

José María Las Heras

Estado Eficiente

3^{RA} Edición

**Administración Financiera
Gubernamental**

Un enfoque sistémico



Osmar D. Buyatti
LIBRERIA EDITORIAL

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL. UN ENFOQUE INTEGRAL

Mother

should I trust the government...?

[Madre ¿Debo confiar en el gobierno...?]

(de Pink Floyd, The Wall, 1980, himno del paradigma libertario del fin de la Guerra Fría.)

1. SU CONEXIÓN CON LAS FINANZAS PÚBLICAS

Es conocida la importancia del impacto del sector público en la redistribución del ingreso y la riqueza, en la producción y comercialización, en la formación del capital, en la intermediación financiera, y en la definición de la política monetaria y fiscal. El sector público, en su condición de principal agente económico, interviene activamente en la vida política, económica y social. El equilibrio y crecimiento de la economía y el desarrollo social son objetivos concurrentes. Toda propuesta política para conducir una organización pública, ante la necesidad de adoptar decisiones que afectan la vida colectiva, implica establecer diversas regulaciones que inciden sobre el resto de los agentes económicos, cuando no de intervenir directamente en la economía.

No podríamos comprender la esencia de la administración financiera del Estado, sin antes –en suma es una técnica aplicable– recordar conceptos básicos de las finanzas públicas. Señala Iturrioz, al referirse a la importancia del Estado como productor de bienes y servicios, “... que la organización política contemporánea reconoce la existencia del *Estado* que, concentrando el poder público como expresión de máxima autoridad, legisla sobre variados aspectos de la vida del hombre, ejerciendo un amplio poder de

policía que en lo económico se traduce en la posibilidad de reprimir monopolios, ordenar el sistema bancario, fijar precios máximos o mínimos, control de cambios, etcétera; y además procura satisfacer el bienestar general en su accionar tendiente al crecimiento, pleno empleo y mejor distribución del ingreso...”.

Finanzas públicas o economía del sector público.

La denominación finanzas públicas históricamente ha sido apropiada por la temática tributaria y a su vez por el mundo jurídico. Se ha hecho confuso así que es campo de la economía y que del derecho. A partir de la década de los sesenta –con el Congreso Internacional de Finanzas Públicas en Praga- se comenzó a expresar esta amplia temática de gastos y recursos estatales con una denominación correcta atinente a las instituciones públicas en cuanto a la comprensión del paradigma económico de la escasez. Stiglitz ha contribuido a familiarizar la expresión *economía del sector público* – o la más abreviada *economía pública* – en sustitución a *finanzas públicas* valorizando el amplio universo del gasto en correlación con el tradicional tratamiento de los recursos.

Para el cumplimiento de sus fines el Estado, desde una óptica *jurídica*, se organiza institucionalmente; pero desde un punto de vista *económico*, aparece como un gigantesco *productor de bienes y servicios*. Será indispensable recordar su rol de productor de bienes y servicios para comprender el ámbito de la administración financiera gubernamental distinguiéndose el suministro de bienes en el momento de su directa prestación según sea:

- ✓ *Gratuito*. Determinadas razones políticas inducen a producir bienes o servicios generando una corriente de gastos denominada “gasto público” y otra de ingresos derivada de la potestad que tiene el Estado de hacerse de medios monetarios, llamada “recursos públicos”. Conformando lo que se denomina sector gobierno, incluye prácticamente la mayoría de los servicios de defensa, de justicia, de seguridad, de desarrollo de la economía. Siendo su prestación ponderada a *través de decisiones políticas*, tiene el inconveniente de la inexistencia de mecanismos económicos que penalicen sus deficiencias, aunque quedan en última instancia las sanciones de naturaleza política vía mecanismos de participación democrática.
- ✓ *Oneroso* contra el pago de un precio, organizando empresas a semejanza de las de propiedad privada. Ambos tipos de empresas (públicas y privadas) constituyen un universo de unidades económicas de producción denominado sector empresas, combinando factores productivos e insumos para producir un bien o servicio que es ofrecido en el mercado a cambio del pago de un precio. A través del precio de venta las empresas públicas, actuando en una economía de mercado, deben procurar obtener ingresos –aunque esto no es posible en todos los casos ante la existencia de “precios políticos”– para lo cual deben brindar al consumidor una satisfacción superior al costo de producción. Si ello no ocurre deberían ser sancionadas por el mercado a través de las pérdidas que experimentarían, reclamándosele así una mayor eficiencia en la producción. Claro que esto no es posible en la empresa pública dotada de un monopolio natural, o cuando se le ha asignado la exclusividad de la prestación, lo cual no permite el juzgamiento de la calidad y precio del producto por vía del mercado.

Gobierno y empresas públicas conforman el “sector público”, para diferenciarlo de los bienes y servicios producidos por los particulares, denominado el sector privado de la economía.

Bienes públicos y bienes privados. En la prestación de bienes y servicios del espectro de actividades gubernamentales y empresariales del Estado, siguiendo a Paul Samuelson, se deben diferenciar bienes privados y bienes públicos. El Estado presta unos y otros. En los «bienes privados» quienes los demandan revelan sus preferencias y se puede correlacionar el costo y fijar un precio según niveles demanda. Los fondos son provistos por quienes directamente demandan. Son -siguiendo a Iturrioz – «tecnológicamente divisibles»: porque para cada demandante se puede matemáticamente establecer la función de costo para fijar el precio. En la actividad empresaria (privada y también en la estatal) los costos por unidad-producto son técnicamente determinables por tratarse de bienes y servicios divisibles de uso excluyente y objeto de demanda individual para satisfacer necesidades, tal como el suministro de energía, gas o transporte.

En cambio en los «bienes públicos» no es posible establecer esa relación – caso justicia, seguridad, relaciones diplomáticas, sistema previsional por reparto – en que las preferencias son imposible de marcar y su financiamiento se hace a través del impuesto y no del precio. Son «bienes tecnológicamente indivisibles» y solo es posible determinar el gasto total con los ingresos totales en el presupuesto anual. Se trata de servicios organizados por el gobierno de carácter indivisible que satisfacen necesidades colectivas y no son motivo de demanda individual

Pero existen bienes privados – es decir que se pueden definir preferencias y establecer exclusiones – que no se financian con el precio sino con impuestos.

En el caso de ciertos servicios prestados por el Estado existe, un interés público para difundir su utilización. La educación primaria –como ocurre con la prestada por institutos privados– podría ser motivo de venta ya que es un servicio divisible excluyente y objeto de demanda individual, pero su demanda por parte de la población es tan deseada que se establece incluso su obligatoriedad. Su venta es técnicamente factible, pero criterios de equidad llevan a definirlo como un servicio gratuito. Es esta la esencia del debate respecto del arancelamiento en las universidades estatales.

Es esta, también, la discusión del cambio de criterio en cuanto al modo de financiamiento de la infraestructura vial. Antes las rutas nacionales se financiaban con impuestos. A partir de los noventa se establece el sistema de peaje actualmente vigente. Se argumentó para licitar la red vial la factibilidad de establecer criterios de exclusión y relacionar costos unitarios con precios,. Pero en ambos casos una ruta pública – aunque parezca un contra sentido semántico -es un bien privado que en un momento se financió con impuestos y ahora con precio – peaje.

Análisis económico versus jurídico. Como veremos en todo el desarrollo del texto el análisis que es hacemos es de naturaleza económica. Evitando confusiones, por supuesto una ruta pública es desde el punto de vista jurídico un «bien de dominio público» como lo define el Código Civil. Un fallo jurídico de los noventa estableció que la libre transitoriedad en todo el país, garantizada por la Constitución Nacional, no significa que sea gratuita. Así, tutelando un derecho individual, cualquier automovilista no puede ser impedido de pasar una cabina de peaje si no tiene dinero o no quiere pagar. Claro que

identificado las resultas del costo del juicio, iniciado por la empresa concesionaria, le será después muy oneroso: el valor de peaje, mas gastos y honorarios judiciales.

Empresas Privadas y Públicas

Las limitaciones institucionales a la actividad empresaria del Estado, vinculadas a una concepción ideológica relacionada con la mayor o menor participación del sector público, ingresaron en el mundo en un profundo debate desde fines de la década del 80. En una *economía colectivista*, la actividad productora de bienes y servicios divisibles excluyentes y sujetos a demanda individual se realiza a través de empresas de propiedad estatal o colectiva, a quienes se asigna –vía un sistema centralizado de planificación dirigida por una autoridad superior– los recursos correspondientes. En una *economía de mercado*, instrumentada sobre la base del reconocimiento de la propiedad privada de los medios de producción y el funcionamiento de un sistema de precios, la actividad empresaria es más propia del sector privado.

En una u otra forma se puede distinguir un sector gobierno del sector empresas del Estado, pero en tanto en los sistemas colectivistas totalizan la actividad productora, en las economías de mercado se consideran una excepción. En todos los casos, la actividad estatal, ya sea por la necesidad de brindar servicios de interés colectivo (seguridad, defensa, legislación, etcétera,) o divisibles excluyentes y sujetos a demanda individual, pero con un beneficio público derivado de su consumo (educación primaria, vacunación masiva, consumo de agua potable, etcétera) o porque se desea modificar la distribución del ingreso mejorando la situación de ciertas personas (becas, subsidios o pensiones) el Estado debe organizarse y actuar con reglas distintas a las de una economía de mercado.

En estas circunstancias, las “decisiones de producir” no responden a estímulos de una demanda, y consecuentemente el proceso de “asignación de recursos” no resulta del sistema de precios, sino que ambos son consecuencia de decisiones emanadas del poder público. Por lo tanto su naturaleza *política* es indiscutible. Así pueda considerarse necesario la construcción de un camino en zonas de difícil acceso independientemente de la efectiva demanda del servicio, del precio al que los interesados estén dispuestos a pagar, y del costo de su instalación y gastos de funcionamiento. Y si no se quiere (aun cuando se pueda) cobrar un peaje por el servicio suministrado, el Estado procura los fondos necesarios a través de sus potestades de cobrar tributos, emitir moneda o pedir dinero en préstamo. Así es posible definir en una frontera propia la actividad gubernamental concretada a través del gasto público financiado con recursos públicos coactivos, independientemente de la economía de mercado.

2. EL ESTADO. SU IMPORTANCIA Y FORMAS DE MEDICIÓN

No es sencillo medir la participación del Estado en la sociedad. Las estadísticas interespaciales muestran la relatividad en la mayoría de las comparaciones. En primer lugar debe señalarse cuán representativo es el cúmulo de mayores o menores funciones estatales. El liberalismo y el estatismo absoluto no se dan en la realidad. Y en el medio un

amplio espectro denominado de “economías mixtas” en vez de aclarar la cuestión la complica aún más si nos atamos a explicaciones reduccionistas. Pueden cometerse errores graves de apreciación si no advertimos el grado de calidad con que efectúa cada gobierno sus respectivas contraprestaciones. Suecia tiene un mayor grado de participación del Estado que cualquier país latinoamericano –salvo Cuba– pero nadie duda que sus prestaciones sociales en salud y educación son superlativamente mayores que en cualquiera de nuestros países. Aun así en Suecia convive un sector privado con alta tecnología de punta. En la medición de la actividad estatal no es fácil determinar el valor de su producción –como el caso del servicio de justicia– dado que no existen ni cantidades ni precios representativos. Podría pensarse que ello está medido en términos absolutos en el presupuesto público pero aceptarlo así sería una tautología. Posiblemente estamos adelantando sobre uno de los debates en ciernes en la actualidad: la medición de resultados en el sector público, al cual nos referimos en nuestro libro Estado Eficaz. Como el Estado es parte de una categoría histórica: la Nación, sigue siendo –aun con sus limitaciones– cómo método más aproximado medir el grado de participación del gasto público en relación con el ingreso nacional, aun cuando debería *netearse* de transferencias como subsidios o pensiones. Estas son redistribuciones del ingreso y de ninguna manera resultado de la función de producción estatal. Pero aun así el propio denominador de la relación: el ingreso nacional está contaminado por diversos contenidos heterogéneos como que incluye la actividad del propio Estado, es decir el propio objetivo a medir. Un indicador objetivo –aun cuando parcial– es relacionar el total de personas dependientes del sector gobierno con el total de la población económicamente activa. Finalmente dada la potestad del Estado de captar riqueza coercitivamente de la economía mediante la tributación, esta percepción es utilizada habitualmente como indicador –llamado “presión fiscal”– cuando se relaciona con el ingreso nacional.

En la medición histórica de la evolución del gasto público se pueden realizar comparaciones intertemporales. En general se advierte una tendencia hacia al crecimiento de la actividad estatal en términos absolutos y per cápita lo cual no muestra de por sí ni una mejora de la eficacia de las prestaciones estatales ni menos aun un aumento de la calidad de vida.

3. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica –juntamente con el análisis micro y macroeconómico– constituye una de las ramas de la economía responsable de las aplicaciones de los instrumentos desarrollados por la teoría económica para el cumplimiento de determinados propósitos. En toda política económica se valorizan ciertos objetivos y se utilizan determinadas herramientas que constituyen el complejo cuadro decisional del sector público. Así, desde el punto de vista económico, se plantea el “qué” y “cuánto” producir mediante determinadas metas de producción, cuyas diferentes alternativas pretenden satisfacer necesidades públicas. Pero, desde el punto de vista tecnológico la cuestión es “cómo” producir mediante la óptima combinación de los recursos

de la producción. Y desde el punto de vista social interesa “para quién” producir, a través de una correcta distribución destinada a alcanzar una cierta justicia redistributiva. Su resolución con el menor costo económico y social puede ser interpretada por medio del uso de instrumentos de administración financiera gubernamental, a través de la programación de las operaciones, basada en una “visión de la producción” como veremos en la sección II.

En todo sistema económico conviven tres objetivos:

- ✓ **Estabilidad**, destinada a garantizar el desenvolvimiento regular y confiable de las variables económicas en general, y en especial un nivel general de precios sin grandes variaciones, evitándose el manejo indebido de la moneda, una de las causas de la inflación.
- ✓ **Crecimiento**, que permita un aumento sostenido en el tiempo del producto nacional, garantizado por niveles adecuados de inversión basada en ahorros genuinos.
- ✓ **Distribución** del ingreso nacional, vinculado con niveles de consumo que satisfagan necesidades individuales y comunitarias, consideradas indispensables por los distintos grupos sociales.

Es difícil armonizar todos los objetivos a la vez, por lo cual el espectro de decisiones públicas –de naturaleza esencialmente política– debe diseñar una propuesta que contemple sus inter influencias recíprocas, evitando la adopción de políticas sesgadas hacia uno de los objetivos. Priorizar sólo la *estabilidad* puede significar políticas recesivas, que inhiben el crecimiento y limitan la distribución. Privilegiar únicamente el *crecimiento* puede aparejar políticas regresivas de distribución del ingreso al procurar un mayor ahorro destinado a ingentes inversiones, pero alterando un nivel mínimo y tolerable de consumo. Por último, fagocitar exclusivamente la *distribución*, si no se acompaña con un aumento del producto, puede significar una demanda mayor que la oferta, produciendo presiones inflacionarias y poniendo en peligro no sólo el objetivo estabilidad sino el propio crecimiento por ausencia de ahorro adecuado.

Los herramientas de política económica pueden ser de naturaleza fiscal, monetaria, cambiaria y diversos instrumentos suministrados por la teoría. En el ámbito de nuestra disciplina interesa analizar fundamentalmente –sin olvidar las relaciones restantes– los *instrumentos de naturaleza fiscal*. No podría serlo de otra manera atento a las íntimas relaciones entre la administración financiera como técnica y las finanzas públicas como disciplina.

4. OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El Estado como productor de bienes y servicios realiza variadas acciones –denominadas *operaciones*– demandando recursos financieros y reales. Como veremos al estudiar distintos instrumentos para la toma de decisiones, la *programación de operat-*

ciones es el marco referencial que orienta la formulación del presupuesto del sector público, vinculado a su vez con la planificación, la integración de los insumos y el uso de las tecnologías productivas apropiadas. Se definen habitualmente los siguientes tipos de operaciones del sector público:

- ✓ **Operaciones de producción de bienes y servicios**, mediante la utilización de recursos reales y financieros es posible medir objetivamente sus productos finales en el caso de bienes físicos, y de realizar una apreciación cualitativa en el caso de los segundos. Sus insumos se consumen con el primer uso o son insumidos en procesos de inversión, tanto para el sector privado (producción final) como para el propio sector público (producción intermedia). Pueden ser bienes tecnológicamente divisibles o no. Su frontera es diversa: prestación de servicios de justicia y seguridad, atención médica hospitalaria, educación en sus distintos niveles, producción siderúrgica o eléctrica, etcétera.
- ✓ **Operaciones de inversión**, a través del aumento del acervo patrimonial del Estado. Implican un incremento en la capacidad instalada, sea tanto por una nueva inversión como aumento de la existente. En el ámbito público la rentabilidad no sólo interesa desde el punto de vista económico sino también social, como analizaremos en el capítulo 10. Están compuestas por un conjunto de bienes de uso, bienes de capital y trabajos públicos como construcción de caminos, diques y obras de electricidad (*infraestructura económica*) o edificios y equipamiento hospitalario, educacionales, (*infraestructura social*). Se excluyen de estos tipos de inversiones, dada su nula productividad económica y social, las erogaciones en armamentos o infraestructura militar (capítulo 16).
- ✓ **Operaciones de regulación**. El Estado se encuentra revestido de atribuciones destinadas a garantizar mediante reglas de juego preestablecidas, la convivencia social a través de la observación de los principios de igualdad de oportunidades y de iniciativa económica. Aunque, como señala el periodista Morales Sola "...el Estado ha demostrado en Argentina que es incapaz de ejercer debidamente su poder de policía...". En el ejercicio del poder de policía se establecen normas que afectan el comportamiento de personas e instituciones, no requiriendo en forma significativa la existencia de recursos reales y financieros para su implementación. Los ejemplos son variados, según el grado de intervencionismo que asuma el Estado: fijación de tasas de interés, dictado de normas de construcción y protección ambiental en áreas urbanas, determinación del salario mínimo vital y móvil – norma de jerarquía constitucional en Argentina –, regulación de precios y diversos instrumentos como los Entes de Control en defensa de los usuarios por la prestación de servicios públicos (gas, teléfono, agua, etcétera) por parte de empresas privadas, bajo distintas formas de concesión, privatización o tercerización.
- ✓ **Operaciones financieras**. Implican transferencias de recursos financieros destinados a aumentar la capacidad de demanda de diversas instituciones públicas o privadas. Dichas *cesiones* financieras pueden serlo sin contraprestación por

parte del receptor –se trataría de verdaderos subsidios– o mediante su devolución parcial o total en el caso de préstamos. Su destino puede ser para financiar erogaciones corrientes o de capital. Incluye los pagos de servicios de la deuda pública contraídos para financiar cualquiera de las operaciones citadas.

5. DISTINTAS VISIONES DEL ESTADO DESDE UN ENFOQUE IDEOLÓGICO

Desde la perspectiva del accionar del sector público sobre el resto de la sociedad –sociedad civil y mercado– ideológicamente se sostiene una *visión natural* en que cada organismo es parte “natural” del todo social y el Estado su columna vertebral. En la antípoda una *visión mecanicista* concibe al estado como una creación del espíritu gregario del hombre para alcanzar mejor sus fines. Aunque emocionalmente nos sentiríamos proclives a aceptar más la primera visión se advierte que ésta ha sido sostenida por regímenes autoritarios fundamentalistas en que el conjunto o el grupo está por encima del individuo. Es el Estado mito. Pero la segunda visión, sostenida por concepciones liberales, ha exacerbado en un abstruso individualismo. Una tercera visión –sostenida en este texto– que denominaremos *social participativa* considera al Estado como un instrumento en función del bien común de la sociedad pero respetuosa, y basada en las libertades personales. La sociedad –y sus partes constitutivas– es considerada como inherente a la naturaleza humana. La sociedad civil se acepta como construcción cultural de las creencias y propósitos del hombre social. Pero también es creación cultural el mercado. Zamagni considera al mercado como un espacio social previo al nacimiento del capitalismo. Bajo este último enfoque se define al Estado como la comunidad institucionalmente organizada –es decir instrumental– para satisfacer necesidades colectivas demandadas por los ciudadanos mediante la producción de bienes y servicios en forma directa con insumos de distinta naturaleza financiados con recursos aportados por la sociedad mediante la tributación.

6. LA HISTORIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU INFLUENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Como analizaremos en el punto 15, la administración financiera tiene un doble contenido tradicional y moderno. Su avance como técnica han seguido en gran medida la evolución de la ciencia financiera, de la economía y sin duda de polifacéticas ideologías que impactan históricamente en las instituciones públicas. La evolución histórica de la ciencia económica se encuentra íntimamente ligada al objeto de las finanzas públicas y por ende de las técnicas financieras.

6.1. Visiones Capitalistas

6.1.1. Visión Clásica

Adam Smith, en 1776, en su “Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones”, aborda las finanzas públicas desde dos puntos de vista, con notables influencias en el campo financiero público. En cuanto al **rol del Estado**, pregona que no debe interferir en la economía, siendo el sector privado a través de la libre iniciativa individual quien debe dirigirla, admitiendo sólo la intervención estatal en la defensa, el orden externo y la justicia. En cuanto al **ámbito tributario**, y a partir de su concepción de que los ingresos individuales provienen de tres fuentes: rentas, beneficios y salarios, concluye que la captación tributaria debería ser a partir de alguna de esas fuentes o de las tres en forma indistinta. Su concepción tributaria se sustenta en cuatro principios fundamentales. Por el *principio de igualdad* todos los ciudadanos deben contribuir, con relación a sus respectivas capacidades, es decir en proporción a la renta que ellos obtienen. Por el *principio de certeza* todo impuesto debe ser cierto y no arbitrario. La cantidad a pagar y la manera deben ser claros y simples. El *principio de comodidad* advierte que al contribuyente debe facilitársele el pago. Los impuestos deben ser recaudados en el tiempo y en la forma que le sea más conveniente. Finalmente por el *principio de economicidad* los impuestos deben detraerse de manera que el impacto sobre el ingreso y el patrimonio de los contribuyentes sea el menor posible, propendiendo a la neutralidad del sistema.

También David Ricardo muestra una marcada preocupación en su obra “Principios de Economía Política y Tributación” en relación a temas tributarios, ocupándose preferentemente, de la incidencia de los impuestos sobre la tierra, los que se vinculan con su teoría general de la distribución. Su análisis sobre renta territorial distingue la “renta diferencial” teorizando respecto de los diferentes efectos que surgen de seleccionar distintas bases imponibles. En cuanto al financiamiento a través de empréstitos, en comparación con la tributación, plantea por primera vez los efectos de la incidencia de la carga de la deuda entre generaciones presentes y futuras, receptada por la moderna doctrina financiera.

En síntesis la doctrina clásica o liberal señala como conceptos financieros esenciales los siguientes:

- ✓ **El Estado debe restringir su intervención** limitándola a defensa externa, orden interno, administración de justicia y promoción del bien común, admitiéndose excepcionalmente el desarrollo de algunos servicios de construcción y obras públicas. El “dejar hacer, dejar pasar” es la regla rectora del rol limitado del Estado.
- ✓ **Los tributos deben afectar de la menor manera posible** los precios del mercado y la distribución del ingreso, tendiendo a la mayor neutralidad impositiva.
- ✓ **La existencia de un equilibrio presupuestario anual** por lo cual tanto déficit como superávit son considerados fenómenos anormales.