t)$

VARIABLES	VALORES
-Constante de la ecuación	-55853
-Desviación Estándar de Y estimada	623799,4
-R ² (Coeficiente de Determinación)	0,914461
-r (Coeficiente de Correlación)	0,956294
-Nro. de Observaciones	11
-Grados de Libertad	9
-Coeficiente de X ₁	30,06091
-Desviación Estándar del Coef. de X ₁	3,064654

FUENTE: Elaboración propia, en base a la información del anexo Nro. 3

ECUACIÓN ESTIMADA:

Teniendo como referencia los resultados del cuadro anterior, podemos mostrar a continuación, la ecuación de regresión estimada:

$$Y^1 = -55853 + 30,06 X_1 \quad (4.1.4)$$

COEFICIENTES DE DETERMINACIÓN Y CORRELACIÓN:

Observando el cuadro anterior, el coeficiente de determinación R², y el coeficiente de correlación r los mostramos a continuación:

$$R^2 = 91,45 \quad (4.1.5)$$

$$r = 95,63 \quad (4.1.6)$$

ANÁLISIS Y COMENTARIOS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

Tal como se puede observar en los resultados anteriores, se puede concluir que para ambos periodos analizados existe una correlación **positiva** (ver valores y signos de coeficientes de X) entre el GASTO PUBLICO y el PRODUCTO INTERNO BRUTO, es decir cuando el gasto público aumenta o disminuye también ocurre lo propio con el PIB. En otras palabras el gasto público aumenta o disminuye conforme el PIB aumenta o disminuye.

Si se observa el **gráfico 4.1.E**, se puede apreciar que el gasto público ha mantenido una declinación constante desde 1980 hasta 1986, habiendo ocurrido lo propio con el PIB;

también se observa que conforme aumentaba el PIB desde 1987 hasta 1996, lo mismo ha ocurrido con el gasto público aunque en este último periodo el ritmo de crecimiento del PIB ha sido mayor al ritmo de crecimiento del gasto público.

Por otro lado observando el **gráfico 4.1-E**, en conjunto, se puede observar que en el año de 1980 el gasto público ha sido el más alto de todo el período inclusive comparándolos al de los años de la década del 90, sin embargo para el mismo año el PIB de 1980, comparativamente es menor respecto p.e. a los años de 1994, 1995 y 1996

Podría argumentarse que en el año de 1980 la población de Bolivia era menor, se tenían menos recursos, sin embargo **lo mismo se podría afirmar respecto a 1984**, en este caso el monto de gasto público es casi cercano al de los años de 1994, 1995 y 1996 sin embargo esta similitud **no guarda proporción con los niveles alcanzados con los del PIB de 1984 respecto a los niveles del PIB de 1994, 1995 y 1996**. En todo caso, ¿qué evidencias permiten concluir el anterior razonamiento?; para responder a dicha pregunta es necesario **realizar un análisis conjunto del gráfico 4.1.E** y discernir el mencionado análisis teniendo en cuenta tres períodos, 1980 a 1984 (período de las postrimerías del capitalismo de estado y agudización de la crisis), 1985 a 1986 (período de estabilización de la economía) y, de 1987 a 1996 (período de recuperación de la economía).

Para el caso del **primer periodo (1980-1984)** se puede observar que los niveles del gasto público respecto a los del período de 1987 a 1996, aquellos son similares o superiores, mientras que tal situación no ocurre con el PIB, pues el PIB del período 1987-1996 es superior a todos los PIB del período 1980-1984 a partir del año de 1990, (el PIB de los años de 1987, 1988, 1989 son menores al PIB de 1980 debido a que la economía se recuperaba de una de las crisis más dramáticas que afrontó Bolivia en su historia y como producto de su recesión el PIB cayó en el período aludido a su nivel más bajo en el año de 1986).

En el **periodo de 1985-1986**, se puede observar (gráfico 4.1.E) que el gasto público es menor, respecto a los del período 1980-1984, también se observa que el gasto público del año 1986 es el más bajo de todos los años en todos los períodos analizados; el período de 1985-1986 se caracterizó por ser los años de la estabilización monetaria y económica, lo cual ocasionó una fuerte recesión y un cambio de **estilo de desarrollo económico** (se sentó las bases de una economía de libre mercado con la dictación del D.S. 21060)¹. Ahora bien, se puede observar que tanto el gasto público como el PIB de los años de este período relativamente son menores a los otros dos períodos, esto se debe al cambio estructural ocurrido (cuando nos referimos al gasto público) y a la recesión ocasionada por el ajuste (disminución sustancial del PIB).

Finalmente en relación al **periodo 1987-1996**, se puede observar que el gasto público ha seguido una secuencia de ascenso moderado y se ha practicado una disciplina fiscal, debido a que no se observa "saltos" en la evolución de la curva, y a partir del año de

1992, el gasto público en este período se ha mantenido en un nivel casi constante, sin embargo, los niveles de gasto público de todo este período han sido significativamente menores a los ocurridos en los años de 1980 y 1982 del período 1980-1984. Por otra parte, se puede apreciar que, a pesar que los niveles de gasto público en el período 1987-1996 han sido menores respecto al período 1980-1984, los niveles alcanzados por el PIB (período 1987-1996) han sido sustancialmente mayores que los niveles del PIB alcanzados en el período 1980-1984.

En conclusión se puede afirmar, que Bolivia en el período 1980-1984 vivió las postrimerías de un estilo de desarrollo caracterizado por un capitalismo de estado y crisis económica, ha estabilizado su economía en los años de 1985-1986 utilizando políticas de economía de libre mercado y finalmente ha entrado en un franco proceso de crecimiento económico desde 1987 hasta 1996, como resultado de la aplicación de la política antes mencionada; y lo que se observa en todo el análisis es que **no hace falta realizar "grandes" desembolsos de "gasto público" para lograr un estable y sostenido crecimiento económico.**

Por otro lado, **¿qué ocurre cuando el Estado incurre en aumentos considerables de gasto público como el ocurrido p.e. en los años de 1980 y 1982?, ¿podría afirmarse que la crisis económica vivida por Bolivia en el primer lustro de la década de 1980 tuvo como causa principal a la intromisión del gobierno en las actividades económicas?** La recuperación económica de Bolivia y el continuo ascenso de su PIB, después del período de estabilización 1985-1986, con gastos públicos por año menores a los del período de capitalismo de estado 1980-1984, y niveles del PIB mayores a los del período en alusión, evidencian que la respuesta a tal interrogante es afirmativa.

Los argumentos anteriores y el análisis realizado, implican que la Teoría Monetaria respecto a la relación del **gasto público con el PIB**, se verifica para el caso boliviano en el período 1980-1996.

4.3. LA INVERSION PUBLICA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO.-

Hasta mediados de la década de los ochenta, el Estado tenía a su cargo las decisiones de inversión de las empresas públicas. Estas dependían de las previsiones de ingresos corrientes y de los préstamos.

A partir de la Nueva Política Económica, el Estado comenzó a transferir la responsabilidad de la inversión al sector privado, retirándose de la implicación directa en la producción y, se concentró en las inversiones en áreas de infraestructura básica y servicios sociales. En efecto, entre 1987 y 1996 la inversión pública en servicios creció a una tasa promedio de 27% anual. De manera similar la inversión pública en el sector infraestructura

creció a razón de 7.4% anual, manifestando un énfasis del Estado por invertir en el sector social.

El principal mecanismo para viabilizar la inversión hacia estos sectores fueron el Fondo Social de Emergencia (FSE), creado en 1986 y posteriormente el Fondo de Inversión Social (FIS).

El análisis de correlación entre los niveles de inversión pública y la actividad económica muestra, en general una asociación entre ambas variables.

La inversión en el sector extractivo está asociado negativamente con el producto de este sector en 57% (un coeficiente de correlación de -0.569), lo que se explica por la tendencia de una menor participación del Estado en este sector.

En infraestructura, el coeficiente de correlación es de 0.63 que supone una asociación aceptable entre estas variables. Además el coeficiente de regresión simple es significativa.

En electricidad, gas y agua la correlación es más reducida (0.206) debido a que el peso relativo de la inversión pública en el producto del sector es bastante baja. Esto se confirma con el coeficiente de regresión simple, que no es significativa (medido por el t-estadístico).

El grado de correlación en el sector servicios es de 0.911 mostrando una asociación estadísticamente significativa entre la inversión que realiza el Estado y el PIB de este sector. Esta relación se ratifica a través del coeficiente de regresión simple que resulta altamente significativa.

La reorientación del rol del Estado a partir del establecimiento de una economía de mercado ha supuesto que el sector privado asuma la responsabilidad de la inversión en el desarrollo económico, dejando al sector público la función de la regulación de la actividad económica y la inversión en sectores sociales básicos.

C U A D R O Nro. 4.3.1
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA Y
EL PRODUCTO INTERNO BRUTO: SERIE (1987 - 1996): PIB = f(I)

	SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTRUCTURA	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS	T O T A L
R ²	0.324022	0.392437	0.042477	0.829435	0.774916
r	-0.569229	0.626448	0.2061	0.910733	0.880293
CDEF. DE x	-2.08894	1.411995	0.324607	0.350483	2.456661
t	-1.95824	2.273184	0.595727	6.23724	5.248076

FUENTE: Elaboración Propia, en base a la información del Anexo Nro. 6.

C U A D R O Nro. 4.3.2
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA Y
EL PRODUCTO INTERNO BRUTO: SERIE (1988 - 1996): PIB* = f(I*)

	SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTRUCTURA	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS	T O T A L
R ²	0.008388	0.119865	0.285883	0.009031	0.166851
r	0.091587	-0.346215	-0.53468	0.095032	-0.408474
CDEF. DE x	0.026757	-0.01879	-0.04325	0.002136	-0.05917
t	0.243341	-0.976357	-1.67415	0.252602	-1.184039

PIB*: Tasa de Crecimiento del PIB.

I*: Tasa de Crecimiento de la Inversión.

FUENTE: Elaboración Propia, en base a la información del Anexo Nro. 7.

4.4. PERSPECTIVAS DEL GASTO PUBLICO A FINES DE LOS NOVENTA⁶⁸.-

Desde los primeros años de los 90 se han observado progresos en las reformas propuestas para redefinir el rol del Estado con el fin de proveer un ambiente más conducente al desarrollo económico.

Bolivia ha entablado un extenso programa de reforma estructural, retirándose de la implicación directa en la producción y asumiendo el rol de regulador en la mayoría de los servicios públicos. En el marco del ajuste estructural, la política se ha centrado en acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Concretamente, la política fiscal ha apuntado a evitar el financiamiento del Banco Central al Sector Público no Financiero, limitando el déficit del Gobierno al nivel esperado por el financiamiento concesional externo. La política crediticia ha sido comprimida y, la política de tipo de cambio ha ayudado a preservar la competitividad externa. Estas políticas de estabilización han sido acompañadas por reformas estructurales consistentes, incluyendo la liberalización de precios y tasas de interés, la reforma impositiva, liberalización de los tipos de cambio, apertura del régimen comercial, la capitalización (privatización) de las empresas públicas (las cuales contrajeron su participación en la economía de un 25% del PIB en 1995, a un 8% en 1998, y se espera que para fines de 1990 su participación sea menor del 2%), la descentralización y, un mayor énfasis en educación e infraestructura básica. La mayoría de las reformas fueron apoyadas en diferentes formas por instituciones como el FMI y el Banco Mundial.

Bolivia ha logrado un considerable grado de estabilidad macroeconómica. Datos preliminares sugieren que el PIB creció a una tasa de 4.8% anual a pesar de los efectos adversos de El Niño y del terremoto de Aiquile Titora, la inflación cayó a un 4.4%, el déficit del SPNF fue 4% y las reservas internacionales crecieron más de lo esperado (alrededor de 125 millones de dólares). El déficit del presupuesto contemplado para 1999 es 3.9% del PIB.

Una importante debilidad en el desempeño macroeconómico está relacionado con el déficit de la cuenta corriente, el cual llegó a 7.9% del PIB. El repunte en el déficit de cuenta corriente se debe al hecho de que Bolivia se encuentra en medio de un boom de Inversión Directa Extranjera, la cual, recientemente fue re-estimada en un 10.2% del PIB. Los flujos de la IDE tendrán que ser monitoreados muy de cerca para prevenir un recalentamiento de la economía o una erosión de la confianza del inversor debido a un déficit muy grande en cuenta corriente.

Actualmente, Bolivia encara un duro desafío fiscal en el corto y mediano plazo debido a una larga agenda de reformas con desafíos difíciles y asociados a costos fiscales en salud, educación e infraestructura básica que son determinantes para el avance del alivio de la pobreza y, porque el Estado está incurriendo en muchos costos fiscales producto de varias

⁶⁸ Con base en el **PUBLIC EXPENDITURE REVIEW**. Junio, 1999. Documento del Banco Mundial.

de las reformas ya emprendidas (especialmente pensiones que representa el 4% del PIB en 1998). En el futuro inmediato, Bolivia tendrá que experimentar un ajuste fiscal el cual le permitirá incrementar el balance del Sector Público No Financiero (sin considerar la reforma de pensiones) de cero a 1.5% del PIB para el 2002. Este cambio permitirá: i) la reducción del financiamiento público interno dejando más ahorro privado, debido a la reforma de pensiones, para la inversión privada; ii) prevención de un recalentamiento de la economía debido al boom de la Inversión Directa Extranjera, la cual ha abierto el déficit en cuenta corriente; y iii) reducir la carga de la deuda para implementar un ambiente de fácil transición para enfrentar situaciones de menor acceso al financiamiento concesional⁶⁹.

El nivel de asistencia de desarrollo oficial recibido por Bolivia, es uno de los más altos en el mundo para países de igual tamaño, tanto como proporción del PIB como en términos de dólares per cápita. Mas aún, más del 90% de esta asistencia es concesional o bajo la forma de subvenciones. En la década pasada, el crédito externo neto creció a una tasa anual de 2.3%, y para 1998 sostuvo el 45% del programa de inversión pública. Las subvenciones declinaron en términos reales reflejando un ambiente internacional más estricto.

Es así que, una larga historia de asistencia extranjera dio lugar a la acumulación de una gran deuda externa de 4.300 millones de dólares, que representa el 50% del PIB para fines de 1998. El servicio de la deuda externa crea una pesada carga en la economía. Ahora el enfoque debe cambiar a reducir la dependencia del financiamiento externo.

Las autoridades deben continuar con la disciplina fiscal, lo que permitirá maximizar los beneficios de la reprogramación con acreedores bilaterales y obtener un alivio de la deuda de 450 millones de dólares bajo la iniciativa del HIPC (Highly Indebted Poor Country) y, encaminarse en una vía de deuda sostenible.

La situación es mucho más complicada en la participación de Bolivia dentro de la economía global, donde ha sufrido efectos adversos de los términos de intercambio en años recientes. Es así que se debe diseñar un plan fiscal de mediano plazo tanto para cubrir completamente los costos corrientes, como para incrementar la inversión con recursos domésticos.

En el contexto de su nuevo rol como regulador, el Estado deberá contemplar nuevos desafíos. La magnitud de la agenda de reformas exige un volumen de gastos que requerirá ingresos adicionales. Por tanto, los recursos internos tendrán que incrementarse para cubrir los costos actuales y la inversión.

Grandes pasos se han dado para incrementar los ingresos por recaudación interna, desde muy por debajo del 10% a mediados de los 80 a 15.3% en 1990 y 19% en 1998. De

⁶⁹ Bolivia se desplaza a una situación en la que la dependencia del financiamiento concesional con muchos donantes no sea tan elevada.

hecho, comparaciones internacionales, que toman en cuenta el nivel del ingreso per cápita, sugieren que el ingreso del gobierno general, en relación al PIB, no es baja. De este modo, una mayor reforma de impuestos para incrementar los ingresos no es probablemente apropiada en este momento porque puede afectar la competitividad. Sin embargo, existen medidas que pueden mejorar el desempeño de la recaudación impositiva y reducir la evasión.

El sistema impositivo de Bolivia está estructurado en base a una docena de impuestos, y mientras funciona, tiene un número de características particulares. **i)** La recaudación impositiva depende más del consumo que de los impuestos al ingreso o al comercio. La recaudación por consumo llega a aproximadamente 8% del PIB, mientras que los últimos dos, difícilmente llegan al 3%. **ii)** Las recaudaciones dependen más de las retenciones que de las declaraciones. **iii)** Las contribuciones están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente.

Por lo tanto, a pesar de los avances en la política impositiva existe la necesidad de mejorar la equidad y eficiencia del sistema impositivo, además ampliar la base de la recaudación impositiva.

De acuerdo a los agregados económicos, la composición del gasto público en el Gobierno General, que ahora abarca casi todo el sector público, está ampliamente en línea con la experiencia internacional. Por una parte, el 8.3% de los salarios monetarios de Bolivia como proporción del PIB es más alto que el promedio (6.3%) de los países latinoamericanos, indicando un sesgo hacia gastos corrientes. Recíprocamente, la inversión pública es 6% del PIB, comparado al 3% promedio de los países latinoamericanos. El resultado indeseado de este desarrollo es que los gastos operacionales y de mantenimiento han sido reducidos. En términos del PIB, la transición de los costos de pensiones es el más alto en relación al resto de los países latinoamericanos y, mientras ellos desaparezcan en el largo plazo, permanecerán altos en el mediano plazo estorbando de este modo los esfuerzos del Gobierno para incrementar la inversión pública social.

Desde 1989 a 1997, el empleo en el sector público permaneció constante alrededor de 200.000 empleados. Aparentemente es un gran logro que arroja un crecimiento del PIB de 4.1% anual y un crecimiento de la población de 2.4. Aunque, debido a la capitalización y el hecho de que la Participación Popular transfirió un 10% adicional de los ingresos a municipios, se podría esperar que el empleo público en el Gobierno General (excluyendo municipios) debería haberse reducido significativamente. Como no se observa tal reducción, esto sugiere que hay un espacio para reducir el número de empleados del sector público e incrementar la **productividad** del empleo público.

Uno de los principales problemas en la composición del presupuesto es la falta de fondos para operación y mantenimiento. Esto se debe a que los salarios son inflexibles y por la creciente inversión pública que se ha observado en los últimos años, además los gastos de mantenimiento han mostrado una gran volatilidad y no han incrementado aun cuando la

composición de la inversión cambió hacia el sector social, el cual requiere un gasto de operaciones mayor. Los resultados fueron escuelas sin materiales, centros de salud sin doctores ni medicinas, caminos intransitables, etc.

Las decisiones de reasignación del gasto hacia todos los sectores es difícil, porque los beneficios entre sectores son difíciles de comparar. Las asignaciones intersectoriales están basadas en su mayoría en juicios valorativos y reflejan consideraciones políticas. Los indicadores de salud del país son de los peores entre los países latinoamericanos; el gasto público en salud es insuficiente y probablemente decrezca. Entre otros sectores, la distribución funcional de gastos de Bolivia está ampliamente en línea con comparaciones internacionales y ha habido un mayor progreso en la reorientación de la inversión pública lejos de las actividades de producción como la industria, energía, agricultura, minería y telecomunicaciones, permitiendo a las autoridades concentrarse más en sectores sociales.

A pesar de las significativas diferencias regionales, los gastos sociales no son regionalmente regresivos, excepto por el caso de Santa Cruz. Es también una excepción en términos de elevados gastos per cápita y los mejores indicadores sociales. En contraste, los gastos para el resto de las ciudades no son regresivos. La Paz, Cochabamba y Sucre, los cuales tienen algunos de los mejores indicadores sociales, no reciben grandes contribuciones per cápita. En general, cuanto más pobre el municipio mayor es la contribución per cápita. Sin embargo, hay ciudades como El Alto, que a pesar de tener indicadores muy pobres, reciben bajos desembolsos sociales per cápita para un fondo total escaso. Sin embargo, la participación de donaciones de la cooperación tiende a compensar el gasto social interno, lo que indica complementariedad. Una buena focalización regional de los gastos en educación, contrastan agudamente con los, aparentemente mal enfocados, gastos en salud.

La Participación Popular y la Descentralización han sido exitosas en la movilización de la sociedad civil. El objetivo ahora debe cambiar a incrementar la eficiencia y el impacto igualitario del gasto público. Cuatro objetivos son: límites estrictos en la deuda subnacional, redefinición del rol de las prefecturas, modificación de los procesos políticos para reemplazar alcaldes, y la redefinición del rol de los Fondos (dentro de la política nacional de cofinanciamiento).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES.-

- La evolución del GASTO PÚBLICO en bolivianos constantes de 1990, en el período de 1980 a 1996, ha tenido una tendencia decreciente desde el año de 1980, hasta 1986, sin embargo a partir de 1987, el gasto público ha ido en aumento sostenido hasta 1995, registrándose una muy leve disminución en el año de 1996.
- En el período de estudio 1980-1996, desde agosto de 1985 se ha establecido los fundamentos de una forma de desarrollo de Libre Mercado, distinto al Capitalismo de Estado, el cual se practicaba antes de la promulgación del D.S. 21060.
- Desde 1980 los INGRESOS PÚBLICOS, han tenido una tendencia decreciente hasta el año de 1984, habiéndose recuperado significativamente en los años de 1985 y 1986 (años de estabilización de la economía); sin embargo, estos nuevamente volvieron a caer en el año de 1987, fecha a partir de la cual nuevamente tuvieron una tendencia creciente y sostenida hasta el año de 1995, registrándose una leve disminución en el año de 1996.
- Durante todo el período de estudio (1980-1996), han ocurrido déficits en las cuentas del gobierno, siendo los de menor magnitud los registrados en los años de 1986, 1995 y 1996. Como signo de la crisis económica que vivió el país se encuentra el agravamiento de los resultados en la cuenta de déficit público en los tres años de **crisis severa** (1982, 1983 y 1984).
- El año de 1985, debido al ajuste estructural que el gobierno de Víctor Paz E. llevó a cabo con la dictación del D.S. 21060 y en donde se sanearon las cuentas del gobierno, el déficit público disminuyó sustancialmente a niveles manejables, dando lugar, de este modo, a un período de estabilización. A partir del año de 1987, el gobierno ha optado por tener resultados de déficits relativamente "manejables" y uniformes, es decir, mantener una disciplina fiscal.
- El PIB, desde 1981 hasta 1986, ha tenido una tendencia recesiva; esto se relaciona con la severa crisis económica (1982-1984) y el período de estabilización (1985-1986) que tuvo que soportar el país.
- Aquí cabe decir que, en períodos de crisis y estabilización la evolución del PIB, es recesiva. Por otro lado, el presente trabajo de investigación mostró que, una vez lograda la estabilización, se produjo la recuperación lenta pero sostenida del PIB desde 1987 hasta 1996; en 1990 la evolución del PIB se recuperó a niveles de producción semejantes a los de 1980 y a partir de 1991 hasta 1996, la mencionada evolución muestra características de

una economía saneada con estabilidad. En suma, a partir de 1987 hasta 1996 el PIB entró en un franco proceso de recuperación.

- En el período de 1980 a 1986, tanto el PIB como el GASTO PUBLICO tuvieron una evolución "decreciente", tocando fondo ambos el año de 1986; sin embargo a partir de 1987 ambas variables comenzaron a tener una evolución ascendente. En conclusión, podemos decir que, ambas variables se relacionan positivamente durante todo el período de 1980 hasta 1996, es decir, a medida que el PIB disminuye también ocurre lo propio con el gasto público y viceversa.

- En los tres años de crisis 1982, 1983 y 1984 de la década del 80, conforme el déficit se agudizaba existió una tendencia recesiva del PIB, mientras que en los años de estabilización (1985-1986), a pesar de que el déficit público se recuperó, el PIB siguió con su tendencia recesiva. A partir de 1987, el gobierno ha seguido una política de mantener déficits públicos casi regulares, no traumáticos, como lo ocurrido en el período 1982-1984 en donde la tendencia del déficit público fue en continuo descenso, mientras que el PIB siguió con su continua recuperación año tras año desde 1987 hasta 1996. En suma, desde 1987 hasta 1996, la economía comenzó una etapa de crecimiento económico con estabilización, es decir, ausencia de hiperinflación y déficits públicos severos.

- En todo el período 1980-1996 se observaron déficits públicos. Es decir, no es suficiente que el gobierno realice mayores gastos para que el déficit público aumente, más bien, lo que ocurre es que los ingresos del gobierno en etapas de crisis disminuyen significativamente, de tal forma que esta disminución incide en los resultados de déficits por más que se recorten los gastos gubernamentales.

- En los años de estabilización, período 1985-1986 los ingresos del gobierno se recuperan y los gastos disminuyen ocasionando una disminución del déficit público; también a partir de 1987 hasta 1996, tanto los ingresos como los gastos públicos mantuvieron una tendencia regular creciente, lo cual también caracteriza al período de crecimiento del PIB.

- Para todo el período 1980-1996 existe una correlación positiva, es decir cuando el PIB declina, lo propio ocurre con el gasto público. Para el caso de Bolivia, en el período analizado, el país ha sufrido una crisis económica en los años de 1982, 1983 y 1984; en los años de 1985 y 1986 se ha establecido el cambio de la política económica alcanzando la estabilización; a partir de 1987 la economía ha seguido una tendencia de fortalecimiento hasta 1996, logrando el país crecimiento bajo estabilización. La característica de todo el período en alusión se fundamenta en el hecho de que el año de 1985, marca una referencia en el tiempo de un cambio de estilo de crecimiento económico, pues de un CAPITALISMO DE ESTADO, se pasó a un modelo de crecimiento de LIBRE MERCADO.

- El crecimiento del GASTO PUBLICO no afecta al crecimiento del PIB, en la medida que aquel dependa del aumento de los ingresos públicos recaudados vía impuestos, y la economía se desenvuelva dentro de un modelo de desarrollo económico de libre mercado.
- Para ambos períodos analizados existe una correlación **positiva** (ver valores y signos de coeficientes de X) entre el GASTO PUBLICO y el PRODUCTO INTERNO BRUTO, es decir, cuando el gasto público aumenta o disminuye también ocurre lo propio con el PIB.
- El gasto público en Bolivia, ha mantenido una declinación constante desde 1980 hasta 1986, habiendo ocurrido lo propio con el PIB; también se observa que conforme aumentaba el PIB desde 1987 hasta 1996, lo mismo ha ocurrido con el gasto público aunque en este último período **el ritmo de crecimiento del PIB ha sido mayor al ritmo de crecimiento del gasto público.**
- En el año de 1980, el gasto público ha sido el más alto de todo el período inclusive comparándolos al de los años de la década del 90, sin embargo para el mismo año el PIB de 1980, comparativamente es menor respecto p.e. a los años de 1994, 1995 y 1996.
- Bolivia en el período 1980-1984 ha vivido las postrimerías de un estilo de desarrollo caracterizado por un Capitalismo de Estado y crisis económica, ha estabilizado su economía en los años de 1985-1986 utilizando políticas de economía de Libre Mercado y finalmente ha entrado en un franco proceso de crecimiento económico desde 1987 hasta 1996, como resultado de la aplicación de la política antes mencionada; y lo que se observa en todo el análisis es que no hace falta realizar "grandes" desembolsos de "gasto público" para lograr un estable y sostenido crecimiento económico.
- La recuperación económica de Bolivia y el continuo ascenso de su PIB, después del período de estabilización 1985-1986, con gastos públicos por año menores a los del período de Capitalismo de Estado 1980-1984, y niveles del PIB mayores a los del período en alusión, evidencian que la Teoría Monetaria respecto a la relación del **gasto público con el PIB**, se verifica para el caso boliviano en el período 1980-1996.
- A partir de agosto de 1993, Bolivia ha iniciado una segunda fase de reformas estructurales, basadas principalmente en los procesos de Participación Popular, Reforma Educativa y Capitalización de las Empresas Públicas, en busca de conseguir un crecimiento sostenible a largo plazo, todo esto siguiendo los principios de un estilo de desarrollo de libre mercado.
- La capitalización tuvo como objeto generar una mayor inversión y transferencia de tecnología del exterior, incrementando el potencial exportador del país y permitiendo la sustitución de la propiedad estatal por la participación privada. Este proceso permitirá

liberar recursos estatales, para la inversión social e infraestructura, necesarios para asegurar un crecimiento económico de largo plazo.

- Los inversionistas recibieron el 50% de las acciones y la administración gerencial y el 50% restante de las acciones fueron distribuidas entre los ciudadanos bolivianos mayores de edad, constituyendo una masiva transferencia de propiedad y riqueza, buscando universalizar la cobertura de la seguridad social a largo plazo, promover el ahorro interno y mejorar las condiciones actuales de los jubilados. Además se espera que la capitalización atraerá nueva tecnología y una mejor administración para las empresas.
- El proceso de capitalización permitió incrementar los niveles de inversión a través de la inversión extranjera directa, pero además atrajo tecnología y know-how, y por ende, una más rápida recuperación de la actividad económica, elevando los ingresos fiscales de una forma más natural. En el caso de Bolivia, el incremento de las recaudaciones por concepto de pago de impuestos de las empresas capitalizadas dependerá de la expansión de la actividad de los socios estratégicos que capitalicen las empresas.
- La capitalización de las empresas públicas, con la participación de un socio estratégico y la distribución de acciones a través de los fondos de pensiones, puede ser una alternativa interesante para conseguir una operación eficiente de las empresas y una distribución equitativa de las acciones en función al limitado desarrollo del mercado de capitales en Bolivia. Sin embargo, se deben tomar algunas medidas sobre el funcionamiento de los fondos de pensiones, para que estos objetivos sean alcanzados. Además, si el proceso es exitoso se incrementará sustancialmente el ahorro interno del país y se incentivará el desarrollo del mercado de capitales.
- La capitalización no solamente atraerá directamente a la inversión extranjera, sino que al permitir el desarrollo de los sectores de infraestructura básica (telecomunicaciones, energía, transportes, mercados financieros) incentivará las inversiones de otras empresas internacionales o nacionales en sectores industriales, ya que los inversionistas toman en cuenta para sus decisiones, entre otros aspectos la existencia de la infraestructura básica mencionada.
- Durante los últimos años el Estado ha centrado su atención y los recursos de la inversión pública hacia los sectores sociales e infraestructura que manifiesta un nuevo rol del Estado en la promoción del desarrollo, sin involucrarse directamente en las actividades productivas.

5.2. RECOMENDACIONES.-

- Se recomienda realizar trabajos de investigación que tengan que ver con el GASTO PUBLICO, INGRESOS PÚBLICOS, FORMAS DE RECAUDACION DE IMPUESTOS,

INVERSION PÚBLICA y otros con el objetivo de analizar la estructura de gastos e ingresos del gobierno.

- Se recomienda realizar la correlación que existe entre el gasto público respecto al PIB, teniendo como referencia por lo menos una década anterior a la del 80, con el objeto de poner en evidencia empírica la teoría monetaria respecto a un modelo de desarrollo de CAPITALISMO DE ESTADO.
- Es importante que cada gobierno controle la estructura de sus ingresos, pues de estos dependerá también la estructura de gastos.
- Es necesario normar jurídicamente que los gastos del gobierno no excedan un determinado porcentaje del PIB, y que además evolucionen conforme lo realiza el PIB, con el objeto de que el gobierno no se vea tentado a "gastar" irresponsablemente más allá de lo debido, afectando negativamente a toda la población como ocurrió en los años de profunda crisis económica que vivió el país (1982, 1983, 1984 y parte de 1985).
- Para realizar cualquier análisis econométrico de relación entre el gasto público y el PIB, se tiene que tener en cuenta el modelo de política económica que lleva adelante cada gobierno de turno, con el fin de no cometer errores de interpretación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILO PEREZ, Eugenio. "El Producto, la Renta y el Gasto Nacionales". En Enciclopedia Práctica de Economía. Barcelona, 1985. Ediciones Orbis, S.A.
- BANCO MUNDIAL. "Bolivia Public Expenditure Review". Report No. 19232-BO. Junio 14, 1999.
- BASTIAT, Frederic. "La Ley". Centro de Estudios Económico Sociales. Guatemala, 1982.
- BASTIAT, Frederic. "Selección de Ensayos de Política Económica". Fundación de Estudios Económicos. Nueva York, 1975.
- CEDLA. "La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia". (Programa de Ajuste Estructural, Estudios e Investigaciones, No. 3). La Paz, 1992.
- DE LAS HERAS CARVAJAL, Fernando. "El Presupuesto y su Efecto en la Estabilidad Económica". La Paz, 1994.
- "Diccionario de Economía Política".
- DIULIO, Eugene A., Serie Schaum. "Macroeconomía". Bogotá, Colombia. Edit. McGraw-Hill Latinoamericana, S.A.
- DORNBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley. "Macroeconomía". Bogotá. Ed. McGraw-Hill. 1985.
- EVIA V., José Luis. "Política Fiscal e Inversión en Bolivia". Documento de Trabajo No. 06/92. IISEC-UCB. La Paz, junio de 1992.
- FRIEDMAN, Milton y Rose. "Libertad de Elegir". Barcelona. Ed. Orbis.
- GALDON BRUGAROLAS, Eugenio. "Los Ingresos Públicos". Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. 1985.
- GUJARATI, Damodar N. "Econometría Básica". México, 1981. Edit. McGraw-Hill Latinoamericana, S.A.
- ILDIS-UCB. "Aspectos Sociales de Diez Años de Ajuste". Marzo, 1996. La Paz.
- ILDIS. "Reflexiones sobre la Ley de Capitalización". Foro Económico 33. Abril, 1994.

- MEDEL CAMARA, Braulio. "Presupuesto y Déficit Público". En Enciclopedia Práctica de Economía. Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. 1983.
- MÜLLER Y ASOCIADOS. "Evaluación Económica 1996". Informe Confidencial. La Paz, Bolivia.
- MORALES, Juan Antonio. "Reformas Estructurales y Crecimiento Económico en Bolivia". Documento de Trabajo No. 04/91. IISEC-UCB. La Paz, abril de 1991.
- MORALES, Juan Antonio. " La Política Fiscal en la Post-Estabilización: Algunas Reflexiones del Caso Boliviano". Documento de Trabajo No. 03/91. IISEC-UCB. La Paz, marzo de 1991.
- MUSGRAVE, Richard A. "Criterios para la Tributación". En Enciclopedia Práctica de Economía. Ediciones Orbis, S.A. 1975.
- OLLER ARIÑO, José Luis. "El Estado como Problema Económico". Barcelona. Ediciones Orbis, S.A. 1986.
- RODRIGUEZ, Francisco y OTROS. "Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales". La Habana. Editora Política. 1984.
- SACHS, Jeffrey D. "Macroeconomía en la Economía Global". 1a. Edición. México. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. 1994. Cita tomada de G. W. Scully, "The Institutional Framework and Economic Development".
- SACHS, Jeffrey D. y LARRAIN, Felipe B. "Macroeconomía en la Economía Global". 1a. Edición. México. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. 1994.
- SALVATORE Dominick-SERIE SCHAUM. "Econometría". Bogota-Colombia, 1983. Edit. McGraw-Hill Latinoamericana, S.A.
- SELDON, Arthur y PENNANCE, F.G. "Diccionario de Economía". Barcelona, 1980. Ediciones Oikos-Tau, S.A.
- SOMERS, Harold M. "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". México. Fondo de Cultura Económica.
- SPIEGEL, Murray R., Serie SCHAUM. "Estadística". Bogotá, Colombia. Edit. McGraw-Hill Latinoamericana, S.A.
- STIGLITZ, Joseph E. "La Economía del Sector Público". Antoni Bosch, Editor, S.A. Barcelona. Octubre de 1992.

- TECLA, Alfredo. "Metodología de las Ciencias Sociales". Tomo II. México, 1980. Ed. Taller Abierto.
 - UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). "Dossier de Información de Estadísticas Económicas de Bolivia". Volumen No. 6. La Paz-Bolivia, 1996. Edit. GRAFISMA S.R.L.
 - UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). "Estadísticas Económicas de Bolivia". Volumen No. 7. La Paz-Bolivia, 1997.
 - UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). "Análisis Económico". Volumen No. 11. Abril, 1995.
-

A N E X O Nro. 1

INFORMACION BASICA PARA EL CALCULO DE VALORES CONSTANTES DE BASE 1990

FLUJO FINANCIERO: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

EN BOLIVIANOS CORRIENTES (hasta el 88)

EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES (del 89 al 96)

AÑOS	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS CORRIENTES	TRANSFE- RENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	TRANSFE- RENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	OTROS GASTOS	SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL
1980	49294	50328	0	-1034	546	9082	0	-8536	0	-9570
1981	53672	54864	0	-1192	913	9449	0	-8536	1952	-11680
1982	127446	131176	0	-3530	483	23857	0	-23374	30202	-57106
1983	324256	419844	0	-95588	2358	62041	0	-59683	93101	-248372
1984	4086238	6374237	0	-2287999	33463	865482	0	-832019	1799580	-4919598
1985	592892245	679154593	0	-86242348	3370896	95751547	0	-91880651	53762445	-231905444
1986	2177203893	2066995794	0	110208099	89435847	408834745	0	-319398898	0	-209190799
1987	2244074215	2402108929	0	-158034714	18285049	543625715	0	-525340666	0	-483375380
1988	2749695291	2622002224	0	127693067	91400000	841700000	0	-750300000	53300000	-675906933
1989	327530	319344	9005	17192	18971	106370	480	-86919	0	-69727
1990	409568	391213	12501	30856	28596	127500	551	-98354	0	-67498
1991	537420	501997	17872	53294	31744	166440	-47	-134743	0	-81449
1992	613954	574222	21757	61489	61210	220686	-444	-159920	0	-98431
1993	660409	652563	27625	35471	41403	224556	-701	-183854	0	-148583
1994	778949	719767	33231	92412	74528	247846	-1627	-174945	0	-82533
1995	892048	806644	39797	125201	81789	244653	-620	-183483	0	-58282
1996	968334	885697	48552	131189	104533	306054	-1308	-202829	0	-71640

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS

INFORMACION BASICA PARA EL CALCULO DE VALORES CONSTANTES DE BASE 1990

FLUJO FINANCIERO: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES

AÑOS	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	TRANSFERENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	OTROS GASTOS	SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	TOTAL INGRESOS	TOTAL GASTOS	AÑOS	PIB MILES DE BOLIVIANOS DE 1990	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1991=100	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1990=100
	19000															
1980	4.93	5.03	0.00	(0.10)	0.05	0.91	0.00	(0.85)	0.00	(0.96)	4.98	5.94	80	15,261,228	0.0007	0.0008
1981	5.37	5.49	0.00	(0.12)	0.09	0.94	0.00	(0.85)	8.20	(1.17)	5.46	6.43	81	15,303,291	0.0009	0.0011
1982	12.76	13.12	0.00	(0.35)	0.05	2.39	0.00	(2.34)	3.02	(5.71)	12.81	15.50	82	14,700,534	0.0020	0.0024
1983	32.43	41.98	8.00	(9.56)	0.24	6.20	0.00	(5.97)	9.31	(24.84)	32.66	48.19	83	14,106,321	0.0075	0.0091
1984	408.62	637.42	0.00	(228.80)	3.35	86.55	0.00	(83.20)	179.96	(491.96)	411.97	723.97	84	14,078,013	0.1038	0.1251
1985	59,289.22	67,915.46	0.00	(8,626.23)	387.09	9,575.15	0.00	(9,188.07)	5,376.24	(23,190.54)	59,676.31	77,490.61	85	13,842,011	12.3014	14.8208
1986	217,720.39	206,699.58	0.00	11,020.81	8,943.58	40,883.47	0.00	(31,939.89)	0.00	(20,919.08)	226,663.97	247,583.05	86	13,485,735	46.2947	55.7760
1987	224,407.42	240,210.89	0.00	(15,803.47)	1,828.50	54,362.57	0.00	(52,534.07)	0.00	(68,337.54)	226,235.93	294,573.46	87	13,817,953	53.0439	63.9074
1988	274,969.53	262,200.22	0.00	12,769.31	9,140.00	84,170.00	0.00	(75,030.00)	5,330.00	(67,590.69)	284,109.53	346,370.22	88	14,219,987	61.5319	74.1338
1989	327,530.00	319,344.00	9,005.00	17,192.00	18,971.00	106,370.00	480.00	(86,919.00)	0.00	(69,727.00)	346,501.00	425,714.00	89	14,758,943	70.8687	85.3828
1990	409,568.00	391,213.00	12,501.00	30,856.00	28,596.00	127,500.00	551.00	(98,354.00)	0.00	(67,498.00)	438,164.00	518,713.00	90	15,443,136	83.0012	100.0000
1991	537,420.00	501,997.00	17,872.00	53,294.00	31,744.00	166,440.00	(47.00)	(134,743.00)	0.00	(81,449.00)	569,164.00	668,437.00	91	16,256,453	100.7999	121.4438
1992	613,954.00	574,222.00	21,757.00	61,489.00	61,210.00	220,686.00	(444.00)	(159,920.00)	0.00	(98,431.00)	675,164.00	794,908.00	92	16,524,115	112.9596	136.0938
1993	660,409.00	652,563.00	27,625.00	35,471.00	41,403.00	224,556.00	(701.00)	(183,854.00)	0.00	(148,383.00)	701,812.00	877,119.00	93	17,229,578	122.5898	147.6963
1994	778,949.00	719,767.00	33,231.00	92,412.00	74,528.00	247,846.00	(1,627.00)	(174,945.00)	0.00	(82,533.00)	853,477.00	967,613.00	94	18,025,601	132.2425	159.3264
1995	892,048.00	806,644.00	39,797.00	125,201.00	81,789.00	264,653.00	(620.00)	(183,483.00)	0.00	(58,282.00)	973,837.00	1,071,297.00	95	18,709,720	145.7208	175.5647
1996	968,334.00	885,697.00	48,552.00	131,189.00	104,533.00	306,054.00	(1,308.00)	(202,829.00)	0.00	(71,640.00)	1,072,867.00	1,191,751.00	96	19,446,214	163.8333	197.3866

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS Y ELABORACION PROPIA

A N E X O Nro. 3

FLUJO FINANCIERO: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
EN BOLIVIANOS DE 1990

AÑOS	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS CORRIENTES	TRANSFER- ENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	TRANSFER- ENCIAS	SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	OTROS GASTOS	SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	TOTAL INGRESOS	TOTAL GASTOS	AÑOS	PIB MILES DE BOLIVIANOS DE 1990	INDICE BE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1991=100	INDICE BE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1990=100
	10000													1000		
1980	604,351.98	617,028.98	0.00	(12,677.00)	6,694.04	111,366.71	0.00	(104,652.67)	0.00	(117,329.66)	611,046.03	728,375.69	80	15,261,228	0.0007	0.0008
1981	497,747.75	508,802.21	0.00	(11,054.47)	8,467.05	87,628.90	0.00	(79,161.85)	18,102.62	(108,318.93)	506,214.80	596,431.12	81	15,303,291	0.0009	0.0011
1982	529,474.05	544,116.45	0.00	(14,642.40)	2,003.48	98,958.55	0.00	(96,955.07)	125,277.53	(236,874.99)	531,477.53	643,074.99	82	14,700,534	0.0020	0.0024
1983	358,132.39	463,706.87	0.00	(105,574.48)	2,604.35	68,522.68	0.00	(65,918.33)	102,827.65	(274,320.47)	360,736.74	532,229.55	83	14,106,321	0.0075	0.0091
1984	326,705.52	509,637.09	0.00	(182,931.56)	2,675.46	69,197.57	0.00	(66,522.12)	143,881.18	(393,334.86)	329,380.98	578,834.66	84	14,078,013	0.1038	0.1251
1985	400,041.01	458,244.64	0.00	(58,203.62)	2,611.80	64,606.25	0.00	(61,994.45)	36,275.03	(156,473.10)	402,652.81	522,850.89	85	13,842,011	12.3014	14.8208
1986	390,348.13	370,589.06	0.00	19,759.07	16,034.84	73,299.46	0.00	(57,264.62)	0.00	(37,505.55)	406,382.97	443,888.53	86	13,485,735	46.2947	55.7760
1987	351,144.88	375,873.60	0.00	(24,728.72)	2,861.18	85,064.65	0.00	(82,203.47)	0.00	(106,932.19)	354,006.06	460,938.24	87	13,817,953	53.0439	63.9074
1988	370,910.04	353,685.35	0.00	17,224.69	12,329.07	113,538.03	0.00	(101,208.96)	7,189.71	(91,173.98)	383,239.10	467,223.38	88	14,219,987	61.5319	74.1338
1989	383,602.07	374,014.65	10,546.63	20,135.21	22,218.77	124,580.20	562.17	(101,799.25)	0.00	(81,664.04)	405,820.84	498,594.85	89	14,758,943	70.8687	85.3828
1990	409,568.00	391,213.00	12,501.00	30,856.00	28,596.00	127,500.00	551.00	(98,354.00)	0.00	(67,498.00)	438,164.00	518,713.00	90	15,443,136	83.0012	100.0000
1991	442,525.67	413,357.45	14,716.27	43,883.67	26,138.84	137,051.05	(38.70)	(110,950.91)	0.00	(67,067.24)	468,664.51	550,408.50	91	16,256,453	100.7999	121.4438
1992	451,125.47	421,930.91	15,986.76	45,181.32	44,976.32	162,157.22	(326.25)	(117,507.15)	0.00	(72,325.83)	496,101.79	584,088.14	92	16,524,115	112.9596	136.0738
1993	447,139.73	441,827.48	18,703.92	24,016.17	28,032.52	152,038.98	(474.62)	(124,481.08)	0.00	(100,464.92)	475,172.25	593,866.46	93	17,229,578	122.5898	147.6963
1994	488,901.37	451,756.24	20,857.18	58,001.68	46,776.93	155,558.64	(1,021.17)	(109,802.89)	0.00	(51,801.20)	535,678.30	607,314.88	94	18,025,601	132.2425	159.3264
1995	508,102.27	459,456.95	22,668.00	71,313.33	46,586.26	150,743.90	(353.15)	(104,510.22)	0.00	(33,196.89)	554,688.53	610,200.84	95	18,709,720	145.7208	175.5647
1996	490,577.39	448,711.84	24,597.42	66,462.97	52,958.51	155,053.08	(662.66)	(102,757.23)	0.00	(36,294.26)	543,535.91	603,764.92	96	19,446,214	163.8333	197.3866

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS Y ELABORACION PROPIA

A N E X O Nro. 4

INFORMACION BASICA PARA EL CALCULO DE VALORES CONSTANTES DE BASE 1990

INVERSION PUBLICA POR SECTORES

EN MILES DE DOLARES

ANOS	SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTRUCTURA	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS
1987	89355	101304	21957	27757
1988	105141	135503	27501	31282
1989	105167	124186	26156	37238
1990	102684	88462	26731	57969
1991	121563	119938	57286	37025
1992	121139	185345	74957	84666
1993	98671	210420	39704	84697
1994	108238	197069	37446	129136
1995	63713	166709	53129	183846
1996	58467	193690	38081	239387

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS

A N E X O Nro. 5

INFORMACION BASICA PARA EL CALCULO DE VALORES CONSTANTES DE BASE 1990

INVERSION PUBLICA POR SECTORES (En Miles de Bolivianos Corrientes)
Y EL TIPO DE CAMBIO ANUAL (Unidades por 1 \$us.)

AÑOS	SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTR.	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS	TIPO DE CAMBIO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1991=100	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1990=100
1987	184,071.30	208,686.24	45,231.42	57,179.42	2.06	53.0439	63.9074
1988	247,081.35	318,432.05	64,627.35	73,512.70	2.35	61.5319	74.1338
1989	282,899.23	334,060.34	70,359.64	100,170.22	2.69	70.8687	85.3828
1990	325,508.28	280,424.54	84,737.27	183,761.73	3.17	83.0012	100.0000
1991	435,195.54	429,378.04	205,083.88	132,549.50	3.58	100.7999	121.4438
1992	473,653.49	724,698.95	293,081.87	331,044.06	3.91	112.9596	136.0938
1993	421,325.17	898,493.40	169,536.08	361,656.19	4.27	122.5898	147.6963
1994	501,141.94	912,429.47	173,374.98	597,899.68	4.63	132.2425	159.3260
1995	306,459.53	801,870.29	255,550.49	884,299.26	4.81	145.7208	175.5646
1996	297,012.36	983,945.20	193,451.48	1,216,085.96	5.08	163.8333	197.3866

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS Y ELABORACION PROPIA

INVERSION PUBLICA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
(EN MILES DE BOLIVIANOS DE 1990)

AÑOS	I N V E R S I O N P U B L I C A					AÑOS	P R O D U C T O I N T E R N O B R U T O				
	SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTR.	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS	TOTAL		SECTOR EXTRACTIVO	SECTOR INFRAESTR.	SECTOR ELECTR. GAS Y AGUA	SECTOR SERVICIOS	TOTAL
1987	288,028.326	326,544.922	70,776.542	89,472.354	774,822.144	1987	1,129,516	1,232,289	211,268	534,257	3,107,330
1988	333,291.303	429,537.206	87,176.688	99,162.254	949,167.450	1988	1,283,767	1,267,511	221,976	549,910	3,323,164
1989	331,330.656	391,250.381	82,404.981	117,319.035	922,305.052	1989	1,469,702	1,365,329	235,462	576,043	3,646,536
1990	325,508.280	280,424.540	84,737.270	183,761.730	874,431.820	1990	1,581,913	1,439,094	248,417	592,802	3,862,226
1991	358,351.382	353,561.101	168,871.427	109,144.723	989,928.633	1991	1,617,376	1,533,336	265,879	616,037	4,032,628
1992	348,034.470	532,499.433	215,352.775	243,246.902	1,339,133.579	1992	1,638,921	1,604,267	278,237	646,319	4,167,744
1993	285,264.471	608,338.316	114,786.924	244,864.701	1,253,254.411	1993	1,734,838	1,674,804	321,471	676,778	4,407,891
1994	314,538.753	572,680.920	108,817.773	375,268.172	1,371,305.618	1994	1,799,101	1,773,429	355,913	698,574	4,627,017
1995	174,556.519	456,737.914	145,559.200	503,688.694	1,280,542.327	1995	1,949,485	1,853,195	384,792	712,369	4,899,761
1996	150,472.409	498,486.341	98,006.393	616,093.499	1,363,058.642	1996	1,923,665	1,944,309	418,125	735,512	5,021,611

FUENTE: UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS Y ELABORACION PROPIA

A N E X O Nro. 7

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
(TASAS DE VARIACIÓN PERIÓDICA ANTERIOR)

I N V E R S I Ó N P Ú B L I C A					P R O D U C T O I N T E R N O B R U T O						
Ñ A Ñ O S	SECTO R EXTRACTIVO	SECTO R INFRAESTR.	SECTO R GAS Y AGUA	SECTO R ELECTR. SERVICIOS	TOTAL	Ñ A Ñ O S	SECTO R EXTRACTIVO	SECTO R INFRAESTR.	SECTO R GAS Y AGUA	SECTO R ELECTR. SERVICIOS	TOTAL
1988	0.157	0.315	0.232	0.108	0.225	1988	B.137	0.829	B.051	0.029	0.069
1989	-0.006	-0.089	-0.055	0.183	-0.028	1989	0.145	0.077	0.061	0.048	0.097
1990	-0.018	-0.283	0.028	0.566	-0.052	1990	0.076	0.054	0.055	0.029	0.059
1991	0.101	0.261	0.993	-0.406	0.132	1991	0.022	0.065	0.070	0.039	0.044
1992	-0.029	0.506	0.275	1.229	0.353	1992	0.013	0.046	0.046	0.049	0.034
1993	-0.180	0.142	-0.467	0.007	-0.064	1993	0.059	0.044	0.155	0.047	0.058
1994	0.103	-0.059	-0.052	0.533	0.094	1994	0.037	0.059	0.107	0.032	0.050
1995	-0.445	-0.202	0.338	0.342	-0.066	1995	0.084	0.045	0.081	0.020	0.059
1996	-0.138	0.091	-0.327	0.223	0.064	1996	-0.013	0.049	0.087	0.032	0.025

FUENTE: UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y ELABORACIÓN PRBP1A