



GASTO PÚBLICO. FICCIONES Y REALIDADES

Marcelo Ramón Lascano

Mayo de 2009

Más que en la teoría, en la política económica práctica suele discutirse animadamente sobre el gasto público, sobre todo en el nivel de los gobiernos centrales. Los enfoques, para ser breves y sin que la simplificación muestre desvíos importantes, muestran ostensible superficialidad. Todo parece reducirse a una cuestión de magnitudes monetarias y reales, con prescindencia de lo que el estado hace y como.

Casi no se sale una peligrosa simbología cuyas desviaciones suelen ser altamente costosas en términos de desarrollo, de estabilidad y de bienestar. Acudiendo a extremos maniqueos, se observa que para la mentalidad conservadora, por ejemplo, el menor cociente entre gastos totales y la actividad económica (PBI) actúa como verdadero termómetro para calificar favorablemente una política.

En la vereda opuesta, con un amplio abanico de variantes, los intervencionistas, progresistas o dirigistas, sufren también el contagio metódico acentuando la importancia de una relación elevada Gasto/PBI, sin reparar tampoco en otros aspectos no menos significativos para evaluar la contribución del estado al desarrollo y al bienestar de la sociedad. Del reclamo del difunto economista británico Arthur Cecil Pigou, esto es la necesidad de “correr el velo” para interpretar qué y cómo se hace, ni hablar.

Si variara esa generalizada deserción analítica se podría interpretar con certeza, entre otras cosas, las causas del terco subdesarrollo, de la inestabilidad monetaria y de los desvaríos cambiarios. Esas desviaciones servirían, asimismo, para explicar condicionantes endeudamientos y la vigencia de políticas denominadas como “stop-go”, entre otras, que frustran la expansión sostenida de la actividad y del empleo.

Un reducido nivel de gasto público puede resultar tan contraproducente como una magnitud superior cuando prevalece el despilfarro y no apunta a satisfacer las demandas

insatisfechas de una sociedad, sea de servicios de infraestructura económica o vinculados con prestaciones sociales indispensables para el desarrollo, bienestar y jerarquización internacional del país.

Poco gasto y por cierto reducidas recaudaciones a pesar de sus aparentes ventajas pueden terminar hipotecando el futuro. Mucho gasto y abundantes recaudaciones también, si el direccionamiento de las erogaciones no responde a un criterio estratégico dirigido firmemente a desarrollar y garantizar la autonomía al país. Cuando el gasto se financia con deuda externa la situación se complica porque entonces una parte de la política económica se inspira en satisfacer los intereses de los acreedores.

En esta inteligencia, las magnitudes absolutas o relativas independientemente consideradas no sirven para formular un buen pronóstico sobre el futuro y tampoco expresan que rumbo asumirá la economía. Es necesario correr el velo, sobre todo cuando la política fiscal se inscribe en un programa de gobierno acompañado de previsiones presupuestarias junto con definiciones monetarias y cambiarias, como se debe formular.

Circunscribiendo el análisis, entonces parece aconsejable examinar los gastos desde el punto de vista de su utilidad, productividad y rendimiento económico y social.

La utilidad se desprende del hecho de que las erogaciones satisfacen necesidades; la productividad está relacionada con su contribución para magnificar el producto por unidad de factores y de tiempo y, finalmente, el rendimiento lo expresa el excedente o beneficio monetario del cual participa también el erario a través de las recaudaciones.

Otro renglón susceptible de confusiones parecidas y que en obsequio de la eficiencia estatal demanda atención, se vincula con la distribución entre gastos corrientes y gastos de inversión. Respecto de las inversiones, sus coeficientes como parte del total, no siempre representan lo que se deduce de los indicadores. Los elevados precios relativos de los bienes de inversión desmienten su efectiva contribución al desarrollo y bienestar. Cuando un equipo o una obra pública cuesta el doble frente a otras experiencias más o menos homogéneas, el hecho denuncia una fuerte discrepancia entre contabilidad, estadística y economía. En este caso, el sobre costo desmiente lo que puede deducirse alegremente de la estadística.

En circunstancias críticas, los gastos públicos suelen orientarse para mejorar los niveles de empleo. Si los gobiernos se apuran y no distinguen alternativas técnicas, pueden desaprovechar la ocasión para aumentar el empleo y simultáneamente fortalecer la infraestructura para el porvenir y generar así capacidad futura y crecimiento en condiciones estables. La opción por el subsidio en principio no es recomendable. Sí lo es corregir con los mismos recursos déficit de infraestructura, aunque no es lo mismo en todos los casos si de contribuir a mitigar el desempleo se trata. Veamos.

Aunque las relaciones varían según el tipo de inversión y de países, es oportuno mencionar algún estudio elaborado hace varios años por la Public Work Administration de los EEUU. Allí se comprobó que una hora de trabajo en el lugar de ejecución de la obra generaba, por ejemplo, otra hora fuera de la misma en el caso de construcción de

caminos y cuatro horas cuando se trataba de la construcción de una usina térmica. Por supuesto, la referencia demandaría más precisiones pero es significativa en términos de contribución al empleo y para enriquecer la infraestructura.

Una breve referencia al financiamiento. A veces con mano larga e inexperta se apela a empréstitos externos como alternativa ante la escasez de recursos domésticos. El criterio puede ser válido, pero deberían extremarse los análisis para evitar la transmisión de desequilibrios al sector externo. Una cosa es cuando los gastos no demandan directamente el uso de divisas y otra muy diferente cuando el o los emprendimientos generan importaciones. En esta hipótesis parece necesario examinar si la inversión ahorra o provee divisas para definir correctamente la decisión.

Aunque el tema tiene trascendencia, es difícil averiguar porqué no se lo discute en los ámbitos políticos adecuados. También está pendiente ocuparse de la calidad de la burocracia que encabeza los proyectos -diseño y ejecución- por supuesto en un contexto compatible con los objetivos de la política económica. La descalificación de la burocracia, muchas veces con razón, es un asunto complejo donde se mezclan inconvenientes intereses y mezquindades. Empero, hay que encararlo.

La Argentina tuvo grandes administradores de entes públicos cuyas gestiones y frutos siguen siendo valorados por su eficiencia y logros. De esto se trata. Para confirmarlo no puedo menos que recordar a Paitovi en Obras Sanitarias, a Savio en Siderurgia, a Moscóni en Petróleo, a Allende Posse en Vialidad Nacional, a Canesa en Gas del Estado, a Jorge Sábato en el Balseiro y en la UBA, Castro Madero y otros en la Conea y Varotto en la Conae, por no citar sino algunos miembros relevantes de nuestro quehacer público.

Los temas brevemente tratados deberían convocar a un debate cuyo objetivo debería ser valorizar el papel del estado a partir de una auténtica redefinición de sus funciones, prescindiendo en la medida de lo posible, de los sesgos ideológicos que desvían la atención de los enfoques estratégicos y técnicos que son los que garantizan la recta asignación de los recursos públicos cuya función es inseparable del desarrollo y bienestar de la sociedad política. Ahora frente al proceso electoral en curso, ello parece más oportuno que nunca para erradicar la amnesia y permitir a la ciudadanía elegir con objetividad.