

La Regulación Estatal de la Actividad Económica a través del Gasto Público*

Consuelo Corredor Martínez
Profesora Asociada
Departamento de Teoría y
Política Económica

INTRODUCCION

Con frecuencia los estudios sobre finanzas públicas dan por sentada la existencia del Estado, sin hacer explícita la concepción acerca de su naturaleza, sus funciones y sus límites.

Para adelantar el examen del gasto público los tratadistas se contentan las más de las veces con una descripción de las funciones del Estado, relegando su explicación.

El aparato de Estado es la forma de organización para adelantar las funciones derivadas de su naturaleza. Las administraciones públicas y las empresas públicas constituyen las formas concretas de organización estatal.

Lo anterior pone de presente la necesidad de avanzar en la construcción de la teoría del Estado, para así poder comprender la organización estatal, su razón de ser y su quehacer, así como los factores que determinan y limitan sus finanzas.

El camino inverso, que es el que se ha seguido, estrecha y tergiversa la problemática de las finanzas públicas y las reduce al frío análisis de los ingresos y gastos públicos: Estado y economía se relacionan en forma inmediata, principalmente por la vía del gasto público, sin examinar éste como la materialización parcial de las funciones del Estado.

El gasto público se debe examinar, en nuestro entender, no como la forma de intervención del Estado en la economía, sino como un medio de regulación.

En sentido estricto no es adecuado hablar de intervención estatal, pues el Estado en ningún momento histórico es ajeno a la reproducción económica.

* Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre teoría de la regulación. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, Junio de 1988.

ca, por cuanto es parte orgánica del capital. Lo que ocurre es que la fragmentación de las relaciones sociales en económicas y políticas, y con ellas la aparente disociación entre economía y política, siendo esta última el ámbito atribuido al Estado, hace aparecer el Estado como una instancia jurídica abstracta, sin nexos directos con la producción y reproducción de la vida material; pero el gasto público y la política económica no son los nexos, sino una de las formas como se manifiestan esos nexos.

Se proclama la necesidad de sanear las finanzas públicas en sí mismas, enajenándolas del contexto de la acumulación, olvidando que el gasto público no es más que la expresión de las necesidades, contradicciones y limitaciones de la dinámica de acumulación¹. Por ello el equilibrio fiscal no puede ser un fin en sí mismo. La política fiscal es un medio para el alcance de los objetivos de la política económica.

Si bien se reconoce aquí la necesidad de una teoría del Estado para la adecuada comprensión de las administraciones públicas y de las finanzas públicas, ello es una tarea ardua que desborda los propósitos de este escrito. El propósito es entonces más modesto. Examinar el gasto público no como una forma de intervención estatal sino como una modalidad de regulación estatal que compromete las dos funciones centrales del Estado: la función de acumulación y la función de legitimación. Este enfoque permitirá avanzar en la explicación del origen, la recomposición y las limitaciones del gasto público.

Se trata entonces de mirar el gasto como un medio de regulación estatal, regulación que toca no solo con los conflictos económicos sino también con los políticos y sociales.

1. EL CONCEPTO DE REGULACION

La teoría de la regulación es una propuesta para rescatar la dialéctica del conocimiento, examinando los fenómenos como una unidad compleja, contradictoria y retroalimentadora, en el sentido en que las relaciones son generadas por la lógica del sistema pero a su vez regeneran este último.

De este forma se reconoce que toda organización comporta desorganización², por cuanto las relaciones que de ella emergen se transforman, sufren cambios cualitativos, se reproducen y a su vez producen nuevas relaciones. Esta reproducción no significa la repetición del proceso con cada uno de los elementos en su "sitio", sino su recomposición, sus nuevas cualidades, y posiblemente, la destrucción de algunos y la emergencia de otros. Lo que se está reproduciendo es el sistema en su conjunto.

Este enfoque permite entonces examinar el sistema de producción capitalista como una organización en cuyo interior se genera un orden que a su vez ordena la desorganización. Elemento constitutivo del sistema capitalista es el Estado y por ello su análisis debe ubicarse en el marco de la lógica del capital sin desconocer lo histórico, lo que nos permite determinar las formas

concretas que adopta este desenvolvimiento, las formas en que toma cuerpo este proceso pero que de ninguna manera invalidan las leyes generales que rigen la acumulación.

En el caso que nos ocupa el empleo del término regulación resulta adecuado para designar las mediaciones entre el Estado, que aparece como el ámbito de lo público, y la sociedad civil, que aparece como el ámbito de lo privado, mediaciones que deben abordarse como fruto del movimiento contradictorio de los elementos constitutivos de la formación social³.

El gasto público es una de las modalidades de mediación entre el Estado y la sociedad civil. Es una modalidad de regulación de las tensiones y conflictos económicos, sociales y políticos. Por ello su naturaleza y sus límites derivan de la lógica capitalista, de los requerimientos de reproducción de las relaciones sociales propias de este sistema.

Junto con Lipietz, “por regulación designaremos la manera como la unidad se impone a través de la lucha de elementos”⁴.

2. CARACTER DEL GASTO PÚBLICO

Las contradicciones inherentes al proceso de acumulación se traducen en necesidades sociales que evocan intereses generales, convirtiéndolas en demandas políticas, para lo cual el Estado se organiza en entes públicos y organiza la actividad pública.

Desde el período de David Ricardo y hasta bien entrado este siglo la preocupación en torno a las finanzas públicas estaba más del lado de las fuentes de financiación del Estado al señalar que los tributos coartan la libertad individual y menguan las posibilidades de acumulación⁵.

Consolidado el régimen de acumulación capitalista, y con él la actividad estatal como parte integrante de la reproducción de dicho régimen, la preocupación se traslada a la cuantía y destino de los gastos del Estado, al irse ampliando la actividad pública y con ella la participación del gasto dentro del producto total.

Así, se coloca al orden del día el problema del “déficit fiscal”, queriendo significar el rezago creciente de los ingresos frente a la magnitud del gasto, ante lo cual se proclama la necesidad de recortar este último. Por ello los temas que han predominado en el estudio del gasto hacen referencia a preocupaciones tales como el tamaño del sector público, el análisis temporal, las causas de la expansión del gasto y su valorización. Siempre primando criterios cuantitativos.

De esta forma, la problemática de las finanzas públicas se reduce al frío análisis de los ingresos y gastos públicos. El timbre de alarma suena cuando no se da la igualdad contable y los esfuerzos se encaminan entonces hacia el aumento de los primeros y la reducción de los segundos.

El advenimiento de la crisis y la persistencia en el desbalance fiscal han alimentado el clima de desconfianza en torno a la bondad y capacidad del gasto y, en general, de las prácticas fiscales para alcanzar objetivos macroeconómicos, en particular la reactivación de la producción y del empleo. Es en últimas el cuestionamiento del postulado keynesiano del efecto expansivo del déficit.

¿Pero es que el invocado control del gasto público es acaso un acto deliberado del Estado? ¿Es un problema solamente de voluntad política? ¿O cuáles son sus verdaderas raíces y, por tanto, de dónde provienen sus dificultades?

Según sean las respuestas a estos interrogantes, se pueden distinguir tres interpretaciones:

a) *Teorías de las fallas del mercado*

Comúnmente se reconoce la necesidad de la intervención estatal para corregir las fallas de la economía de mercado, en particular los costos que acarrea la asignación libre de recursos (inflación-desempleo), la prestación de servicios que por su naturaleza no son de interés para el capital privado, las obras de infraestructura sobre las cuales hay un usufructo colectivo, así como también el sostenimiento de la demanda agregada para garantizar un proceso continuo de acumulación. En los diversos desarrollos de la hacienda pública, ésta es la idea que inspira la llamada teoría de los bienes públicos y la elección colectiva. La intervención pública deriva de la incapacidad del mercado frente a la multiplicidad de fines en una economía capitalista.

La idea de que el Estado debe intervenir para corregir las fallas del mercado apunta a tres frentes: asignación de recursos, distribución de la riqueza y estabilización. Las dos primeras funciones explican los gastos e ingresos crecientes y la tercera da cuenta de los desequilibrios; déficit cuando la actividad económica se sitúa a un nivel inferior del producto de pleno empleo, y superávit cuando el gasto supera las posibilidades de producción con el pleno empleo. Se trata pues de la manipulación de la demanda efectiva mediante las políticas fiscal y monetaria.

“Este paradigma de política económica eliminó de la escena lo que podría denominarse defensa clásica del equilibrio presupuestario, y de otra, la limitación del gasto y la imposición asociados a esa concepción tradicional”⁶.

En el paradigma anterior se reconoce el sistema en desequilibrio, y en él, al Estado como agente que endereza las inevitables distorsiones del mercado. Ampliando el paradigma de Adam Smith, ahora contamos con dos “manos invisibles”: el mercado y el Estado. De esta forma, el equilibrio presupuestario deja de ser un fin en sí mismo, postulado firme de la filosofía clásica. Se fue así consolidando y legitimando el llamado sistema de economía mixta.

b) Teoría de las fallas públicas.

En opinión de Fuentes Quintana la interpretación de las fallas del mercado tuvo su vigencia hasta el inicio de la década de los 70. Pero la persistencia de los desequilibrios por sobredimensión del gasto, acompañados esta vez por el escenario de crisis, renovó la preocupación por el desequilibrio presupuestario, dando lugar a una nueva interpretación fundamentada en la teoría de las fallas públicas.

En esencia, esta teoría señala que los desequilibrios ya no se pueden justificar por los motivos económicos aducidos por la teoría de las fallas del mercado, sino por las fallas del sector público que perturban la eficiencia e introducen rigideces. De ahí que concluyan que el “déficit público es consecuencia de los déficit que afectan el proceso democrático, y no de los déficit del mercado”⁷, en el sentido de que los procesos de elección social en una democracia y el comportamiento de los agentes (políticos, funcionarios, etc.) que la interpretan, sobredimensionan los gastos, ya sea mediante negociaciones entre grupos de poder, mediante la “publicidad política” que monopoliza la oferta de bienes públicos, mediante la maximización del presupuesto a su disposición, etc.

Con lo anterior se está señalando que el gasto público no siempre sigue el ciclo económico (para atender los fallos del mercado), sino que sigue el ciclo electoral y los intereses de sus actores.

Si bien esta teoría apunta a una de las fuentes de ineficiencia del gasto, no puede aspirar a constituirse en una explicación satisfactoria del creciente gasto, pues sobredimensiona el poder de la burocracia, subjetiviza el problema y lo reduce a la simple solución de disciplina fiscal, pasando por una profunda reforma institucional.

c) Teoría de la crisis fiscal del Estado

La proposición central de este enfoque es que las funciones del Estado derivan de las contradicciones inherentes al mismo proceso de acumulación de capital. El Estado es consustancial a la actividad económica y por tanto, antes que ejercer una función de intervención, ejerce una función de regulación, cuyo origen, en último término, está en la contradicción trabajo asalariado-capital.

La acumulación de capital social y de gastos sociales es un proceso contradictorio que conduce a la crisis. La socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades crea una crisis fiscal o brecha estructural entre los gastos y los ingresos estatales. “No es que haya una ley inflexible por lo que el gasto tenga que crecer siempre con mayor rapidez que los ingresos, pero es un hecho que las necesidades crecientes a las que sólo el Estado puede hacer frente producen mayores demandas sobre el presupuesto estatal”⁸.

En esta visión del problema, se enfatiza el carácter contradictorio del gasto, no mirándolo como un “mal necesario” sino como un elemento constitutivo de la dinámica capitalista y por tanto contradictorio en sí mismo. Por cuanto los gastos son necesarios para la reproducción del capital pero a la vez significan distraer recursos considerables a la acumulación, al financiarse mediante impuestos, préstamos, inversiones forzosas, todos recursos provenientes del sector privado, que significan una merma a la acumulación. Es un proceso que D. Yaffe⁹ denomina “autodestructor”, pues los gastos públicos significan un “drenaje de capital” pero son necesarios para que la concentración y centralización del capital pueda avanzar y ello exige aumentos permanentes en la productividad del trabajo mediante una mayor participación del capital constante dentro del capital total, con sus consiguientes efectos declinantes sobre la tasa de ganancia.

Yaffe concluye entonces que con la plusvalía obtenida el sector privado debe financiarse a sí mismo y a la vez financiar el sector público. De ahí que señale que “los límites del gasto inducido por el gobierno no reposan en consideraciones ‘políticas’ y técnicas sino sobre las contradicciones de la misma producción capitalista” (pág. 157).

En el mismo sentido se orienta la argumentación de F. Rojas¹⁰, al mostrar cómo la “intervención fiscal del Estado para asegurar el proceso de reproducción del capital lleva, en sí misma, el germen de su propia negación. Por cuanto, a pesar de que el Estado cumple la tarea de desvalorizar¹¹ el capital y el trabajo con miras a restablecer o a elevar la tasa de ganancia, requiere, precisamente para desarrollar esas tareas, apropiarse de un sobre trabajo social que se sustrae a la necesaria valorización del capital. Esta, y no la dicotomía gasto público productivo –gasto público improductivo (...) debe ser la premisa sobre la cual se construyan los análisis de la evolución de las modalidades fiscales”.

La conclusión de estos dos autores llama la atención sobre la naturaleza del gasto público y sobre la equivocada visión de las finanzas públicas que las reduce a la equiparación contable entre ingresos y gastos, cuando no son más que la expresión de las necesidades, contradicciones y limitaciones de la dinámica de acumulación.

Una pregunta central surge: ¿cuáles son esas necesidades a las que solo el Estado puede hacer frente? ¿Por qué son crecientes?

A medida que se agudizan las contradicciones y surgen mayores dificultades en la valorización del capital, el dominio de lo público se amplía en la provisión, gestión y propiedad¹². La acumulación intensiva, la centralización y concentración del capital, acarrearán una reducción del ámbito de actividades mercantilizables y capitalizables, actividades que deben entonces ser asumidas por el Estado.

Los procesos intensivos en capital exigen elevados montos de capital y elevados niveles de ganancia, restringiendo el ámbito de producción compe-

titiva de muchos bienes y servicios necesarios a la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo.

Así, se ve abocado el Estado a asumir la provisión de medios de consumo colectivo, de materias primas estratégicas para la industria, servicios públicos, la banca, etc., así como las crecientes necesidades sociales que se convierten en demandas políticas del ciudadano frente al Estado. De ahí que las “demandas sociales no pasen por el mercado sino por canales políticos, por eso se ganan o se pierden en la lucha política”¹³.

2.1 Funciones del Estado y gasto público

En atención a lo anterior podemos acogernos a la propuesta de O'Connor de derivar el gasto público de las dos funciones centrales que el Estado debe cumplir en una economía de mercado: función de acumulación y función de legitimación. La diferenciación de ambas funciones sintetiza con amplitud los fines de la organización social y de producción de la vida material. Es posible identificarlas y diferenciarlas en el proceso de abstracción, pero en el terreno de lo concreto este umbral se diluye.

Por ello la distinción no debe entenderse como una clasificación alternativa, sino como la necesidad de examinar el gasto público en esa doble dimensión, que lejos de ser excluyente se complementa e incluso en ocasiones se confunde (piénsese por ejemplo en los gastos en educación). Habría que avanzar mucho más en el análisis para proponer una clasificación que se corresponda con las inquietudes aquí expuestas.

Siguiendo a O'Connor, a la primera función se asocian los gastos en *capital social* (inversión y consumo social), y a la segunda, los *gastos sociales*.

Gastos en capital social:

Son aquellos que favorecen la acumulación privada elevando la productividad de la fuerza de trabajo, vía inversión social, o reduciendo el costo de reproducción de la misma, vía consumo social, lográndose en los dos casos el mismo resultado: incrementar la tasa de beneficio.

La inversión social puede hacerse en forma de capital físico o de capital humano¹⁴. El primero suministra aquellos bienes y servicios que el capital privado necesita en forma permanente. Estas obras se socializan, revisten forma pública, ya sea porque los costos exceden con frecuencia los recursos de las compañías involucradas, o porque el riesgo financiero que comportan se considera demasiado elevado. Dentro de la inversión social distingue dos modalidades: las inversiones complementarias y las inversiones discrecionales; las primeras se determinan en función del ritmo de acumulación, puesto que son inversiones necesarias para que el capital privado continúe con su rentabilidad; las segundas van orientadas a incentivar nuevas inversiones privadas.

La inversión social se amplía permanentemente por el proceso cambiante de la acumulación de capital que comporta mayores exigencias, ya sea por el continuo cambio técnico, por los crecientes montos de inversión requeridos para iniciar un proyecto o por el creciente período para que la inversión comience a ser rentable.

La profundización en la división del trabajo y el continuo cambio técnico demandan exigencias crecientes a la calificación de la mano de obra y a la investigación¹⁵. Este proceso de formación (calificación y cualificación) de la fuerza de trabajo, de por sí costoso, se vuelve aún más riesgoso por los frutos de largo plazo, la incertidumbre sobre sus resultados, así como por la imposibilidad de asegurar la permanencia de los profesionales a quienes ha formado.

En este marco el Estado se ve obligado a incurrir en gastos de inversión social bajo la forma de capital humano. La inversión social se traduce entonces en mayor productividad y mayor rentabilidad del capital privado¹⁶.

Gastos en consumo social:

Los gastos en consumo social permiten abaratar el costo de la fuerza de trabajo. Su atención proviene del creciente proceso de proletarización, de división del trabajo y de urbanización. El Estado entra a ser proveedor de bienes públicos y colectivos (asistencia médica, infantil, servicios públicos, programas de vivienda, recreación, etc.) y a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo (seguro de desempleo, de vejez, indemnizaciones, etc.). Esta serie de gastos constituyen un salario indirecto que permite expandir el consumo de bienes producidos en forma capitalista atendiendo los períodos de inactividad económica: infancia y vejez. Este tipo de gasto permitió el consumo de masas, base de la acumulación fordista, seguida en las economías centrales, proceso que comportó cambios en las normas de producción y en las normas de consumo¹⁷.

A diferencia de las economías centrales, donde el gasto público se orienta más a garantizar las condiciones de existencia de la fuerza de trabajo, en las economías periféricas, donde la relación salarial no se ha generalizado, el gasto público se orienta más a crear las condiciones materiales de producción (bienes estratégicos, infraestructura, traslados de recursos públicos hacia los privados, etc.), para sí contribuir a la valorización del capital y a la ampliación de la relación salarial.

Por ello no es adecuado afirmar que en estas economías se esté desmontando el Estado del bienestar, pues su existencia exige la generalización de la relación salarial.

Gastos sociales:

Los gastos sociales están asociados a la función de legitimación, por cuanto el proceso de acumulación basado en la socialización de los costos y

la apropiación privada de los beneficios excluye en forma creciente a amplios sectores de la población de los frutos del crecimiento económico, exacerbando las contradicciones entre las clases sociales.

El Estado es un ente regulador “en el sentido de que mantiene una realidad contradictoria en el seno de un cierto orden (...) Este ‘orden’ es una ‘dominación’”¹⁸. Condición necesaria para garantizar el proceso de acumulación es el mantenimiento del orden existente, lo cual se logra por la vía de la coerción pero principalmente por medio del consenso, que a su vez requiere una legitimación del orden mismo.

Lo anterior explica por qué la relación entre el Estado y la sociedad civil pasa por un reconocimiento del estatus de ciudadano para todos y cada uno de los individuos, “igualando” mediante el derecho las desigualdades derivadas de la producción. El ciudadano adquiere derechos y contrae obligaciones; de esta manera el Estado organiza el orden existente¹⁹.

Las contradicciones derivadas de las relaciones sociales de producción, en particular entre el capital y el trabajo, aparecen en el ámbito público como contradicciones ciudadano-Estado.

El ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones exige de una serie de actividades estatales que dan origen a los llamados gastos sociales: justicia, seguridad, asistencia social, etc.

Estos gastos tienen doble efecto: de una parte aminoran los conflictos de clase (mantienen un control político) y de otra estimulan la demanda agregada mediante los ingresos a que da lugar.

A medida que avanza el proceso de acumulación, el excedente de capital es mayor y con él el excedente de mano de obra. Este doble excedente estimula la ampliación de los gastos sociales principalmente en dos órdenes: los gastos militares y los gastos asistenciales. O'Connor califica a la administración nacional como un Estado bélico-asistencial²⁰. Atribuye la expansión de los gastos asistenciales a los conflictos sociales y la expansión de los gastos militares a la creciente capacidad productiva y por ello la necesidad de expansión económica (prácticas imperialistas), lo cual puede ser correcto para economías hegemónicas en el sistema mundial (EE.UU., Gran Bretaña, Alemania).

Esta caracterización de un Estado bélico-asistencial es inadecuada para las economías periféricas, donde también los gastos militares son crecientes pero por la razón contraria: el excedente económico relativamente bajo, y, lo que es más importante, la estructura productiva altamente concentradora del ingreso, agudiza y acrecienta las necesidades sociales, siendo insuficientes los gastos en asistencia social, profundizándose los conflictos políticos y sociales, ante lo cual el Estado se ve abocado a concentrar recursos para garantizar el control y el orden. Ganan espacio las prácticas coercitivas sobre las prácticas de consenso.

2.2 Organización y racionalidad del Estado

El ejercicio de las funciones de acumulación y legitimación implica la organización del Estado a través de entes públicos que conforman el aparato estatal. En su interior se pueden distinguir dos formas de organización: las administraciones públicas y las empresas públicas. Su diferencia central radica en que las primeras se ocupan de servicios que no se materializan en forma mercantil (justicia, defensa, administración, etc.), mientras que las segundas adelantan procesos productivos vinculados a alguna actividad económica específica.

Los bienes y servicios producidos por las empresas públicas son mercancías en tanto tienen un valor de uso y un valor de cambio, pero con la particularidad de estar libres de las exigencias de rentabilidad y valorización; su producción no compite con la actividad privada y no reclaman su parte alícuota dentro de la masa total de ganancias. El proceso de determinación de sus precios atiende más a consideraciones de orden político y/o social. Por ello resulta más adecuado hablar de tasas o tarifas.

La fuerza de trabajo empleada en las empresas públicas se materializa en un producto cuyo valor de intercambio no permite realizar el plusvalor o que lo realiza solo parcialmente.

De lo anterior se desprende que las relaciones del Estado con la masa de asalariados a su servicio son diferentes a las del capital y siguen criterios distintos de organización y exigencias.

Si aceptamos que la producción estatal tiene esas características, es pertinente señalar que la racionalidad de la actividad estatal se sugiere diferente a la del capitalista, puesto que el móvil no es la obtención de plusvalor.

“El Estado es (...) un elemento constitutivo de las relaciones de producción capitalista, en cuyo interior, bajo formas productivas no regidas por la ley del valor, se protege y garantiza la continuidad del proceso de valorización y acumulación”²¹. Esa es la razón de ser de su participación en la producción.

De esta forma la actividad estatal contribuye al aumento del excedente económico y a recrear las condiciones para lograr mayores niveles de acumulación. Pero la intensificación del proceso de acumulación crea un excedente de mano de obra, el cual explica en buena parte las crecientes demandas sociales y con ella el creciente gasto social que requiere de organismos y programas especiales para su atención, como medio para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

Por eso resulta inadecuado el carácter de improductivo que se le asigna al trabajo al servicio del Estado, pues si bien es improductivo desde el punto de vista del capital individual, en el sentido de que el capital así empleado no persigue como objetivo inmediato la obtención de plusvalor, lo que sí persigue la actividad estatal es la reproducción del capital en general.

Pero si en estos procesos de producción el Estado no se rige por el principio de la obtención del plusvalor, los recursos mediante los cuales financia su actividad (impuestos, crédito, etc.) sí constituyen una apropiación estatal del plusvalor realizado socialmente. Nuevamente estamos en presencia del carácter contradictorio de las finanzas públicas.

3. TAMAÑO DEL ESTADO

3.1 Eficiencia vs. eficacia. Criterios de evaluación.

Mientras los Neo-clásicos y monetaristas propenden a que el manejo económico se deje totalmente a la iniciativa privada, los Keynesianos plantean la necesidad del Estado, no solo como orientador, sino como actor de la actividad económica.

El planteamiento de los primeros se basa en la idea de que la inversión pública compite con la inversión privada, en detrimento de esta última, pues la inversión pública es ajena a los mecanismos de mercado y por tanto distorsiona la asignación libre de recursos.

De ahí que M. Friedman señale que la sociedad debe preservar y estimular la libertad, mantener el Estado en su sitio “haciendo que sea nuestro servidor y no dejando que se convierta en nuestro amo”²².

Los distintos autores pertenecientes a estas corrientes continúan con los principios que desde A. Smith han ubicado al Estado como un ente que expresa el interés general y por ello “el mejor gobierno es aquel que menos gobierne”. Sus funciones descansan en la salvaguarda de la propiedad, en la protección a la sociedad contra la violencia y la invasión, en la protección contra las injusticias y opresiones entre individuos y en la atención de aquellas instituciones y obras públicas que siendo de ventaja social, no son atractivas para los privados²³.

En el lado opuesto, los Keynesianos le atribuyen al Estado la función anticíclica de estimular la demanda agregada, vía gasto público, ya sea por el consumo final que originan sus pagos o por la inversión directa y la generación de empleo. Esto deriva del reconocimiento de que el mecanismo del mercado por sí solo no permite una adecuada asignación de recursos, con sus efectos nocivos sobre la ocupación y la distribución del ingreso. Para Keynes al Estado le corresponde la misión de hacer compatible la propensión a consumir con la inclinación a invertir:

“Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del S. XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual”²⁴.

De lo anterior, se infiere que para Keynes el tamaño del Estado no es un problema en sí mismo. Este problema está relacionado con el problema de la evaluación que se haga de la actividad estatal, con relación a los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos, en la distribución del ingreso y en la estabilidad económica. De ahí que el déficit fiscal no sea censurado en sí mismo.

A pesar de lo anterior, la literatura tradicional sobre hacienda pública mantiene como preocupación central el desbalance fiscal y se le atribuye el problema a la ineficiencia del gasto. Pero el examen de la eficiencia se adelanta mediante indicadores tales como: costo-beneficio; utilidades-inversión, valor agregado/peso invertido, entre otros, los cuales además de ser imprecisos, distorsionan el carácter del sector público²⁵. Como se señaló anteriormente (punto 2.1), la racionalidad de la actividad estatal no se corresponde con el criterio capitalista inmediato de obtención de plusvalor, porque el "gasto público obedece a la necesidad de adecuar las relaciones sociedad civil-Estado a las formas de producción y acumulación imperantes en cada época. Esto es, el gasto no se decide por sí solo: es fruto del tejido de relaciones impuesto por un modelo o fase de acumulación. Así, no hay patrón absoluto del tamaño que debe tener el Estado, de los sectores que debe asumir o de las modalidades o instrumentos de su intervención; todas estas dimensiones fluctúan en función de los patrones de acumulación propios de cada época"²⁶.

Para juzgar el tamaño del sector público es necesario acudir a criterios claros de evaluación acerca de su actividad.

En este orden de ideas, cobra importancia la distinción entre eficiencia y eficacia. La eficacia entendida como el logro del efecto deseado, mientras que la eficiencia incorpora el óptimo de condiciones con las cuales se logra el efecto.

En una economía de mercado el criterio que se impone es el de eficiencia, al perseguir la minimización del costo, o lo que es lo mismo, la maximización del beneficio.

En el caso de la actividad estatal, en particular en el quehacer de las empresas públicas, dado su carácter, se coloca en primer orden no el criterio de mercado sino que "su pertinencia se mide por su eficacia y no por su eficiencia, por lo cual las críticas dirigidas por las corrientes neoliberales a la acción de las empresas estatales por su escasa o nula rentabilidad no son adecuadas; ignoran y desconocen la razón de ser de las empresas públicas cuya eficacia permite y facilita la rentabilidad del sector privado, o sea, su eficiencia"²⁷.

Así, una acción del Estado puede ser eficaz en cuanto permite recrear las condiciones de acumulación privadas (v. gr., subsidios, créditos, exenciones), a pesar de ocasionar onerosas erogaciones para el fisco. Pero son acciones necesarias para avanzar en el proceso contradictorio de acumulación de capital, lo cual significa atender a la función de acumulación.

El ejercicio de la función de acumulación puede profundizar los conflictos sociales y requerir la ampliación de las funciones de legitimación para poder preservar el orden existente. En la preservación de este último se sintetiza la racionalidad política.

“La política es una lucha por el sentido del orden. La política se desarrolla en la tensión entre el orden existente y el orden posible. La racionalidad se confunde con el principio organizativo del sistema social y lo irracional no es sino lo disfuncional”²⁸.

La lucha por mantener este orden explica por qué en los inicios del proceso de acumulación, el Estado era por excelencia liberal en lo político y proteccionista en lo económico; se trataba entonces de ampliar la base “ciudadana” mediante la generalización de la relación salarial.

Con la intensificación de las relaciones capitalistas la tendencia es a la liberalidad en lo económico y a la restricción en lo político; particularmente en los momentos de crisis se perfila una tendencia al desmantelamiento del aparato asistencial del Estado, dándole mayor énfasis a mecanismos de regulación indirectos (política económica indicativa y discrecional). Parafraseando a Altwater, en los momentos de crisis se renuncia a “politizar” la economía y se trata de “economizar” la política²⁹. La legitimización se impone por la vía de la dominación y por sobre el consenso.

Lo que se quiere resaltar es que el ejercicio de las funciones de acumulación y legitimación no están desprovistas de contradicciones, ya que ellas derivan de la contradicción básica trabajo asalariado-capital.

Recursos destinados a la función de legitimación pueden significar drenaje de la acumulación y sin embargo ser altamente eficaces como medio de control social y político.

3.2 El Desbalance Contable

El proceso de acumulación es un proceso en continuo cambio, y por ello la estructura económica se ha modificado cualitativa y cuantitativamente, y la administración pública ha debido ampliarse y especializarse para hacer frente a los nuevos requerimientos³⁰.

Aunado a lo anterior, la crisis que desde los 70's hoy aún no se ha conjurado, tiene una de sus formas de expresión en la presencia reiterada de un desbalance en las cuentas públicas, excediendo los gastos sobre los ingresos. Visto desde una óptica meramente cuantitativa el problema del déficit fiscal, tiene tres dimensiones diferentes: “Su propia cuantía, el crecimiento excesivo de los gastos que lo originan y el aumento y el nivel de la imposición que pese a no financiar el déficit suscita efectos que convierten la imposición en un problema que reclama su propio tratamiento y soluciones”³¹.

Lo que parece ocurrir actualmente es una enorme dificultad en imponerle un techo al déficit, y más aún, de reducirlo, caso en el cual se obliga a actuar por el lado del recorte del gasto, pues las cargas impositivas, en particular en momentos de crisis y recesión y de desconfianza en las medidas fiscales, ocasionan resistencia e incluso toman la forma de protestas políticas, lo cual afecta enormemente el acrecentamiento del capital electoral³².

La insistencia en reducir el déficit ha tenido que tomar el camino de la racionalización del gasto público, alterando su composición y adelantando reformas institucionales que impiden o distorsionan una adecuada asignación de recursos. Ello conduce a actuar sobre formas institucionales tales como rigideces del mercado laboral y financiero, el sistema de seguridad social frente a las necesidades económicas y demográficas, el régimen de las empresas públicas, las estructuras fiscales, los niveles de gasto (central-descentralizado), los niveles de ejecución (nacional-local), entre otros.

Lo anterior se expresa claramente tanto en las economías occidentales avanzadas como en las economías periféricas. En cuanto a las primeras, las agrupadas en la OCDE, a excepción de los Estados Unidos, desde 1980 se han seguido unas políticas de ajuste para enfrentar los desequilibrios, en particular la inflación, que incorporan recomendaciones de liberalización tendientes a romper rigideces del tipo señalado.

Cosa similar ha ocurrido en las economías periféricas, particularmente en América Latina, donde los programas de ajuste han incorporado como ingrediente importante una meta de déficit con respecto al PIB, lo cual de hecho impone límites al nivel de endeudamiento público³³, presionando la recomposición del gasto y la necesidad de adelantar las reformas administrativas pertinentes.

Para llegar a las causas que explican la persistencia de este problema, se acude al seguimiento de la evolución del gasto, registrando un crecimiento continuado en los gastos corrientes en desmedro de los de inversión. En los primeros destacan por su incremento continuo las transferencias (pensiones, subsidios, intereses de la deuda) y los gastos de consumo. Parece entonces que sobre la inversión recae buena parte del peso del ajuste³⁴.

Nuevamente nos encontramos frente a uno de los problemas señalados anteriormente acerca de la discrecionalidad en el manejo del déficit fiscal.

La "incapacidad" de controlar el gasto público, en particular en la crisis, cuando se recrean las tesis neo-liberales, demuestra cómo los enfoques monetaristas y keynesianos, que suponen una manipulación del déficit, no logran dar cuenta de la naturaleza propia del problema³⁵.

Su verdadera naturaleza no es de orden financiero; esa es solo su apariencia, su forma de expresarse, es el desbalance contable. Sus causas están enraizadas en el propio proceso de acumulación y más exactamente en el requerimiento de unos gastos crecientes derivados de las funciones estatales

de acumulación y legitimación del sistema, con el agravante de que la clase capitalista es la principal beneficiada del gasto público y que su beneficio se apropia privadamente. Ello conduce a una sin salida en la cual el déficit se financia, con endeudamiento, con inflación o con reducción del gasto, profundizándose la contradicción básica del sistema de producción capitalista.

El análisis aquí expuesto pretende llamar la atención sobre la forma de examinar el gasto público. Se considera más adecuado mirarlo como una forma de regulación estatal, guiada a su vez por la dinámica de la acumulación.

De ahí que la dimensión del gasto público deba atender a los requerimientos de la acumulación en el sentido amplio del término: acumulación como proceso contradictorio que compromete al sistema social en su conjunto, y no solo en la dimensión estrecha del gasto público vs los ingresos públicos.

La crisis fiscal está enraizada en la misma estructura económica, por cuanto su posibilidad existe desde el momento en que las leyes de la acumulación de las cuales derivan las leyes de la competencia conducen por un sendero en el cual se van agotando las posibilidades requeridas de valorización del capital, y por ello la lucha entre los capitales se desplaza en buena parte de su escenario propio, el mercado, al escenario estatal, traducándose en demandas políticas que acrecientan el gasto.

A su vez van profundizando las contradicciones sociales y políticas, que exigen para su control y distensión de la legitimación (mediante la dominación y/o el consenso) del orden establecido, valga decir de la legitimación de la relación salarial.

Lo anterior sugiere reorientar el examen del déficit como derivado y expresión de la crisis, crisis como fenómeno inherente al sistema de producción capitalista, y no en el sentido tradicional y equivocado del déficit como causa de la crisis.

3.3 La Comisión de gasto público en Colombia: A manera de ilustración

En Colombia, la comisión del gasto público reconoce que el principal aspecto que diferencia las empresas privadas de las públicas es el ánimo de lucro que mueve a las primeras, lo cual “entorpece la aplicación de los criterios convencionales y aceptados de eficiencia económica empresarial” (Informe, p. 24). Señala las dificultades para evaluar la “ineficiencia del Estado”, de las cuales destaca principalmente “la limitada comparabilidad de las actividades del sector público con las del resto de la economía y la ausencia de la información necesaria para construir índices de eficiencia del sector”³⁶. Sin embargo, no se dice cual información sería necesaria.

La comisión señala como equivocada la caracterización de Colombia como un país relativamente estatizado, si nos atenemos solo a los indicado-

res cuantitativos, pues la participación media del consumo público en el PIB para el conjunto de América Latina se calculó en 13.6% para 1983, mientras que en Colombia representa un 12%³⁷.

Igual opinión está consignada en el Informe Bird-Wiesner: "Aún cuando el sector público no ha crecido significativamente desde los años 50, ciertamente su estructura se ha vuelto más compleja" (p. 54).

En cuanto a la ineficiencia, se enuncian las causas que según la opinión pública explican el problema: el crecimiento de la burocracia estatal, el exceso de trámites, la inadecuada destinación de recursos, el defectuoso rendimiento de los trabajadores al servicio del Estado y el despilfarro de los recursos dirigidos a la inversión. Igualmente se reconoce que la tendencia a asignar ingresos con destinación específica es una fuente seria de distorsión, al introducirle inflexibilidades al manejo presupuestal.

El informe distingue las actividades estatales en dos grandes grupos: las actividades realizadas por la administración pública y las realizadas por las empresas públicas.

Las primeras son las llamadas a "producir servicios colectivos, es decir, prestados a la comunidad en su conjunto, y en realizar operaciones de redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. (...) Las empresas públicas tienen por objeto desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial"³⁸.

Atendiendo a esta diferenciación, el criterio de eficiencia aplicable a cada grupo será diferente. Para la administración pública se señalan dos objetivos en el informe:

- i) Definir el tamaño óptimo del servicio, comparando el costo de suministrarlo con el beneficio; es claro que en este objetivo la dificultad estriba en cómo medir el beneficio social que representa para la comunidad entera.
- ii) Estimular la producción de este servicio al mínimo costo posible.

Para el caso de las empresas públicas se definen dos parámetros de eficiencia.

- i) Vender su producción al precio real sin incorporar subsidio, salvo aquellos casos en que se identifiquen claramente externalidades positivas.
- ii) Si es inevitable incorporar subsidios, por lo menos se debe exigir que el costo sea el mínimo posible y que se incorpore dentro del presupuesto gubernamental la incidencia de este subsidio.

Pero sorprende que a pesar de reconocer una clara diferencia entre el sector público y privado, el informe acuda a una "medida global de eficien-

cia relativa de las empresas públicas” mediante la comparación del valor agregado generado por peso invertido en el sector público y privado. Como era de esperarse, encuentran que el sector privado genera cuarenta centavos por peso invertido (entre 1970-81), cuatro veces superior a lo generado por el sector público en el mismo período.

Pero este cálculo no es más que un ejercicio académico, si se ha reconocido que el móvil de la producción estatal no es la obtención de lucro. El valor agregado está constituido por el excedente bruto de explotación más los sueldos y salarios; pero, como se señaló anteriormente, el proceso de formación de precios de las empresas públicas no atiende a las leyes de mercado y por tanto el excedente bruto de explotación será muy exiguo con relación al sector privado. Incluso, en el lado opuesto, el excedente bruto de explotación de las formas monopólicas y oligopólicas puede ser manejado principalmente por el dominio del mercado, es decir por el mark-up, y por tanto, su aumento no permite concluir nada sobre niveles reales de eficiencia. Caso análogo sucede con la actividad de las empresas públicas, en las cuales se suma el ingrediente de los elevados montos de inversión requeridos para adelantar los proyectos. Tal es el caso de energía, hidrocarburos, minería, y en general, industrias básicas productoras de insumos necesarios para la industria.

Como han señalado algunos analistas, los criterios de eficiencia utilizados por la comisión son de clara inspiración neo-clásica y por ello “se deriva un criterio normativo central para buscar la eficiencia en esta asignación: el criterio de marginalidad o igualación del precio de un bien o servicio y el costo marginal de producirlo... “La comisión insiste entonces en que “el Estado debe intervenir lo mínimo posible en la economía, y su intervención debe regirse por los mismos criterios de eficiencia que rigen la actividad privada. En los casos en que la aplicación de estos criterios no es posible, debe mantenerse el criterio general de eficiencia de producción a costos mínimos”³⁹.

Lo anterior pone de presente la necesidad de precisar la racionalidad de la actividad estatal (diferente a la del sector privado, supra punto 2.2), así como la de establecer indicadores adecuados para su evaluación.

Con lo anterior no se pretende desconocer el problema de la adecuada asignación de recursos, pues es innegable la restricción presupuestaria. El criterio de eficiencia en una economía de mercado se asocia primordialmente con el de la rentabilidad, pero cabe ampliar el concepto para evaluar el desempeño de la actividad pública en cuanto al aprovechamiento de los recursos de que dispone. Por ello es necesario lograr un efecto multiplicador mayor mediante una adecuada asignación y utilización de los recursos de que se dispone.

Esto nos ubica más a nivel del aparato de Estado como forma particular de organización. Al respecto Misas señala, en el trabajo citado, dos fuentes de ineficiencia enraizadas en la estructura del aparato estatal: a) La organización institucional y b) Los criterios de selección y dirección del cuerpo de funcionarios.

Estos elementos se constituyen en entramamientos para un eficiente funcionamiento del quehacer público. Se despilfarran recursos y no logran su cometido⁴⁰.

En esta línea de un mejor aprovechamiento de los recursos, es necesario señalar como una de las clasificaciones actuales del gasto y las instancias en las cuales se toman las decisiones pertinentes, conllevan serias distorsiones. Se trata de la distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

Es necesario reconocer la necesidad de los gastos de funcionamiento, pues en parte ellos son derivados de las decisiones de inversión en el pasado. Para aprovechar las inversiones realizadas en un período, debe incurrirse en gastos de funcionamiento en los períodos subsiguientes. El caso más claro es la inversión en salud, la cual debe ir acompañada de personal médico y paramédico, así como de dotación e instrumental adecuado.

Si se esclarece la naturaleza de los gastos de funcionamiento, no es necesario "mimetizarlos" para poderlos legitimar. "La Comisión de Gasto Público no está ajena a la preocupación por los problemas que acarrea la fragmentación del proceso presupuestal, donde la programación de inversión descansa en el Departamento Nacional de Planeación y la de funcionamiento en Minhacienda, fragmentación que no es compatible con una programación que anticipe los efectos del gasto presente sobre el gasto futuro" (Informe, p. 8).

NOTAS

1. Un ejemplo claro de lo anterior es el informe de la misión de finanzas intergubernamentales más conocido como Informe Bird-Wiesner (1981). Al respecto Rojas F., señala como "sus recomendaciones no apuntaban, como las de los años sesenta, a la participación del gasto dentro y al servicio de un plan nacional de desarrollo económico, elaborado centralmente por el DNP. Antes que propósitos de desarrollo, este estudio del gasto privilegia un criterio de evaluación del gasto en sí mismo considerado con independencia de su contribución a finalidades sociales, económicas o políticas superiores... Para ello el informe tiende en su conjunto a someter el gasto a un criterio de eficiencia propio del sector privado: la autosuficiencia financiera". Esto pone de presente como un enfoque estrecho del gasto conduce a criterios errados en su evaluación y orientación que como se verá más adelante tergiversan la evaluación del quehacer estatal.

Rojas Fernando: Gasto Público en Colombia: De la misión Bird-Wiesner al informe de la Comisión de Gasto (1978-1986). En *Economía Colombiana* No. 190-191 Febrero-Marzo de 1987. Pág. 47.

2. MORIN, EDGAR: *El Método*. Tomo I "La Naturaleza de la Naturaleza" Ediciones Cátedra Madrid 1980.

3. CORREDOR, CONSUELO: "Notas metodológicas para el estudio del Estado Capitalista", en *Cuadernos de Economía*. No. 11, 1987. Depto. de Teoría y Política Económica. U. Nal. de Colombia.

4. LIPIETZ, ALAIN: *Crise et inflation. Pour quoi?* París, Ed. François Maspero. 1979.

5. BLANCO, SANTANDER: *Determinantes del Gasto Público en Colombia*. Tesis para optar al título de Magister en Economía. U. Nal. 12-08-85.

En este trabajo se señala como en Colombia, el interés de los estudios fiscales se centraban también del lado de los ingresos sobre el gasto. “Para el siglo XIX los estudios económicos y fiscales de Anfbal Galindo, las Memorias de Salvador Camacho Roldán, el estudio sobre los problemas fiscales en Colombia durante el s. XIX de Malcón Deas, y el de Margarita González sobre las rentas del Estado (1750-1850)” p. 4.

En el presente siglo ha sido alta la preocupación gubernamental sobre estudios de reforma fiscal, siempre tocando el lado de los ingresos a través de la tributación, relegando el lado del gasto. Este descuido contrasta con la década actual, en la cual dos importantes estudios a iniciativa gubernamental se han adelantado: el Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (conocida también como Misión Bird-Wiesner) (1981) y el informe de la Comisión de Gasto Público (1986).

6. FUENTES QUINTANA, ENRIQUE: “Hacienda Pública y déficit”, en *Papeles de Economía Española*. Madrid, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, No. 24, 1985, p. 227.

7. FUENTES QUINTANA, op. Cit. p. 225

8. O’CONNOR, JAMES: *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ed. Península, 1981, p. 20.

La expansión del gasto público es un hecho reconocido y estudiado por diversos autores que no se acogen al paradigma marxista. Ya desde 1893 A. Wagner planteó la tendencia creciente del gasto público con relación al PIB, al señalar cómo las funciones del gobierno tienden a ampliarse obligando a las autoridades públicas a satisfacer en forma creciente las necesidades sociales. Su argumentación se ha sintetizado en la llamada “Ley de Wagner”.

9. YAFFE, DAVID: “*La teoría marxista de la crisis del Estado*”, en *Críticas de la Economía Política*, Ed. El Caballito No. 16-17, México.

10. ROJAS, FERNANDO: “Hacia un entendimiento global del Estado y de las crisis de reproducción del capital”, en *Crisis permanente del Estado capitalista*, Estado y Economía, Sociedad de ediciones internacionales. Bogotá-Caracas, 1980, p. 25.

11. El proceso de desvalorización se refiere a que si hay capital excedente, una parte del capital obtendrá una valorización nula o incluso negativa; así se estará desvalorizando una parte del capital total, que permite la valorización de otros capitales y del capital global (Boccaro, Paul: *Etudes sur le Capitalisme monopoliste d’Etat. Sa crose et son isse*, París, 1974.

12. BRUNET, FERRAN: “Administraciones y Formas Económicas públicas y estructura y dinámica Económicas Capitalistas”, Tesis doctoral. Universidad de Barcelona, 1981, p. 189.

13. O’CONNOR op. cit. p. 30.

14. O’CONNOR op. cit. p. 132.

15. Mientras en Colombia los gastos en educación pública representan solamente un 3% del PIB, en Estados Unidos alcanzan un 7% y sin embargo se considera que en este último hay un cuello de botella en materia de mano de obra calificada. Urrutia, Miguel: “No habrá empleo para no calificados” *El Tiempo* diciembre.

16. "La educación es un factor más importante en la determinación de las tasas de aumento en productividad que los aumentos en capital, las economías de escala, o una mejor asignación de los recursos productivos de la economía". Así lo expresó recientemente el presidente de la Xerox Corp. y ello explica las enormes asignaciones para educación por parte de las grandes firmas privadas. Ver Urrutia, Art. Cit.

17. Con el término fordismo se designa un conjunto importante de transformaciones del proceso de trabajo ligadas a los cambios en las condiciones de existencia del trabajo asalariado que originan la formación de una norma social de consumo y tienden a institucionalizar la lucha económica de clases en la negociación colectiva.

AGLIETTA MICHEL: *Regulación y crisis del capitalismo*, Ed. S. XXI Madrid, 1979, p. 83.

18. LIPIETZ, ALAIN: "Caracteres seculares y coyunturales de la intervención económica del Estado", Simposio Estado y Economía, U. de Antioquia, Medellín 1986.

19. LECHNER NORBERT: "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado", Madrid, Ed. CIS, S. XXI, Madrid, 1986.

20. O'CONNOR op. cit. p. 188.

21. MONCAYO, VICTOR MANUEL: "Una crítica de lectura: el Estado un Agente de desvalorización del capital" en Moncayo V. y Rojas F. (comp.) *Crisis permanente del Estado capitalista. Estado y Economía*. 1980.

22. FRIEDMAN MILTON y ROSSE: *La libertad de elegir*, Biblioteca de Economía, Ed. Orbissa. 1983 p. 61.

23. SMITH, ADAM. *La riqueza de las naciones*, pp. 614-628-639.

24. J.M. KEYNES: *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Ed. F.C.E., Bogotá, 1976, p. 334

25. Un ejemplo de lo anterior es el criterio de eficiencia seguido en el Informe Bird-Wiesner, donde el problema central es el de la asignación de recursos y por tanto se impone en opinión de los autores, el criterio de rentabilidad.

26. ROJAS, FERNANDO. "Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-78". En *Economía Colombiana* Feb-Marzo 1987. No. 190-191. p. 40.

27. MISAS GABRIEL: "Empresas Públicas de producción en Colombia", Ponencia presentada al seminario internacional sobre "Seguimiento financiero a las empresas públicas", Paipa, 1987, p. 14.

28. LECHNER NORBERT: *La crisis del Estado en América Latina*, Ed. EL CID, 1977, Caracas, p. 26.

29. ELMAR ALTVATER, 1978, p. 9. "Crisis Económica y Planes de Austeridad", en *Transición*, No. 1, oct. de 1978.

30. En Colombia el reordenamiento más reciente de la administración pública se realizó con la Reforma Administrativa de 1968, la cual más que anticiparse a los advenimientos, fue un ponerse al día en materia jurídica y administrativa. Hoy se pone nuevamente al orden del día la imperiosa necesidad de un reordenamiento institucional.

31. FUENTES QUINTANA, ENRIQUE. *Papeles de Economía Española*, Op. Cit., p. 215.

32. Lo anterior es muy claro en el caso norteamericano, para el cual varios analistas señalan como causa importante del déficit la reducción de impuestos que ha venido realizando la administración Reagan en cumplimiento de su promesa electoral, acompañado de gastos crecientes, en particular derivados de su lucha por mantener la hegemonía mundial.

33. El ajuste buscado por el FMI tiene naturaleza diferente según el tipo de países que presenten desbalances. Los desequilibrios fiscales en los países capitalistas avanzados revelan tensiones ente ponencias, mientras que los países de la periferia preocupan por sus posibles efectos sobre el sistema financiero internacional.

34. Un amplio análisis se encuentra en Alcaide Inchausti Julio: *El comportamiento del gasto público en la OCDE y en España. Papeles de Economía Española*, Op. Cit.

35. Una crítica detallada desde una perspectiva tanto teórica como empírica a estas dos alternativas se encuentra en González Jorge I. "Algunas hipótesis acerca de la intervención del Estado en Colombia 1964-1985", *Cuadernos de Economía*, No. 11, Universidad Nacional, II Semestre de 1987.

36. "Informe final de la Comisión de gasto público 1986", en *Economía Colombiana*, Separata No. 12, Abril 1987, p. 15.

37. Informe, op. cit., p. 15.

38. Informe final de la Comisión del Gasto Público 1986, p. 21.

39. TENJO, FERNANDO. "Contenido básico e interpretación del informe de la comisión del gasto", en *Economía Colombiana*, No. 190-191, Feb-Marzo, 1987, Bogotá, Contraloría General de la República, p. 35.

40. MISAS GABRIEL: "El papel del Estado en una Economía en Crisis", p. 9. En igual sentido se pronunció recientemente el Banco Mundial, según documento publicado en *El Tiempo*, febrero 9 de 1987.