

LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA ECONOMÍA. REVISANDO LOS FUNDAMENTOS Y LAS EXPERIENCIAS

Angélica Tacuba Santos ¹

INFORMACIÓN

Recepción: 13-11-2016
Aceptado : 25-12-2016
Publicado : 30-12-2016

Resumen

El propósito del presente artículo es hacer un breve análisis de las funciones del presupuesto público como instrumento estratégico del Estado. El estancamiento y la desigualdad de las economías en desarrollo, aunado a la continuidad del ajuste fiscal en la mayoría de ellas, conduce a revisar los fundamentos a partir de los cuales se interpreta el rol del presupuesto en la economía. Los cimientos son ubicados desde Adam Smith en su análisis de los deberes del Estado bajo el esquema de libre mercado, en Keynes en su argumento de la provisión de bienes técnicamente sociales vía la inversión pública y, en una perspectiva propia de las finanzas públicas, en Richard Musgrave en su estudio de las tareas de asignación económica y distribución del ingreso que corresponden tanto al gasto público como a los impuestos.

La necesidad de regresar a los fundamentos se explica por dos razones centrales. La primera tiene que ver con la importancia del presupuesto en la demanda agregada de cualquier país cuyas oscilaciones en cantidad y calidad, afectan en algún grado su comportamiento. La segunda, con la magnitud de los problemas económicos y sociales de los países en desarrollo dado que su solución depende, en buena parte, de los programas gubernamentales.

El enfoque es cualitativo y es parte de la línea de investigación relacionada con el papel del Estado en el desarrollo.

La revisión de los autores citados, lleva a establecer que hay cuando menos dos funciones del presupuesto que se juzgan categóricas en términos teóricos, e irremplazables a nivel práctico: 1) la promoción del crecimiento; 2) la redistribución del ingreso. A éstas se suma una tercera cuya intensidad depende del régimen de desarrollo que siga cada país y del uso del presupuesto para fines de control inflacionario; es la función relacionada con la estabilidad macroeconómica.

Palabras clave (5)

Estado, presupuesto público, crecimiento,

¹ Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Estado y desarrollo. angyta@comunidad.unam.mx; angysan_t@hotmail.com

Área o lugar de trabajo:

Consultor Externo para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Representación México.

Abstract

The purpose of this paper is a brief analysis of the functions of the public budget as a strategic tool of the state. Estagnación and inequality in developing economies, coupled with the continued fiscal adjustment in most of them, leads to review the basics from which the role of the budget in the economy is interpreted. The foundations are placed from Adam Smith in his analysis of the State's obligations under the scheme free market, Keynes in his argument for the provision of goods technically social via public investment and in a proper perspective of public finance, in Richard Musgrave in his study of the tasks of economic allocation and income distribution that correspond both to public spending, and taxes.

The need to return to basics is explained by two main reasons. The first has to do with the importance of the budget in aggregate demand of any country and whose fluctuations in quantity and quality, to some degree affect their behavior. The second, with the magnitude of the economic and social problems of developing countries whose solution depends largely on government programs.

The approach is qualitative and is part of the line of research related to the role of the state in development.

The review of the authors cited, leads to establish that there are at least two functions of the budget that are deemed categorical in theoretical terms, and irreplaceable practical level: 1) promoting growth; 2) income redistribution. To these a third whose intensity depends on the rate of development that follow each country and the use of the budget for inflation control purposes it adds; It is the function related to macroeconomic stability.

Keywords

State, Public Budget, growth

Introducción

El carácter de las finanzas públicas en materia de planeación estratégica proviene de la naturaleza social del Estado. El Estado funge como proveedor de bienestar por medio de la provisión de bienes y servicios públicos. El presupuesto es un instrumento público de índole económica (asignación de recursos y realización de inversión), y política (interacción de los diferentes actores en su conformación y ejercicio).

El gobierno como poder supremo que rige al Estado y conjunto de órganos encargados de conducir a la comunidad al logro de sus fines esenciales, obtiene su legitimidad por el cumplimiento de la justicia social (Serrano, 2001). Las actividades públicas producen una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares al Estado, y de éste a la colectividad originándose una serie de cambios en la producción y la distribución de la riqueza, por lo que la máxima ventaja consiste en que este proceso se traduzca en el mayor beneficio posible para la sociedad. Presupuestar significa planear estratégicamente, definir los objetivos sociales, el tipo de políticas a ejercer, y el uso y disposición de los recursos (Lyden y Miller, 1983).

El tema inicia en la Sección I y II reposicionando el papel del presupuesto público al resaltar su carácter instrumental y las funciones que cumple en todo proceso económico. Para ello, se recurre a los planteamientos de dos grandes clásicos de la economía, quienes, establecieron los criterios más concordantes con su visión acerca del papel del Estado. Nos referimos a Adam Smith, el padre de la economía y de la microeconomía, y a Keynes considerado el padre de la macroeconomía. Un tercer clásico en el campo de las finanzas públicas -quizá el más importante- es Richard Musgrave quien determinó las funciones del presupuesto público alineándolas a los límites de intervención estatal así conferidos por Adam Smith y Keynes. Musgrave clasificó tres funciones presupuestarias concordantes con los atributos del Estado y con los propósitos de la economía como ciencia: 1) asignación de recursos; 2) distribución del ingreso; 3) estabilidad macroeconómica (Musgrave, 1973). Enseguida, en la Sección III, se revisa la experiencia mexicana, uno de los casos más emblemáticos de la redefinición del papel del Estado en la economía a partir de su inserción al modelo neoliberal.

I. Fundamentos

Adam Smith

La concepción de estructura económica de Adam Smith estuvo fundada sobre la libertad individual y su expresión a través del libre comercio. Éste era visto como un producto histórico no intencionado resultado de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades humanas. El concepto de *fallas de mercado* no se encuentra en su obra, pero su visión en cuanto a la competencia se aleja del estereotipo ortodoxo de la escuela neoclásica y es más concordante con la teoría institucional al reconocer que el egoísmo como conducta humana intrínseca y base de la libertad individual, tiende a contraponer las acciones de los individuos.² En consecuencia, la estructura económica precisa de una autoridad mediadora que: 1) Garantice que las acciones de unos no injurien a los otros en su vida, propiedad y contrato; 2) Promueva las acciones tendientes a la riqueza y grandeza de la nación (Smith, 2002). Esa institución, es el Estado.

Siempre que sea para ampliar el mercado, la participación del Estado es aceptada por Smith. Su pensamiento no tiene un matiz radicalizado acerca del mercado aunque lo defiende como el sistema que mejor se adapta a la naturaleza egoísta del ser humano. Sin embargo, en una interpretación tergiversada de la libertad, la implicación de su esquema de armonía social universal donde el egoísmo individual contribuye al bienestar general resultó en un radicalismo económico que parece disculpar toda clase de vicios en las esferas privada y pública. El análisis de Smith tuvo un *efecto no intencionado* que la escuela neoclásica ortodoxa explotó al exaltar en extremo el interés individual como base para el funcionamiento de la economía real, al mismo tiempo que, restringió la intervención estatal por considerarla perturbadora para ese entramado armónico llamado mercado.³

² “En cualquier caso, los teóricos clásicos contemporáneos son más intrépidos que sus predecesores al suponer que el mundo económico puede describirse en términos de mercados competitivos de ofertas y demandas, derivadas de la maximización de la utilidad y los beneficios, que se vacían continuamente. Esta ola de confianza no se basa, hasta donde yo puedo conocer, en nueva evidencia empírica del supuesto. Se basa más bien en la sensación de que este modelo es la única alternativa posible (...) los teóricos más viejos, incluso Pigou, fueron más prudentes. Aun cuando creyeran que existían fuertes tendencias hacia el equilibrio walrasiano, no esperaban que los mercados se vaciasen simultáneamente en cada momento del tiempo” (Tobin, 1980).

³ En su estudio de las relaciones humanas, Smith distingue los efectos intencionados de los no intencionados de una acción. Los efectos intencionados hacen parte de la acción misma. Los *efectos no intencionados* la rebasan porque el actor no los puede prever ni considerar. Es el segundo caso el que podría aplicarse al planteamiento de Smith y sus implicaciones en la evolución de la teoría económica. En ese sentido, uno de los fundamentos de la economía neoclásica es el “*individualismo metodológico*” referido a la existencia de individuos como “*agentes económicos*” que maximizan utilidad o beneficios en una economía que oscila alrededor de un punto de equilibrio general (equilibrio walrasiano). Se asume que estos agentes toman decisiones en base a la información perfecta que el mercado brinda, supuestos que se alejan de la realidad conocida.

Los aportes de Smith en relación a las funciones del presupuesto público como instrumento del Estado, resaltarían en primer lugar, la definición de economía política como rama de Estado.⁴ En una visión poco conocida del padre de la Economía, ésta era considerada como una rama de la ciencia del legislador o del estadista con dos objetivos: el primero, suministrar al pueblo abundante ingreso y subsistencia y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo, proveer al Estado de rentas suficientes para la prestación de los servicios públicos (Smith 2002, 539-540) (Gutiérrez 1998, 133-134).

En las acciones del Estado tendientes a promover la riqueza de la nación que Smith sugiere (2002, 684-686) se pueden encontrar un sinnúmero de programas públicos financiados con erogaciones presupuestarias. Estas acciones son las siguientes:

1. La protección a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades;
2. La protección de cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma;
3. El deber de edificar instituciones y obras públicas destinadas a facilitar el comercio y la educación del pueblo.

Smith determinó un marco de acción aceptable para el Estado tanto en su Teoría de los sentimientos morales (1759) como en la Riqueza de las naciones (1776). A pesar de su defensa del capitalismo y del liberalismo, en ningún apartado de la obra de Smith aparece un sujeto privado de sentimientos y consideración hacia los demás como se ha proyectado en una mala interpretación de sus ideas. Por el contrario, a su visión de libertad económica, Smith, sobrepone otros valores como la prudencia, virtud, que en el camino de la riqueza enseña, frugalidad, sacrificio, industriiosidad, honestidad, así como, privación de bienes presentes en pro de los futuros. La benevolencia como consideración hacia los demás, la justicia como artificio social para mediar las acciones de los sujetos y el autodomínio como máxima virtud que permite actuar prudentemente con benevolencia y justicia en todo, son las virtudes por excelencia que todo ser humano, debe cultivar en el camino de la libertad y la satisfacción de sus propios intereses, es

⁴ El nombre original de la Economía, era Economía Política.

decir, al interior de un sistema que responde bien a la esencia humana de producir e intercambiar (Gutiérrez, 1988).

Una vez que en la evolución social las instituciones creadas se alinean a la naturaleza del hombre -el Estado primordialmente-, éstas se orientan a fomentar la competencia y el libre comercio. En la visión de Smith, el prohibir a un pueblo sacar el máximo partido a su producción, o invertir su capital en lo que juzgue más conveniente es una violación manifiesta de los derechos más sagrados, pero este curso de ninguna manera prescinde de instituciones (Smith, 2002).

Una síntesis de los fundamentos encontrados en Smith acerca del papel del Estado en el sistema económico destacaría: 1) la libertad como atributo natural del ser humano y un Estado salvaguarda de ella; 2) el carácter individualista en la satisfacción de necesidades, y un Estado impulsor de la expansión del mercado; 3) satisfacción de necesidades mediante la división del trabajo, la especialización y el intercambio; 4) instituciones y leyes a favor de la libertad de producir, emprender y comercializar.

Keynes

La principal diferencia entre Keynes y la escuela clásica de la economía -a la que pertenece Smith- estuvo en distinguir el comportamiento de individuos aislados y egoístas de las instituciones colectivas, entre las que sobresale el Estado. La base filosófica de su teoría macroeconómica fue la defensa del capitalismo y su rechazo hacia el socialismo como cura a sus males los cuales resumió en la incapacidad de procurar la ocupación plena y la arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos (Keynes, 2000).

Keynes rechazó enfáticamente al socialismo en tanto que remedio económico de los problemas del capitalismo. Solía decir que tanto los economistas clásicos como los socialistas creían en las mismas leyes económicas, pero mientras que los primeros las consideraban ciertas e inevitables, los segundos las consideraban ciertas e intolerables (Skidelski 1998, 82).⁵

⁵ Cuando Keynes se refería a la escuela clásica de la economía aludía al conjunto de pensamientos expuestos por Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, William Petty, Jean Baptiste Say, Alfred Marshall y John Stuart Mill.

En la teoría keynesiana el impacto de la inversión pública o gasto de gobierno sobre el crecimiento encontró un respaldo consistente al ubicarlo como un elemento de la demanda agregada, junto a la inversión privada, el consumo y el comercio exterior.⁶ Tan fue así que en los años cuarenta se dio lugar a una etapa de planeación económica con fuerte presencia del Estado. Respecto a la redistribución del ingreso, Keynes siempre la miró como un elemento de la estabilización macroeconómica y bajo la visión de manejo de la demanda agregada, como un medio para facilitar la liquidez y activar el multiplicador del consumo, más no como un ideal socialista, pues él era un decidido partidario del capitalismo (Skidelski, 1998).

En las fronteras Estado y mercado, la economía keynesiana hizo un aporte fundamental al análisis presupuestario al asignar al Estado una agenda centrada en la provisión de *bienes técnicamente sociales* en referencia a aquellos que sólo esa entidad podía proporcionar:

“La agenda del Estado más importante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. Lo importante para el Gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto.” (Banco Mundial 1960, citado en Novelo 1997, 145).

En el legado de Keynes encontramos un sinnúmero de contribuciones referentes a la crítica de los supuestos de la economía clásica (pleno empleo y tendencia natural al equilibrio principalmente), causas del paro y manejo de la tasa de interés para incentivar la inversión. No obstante, puesto que lo que se busca es rescatar lo aplicable a las funciones del presupuesto, es suficiente tener presente que: 1) Keynes era un prosélito del capitalismo; 2) precisó una agenda del Estado en dicho sistema; 3) definió la ecuación de demanda agregada dejando un lugar para la inversión pública; 4) admitió el impacto que las operaciones presupuestarias podrían -vía la demanda agregada- tener sobre el crecimiento de los países.

⁶ Demanda agregada= inversión + consumo + gasto de gobierno + exportaciones.

Musgrave

Richard Musgrave es uno de los teóricos más importantes de las finanzas públicas; su teoría se enmarca dentro del mercado al igual que la de Smith y Keynes. Su análisis es macroeconómico y, bajo ese argumento, puede decirse que fue quien logró refinar el estudio previamente introducido por Keynes acerca de la actividad gubernamental.⁷

Para Musgrave el mercado suponía grados variables de ineficiencia en la asignación de recursos que surgían paralelamente a la satisfacción de necesidades privadas. Según la gravedad de éstas, era deseable y factible una actividad correctiva por parte del Estado (Musgrave, 1973). Es con esta contribución, que el significado de fallas de mercado se perfeccionó y tomó formas específicas: monopolio, externalidades, bienes públicos. Pero además, se estructuró una respuesta en lo concerniente al presupuesto público al asignarle tres funciones que lo dotaron de rasgos instrumentales y complementarios al sistema (Musgrave, 1973):

1. Asignación de recursos
2. Redistribución del ingreso
3. Estabilización macroeconómica.

La función *asignación* estaría encargada de cubrir las necesidades sociales a través de la captación de impuestos y su posterior inversión en bienes y servicios públicos suministrados libres de carga directa al consumidor, es decir, sin un precio como los bienes intercambiados en el mercado. Se relaciona con el gasto en los sectores económicos y con las modificaciones generadas en la utilización de los factores productivos (tierra, trabajo y capital). Este tipo de inversión pública puede tomar formas directas vía la creación de empresas públicas, o, indirectas, a través de programas de fomento industrial o de servicios. De igual manera, puede incluir beneficios impositivos para determinados sectores a fin de incentivar las inversiones privadas.

⁷ Richard Musgrave, fue uno de los clásicos de las finanzas públicas que estudió ampliamente los aspectos de la economía pública desde una visión heterodoxa del mercado y utilizando los fundamentos de la macroeconomía keynesiana.

La *redistribución* realizaría ajustes en el reparto de la riqueza determinada por el mercado. Ya sea aumentando el ingreso de algunos vía transferencias sociales y reduciendo el de otros vía impuestos (impuestos progresivos o en proporción a la renta), el Estado o, más particularmente, la política presupuestaria, cumpliría con esta función.

La *estabilización macroeconómica* por su parte, haría de medio para contrarrestar los efectos de las crisis y de los auges a lo largo de los ciclos económicos; en otras palabras, elevaría el nivel de demanda agregada por medio del déficit fiscal en situación de crisis (políticas contracíclicas asociadas a aumentos del gasto público) y la reduciría por medio del superávit en situación de auge (reducción del gasto). En la práctica, esta función debería lograrse sin contradecir a las otras dos: la asignación económica y la aplicación de ajustes distributivos (Musgrave, 1973).

En la perspectiva de Musgrave, estas tres funciones fomentarían la eficiencia, la equidad y el crecimiento con estabilidad a largo plazo. Por estas vías el presupuesto cumpliría sus tareas fundamentales: promoción de la actividad económica mediante la inversión en los diferentes sectores productivos; realización de ajustes en la distribución del ingreso instrumentando diversidad de programas sociales e impuestos, y estabilización económica a través de políticas deficitarias o contractivas en fases de crisis y auge. Una puntualización respecto a la función de estabilización macroeconómica es que Musgrave no la analizó como se entiende actualmente; es decir, no a partir del control inflacionario por encima de cualquier otro objetivo (incluyendo el del crecimiento) y totalmente desconectada de las fases del ciclo económico. La política presupuestaria sólo se mantendría inhabilitada en casos de auge para evitar presiones inflacionarias por la vía del gasto, pero cumpliría fehacientemente con sus funciones en los casos de recesión y crisis.

El planteamiento de Musgrave sobrelleva un reconocimiento a la magnitud de los desafíos que enfrenta el presupuesto en economías con experiencias recesivas recurrentes y en las que la desigualdad es un asunto estructural; por ello mismo, le da un peso significativo a la calidad del gasto. En realidad, no hay un planteamiento de Musgrave ni a favor de incrementos del gasto o de reducciones injustificadas, ni sólo por apelar a principios ideológicos; su argumento es que el mayor problema hacendario consiste en manejar la política fiscal de forma que sus objetivos,

incluyendo los aspectos de promoción del crecimiento, redistribución y estabilización sean satisfechos simultáneamente. Por la naturaleza del presupuesto como un problema de asignación, el peligro de la ineficiencia puede darse tanto con gastos excesivos como con gastos insuficientes (Musgrave, 1973) .

II. Promoción del crecimiento, redistribución del ingreso y estabilización macroeconómica como funciones del presupuesto público

Los aportes de Adam Smith, John Maynard Keynes y Richard Musgrave robustecen la idea de participación del Estado en la economía. Desde diferentes ángulos y contextos sus propuestas analizan las funciones que el presupuesto público cumple en el sistema. Como Smith y Keynes, Musgrave comparte la devoción hacia el mercado como el mejor medio de asignación de recursos, pero reconoce que su funcionamiento no es óptimo en el sentido de generar bienestar permanente y para todos.

En un planteamiento que refuerza la idea de Musgrave en cuanto a la promoción del crecimiento como función del presupuesto, pero desde el ángulo más global, como función del Estado, Smith identifica en las acciones tendientes a promover la riqueza de la nación: el deber del Soberano (Estado) de edificar y mantener obras e instituciones públicas que jamás será el interés de ningún individuo edificar (puesto que el beneficio no podría reponer el coste) pero que son necesarias para extender el mercado (Smith, 2002).

En cuanto a Keynes, la idea de la provisión de bienes técnicamente sociales asociada al Estado y su efecto sobre la demanda agregada, tiene un fuerte vínculo con las funciones de promoción económica y redistribución del ingreso, determinadas por Musgrave: las operaciones presupuestarias tienen impacto sobre la demanda agregada, y los cambios en el nivel de demanda agregada afectan los niveles de empleo y de precios. El presupuesto influye el comportamiento macroeconómico a medida que el gasto se expande o contrae en cada fase del ciclo económico, pero es también un instrumento que afecta las tasas de crecimiento en el largo plazo, muy especialmente al destinar fondos a la creación de infraestructuras y de fomento al comercio (Musgrave y Musgrave, 1992).

Una primera consideración sobre los aportes de Smith, Keynes y Musgrave es que el mercado precisa de la participación del Estado porque existen bienes que no es de su competencia suministrar en tanto no obedecen a la lógica del intercambio monetario y lucrativo. En el caso de Smith, el mercado es superior a cualquier otro sistema pero no sin la participación del Estado; en Keynes, de igual manera, pero con un Estado mucho más activo regulando la política fiscal y monetaria; en Musgrave, el instrumento del Estado para propósitos de desarrollo es el presupuesto público por la vía de sus tres funciones.

La segunda, gira alrededor de la coparticipación mercado y Estado en la provisión de bienes. En lo que corresponde al Estado, *bienes públicos*: aquellos que el mercado es incapaz de producir porque no hay correspondencia entre los costes y la recuperación de la inversión (no hay interés de producirlos por los particulares), ya que son bienes cuya imposibilidad de fijar un precio es consecuencia del consumo colectivo y no individual.

El presupuesto entra para proveer los bienes públicos que el sector privado no produce gracias a un conjunto de programas productivos, sociales y colectivos contenidos en el presupuesto y cuyo fin primordial es el bienestar social (infraestructura carretera, de caminos, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, salud, educación, apoyos a adultos mayores, fomento al empleo, programas de alimentación y nutrición, etc.). La inversión pública en esos rubros, estimula el circuito del multiplicador del gasto (empleo, ingreso, consumo) y, contribuye así, a fomentar el crecimiento. Simultáneamente, los programas de naturaleza social favorecen la redistribución del ingreso gracias a programas de transferencias directas a individuos o que incluyen acciones de estímulo al empleo, inversiones en salud, educación, nutrición, infraestructura familiar y productiva, etc.

Desde el ángulo económico, el presupuesto es la herramienta del Estado para el cumplimiento de los fines sociales; desde el político, es una agenda institucional (Meny y Thoenig, 1992). Hablando de su acción colectiva, el presupuesto como herramienta pública da a la sociedad la oportunidad de definir conjuntamente las soluciones a los problemas sociales y el gobierno como poder supremo que rige al Estado y conjunto de órganos encargados de conducir a la comunidad

al logro de sus fines esenciales, obtiene su legitimidad por el cumplimiento de la justicia social (Serrano, 2001).

La señal más cercana al actuar del Estado y de la eficacia del presupuesto es el patrón de desarrollo. Si es equitativo, es concordante con los principios de la constitución del Estado y de su rol en la economía, si no lo es, es contradictorio; el patrón de desarrollo de un país es el marco de referencia desde el cual se evalúa el cumplimiento de los objetivos colectivos del Estado y de su capacidad para proveer los bienes que el mercado no produce. Desde una visión más operativa, la eficiencia del presupuesto público se mide por el uso de los recursos para los fines establecidos y por el control de las tareas de cada departamento o institución subordinadas a los planes y políticas de desarrollo. Las funciones del presupuesto que promueven el crecimiento y cumplen con la redistribución del ingreso y la riqueza, operan con mayor o menor intensidad en función del régimen político y económico que siga cada país, de los lineamientos en cuanto al tipo de programas a ejercer y de la heterogeneidad propia de los problemas sociales; pero son irremplazables (Lyden y Miller, 1983).

La disposición entra vigorosa a un mundo donde los países en desarrollo experimentan un crecimiento insuficiente para garantizar, en palabras de Musgrave, la armonía entre la redistribución del ingreso, el aliento de la actividad económica y la estabilidad macroeconómica. El experimento de restringir la participación del Estado para seguir lineamientos ideológicos del modelo liberal llevado al extremo, ha impuesto esquemas totalizadores y homogéneos a espacios heterogéneos lo que, en palabras de Hirschman, los ha conducido a seguir patrones universales de desarrollo o modelos teóricos sin considerar el entorno y, al mismo tiempo, los ha llevado al complejo del fracaso o la *fracasomanía*, un trastorno que incapacita a las naciones para moldear y aprender de su propia experiencia (Hirschman, 1989).⁸

⁸ El complejo de la *fracasomanía* que Hirschman percibió en los países latinoamericanos al observar que acostumbraban a hacer condenaciones generales de su propia realidad, los volvió incapaces de aprender de su experiencia y de construir soluciones desde ella misma. Esa debilidad la aprovecharon los “*economistas visitantes*” que tenían el hábito de dar en forma perentoria consejos y recetas apelando a principios y remedios universalmente válidos después de un reconocimiento mínimo del paciente. La moraleja de Hirschman es que los modelos de desarrollo homogéneos no pueden imponerse a países diferentes, con poblaciones, culturas y riqueza diferentes.

III. Breve revisión de la experiencia mexicana

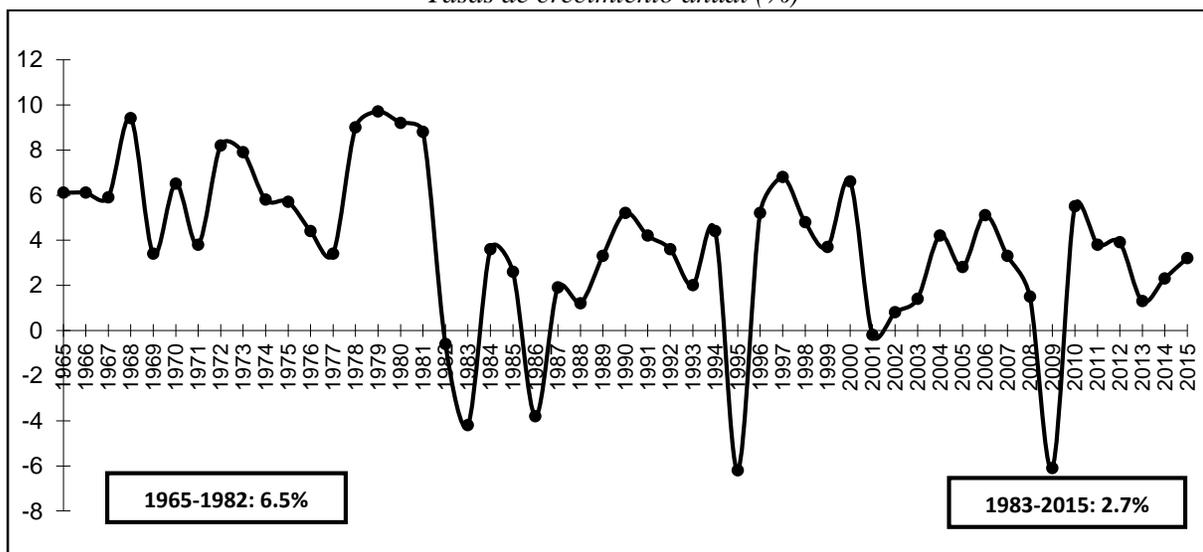
El caso mexicano es un ejemplo de rápida transición de una economía con gasto público elevado a otra con contracción excesiva y de escasa eficiencia administrativa y operacional a partir de los años ochenta del Siglo XX. La reducción del gasto y la privatización de empresas públicas, fue un proceso veloz de transferencia de capital público al privado, desventajoso para las funciones del presupuesto, especialmente en lo referente a la promoción del crecimiento. El paso de una economía con una fuerte presencia del Estado a partir de la crisis de 1982, a otra, con una limitación del mismo y sin una transición planificada, se reflejó en un menor ritmo de crecimiento. En la medida en que la política fiscal de austeridad acompañó de manera permanente, definitiva y estricta a las reformas estructurales, la inversión quedó subordinada a metas superiores de equilibrio presupuestal en momentos donde el gasto y los impuestos cumplirían mejor su cometido (Clavijo, 1999).

Precisamente, el manejo de la política de contracción del gasto en México sirvió a la función de estabilización macroeconómica pero no en el sentido propuesto por Musgrave. La estabilización se centró en el control inflacionario por encima de cualquier otro objetivo, incluyendo el del crecimiento. Política monetaria y fiscal marcharon en un solo frente para abatir los niveles de inflación que se generaron después de la crisis de 1982 y que casi llegaron al 100%. Una política sensata en cualquier país hubiera recurrido a la misma táctica. Sin embargo, la debilidad de la política económica estuvo en supeditar otras metas de desarrollo al manejo inflacionario. La política presupuestaria quedó muy al margen de su verdadero carácter estabilizador en una fase donde el ciclo económico situaba al país en una fuerte crisis y, posteriormente, en una recesión permanente.

Si se revisan las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) desde la década de los sesenta y hasta el año 2015, se observa un comportamiento dual que la mayoría de los estudios sobre el tema, asocian a la drástica disminución del gasto público y al esquema de privatizaciones

que caracterizaron el ajuste estructural iniciado en los ochenta.⁹ Entre 1965-1980 la tasa anual promedio de crecimiento del PIB fue de 6.5% anual; entre 1982-2015 fue de 2.7%.

*Figura 1. PIB real, 1965-2015
Tasas de crecimiento anual (%)*



Fuente: de 1965-1989, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Serie 1960-1993. De 1990-2015, Informes anuales del Banco de México.

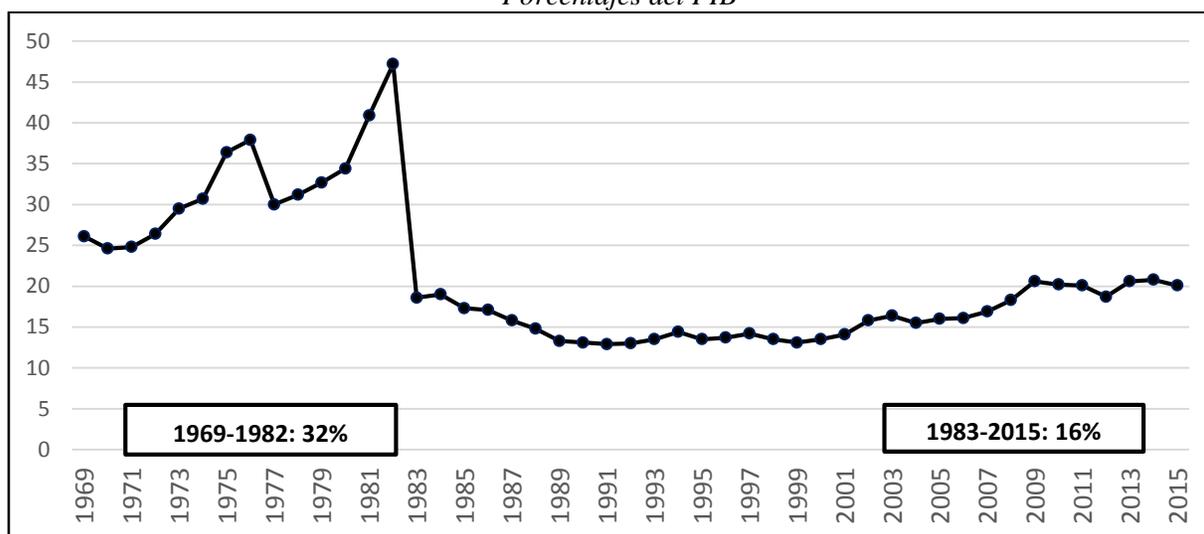
En la primera fase, el promedio del gasto público como porcentaje del PIB fue de 32%, en la segunda, de 16%. Aunque el gasto público no fue el único factor que influyó en el menor crecimiento del PIB después de la crisis de 1982, sí puede establecerse una asociación entre las dos variables siguiendo el razonamiento económico y los argumentos de la teoría keynesiana; en el periodo de 1965-1982 el mayor gasto público significó un mayor efecto multiplicador en la inversión, el empleo y el consumo; visto globalmente, influyó positivamente en la demanda agregada. En el correspondiente a 1983-2015, se tradujo en menores eslabonamientos provenientes de la inversión pública. Se invirtieron los efectos multiplicadores; se contrajo la inversión total, disminuyó el empleo, el ingreso y el PIB.

⁹ El redimensionamiento del Estado, en términos de eficiencia productiva y de corrección permanente de las finanzas públicas, dejó mucho que desear. En 1982 había 1155 empresas públicas, en 1990, 280. Carlos Tello ubica cinco deficiencias durante las dos primeras fases de desincorporación de empresas públicas entre 1982-1986.

1. La gran discrecionalidad del ejecutivo para la desincorporación y el poco peso de la opinión social;
2. Procedimientos no siempre transparentes;
3. Ocultamiento de la información relativa a la importancia de las empresas públicas (estructura de mercado, tecnología, productividad, generación de empleo);
4. No explicación de las razones para desincorporar aquellas empresas si rentables y sin carga para las finanzas públicas;
5. Razones poco consistentes

Su conclusión es que la privatización en México terminó con el mito-dogma de que el manejo privado de las cosas y las empresas resulta, por el sólo hecho de serlo, eficiente y productivo y que lo que el Estado hace en el terreno productivo y en el de las empresas es, por definición, ineficiente y corrupto (Tello, 1989).

Figura 2. México. Gasto programable del Sector Público Presupuestario 1980-2015
Porcentajes del PIB



Fuente: de 1969-1982, (Tello, 2007). De 1983-2015, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP).

En las gráficas se aprecia una correspondencia cercana entre las trayectorias del PIB y del gasto, lo que llevaría a subrayar con más contundencia la función de asignación de recursos que Musgrave planteaba del presupuesto público (impacto en los factores capital, trabajo y tierra). También, a recalcar que en el pensamiento keynesiano el impacto inflacionario de un aumento del gasto sólo ocurre con pleno empleo, una situación particular y no general del sistema de mercado como asumía la escuela clásica (Keynes, 2000) y, que el caso de la economía mexicana estaría corroborando.

En contraste, una política de gasto contractiva, actúa pro cíclicamente y tiende a agravar los efectos del ciclo económico en situaciones de crisis, del mismo modo, que restringe la naturaleza del presupuesto como mecanismo que responde a las fallas del mercado y provee los bienes públicos que el sistema de precios no suministra. Entre esos bienes se encuentran la redistribución del ingreso y el crecimiento que sólo pueden ser promovidos desde el Estado especialmente en épocas de estancamiento, situación, que el PIB mexicano experimenta por ya casi cuatro décadas. De otra manera, la interpretación de la estabilidad macroeconómica cuyo único fin es el control inflacionario y, entre cuyas medidas, se encuentra la excesiva reducción del gasto, es el distanciamiento del Estado de sus fines sociales primordiales.

En cuanto a pobreza, el dato en México muestra avances poco alentadores y un bajo impacto de los programas sociales. En términos absolutos, en el 2010 la pobreza era de 52,813.0 millones de personas y representaba el 46.1% del total de la población mexicana; en 2014, aumentó a 55,341.6, representando un 46.2% (Coneval, 2015).

Indudablemente, la política económica ha agravado la permanencia del estancamiento y la desigualdad social con los ajustes fiscales que sigue imponiendo. En el 2015 el gasto público experimentó un recorte por 124 mil millones de pesos; en 2016 por 135 mil millones y se espera que para el 2017, alcance los 239.7 mil millones de pesos. El argumento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es que estas medidas contractivas (en plena fase recesiva) lograrán el equilibrio en el balance primario del sector público; es decir, eliminarán la presión del pago de intereses rezagados de la deuda pública la cual representa el 59.1% del PIB nacional (SHCP, 2016). Aunque comprensible el adecuado manejo de la deuda, no debe subestimarse el papel de la política fiscal. Haciendo hincapié en su rol en la suavización del ciclo económico puede inferirse que los recortes presupuestarios no están contribuyendo de manera efectiva a contrarrestar la fase recesiva del PIB que se vive desde los ochenta.

Junto al tema de las cantidades de gasto sobresale uno más que tiene que ver con la calidad del mismo. En este trabajo se insta a revisar los fundamentos teóricos que sustentan el actuar del Estado en la economía a partir de la bolsa de instrumentos que posee incluyendo el presupuesto público. Pero no se olvida que el diseño de los programas, su operación y el contexto político en el que se ejercen, representan puntos clave en el impacto del gasto sobre el desarrollo como meta central de cualquier país. El gasto es una variable de la demanda agregada y siempre alterará en algún grado su desempeño por la vía de los menores o mayores eslabonamientos productivos¹⁰ o de la formación de capital público como Aschauer (1998) lo analizara.

¹⁰ Un eslabonamiento es una secuencia característica, más o menos imperativa de decisiones de inversión que ocurren en el curso de la industrialización y del desarrollo de un país, y que puede aplicarse a la inversión pública. Los *eslabonamientos hacia atrás* consisten en los efectos de la producción secundaria (industria) sobre la primaria; *el eslabonamiento hacia delante* se produce cuando un bien de demanda final se utiliza como insumo en una línea de producción diferente y actúa como estimulante para el establecimiento de otras líneas que también pueden utilizar el bien de demanda final como insumo (Hirschman, 1989).

Conclusión

La discusión sobre las funciones del presupuesto público en la economía trasciende el sólo hecho de dar respuestas a favor o en contra. En los fundamentos de la economía, en clara referencia a Smith, se encuentran elementos que justifican la participación del Estado en determinadas actividades; cabe recordar que Smith era un ferviente partidario del capitalismo y del mercado. Keynes por su parte, al estudiar de manera conjunta el sistema económico, definió las tareas que por naturaleza le corresponden al Estado en razón de los bienes financiados por la inversión pública. Al ordenar las actividades del presupuesto en tres grandes rubros, Musgrave, concilió los fines del Estado con sus instrumentos en el marco del librecambio.

Otras contribuciones aceptan la complementariedad mercado-Estado. Una que bien puede avalar a Smith, Keynes y Musgrave desde una versión actual y empírica es la de Aschauer (1989) (1998) quien con el concepto de *capital público* delimitó el rol del Estado concluyendo que su mayor aporte al crecimiento estaba en la inversión en infraestructuras productivas. El capital público fue definido como la suma de equipos y estructuras físicas que tienen influencia directa sobre la acumulación de capital y la productividad. Sus trabajos dejan ver el efecto *crowding in* (atracción) que este tipo de inversión pública puede ejercer sobre las actividades privadas contribuyendo de esa manera a la expansión del mercado. Por ejemplo, el presupuesto destinado a programas de infraestructura carretera mejoran la dinámica de la inversión privada por medio de la disminución de los costos de transporte y del tiempo de conexión entre mercados; la disponibilidad de sistemas de agua y drenaje adecuados en los espacios de operación de las empresas o en los terrenos prospectos al establecimiento de nuevos centros de producción, favorecen las expectativas de eficiencia que todo negocio proyecta.

Esta versión de oferta de Aschauer que interpreta adecuadamente el papel de la provisión de bienes del Estado, establece claramente que muchos gastos de capital realizados por el sector público *evitan*, más que desplazan (como lo asume la escuela neoclásica ortodoxa), gastos equivalentes por parte del sector privado. Primero, lo liberan de acometer inversiones con importantes externalidades y los consiguientes efectos de polizón (*free rider*) e infradotación. Segundo, le permiten dirigir su inversión en un entorno de infraestructura que eleva la

productividad de los factores y fortalece el circuito de producción, empleo e ingreso (Aschauer, 1989).

El fundamento número uno de los planteamientos de Aschauer acerca del impacto del gasto público sobre el crecimiento, se prioriza en sus trabajos pero no se toma como un principio dogmático ajeno a la realidad de cada país. La idea central de que la inversión en infraestructura física tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico se asume como una verdad que sin embargo estará en función, además de los montos de gasto, del contexto político e institucional en el que se ejerce. En el terreno de la ejecución presupuestaria algunos aspectos referentes al proceso político que la circunda enriquecen el trabajo de Smith, Keynes y Musgrave; aspectos como la ausencia de transparencia, la buena planeación, y el deficiente conocimiento técnico y estratégico por parte de la burocracia, forman un escenario donde el vínculo entre inversión pública y crecimiento puede no resultar automático.

Respecto a las experiencias, la de México aquí descrita, es un breve ejercicio que busca reposicionar las funciones presupuestarias recurriendo a los principios teóricos que las soportan, y que también tiene por objetivo señalar el contraste -de forma somera y agregada- entre estos principios y el proceder de la política fiscal de este país en los últimos años.

La conclusión general destacaría los siguientes puntos:

1. Existen premisas teóricas muy claras acerca de la acción del Estado en el sistema de mercado;
2. El instrumento presupuesto público juega un papel determinante en la demanda agregada por medio de la inversión social y productiva, especialmente en la fase de crisis y recesiva del ciclo económico;
3. En el proceso de acumulación, la formación de capital público es complementaria a la privada y no puede asumirse un efecto desplazamiento por default, especialmente al referirse a renglones de inversión que es imposible que cubra la inversión privada.

Bibliografía

- Aschauer, David, 1989. Is public expenditure productive?. *Journal of Monetary Economics*, Issue 23.
- Aschauer, David, 1998. *Public investment and economic growth en México*, México: Policy Research Working Paper, The World Bank, México Country Department.
- Clavijo, Fernando, 1999. *Reformas económicas en México 1982-1999*. México: El Trimestre Económico.
- Coneval, 2015. www.coneval.gob.mx. [En línea]
Available at: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- Draper, M. y Herce, J., 1994. Infraestructuras y crecimiento: un panorama. *Revista de Economía Aplicada*, II(6), p. 139.
- Foxley, A., Aninat, E. y Arellano, J. P., 1980. *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, Germán., 1988. *Ética y economía en Adam Smith y Friedrich Hayek*. Primera ed. México: Universidad Iberoamericana.
- Hirschman, Albert, 1989. *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, John, 2000. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lyden, F. y Miller, E., 1983. *Presupuesto público. Planeación, evaluación y control de programas*. México: Trillas.
- Meny, I. y Thoenig, J., 1992. *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Musgrave, Richard, 1973. Principios de determinación del presupuesto. En: *Política fiscal en acción*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Musgrave, Richard. y Musgrave, Peggy, 1992. *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: Mc. Graw-Hill.
- North, Douglass, 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novelo, Federico, 1997. *Invitación a Keynes*. México : Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, Tomas., 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, Jesús Antonio, 2001. *La naturaleza de las políticas públicas*. Santiago : Universidad Pontificia de Chile.
- SHPC, 2016. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. [En línea]
Available at: <http://www.shcp.gob.mx>
[Último acceso: 1 Octubre 2016].

Skidelski, Robert, 1998. *Keynes*. Madrid: Economía Alianza Editorial.

Smith, Adam, 2002. *La riqueza de las naciones*. Madrid : Alianza Editorial.

Tacuba, Angélica., 2016. Gasto para el desarrollo rural en Méxicoy Presupuesto Base Cero, 2016. *Economía Unam*, 13(37), pp. 74-88.

Tello, Carlos, 1989. La participación del Estado y la empresa pública. En: *Ensayos sobre la modernidad nacional. La empresa pública en la modernización económica de México*. Primera ed. México: Diana, pp. 35-50.

Tello, Carlos, 2007. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Facultad de Economía UNAM.

Tobin, James, 1980. *Acumulación de activos y actividad económica*. Madrid: Alianza Universidad .