

1954  
14405

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

ING. ANTONIO PERLA h.

SECRETARIO GENERAL

DR. JOSE SALINAS ARIZ

-----oOoOo-----

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

DR. ARTURO ZELEDON CASTRILLO

SECRETARIO

DR. JORGE ROBERTO CAMPOS

-----oOoOo-----



UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10121579

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES

PRIMER EXAMEN GENERAL PRIVADO

Presidente - Dr. Ricardo Mena Valenzuela  
Primer Vocal - Dr. Manuel Castro Ramírez h.  
Segundo Vocal - Dr. Julio Fausto Fernández

---ooo00ooo---

SEGUNDO EXAMEN GENERAL PRIVADO

Presidente - Dr. Max Patricio Brannon  
Primer Vocal - Dr. Manuel Arrieta Gallegos  
Segundo Vocal - Dr. Adolfo Oscar Miranda

---ooo00ooo---

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE LA  
POLITICA ECONOMICA

INTRODUCCION

La actualidad y trascendencia del presupuesto como instrumento de la política económica, me han movido a escribir sobre el tema, en esta oportunidad en que estoy obligado, - más que en ninguna otra, a ofrecer algo útil a mi profesión y si es posible a mi patria.

Me atrevería a decir que el asunto llena estas finalidades, si tomamos en cuenta que su discusión persigue primordialmente hacer consciencia y despertar inquietudes alrededor de los problemas que plantea.

Al hablar de actualidad no quiero decir simplemente que esté de moda, sino algo mucho más serio: parece ser que tanto el Gobierno como la opinión pública comienzan a preocuparse verdaderamente por las implicaciones económicas del Presupuesto en la vida nacional.

En cuanto a su trascendencia hay mucho que comentar. - Es un hecho indudable que el "sector público" - como se le llama en la moderna terminología económica - va teniendo -

cada vez una participación mayor no solo en el gasto, sino también en la formación del ingreso nacional de los países civilizados. (1)

El nuestro, que goza ahora del auge del mundo occidental, y que además, está haciendo un vigoroso esfuerzo por lograr un desarrollo económico más acelerado, no ha podido sustraerse a estas tendencias modernas.

A propósito hay que recordar que el Presupuesto de El Salvador para 1951 significó aproximadamente el 15% del producto nacional del año anterior. Que las cifras correspondientes al monto del Presupuesto han subido desde veintisiete millones para 1929 hasta ciento cincuenta y dos millones para 1954. ( Sin contar los créditos suplementarios que ya han sido aprobados por valor de tres millones y medio, ni los cinco millones para armamento).

Por otra parte los Presupuestos Extraordinarios votados en los últimos años han ascendido a varios millones de colones: los diez millones para Aprovechamiento; los once millones para el Valle de La Esperanza; los seis millones para la construcción de casas tipo medio del IVU., y actual-

---

(1) En 1948 el presupuesto de Inglaterra representó el 40% del Ingreso Nacional.- En los Estados Unidos los gastos totales del sector público significaron la tercera parte del Ingreso de la Nación.



mente el monto de los fondos destinados a la Carretera del Litoral, son cifras elocuentes, para demostrar la magnitud relativa de los gastos gubernamentales.

El cuadro que se deja descrito muestra: por un lado, ingentes sumas recaudadas en forma de impuestos, derechos y tasas, vale decir sustraídas al consumo y al ahorro privados; y por el otro, grandes inversiones en mano de obra, - materiales y equipo, que distribuyen el ingreso en forma - que puede o no coincidir con la distribución "espontánea" - digámoslo así - de los dineros nacionales; pero que seguramente no coincidirá, porque los móviles que determinan - la conducta del "sector público" son fundamentalmente distintos de los que determinan la conducta del "sector privado".

Sobre todo no debemos olvidar que esas enormes sumas recaudadas y distribuidas pueden representar estímulo o desaliento para el empresario, para el inversionista y para el consumidor, elementos activos en la economía nacional. Y - que, además, estas operaciones financieras pueden significar empleo para los factores de la producción o competencia en el mercado de esos mismos factores; aumento o contracción de la circulación monetaria; y en fin, siguiendo el proceso de la actividad económica hasta sus últimas consecuen -

cias, provocar movimientos inflacionarios o deflacionarios, que lleven la economía nacional a situaciones de auge o depresión.

Y ésto basta por ahora para demostrar la trascendencia del tema.

Resta demarcar los alcances de este trabajo. Al respecto debo advertir, que, siendo esta una tesis para optar a un título en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, es precisamente a los estudiosos de tales materias a los que va dirigida; porque tengo la aspiración de lograr que los profesionales, pero sobre todo los estudiantes, que lean estos comentarios, encuentren en los problemas que trato, una fuente de meditaciones. Y estoy convencido que no obstante que éstos problemas son de índole más bien económico-financiera, no por eso deben escapar del campo de interés de los que tienen su vida dedicada al servicio de la noble profesión del Derecho.

Es precisamente en dicha circunstancia que el presente ensayo encuentra el origen de sus limitaciones, en cuanto a la profundización en el tema y al uso más o menos generalizado del lenguaje corriente en lugar de los tecnicismos que son de estilo en esta clase de estudios.

Así, el presente trabajo no tiene el propósito de hacer un estudio completo del Presupuesto - si bien hará un esquema sucinto del mismo - sino sencillamente el de destacar la posibilidad y necesidad de usar del Presupuesto - en una forma consciente para fines de política económica y la forma en que las modernas tendencias presupuestarias sirven a estos fines.

## C A P I T U L O I

### E L P R E S U P U E S T O

CONCEPTO Y NATURALEZA. Muchas son las definiciones que se han dado del Presupuesto, cada una de acuerdo con el punto de vista de su autor. Sin embargo, todos los tratadistas, a través del tiempo, han estado acordes en considerar el Presupuesto como un plan financiero de las actividades del Gobierno. Desde Juan Bautista Say, que consideraba que "el mejor de los planes financieros es gastar poco", hasta nuestros días en que, economistas de la talla de Hansen no se contentan con afirmar que el Presupuesto es " un instrumen-

to necesario para lograr eficacia en las operaciones financieras del Gobierno", (1) sino que van más allá atribuyendo a la política fiscal y por ende al Presupuesto la virtud de actuar como un medio eficaz para llevar a su máximo el ingreso real de la comunidad, así como para regular la distribución de la riqueza y del ingreso.

Como vemos, no obstante que el Presupuesto conserva su naturaleza original, se han venido descubriendo en el ordenamiento racional de los ingresos y gastos, nuevos propósitos, nuevas finalidades, nuevas aplicaciones, hasta el grado que este mecanismo financiero ha abandonado definitivamente la posición estática, para adquirir los caracteres de un algo dinámico, vivo y actuante, que debe ser objeto de cuidadoso estudio si no se quiere provocar desequilibrios en la economía nacional, y que bien manejado puede contribuir eficazmente a la prosperidad del país.

Esto se ve corroborado por la autoridad de varios tratadistas que ven en el Presupuesto una cosa distinta de lo que vieron nuestros mayores; así, para Arthur E. Buck "el presupuesto es un proceso por el cual es formulada, adopta-

---

(1) Alvin H. Hansen: Política Fiscal y Ciclo Económico - Fondo de Cultura Económica - México - 1945.

da y llevada a efecto la política financiera del Estado".(1)

Hasta allí estamos con los clásicos, pero Pendleton - Herring explica que "la formulación y ejecución de la política fiscal significa la realización de los objetivos económicos dentro de la estructura política"(2); y con esto queda redondeado nuestro concepto. Sin embargo, no sólo - existe un concepto generalizado con respecto al presupuesto en el sentido de perseguir por su medio objetivos económicos, sino que yendo más profundamente dentro de la trama de la actividad del Gobierno, se ha llegado a comprender que la persecución de esos objetivos económicos tiene que hacerse con sujeción a la estructura política del país en que el Presupuesto se cumple.

Debemos pues, ver el Presupuesto, no como una mera compilación sistemática de estimaciones de ingresos y gastos, sino como la expresión contable de un plan de gobierno, y de allí que los que tienen la responsabilidad de formular este plan, deban tener presente en todo momento los efectos económicos de los rubros de gastos, de los gastos totales y de los ingresos más importantes para manejar con acierto este delicado mecanismo al servicio de los intereses pú

(1) Public Budgetin: Harper and Brothers, New York, 1929

(2) The Politics of Fiscal Policy - Yale Law Journal, 1938.

tos que tales gastos han tenido sobre el financiamiento pleno y eficaz de la economía como un todo" dice Hansen.

Por este camino se ha llegado hasta proponer la búsqueda del balance presupuestal en un período cíclico y no ha faltado quien afirme que el famoso equilibrio no puede tener ninguna influencia en la determinación de la política fiscal si en ella está en juego el equilibrio de la economía misma.

Los autores de la moderna teoría del "Presupuesto Nacional" conceden segunda importancia al equilibrio presupuestal del Estado mientras éste no signifique trastorno en el Presupuesto total de la nación. Para estos autores, el Presupuesto estatal no es más que la cuenta del sector público, cuyo déficit o superávit puede tener compensación adecuada en los cuatro restantes sectores de la economía nacional.

Para comprender mejor la teoría del "Presupuesto Nacional" es menester primero estar enterado de la teoría de la "Contabilidad Nacional" ya que ésta es el supuesto necesario de aquella. La Contabilidad Nacional nos dá la cuenta de la economía tal como está, el Presupuesto significa el plan financiero para toda la nación que surge de esa con-

blicos.

El Presupuesto en su concreción final tiene la naturaleza de una cuenta. Sin embargo es todo un proceso que se desarrolla en varias etapas cada una con actividades bien definidas; y más todavía, es un plan, que implica "un juicio acerca de como los medios escasos deben ser distribuidos para traer el máximum de beneficios en utilidad social"; (1) un juicio que además debe ser hecho teniendo presente el total del Presupuesto, de los ingresos, de los gastos y sus efectos sobre la economía; como ya se dijo.

Para los clásicos, el Presupuesto debía inspirarse en los siguientes principios: a) estar equilibrado; b) ser neutral, c) ser universal y d) ser cierto.

Algunos de estos principios están ahora en entredicho o al menos se entienden de distinta manera con relación a las décadas pasadas.

a) El equilibrio presupuestal, por ejemplo, no implica en su sentido moderno que los egresos deben compensar exactamente a los ingresos del ejercicio en cuestión; "los gastos no deben determinarse en términos de la pérdida o ganancia del Estado mismo; sino más bien en función de los efec-

(1) The Lack of a Budgetary Theory: The American Political Science.

tabilidad.

La Contabilidad Nacional provee "un esquema para el registro de las operaciones corrientes de los distintos sectores de la economía **nacional** que se asemeja mucho al esquema que para el registro de las operaciones de una empresa proveen los balances generales" (1) y consta de cinco cuentas separadas en que se muestra la actividad económica de los sectores consumidor, productor y gubernamental y un registro de las transacciones con el resto del mundo y otro de los ahorros e inversiones.

La elaboración de una cuenta sintética para el sector consumidor de la economía no envuelve los problemas de ajuste y consolidación que aparecerán al elaborar la cuenta consolidada de producción para el sector productivo.

Las cuentas de ingresos y gastos individuales pueden combinarse directamente para obtener la cuenta de ingresos personales para el sector consumidor, la cual tomaría la siguiente forma:

---

(1) Richard Ruggles: La Contabilidad del Ingreso Nacional y su relación con la Política Económica.- Unión Panamericana, Washington, D. C., 1951.



CUADRO Nº 1CUENTA DE LOS CONSUMIDORES (1)

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
1) Salarios y Jornales pagados por productores	120	5) Compras de mercaderías y servicios.	180
2) Intereses, Rentas y Dividendos	53	6) Impuestos personales	18
3) Salarios y Jornales pagados por el Gob.	20	7) Ahorros personales	7
4) Pensiones y Jubilac.	12		
Total	<u>205</u>	Total	<u>205</u>

La cuenta del sector productivo sintetiza las operaciones de las empresas comerciales.

Así como la cuenta de producción de una firma gira alrededor del valor de su producción, la cuenta de producción de toda la economía puede hacerse tomando como base el valor de la producción nacional.

Dicha cuenta mostrará quién adquirió la producción nacional y cómo los ingresos resultantes de la venta de la misma, se asignaron a los diversos costos y utilidades.

La economía se considerará como si se tratara de una so-

(1) Las cifras son imaginarias.- El juego de cuentas resumido está incluido en un trabajo inédito del Dr. Jorge Ahumada intitulado "Desarrollo Económico y Planificación" El Dr. Ahumada es uno de los más brillantes economistas latinoamericanos al servicio de la CEPAL en Chile.

la firma que produce y vende bienes y paga a los diversos factores de la producción que emplee. Para conseguirlo habrá que consolidar y combinar la producción de todas las firmas individuales, en un estado de conjunto cuya suma será igual al valor de la producción nacional. (1)

La cuenta tomaría la siguiente forma:

CUADRO Nº 2

CUENTA DEL SECTOR PRODUCTIVO

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
5) Ventas de mercaderías y servicios a familias	180	1) Salarios y Jornales	120
8) Ventas al Gobierno	25	2) Intereses, Rentas y Dividendos.	53
9) Ventas a productores en Cuenta Capital	33	11) Impuestos Indirectos	34
10) Ventas al extranjero:		12) Beneficios no distribuidos.	33
Exportaciones	14		
Importaciones	12		
Total	<u>240</u>	Total	<u>240</u>

(1) En el cálculo de esta cuenta va involucrado el concepto de "valor agregado". Esto quiere decir, que si vamos a considerar a la economía como una sola firma, cuando se compute el producto de todas las firmas que hay en la realidad, no debe tomarse en cuenta el costo de las materias primas o semi-elaboradas que entran en el producto final y solo debe tomarse en cuenta el valor realmente agregado por la firma. Esto es más complejo de lo que parece y para mayor información puede consultarse a Ruggles: "La Contabilidad del Ingreso Nacional y su Relación con la Política Económica", ya citado.

La cuenta para el sector gubernamental, lo mismo que para el sector consumidor, es un registro de ingresos y gastos; y adoptaría esta forma:

CUADRO Nº 3

CUENTA DEL SECTOR PUBLICO

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
11) Impuestos Indirectos	34	3) Salarios y Jornales	20
6) Impuestos Personales	18	13) Compra de bienes y servicios de consumo	18
		4) Pensiones y Jubilac.	12
		14) Superávit Cta.Cte.	2
Total	<u>52</u>	Total	<u>52</u>

Como se ve, entre esta cuenta y el presupuesto estatal, no hay fundamentalmente ninguna diferencia; quizá podría resultar, si los ingresos provenientes de las empresas industriales explotadas por el Estado, aparecieran en el sector productivo, en cuyo caso no podrían consignarse en esta cuenta; pero eso tiene segunda importancia para el propósito que perseguimos.

Ningún país en el mundo se basta hoy en día a sí mismo en forma total. Por esta razón, un registro completo de la -

actividad económica requiere que se consideren en cierto modo las transacciones que tienen lugar entre la economía nacional y el resto del mundo. La cuenta de la balanza de pagos es un resumen de las importaciones, exportaciones y transferencias que ocurren, así:

CUADRO Nº 4

CUENTA DEL SECTOR EXTRANJERO

<u>Ingresos</u>		<u>Egresos</u>	
15) Importaciones	12	17) Exportaciones	14
16) Oro y Divisas	<u>2</u>		
Total	<u>14</u>	Total	<u>14</u>

La cuenta combinada de capital no presenta ninguna información nueva, sino que simplemente completa el sistema contable. En términos económicos el significado de esta cuenta se comprenderá mejor si analizamos el tipo de transacciones que contiene.

CUADRO N° 5

CUENTA DE CAPITAL CONSOLIDADA

7)	Ahorros personales	7	9)	Ventas product.	
12)	Benefic.no distrib.	33		Cta. Cap.	33
14)	Superávit Gob.	2	18)	Ventas Gob. Cta.	
				Cap.	7
			16)	Oro y Divisas	2
	Total	<u>42</u>		Total	<u>42</u>

" En el ejemplo dado en el Cuadro N° 1, se ha colocado cuatro partidas en el lado de los ingresos de la cuenta del sector consumidor. La partida N°.1 tiene necesariamente que aparecer como un egreso del sector de los negocios, y es por eso que en el ejemplo ambas partidas llevan el mismo número de identificación. Igual cosa ocurre con los intereses, rentas y dividendos. Las partidas tres y cuatro, en cambio, deben aparecer en el lado de los egresos del sector Gobierno.

En el lado de los egresos del sector consumidor se anota tres partidas. Cada una de ellas, como es fácil comprobar, aparece en el lado de los ingresos de las cuentas del sector productor, Gobierno y Cuenta de Capital Consolidada. La

partida N<sup>o</sup>.7 es el saldo o diferencia entre los ingresos y los egresos. En todas las cuentas aparece una partida de saldo que, en conjunto, constituyen los ingresos de la cuenta de Capital Consolidada. En el caso del sector productor, el saldo se llama Beneficios no Distribuidos; en el caso del Gobierno, se llama Superávit en Cuenta Corriente, en el del sector extranjero, se llama Saldo en la Balanza de Pagos en Cuenta Corriente. Se llama la atención al hecho que en la Cuenta del Sector Extranjero se ha colocado el Oro y Divisas en el lado de los ingresos, pero en realidad, debió colocarse en el lado de los egresos con un signo negativo, puesto que representa una pérdida contable, o déficit para los extranjeros.

Los egresos de la Cuenta Capital representan el valor de los equipos de capital adquiridos o producidos durante el período que cubre la cuenta y los aumentos de los inventarios que tuvieron lugar. El Oro y Divisas se ha contabilizado como parte del Capital Nacional por cuanto la acumulación de los mismos representa, para un país, un activo, del mismo modo que la acumulación de dinero nacional representa un activo para un ciudadano de ese país.

Con las partidas incluidas en las cuentas de estos cinco

sectores es posible calcular el valor del Producto Nacional Bruto y el de los otros conceptos anteriormente discutidos". Estos mismos datos servirían de base al Presupuesto Nacional; el cual tendría por un lado, el Ingreso Nacional probable y por el otro, el Producto Nacional propuesto.

No es el momento de profundizar en el tópico de la "Contabilidad Nacional" ni en la teoría del Presupuesto Nacional; y para el caso, baste observar que este enfoque, resultado de la concepción macroeconómica de la actividad social, posiblemente tiene una perspectiva más lógica, que nace de su condición integral.

Sin embargo, tenemos que reconocer una limitación a estas teorías: las dificultades de índole práctica; pues su cálculo requiere una enorme cantidad de datos estadísticos y una preparación adecuada en el elemento burocrático para abordar el análisis de los datos, que es difícil de alcanzar.

b) En cuanto a la neutralidad presupuestal, me atrevería a decir que ha sido descartada. Ninguno de los Estados modernos pretende ahora ignorar las implicaciones económicas del Presupuesto.

El ensanchamiento de las actividades del Estado ha traído como consecuencia la caducidad de esta divisa clásica sin valor actual.

Por otra parte opinó como Benham que "no existe ni existió jamás una finanza pública absolutamente neutra".

c) El principio de universalidad del Presupuesto que por algunos autores ha sido llamado de "comprensividad" ha de entenderse en el sentido de que todos los ingresos y gastos públicos deben estar incluidos o considerados en el mismo.

Sucede con frecuencia que se crean Instituciones Autónomas dotándolas de patrimonios especiales, que generan una parte de sus propios ingresos, y también es frecuente que al computar el total de los ingresos del Estado se deje fuera del cuadro de la economía pública precisamente esa parte de los ingresos, quedando así olvidados algunos factores operantes sobre la actividad económica del país. Lo mismo puede decirse con respecto a los gastos de las Instituciones Autónomas en cuanto a aquella parte de los egresos financiada con los ingresos de que se hizo referencia anteriormente.

Pero no terminan allí las complicaciones: el Presupuesto del Estado debe incluir no solo las obligaciones directas del mismo, sino también aquellas derivadas de la emisión de valores garantizados por él y realizadas por entidades más o menos oficiales; emisiones que suceden a menudo y con respecto a las cuales solo se registra en el Presupuesto público los servicios de amortización e intereses cuando tienen que



ser cubiertos del Fondo General, como pasa con las cuotas de amortización del empréstito de Aprovisionamiento cuyo servicio de intereses está a cargo del Gobierno, pero no se tienen presente estas obligaciones cuando ellas deben ser cubiertas por los fondos generados por el propio programa; no obstante que constituyen una deuda solidaria para el Estado.

Con ésto quiero referirme a las emisiones de bonos garantizados por el Estado que se han hecho últimamente para respaldar los empréstitos externos o internos que han servido para financiar el programa de electrificación nacional, el de rehabilitación del Valle de la Esperanza y los demás de que se ha hecho mérito.

Sobre el particular es oportuno mencionar que si bien hasta la fecha no ha habido ningún intento aparente por formar un presupuesto consolidado en El Salvador, existe el propósito de reunir todos los ingresos y gastos - incluyendo los pertenecientes a las Instituciones Autónomas - al momento de hacer la liquidación del Presupuesto anual.

A la fecha únicamente aparecen en el Presupuesto General las sumas destinadas a subsidios y subvenciones para las Instituciones Autónomas, es decir aquella parte de los ingresos que viene del Fondo General; por eso podemos decir que

nuestro Presupuesto es incompleto y que por lo tanto no satisface el principio de la "comprensividad".

Esto no quiere dar a entender que la otra parte de los ingresos esté fuera de control, desde luego que cada Presupuesto especial debe ser aprobado por el Ministerio de Hacienda y por la Asamblea. Sólo queremos decir que aparentemente nunca se ha tenido a la vista, por los encargados de hacer el análisis del Presupuesto, el total de los ingresos y de los gastos públicos, y en esa medida han estado limitados en sus deducciones al estudio de un cuadro parcial y mutilado que no puede ser un trasunto de la realidad económica.

El principio de universalidad sigue siendo pues más válido que nunca, tanto más cuanto que teniendo ahora conciencia de los fenómenos que pueden provocar la inversión de los dineros públicos, así como la recaudación de los mismos (dineros que provienen de los otros sectores y por lo tanto deben restarse a estos últimos), se hace más patente la necesidad de conocer con exactitud las cifras totales a que ascienden los dos lados del Presupuesto, ya que solamente así puede ponderarse debidamente sus efectos en la economía nacional.

d) Finalmente puede decirse que la certeza de los datos que ahora sirven de base para las operaciones presupuestarias

ha ganado mucho terreno; el perfeccionamiento de los métodos estadísticos y de análisis, permiten hoy pronosticar con mayor exactitud las cifras probables de los ingresos públicos así como las repercusiones de los gastos proyectados; se dispone de más abundante información sobre las disponibilidades físicas de bienes y servicios y sobre la capacidad en general de la economía para responder a un determinado incentivo.

BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

OBJETO Y FINES.- El Presupuesto tiene por objeto la estructuración de los ingresos y los gastos públicos, como dos - grupos de actividades que encierran prácticamente todo el hacer del Estado.

Pero, qué debe entenderse por ingresos y qué por gastos públicos? Para los gobiernos de hace muchas décadas esto no admitía discusión y era tan claro como una gota de agua pura; sin embargo, en la actualidad en que existe una serie de patrimonios especiales ( como se ha dicho), creados al amparo de la Constitución, y una diversidad de instituciones autónomas o semi-autónomas en que el Estado tiene una participación más o menos decisiva, ( ya sea en forma de subsidio o de otra clase de protección) es difícil distinguir cuáles son en realidad los ingresos y los gastos que pueden llamarse públicos.

Y no termina allí esa problemática. . . Ahora que las modernas tendencias presupuestarias han puesto en boga el "Presupuesto de capital" de que se hablará más adelante, cabe preguntar si debe considerarse como gasto público la depreciación del equipo y demás bienes durables que posee el Estado; si deben considerarse como ingreso - y contabilizarse - los alquileres de las casas y otros bienes raíces que pertenecen al Gobierno; y en fin tantas otras complejidades que podrían -

llevamos muy lejos acumulando dudas y tratando de resolverlas.

Por otra parte, reconozco que la deuda pública merece capítulo especial en el estudio del Presupuesto; pero no es mi propósito tratarla en este trabajo más que incidentalmente, debido - como dije a un principio - a que estos comentarios sólo tienen por objeto mostrar las posibilidades del Presupuesto como instrumento de política económica y no entrar en los problemas propios de la deuda pública.

Se pueden resumir en cuatro grupos los fines del Presupuesto del Estado, a saber: a) De control; b) De coordinación; c) Económicas y d) Sociales; todos distintos de sus propias finalidades netamente fiscales.

Los fines fiscales persiguen pura y simplemente la consecución de los fondos necesarios para subvenir a las necesidades reconocidas como parte de la responsabilidad del Estado.

La finalidad fiscal propiamente dicha, persigue además, el aumento de la riqueza pública como una aspiración legítima de supervivencia de cualquier cuerpo organizado. Riqueza en este caso es sinónimo de poder y garantía de permanencia para las personas públicas, en la misma medida en que la salud lo es para las personas privadas.

Son fines fiscales, por ejemplo, los que nos obligan a

descansar en los impuestos al consumo - como los de aduana y como el que recae sobre el azúcar de consumo interno-, no obstante que en determinado momento pueden significar no sólo una inequidad desde el punto de vista tributario, sino - además, la causa de limitaciones a la demanda y a través de ésta, a la producción de mercaderías y servicios en el interior del país.

Asimismo obedecen a una finalidad fiscal los impuestos sobre el algodón y sobre otras materias primas, que utilizan la industria local de tejidos y otras igualmente importantes.

Así también es el objetivo fiscal el que aconseja la adquisición de edificios para las oficinas de Gobierno, en vez de pagar altos alquileres, Este comportamiento también obedecería a un criterio de economicidad en el gasto.

#### Fines de Control.-

Los fines de control son el resultado de una aspiración política. El Presupuesto es el medio de control más eficaz que tiene el Legislativo sobre las actividades del Ejecutivo en un Estado de régimen democrático como el que nosotros vivimos. La "ley del Presupuesto es aquella en la cual se fijan las cantidades máximas y los propósitos en que pueden gastarse los fondos públicos durante el ejercicio del Presupuesto por el Gobierno de la República", dice el Art. 3 de la "Ley

Orgánica de Presupuestos" en vigencia; con lo cual deja sujeto el plan de gastos gubernamentales a la aprobación del Legislativo, con todos los caracteres de una ley.

Al final del artículo encontramos un párrafo que dice: - "Comprenderá asimismo la estimación de los recursos con los cuales se hará frente a los gastos y disposiciones de carácter general". De aquí puede deducirse que de acuerdo con - nuestra legislación la parte que se refiere a los ingresos solo tiene el alcance de una estimación. Esto se explica en el hecho de que en nuestro sistema presupuestal, las leyes - que originan dichos ingresos han sido emitidas separadamente y con anterioridad, por el Poder Legislativo; no se requiere, como sucede en otras legislaciones, que para que un impuesto, derecho o tasa pueda cobrarse, esté incluido en el Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal de que se trata.

Soy del parecer que el sistema adoptado por nosotros es el más lógico, tanto desde el punto de vista económico-financiero como desde el punto de vista práctico, pues los impuestos deben tener un carácter más o menos permanente y no se ve la necesidad de supeditarlos cada año, para su validez, a que estén incluidos o no en el Presupuesto fiscal. Debe - recordarse que ese carácter de permanencia es uno de los re-

quisitos que debe llenar el impuesto para tener buen éxito, en razón de que el contribuyente necesita saber a qué atenerse con respecto a sus obligaciones fiscales. Eso por una parte, y por la otra, porque es más conveniente mantener un impuesto ya aceptado por la generalidad, que estar poniendo impuestos nuevos, no importa todo lo recomendables que pudieran ser desde otros puntos de vista.

Y en cuanto a la razón de índole práctica quizá haya que agregar que no sería aconsejable arriesgar el cobro del impuesto a las omisiones o errores, incluso de impresión, que puedan ocurrir en el proceso de formación del Presupuesto.

Quizá la única razón que podría aducirse para conservar una medida como esa en los países donde existe, es lograr en esa forma una mayor coordinación también en los ingresos.

Pues bien, <sup>① El</sup> el Presupuesto permite al Legislativo no sólo intervenir en la aprobación de cada proyecto al momento en que sanciona una erogación, y en esta medida ejercer una selección de los gastos de acuerdo con el orden de prioridades en que a su juicio deben ser satisfechas las necesidades del país, sino que además la votación del Presupuesto dá lugar para que los organismos de control creados por el Legislativo - en nuestro caso la Corte de Cuentas - puedan verificar si en efecto los dineros públicos han sido gastados de con-



formidad con lo dispuesto por la propia Asamblea. A esta altura hay que aclarar que la función de la Corte debe concretarse a - verificar si el gasto corresponde al destino previsto, si la - partida ~~tiene~~ saldo disponible y si se han llenado los otros extre - mos a que se refiere la ley; dejando el control "administrativo" bajo la responsabilidad del Ejecutivo.

El Presupuesto sirve además al Poder Ejecutivo para fines de control. La formulación de un plan coherente no garantiza la ejecución del mismo en conformidad a la forma propuesta y por ende el cumplimiento de las finalidades que se tuvo en mira, si es te plan no está escrito en la forma de una ley que permita a los organismos de control del propio Poder Ejecutivo verificar si - los dineros públicos se están empleando en la forma prevista. Así el Art. 5º de la Ley Orgánica de Presupuesto vigente establece en la letra (b) que " el control sobre la ejecución de dichos - Presupuestos desde el punto de vista administrativo" compete a la Dirección General del Ramo.

b) Fines de Coordinación.

† Los fines de coordinación, en realidad son un desarrollo de los últimos tiempos; esta coordinación va desde la necesaria - para llevar a cabo las actividades puramente estatales en forma sincronizada, hasta aquel deseo de los gobiernos de vanguardia -

de lograr a través del Presupuesto, la coordinación de todas las actividades en el interior del país.

En el primer sentido a que se hizo referencia la coordinación se lleva a cabo en el momento en que se están analizando las demandas de las distintas dependencias del Gobierno por la Dirección General del Presupuesto.

El hecho mismo de que el estudio y preparación de los Presupuestos esté conferido a una sola oficina hace pensar en el deseo del Gobierno de evitar duplicación de esfuerzos, proyectos incompatibles, y otras dificultades graves que redundan en desperdicio de los fondos del Estado.

Esta oficina tiene la oportunidad de confrontar entonces los proyectos de las varias dependencias ejecutivas, y de este contraste surgirán, sin duda, muchos de los resultados que apuntamos arriba.

Sin embargo, a mi juicio, la sola existencia de una oficina para este objeto, no garantiza una coordinación en el grado en que debiera perseguirse para lograr la eficacia del Presupuesto de que nos habla Hansen; para este propósito acaso sería necesario pensar en un plan, en un verdadero plan, elaborado por una oficina ad-hoc con los datos que le pudieran suministrar las mencionadas dependencias ejecutivas. No es del caso discutir ahora si esta oficina debe encontrarse en el Ministerio de Hacienda, ad -

crita a la Presidencia de la República o si sus funciones deberían ser asumidas por la misma Dirección del Presupuesto.

El problema más bien radica en la necesidad de dotar a la oficina de mérito - no importa donde esté, repito - de un "grupo de trabajo" suficientemente capacitado para poder lograr un enfoque integral de la economía.

Para conseguir este objeto sería necesario, además, que el plan proyectado abarque varios años, 6 ó 5 años serían suficientes; pues un análisis que sólo tuviera a la vista lo largo de un ejercicio fiscal, siempre tendría que ser parcial; y, nos atreveríamos a decir, que no se puede pedir coordinación en tan corto plazo, si este ejercicio no encaja dentro de un plan de mayor amplitud previamente formulado.

Los intentos de coordinación llevados a cabo en El Salvador recurriendo a otros sistemas, para el caso: Juntas Interministeriales, como sucede en el Area de Demostración Integral, en el Valle de La Esperanza y en el Comité de Reforma Agraria, han dejado como saldo una pobre experiencia. Y es que es difícil lograr coordinación en las actividades cuando éstas no han sido planeadas para desarrollarse como un todo; los esfuerzos del personal encargado de ejecutarlas se ven por lo regular frustrados, por muy buena voluntad que les mueva en la empresa.

c) Fines Económicos.

En cuanto a los fines económicos, que son el principal objeto de esta tesis, y que, por lo tanto merecerán un capítulo entero más adelante, solo queremos adelantar que revisando a algunos autores hemos podido agruparlos en ~~tres~~ principales: a) Anticíclicos; b) De redistribución de la riqueza; c) De aceleración de la tasa de desarrollo económico.

d) Fines Sociales.

Los fines sociales están encaminados a conseguir un mejoramiento del bienestar de la población. Ya reconocimos como fines sociales - además de económicos - aquellos que tienden a lograr la redistribución de la riqueza y casi podríamos decir que aquí están agotados los fines sociales del Presupuesto, si no fuera porque éstos también tienen que ver con el grado de educación que recibe el ciudadano nacional o residente de un determinado país, así como con el nivel alimenticio y las oportunidades de recrear el cuerpo y el espíritu.

Como se ve, esta cuestión no es más que un asunto de enfoque, pues mientras por un lado se mira a la persona como un ente productivo, como uno más de los factores de la producción, por éste se le considera como hombre, vale decir como sujeto de prestaciones sociales de la colectividad donde vive, como centro del universo; como ser al que hay que proporcionar el mayor grado de

bienestar en su paso terrestre.

Al respecto veamos cómo está tratado el individuo por el sistema fiscal salvadoreño al decir de Wallich y Adler:" Se han hecho estimaciones sobre la carga tributaria que recae sobre familias típicas, en diferentes categorías de renta y en diferentes medios de vida, basadas en suposiciones apropiadas en cuanto se refiere a la transferencia de impuestos. Tales estimaciones muestran que la carga tributaria total, durante el año de 1946, representó desde un mínimo del 6.1 por ciento sobre el ingreso de la familia de un trabajador agrícola rural con una renta anual de 600 colones, hasta 21.2 para la familia de un hombre de negocios con una renta mayor de 100.000 colones. Para una familia con una renta anual de 3.000 colones, la carga representó un promedio del 7.8 por ciento, y para una familia con 4.800 colones, el 9.8 por ciento.

El conjunto de la estructura tributaria, a pesar del peso considerable que ejercen los impuestos regresivos sobre el consumo, tiene al parecer un carácter progresivo. Esta conclusión es de gran importancia al evaluar el sistema tributario. No obstante, al tomar en cuenta varias salvedades que es necesario hacer, se llega a concluir que el efecto de los impuestos que en realidad se cobran es probablemente menos progresivo de lo que

indican los cálculos sobre exigibilidad tributaria arriba mencionados".(1)

A este cuadro sólo faltaría agregar los servicios que el sujeto recibe del sistema fiscal, ya sea en forma de seguridad, asistencia, administración de justicia, salubridad, culturización, y en fin, todos los otros servicios que presta el Estado a sus nacionales. Para tener una idea completa de la situación del individuo en nuestra patria, desgraciadamente no disponemos de un estudio que revele esas circunstancias con el detalle que se deja expuesto para el sistema tributario. Tenemos, por lo mismo, que contentarnos con citar unas cifras globales que sólo dan una idea aproximada ( ver cuadro N<sup>o</sup> 2 ).

---

(1) Henry C. Wallich y John H. Adler: Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas - Fondo de Cultura Económica-México.

C A P I T U L O   I IIMPLICACIONES ECONOMICAS

Independientemente de que lo querramos o no, el Presupuesto tiene repercusiones indudables sobre la economía toda. Esto ha sido comprendido con mucha claridad después de que las teorías de Keynes vinieron a demostrar que no solamente las inversiones sino también los gastos - cuando se producen obedeciendo a móviles distintos del libre juego del mecanismo de los precios - tienen un poder multiplicador que permite incrementar los niveles de empleo, problema central de la economía moderna.

A nadie, medianamente entendido en esta materia, puede pasar inadvertido actualmente que las sumas gastadas por el Gobierno significan un aumento en la circulación monetaria, el que a su vez repercute en el nivel de precios y, a través de éste, en la distribución de los ingresos de los individuos.

Algo más: puede afirmarse que en todos los tratadistas modernos hay una clara coincidencia de que este fenómeno, de por sí tan sencillo, debe ser estudiado tomando en cuenta, además, la forma en que se distribuyen los gastos; lo que a su vez tiene sus propias modalidades y genera sus propios problemas.

No es lo mismo gastar en consumo que invertir. Los efectos a corto y a largo plazo son completamente distintos en ambos ca-

sos.

No es de creerse que los economistas anteriores a nuestra época hayan ignorado las consecuencias de estos fenómenos económicos; la actitud de los clásicos con respecto al Presupuesto sólo puede explicarse a través del rol tan reducido que cabía al Estado en la vida nacional.

Sería atentatorio pensar que los economistas ortodoxos no se dieran cuenta que el más insignificante de los impuestos indirectos repercute en una extendida y difusa ola sobre las condiciones de la oferta, la demanda y la distribución de los recursos productivos:

Podemos decir que los impuestos han sido los primeros en atraer la atención de los economistas en cuanto a sus implicaciones económicas; hasta me atrevería a decir que desde hace mucho tiempo se han venido usando algunos impuestos con fines económicos; sobre todo los de aduana.

Durante los mercantilistas por ejemplo, fué muy frecuente que los impuestos - y los requisitos de importación - tuvieran como finalidad proteger algunas industrias nacionales; y del mismo modo se han usado dichas medidas para desalentar la exportación de materias primas cuando éstas podrían servir para aumentar la ocupación en el interior del país.

En El Salvador desde hace algún tiempo, pero especialmente a partir de 1948 puede decirse que hay una consciencia de las re



percusiones que pueden tener las medidas fiscales sobre la economía del país. Digo mal, ya en 1947 la contratación de Wallich y Adler para estudiar las proyecciones económicas de las finanzas públicas, demuestra una clara consciencia de las repercusiones del sistema fiscal sobre la economía o al menos, el deseo de conocer más aproximadamente el impacto de las finanzas públicas salvadoreñas en la estructura económica de la nación.

Todo el estudio realizado por Wallich y Adler, en esa fecha, está dedicado a demostrar las implicaciones económicas del Presupuesto. En él se analizan los efectos de los gastos y de los ingresos (provenientes de impuestos) sobre el consumo, el ahorro, los negocios, la producción, el medio circulante, la balanza de pagos y en fin, en una palabra, sobre el Ingreso Nacional.

En efecto, en el Capítulo I que contiene el "Sumario y Evaluación" del trabajo realizado, encontramos los siguientes párrafos:

"Las empresas privadas salvadoreñas están sujetas a los efectos que sobre ellas ejerce el sistema tributario mediante diversos impuestos indirectos que forman parte de los costos, mediante la imposición a que están sujetas las utilidades, y, en un sentido favorable, mediante protección arancelaria. Los gastos fiscales tienen asimismo un efecto inmediato sobre los negocios, que se manifiesta en la demanda gubernamental por los productos de las empresas, y en la competencia que ocasionalmente ejerce -

el gobierno en la compra de materiales importados y en el mercado de trabajo. Se debe mencionar, desde un principio, que estos efectos son, en conjunto, muy ligeros. Los efectos indirectos del sistema fiscal sobre los negocios, a través de su influencia sobre el consumo y el ahorro, así como los que ejerce sobre los incentivos y riesgos económicos, tampoco son muy grandes".

"El gobierno salvadoreño destina únicamente una escasa proporción de sus ingresos a la compra de mercancías producidas por empresas salvadoreñas. Las compras del gobierno se han distribuido entre numerosos productos, y no resulta claro hasta dónde es posible que una industria determinada se haya beneficiado con el estímulo de dichas compras.

A través de los gastos fiscales, el gobierno compite con las empresas privadas en el mercado de trabajo y en la compra de materiales. En los últimos años de guerra y durante el período de post-guerra, esta competencia se ha intensificado, especialmente en lo que se refiere a la mano de obra y a los materiales que se emplean en la construcción. Tal situación es la manifestación visible de los efectos inflacionarios que un Presupuesto cuantioso ejerce en épocas de plena ocupación, aún cuando dicho Presupuesto se encuentre totalmente equilibrado con el producto de impuestos".

A propósito, recuerdo perfectamente que en 1949, una vez tomada por el gobierno la decisión de impulsar vigorosamente el programa de vivienda en El Salvador, y no obstante que las dis-

ponibilidades monetarias de los ingresos presupuestos para 1950 permitían el financiamiento de un programa mayor, el subsidio estatal para estos fines se elevó a la cifra de seis millones de colones; precisamente para no provocar movimientos inflacionarios en la economía.

Se estimó en aquella época - de relativa escasez de hierro redondo, cemento y otros materiales de construcción - que las disponibilidades físicas de esos productos, así como las de mano de obra especializada, no permitirían llevar a cabo un programa de mayor magnitud y que, de igual modo, el otorgamiento de mayores subsidios traería como resultado un aumento en los precios de esos materiales.

A ésto se unía la desventaja adicional de que la mano de obra que sería ocupada en esta rama industrial, hubiera sido de poca productividad, lo cual hubiera elevado el costo de las construcciones y neutralizado los beneficios sociales que contemplaba el programa de vivienda.

Volviendo al estudio de los señores Wallich y Adler, no he podido pasar por alto la cita de sus comentarios acerca de los efectos de las operaciones fiscales sobre el medio circulante.

"Las operaciones fiscales, dicen ellos, han tenido influencia sobre el medio circulante a través de la emisión directa de moneda subsidiaria, de los préstamos obtenidos del sistema bancario y del movimiento de los saldos en efectivo de la Tesorería"

Todo lo cual viene a corroborar las afirmaciones que se hicieron anteriormente. Si bien dichos señores dicen a renglón seguido que "para fines prácticos, el impacto neto de estas operaciones en El Salvador equivale a cero", esto no descarta la posibilidad de que las medidas fiscales que se tomen en el futuro tengan un impacto mayor que en esa época.

De todo lo dicho se desprende que deben ser estudiadas con el mayor cuidado, todas y cada una de las medidas de la política fiscal, pues sus efectos pueden variar según donde se ponga el acento al momento en que se desarrolle dicha política.

Tomando en cuenta lo anterior, se ha dicho que las medidas encaminadas a facilitar el crédito popular, o más concretamente, el establecimiento de un Banco de Crédito Popular o de un Monte de Piedad, por el Estado, son inflacionarias. Es verdad, pero sólo en parte y quizá en parte muy pequeña; pues debe tenerse en cuenta que si bien es cierto que la facilidad del crédito para fines de consumo trae como consecuencia un aumento de éste, también es cierto que la disminución del gravámen que pesa sobre estos usuarios de crédito, en forma de altos intereses, dejaría un margen disponible para fines de ahorro. Si este mejoramiento del poder adquisitivo tuviese lugar en un período de desarrollo del mercado de valores, sobre todo con el desarrollo de Sociedades Anónimas que emitiesen acciones de valor reducido, podría traer como resultado un aumento en el ahorro nacional. Por otra parte, la canalización de los pequeños ahorros de la población,

el simple mejoramiento de su capacidad de consumo, propiciarían la implantación de industrias que, entre otras cosas sustituirían la importación de algunos productos extranjeros, evitarían el drenaje de divisas y darían ocupación a mano de obra nacional.

A esto hay que agregar que el aumento del poder de compra de la población de pocos recursos, o lo que es lo mismo, el aumento de la demanda de ciertos productos, traería como consecuencia una ampliación de la oferta de los sectores productores, o la creación de ofertas nuevas; todo lo cual exige inversiones, lo que quiere decir, ahorro; y permite sucesivamente nuevos ahorros, para nuevas inversiones.

Se ha dicho que los treinta millones de colones dedicados este año al Ramo de Cultura son en cierta medida inflacionarios; eso es verdad; y yo agregaría que también lo son los millones de colones dedicados a fines de salubridad. Sobre todo porque éstos servicios son suministrados en su mayor parte en forma personal, lo cual quiere decir que un gran porcentaje de esos fondos se gastan en concepto de salarios. Y de esta afirmación no quedan exentos los diez millones dedicados a escuelas, ya que, como es sabido, la industria de la construcción tiene en su estructura de costos una inclinación en favor de la mano de obra.

Sin embargo estimo que existen justificaciones de carácter social que podrían aducirse, y que entran en juego también factores de tipo político cuya ponderación puede en un momento da

do tener mayor valor que cualesquiera otras; sobre todo si se toma en cuenta que vivimos dentro de un sistema o mejor dicho dentro de una ideología que cree en el hombre como fin y razón del universo.

Concepción humanista ante la cual pierden valor las ponderaciones de tipo abstracto o transpersonalista.

Pues bien, independientemente de estas razones sostengo que las medidas pueden justificarse aun bajo el aspecto económico: En primer lugar no son inflacionarias en la magnitud que se ha creído, pues tales medidas tienen la virtud de elevar la productividad de los habitantes, vale decir del más abundante de los recursos productivos de la nación; o, lo que es igual, tienden a multiplicar el rendimiento de nuestra única riqueza.

No puede llamarse improductivo un gasto que tiene como consecuencia capacitar al individuo para rendir más por unidad de tiempo, y tales son los efectos de la disminución de las enfermedades y de la difusión de la enseñanza.

Hay que tomar en cuenta que la prolongación de la edad media de vida, amplía precisamente la edad útil del individuo y le permite explotar mejor el adiestramiento adquirido en las edades tempranas. No hay que olvidar que el mejoramiento del nivel cultural y el aumento de la cantidad de energía son el rendimiento de estos programas de educación y de salubridad, que si bien no pueden medirse con precisión, no por eso dejan de significar un aumento neto del activo social.

### C A P I T U L O   I I I

#### FINES ECONOMICOS

La atribución de finalidades económicas al Presupuesto, es una adquisición relativamente moderna de la ciencia de las finanzas.

El reconocimiento de fines económicos al plan presupuestal implica el uso consciente de ese valioso instrumento para alcanzar objetivos de tal naturaleza.

Significa no solo tener presente las implicaciones que dejamos reseñadas en el capítulo anterior, lo cual constituye el aspecto "estático" o "pasivo" como si dijéramos, de los fenómenos, sino además una actitud inteligente y un propósito de utilizar el Presupuesto para contribuir al desarrollo de la política económica que el Gobierno se ha trazado previamente.

Esta posibilidad, esta aptitud del Presupuesto, de tantas y tan trascendentales consecuencias, ha sido reconocida ya por la mayoría de los tratadista modernos.

Sin embargo mucho han tardado los teóricos en reconocer en forma generalizada las posibilidades del Presupuesto como un instrumento de política económica - y todavía más habrá que esperar antes que nuestros Gobiernos se aventuren a hacer un uso pleno de esta nueva maquinaria descubierta en el Siglo XX.

A estas alturas parece inconcebible cómo espíritus privilegiados como Say y Stuart Mill no advirtieron estas inmensas posibilidades. Para entenderlos quizá habrá que remontarse a la filosofía misma de la época con respecto a estos asuntos y a la relativamente reducida esfera de acción del Estado, como se ha dicho; de todo lo cual podemos deducir el modo de pensar con respecto a los fines del Estado mismo, vale decir de la política fiscal y desde luego del Presupuesto público.

La función del Estado era entonces un resultado lógico de la aplicación del principio general de división del trabajo.

Al Estado se dejaba la tarea de vender aquellos servicios que por su generalidad y condiciones especiales no podían ser objeto de explotación por los particulares, tal es el caso de los servicios de seguridad nacional y policía; servicios que después fueron aumentados con los de educación y asistencia social, que salieron de las manos del clero.

Sólo así puede explicarse cómo durante mucho tiempo el estudio del Presupuesto se circunscribió a la búsqueda de los arbitrios de que se serviría el Estado para obtener las rentas que precisa en el desempeño de su función. La labor del Gobierno no iba más allá de los cálculos necesarios para la estimación de los gastos que demandaba la satisfacción de las pocas necesidades que le tocaba que satisfacer. "El Presupuesto se formula basándose simplemente en la justificación que hacían los



diversos órganos de la Administración Pública al momento de solicitar fondos".

Precisamente porque su papel estaba circunscrito a la satisfacción de las necesidades llamadas "colectivas", es decir, aquellas que no podían ser prestadas por un particular. Tal estructura, descansaba en el dogma de la finanza ortodoxa de que "el juego de las fuerzas privadas establecía un cuadro de relaciones económico ~~→~~ sociales que correspondía naturalmente a los intereses de la comunidad" y de "que cualquier influjo extraño por laudables que fueran los propósitos perseguidos envolvía el riesgo de perturbar el equilibrio existente y de crear trastornos, más graves que los males que pretendían curarse".(1)

La "empresa pública" era considerada como una variante especial de la "empresa privada"; este concepto traía parejada una correspondencia entre el servicio prestado por el Estado a cada individuo y lo pagado por éste en cambio. Todavía más, la distribución y remuneración de los factores productivos empleados por el Estado debería, conforme a esta tesis, ajustarse a las relaciones impuestas por las fuerzas privadas.

El análisis de las relaciones del Estado como productor de servicios con los consumidores y con los factores de la producción, deja ver sin embargo un panorama completamente distinto. Este parece como "un islote que se guía por principios diferentes a los que privan en la actividad del sector particular".

(1) Anibal Pinto: Finanzas Públicas.

El lucro, o la expectativa de lucro, que es el motor de la actividad privada, no siempre entra en los cálculos del sector público.

El precio de los bienes y servicios que produce el Estado, no se fija estrictamente por la demanda ni tiene una limitación en el costo. Hay más, el Estado puede crear su propia demanda estableciendo la obligatoriedad del uso del servicio, como sucede con la enseñanza.

Puede decretar su dominio sobre materiales y propiedades sin ajustarse a la competencia, o contratar personal sin estar sujeto al nivel de salarios prevalecientes, como sucede con los reos por ejemplo.

En una palabra, el metro que para medir la eficiencia en la industria privada es la tasa positiva o negativa de utilidad, ha sido sustituido en el Estado por la tasa de bienestar general, que resulta del desarrollo de sus programas de gobierno.

Desvirtuados pues, los elementos de juicio que sirven de base a esta filosofía, procede revisarla y aceptar otros fines para el Estado, distintos de los consagrados en la antigüedad.

~~X~~ "La importancia económica de los presupuestos gubernamentales se deja sentir, por primera vez, cuando la gravedad de la gran depresión de los treinta obligó a las autoridades de varios países importantes, en contraste con la relativa pasividad adoptada en ocasiones anteriores, a luchar por salir cuanto antes de la cri-

1 ↘ sis. Entonces se destacó el hecho de que el gobierno, mediante gastos financiados con créditos y aun financiados con impuestos, podía contribuir a la recuperación de la actividad económica, incrementando los ingresos privados no sólo por el importe de los gastos netos oficiales, sino por el monto adicional que ya en la esfera privada éstos provocarían gracias al poder multiplicador de ingresos que generaban y que en estas circunstancias, más que nunca, se puso de manifiesto.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial también influyó en los principios presupuestarios tradicionales, si bien los orientó en dirección contraria. Si durante la depresión de los treinta se trataba ante todo de crear ingresos adicionales mediante el gasto público para combatir la deflación prevaleciente, durante la guerra la preocupación primordial fué absorber el poder de compra excedente creado en el proceso de la producción con fines bélicos. Las políticas fiscales contribuyeron eficazmente - junto con medidas en otros campos - a asegurar una economía más sana dentro de las circunstancias anormales que prevalecían, y así fué como contuvieron la inflación en un grado que no se logró durante la Primera Guerra Mundial. Las modificaciones a los impuestos, las reducciones al gasto público en el orden civil y la gran expansión de los empréstitos no bancarios del gobierno, demostraron su gran efectividad. Al mismo tiempo influyeron notablemente en la concepción de un nuevo presupuesto y, en general, de una nueva política fiscal. El uso consciente de la política fiscal como arma

anti-inflacionaria constituyó la diferencia más notable entre el financiamiento de la Segunda Guerra Mundial y el de la primera. La Segunda Guerra Mundial fué la prueba más difícil que pudo tener una política presupuestaria encaminada a regular la corriente del ingreso y a reducir el poder de compra".(1) F

Como se ha visto, fué el deseo de evitar o de atenuar las depresiones y la desocupación consiguiente, el móvil más efectivo de la utilización consciente del Presupuesto con finalidades económicas.

A éste han venido a sumarse más modernamente otros fines igualmente importantes, como son la tendencia a disminuir las desigualdades sociales y, sobre todo, el deseo de iniciar o de acelerar la tasa del desarrollo económico en forma que permita la elevación de sus ingresos reales a aquellos países que han quedado rezagados en el concierto económico-mundial.

(2) Para Ursula Hick las finalidades del Presupuesto deberían tener en primer lugar, a asegurar a cada ciudadano la satisfacción de las necesidades primarias de la existencia: una suficiente y adecuada alimentación, vivienda apropiada, salubridad y educación. Comprando, produciendo y distribuyendo los medios de satisfacer esas necesidades elementales, cuando es evidente que ese campo no está siendo atendido adecuadamente por la empresa privada. Lo cual es sin perjuicio de reconocer en forma categórica, que compete al Estado - como el más capacitado - asegurar el nivel máximo de actividad económica y bienestar social que los recursos de la economía permiten.

---

(1) Anibal Pinto, obra citada.

FINES ANTI-CICLICOS.- La primera finalidad de carácter económico que reconocimos al Presupuesto es la de servir como medio para una política anticiclica. Esta se puede desarrollar a través de los gastos o a través de los impuestos; o conjugando las dos fases de la operación fiscal.

Los tratadistas han dado mayor atención al aspecto de los gastos; posiblemente por las influencias keynesianas sobre esta materia.

Las erogaciones en obras públicas han sido el medio más frecuente para combatir las depreciaciones cíclicas a través de la historia, respondiendo sobre todo a finalidades políticas más que económicas. Sin embargo, de estas medidas de índole práctico (como si dijéramos), ha nacido la teoría que debía de presentarnos los criterios básicos en la "regulación del ritmo" de los gastos fiscales.

Este criterio puede concretarse como una recomendación de expandir los desembolsos públicos en momentos de crisis, a fin de compensar con esas inversiones la paralización del sector privado y de reducir esos mismos gastos en las fases de auge con el objeto de restar competencia al mercado de los factores productivos.

Como un contraste, la aplicación de este criterio nos llevaría en el terreno de los impuestos, a recomendar su aumento en el período de expansión y su disminución en los períodos de crisis.

Todo esto parecería ilógico si se le analiza con el patrón de la economía privada, pero debe tenerse presente que lo que se persigue por este medio es la estabilización del ingreso, la cual exige como condición una correspondencia entre ese ingreso y el gasto nacionales.

Así, si en un momento dado el gasto nacional es deficiente, la finanza pública tiene la obligación de alimentarlo porque de eso depende el volumen del ingreso. Puede hacerlo de dos modos: aumentando sus propios gastos que irían a sumarse a los gastos de la comunidad y dando como resultado un volumen mayor del gasto nacional, o disminuyendo los impuestos que afectan el consumo y la inversión, de tal modo que los ingresos así liberados vayan a reforzar inmediatamente a las dos corrientes que forman el gasto nacional (gastos de consumo y gastos de capital).

Por supuesto que una actitud de esta naturaleza resultará probablemente en un déficit fiscal y por lo tanto en la necesidad de recurrir a otros arbitrios extraordinarios para solventar los gastos del Estado.

Sin embargo, debe tenerse presente que si se producen estas medidas en una época en que sin duda habrá ahorros escondidos y recursos productivos sin utilización, existen pocas probabilidades de que revistan caracteres inflacionarios dignos de tomarse en cuenta.

Veamos ahora la otra cara de la situación y el papel del presupuesto en el caso contrario. Me refiero a la posibilidad de fr

nar un proceso inflacionario con medidas fiscales.

En este caso tendríamos, para ser consecuentes, que recurrir a medios que limiten el gasto nacional; <sup>(1)</sup> en esta forma el Estado reduciría su propia demanda de recursos productivos escasos, dejándolos a disposición de la actividad privada para que esta pueda cubrir la demanda insatisfecha que constituía el principal estímulo del alza de precios, donde se estaba gestando la inflación. Por su parte, si ante la amenaza de la depresión, la estructura impositiva debe reaccionar rebajando los impuestos, es obvio que en circunstancias opuestas se impone lo contrario.

Lo esencial es que en este momento el Estado substraiga parte del poder de compra de la población y desaliente temporalmente el acrecentamiento de la inversión, a fin de proteger el equilibrio entre oferta y demanda de bienes y servicios. En el hecho, esto se traduce en que el Fisco debe obtener un apreciable superávit, recaudar, entonces, más de lo que gaste o imponer, en suma, un ahorro forzoso a la comunidad.

Hansen (1) nos habla de tres fórmulas para abordar la solución de los problemas cíclicos a través del presupuesto: la primera podría llamarse la fórmula del presupuesto equilibrado y consiste básicamente en tratar de combatir las fluctuaciones cíclicas respetando el principio del equilibrio presupuestal, tal como lo concibieron los clásicos.

---

(1) Alvin H. Hansen, Teoría Monetaria y Política Fiscal.

Este programa puede tomar dos formas: a) la de los gastos públicos estables y b) la de los gastos públicos variables, aumentándolos en épocas de auge y disminuyéndolos durante los años de depresión.

Si los gastos fueran fijos durante el ciclo, como en el caso (a), el ajuste, es decir el equilibrio, se lograría a través de los impuestos, los cuales tendrían una tasa más baja durante el auge y más alta en la depresión; con el objeto de que las recaudaciones fueran suficientes para equilibrar el presupuesto de gastos fijos.

En realidad este objetivo del presupuesto equilibrado que ha dado en llamarse de las "finanzas sanas" nunca se ha alcanzado, ya que en períodos de depresión aguda no ha sido posible equilibrar el presupuesto. La segunda, que sus autores llaman con optimismo "política presupuestal estabilizadora" sería la recomendada por el Comité de Desarrollo Económico de los Estados Unidos.

Este plan supone gastos públicos fijos como en caso (b) del párrafo anterior, determinados por las necesidades sociales juzgadas "de acuerdo con los valores que una sociedad democrática atribuye a los distintos servicios públicos".

Supone tasas impositivas fijas calculadas de tal modo que el presupuesto estuviera equilibrado a un nivel determinado de empleo, digamos para el caso, cuando la mano de obra está empleada en un 93%.

Si el nivel de ocupación sobrepasa a esa cifra, la estructura



impositiva fija rendirá un superávit presupuestal; el cual será drenado cuando los niveles de ocupación sean menos que la cifra escogida.



Durante la depresión, el déficit es buena cosa, dice Hansen, puesto que el financiamiento deficitario reduce los gastos del sector privado en menor medida que el financiamiento con impuestos. En la misma forma, un superávit presupuestal durante el auge es bueno, puesto que un exceso de los impuestos sobre los gastos tenderá a reducir el exceso de gastos del sector privado. No hay duda de que un presupuesto fijo combinado con tasas fijas de impuestos tiende a promover la estabilidad, en contraste con el método del presupuesto equilibrado.

f.

El programa recomendado por el CDE. continúa, "representa un gran progreso en el pensamiento fiscal, comparado con los postulados de las llamadas "finanzas sanas". Sin duda, los gastos generadores de ingresos deben mantenerse constantes, pero en los años de auge los impuestos absorberán más dinero del público del que el gobierno gasta, mientras durante la depresión los gastos gubernamentales excederán a las recaudaciones."

Sin embargo, el mismo Hansen se encarga de puntualizar los defectos de que adolece, a saber: "En primer lugar, este programa supone con exceso de optimismo, que la economía tenderá en forma automática hacia la ocupación plena. En segundo lugar, no se reconocen las condiciones tan precarias en que el auge está basado,

la rapidez con que puede desarrollarse una recesión y la dificultad de detenerla una vez que se ha iniciado el proceso acumulativo descendente."

En la década 1920-1929 se extendió un optimismo injustificado que se definió como la filosofía de "una nueva era". Se llegó a creer que la prosperidad era un hecho definitivo, y cuando desapareció repentinamente, mucha gente, incluyendo la más entendida e el tema, se quedó consternada. Se suponía que la prosperidad era algo "natural". Entonces se preguntaban ¿Por qué se nos escapa tan trágicamente, cuando tratamos de retenerla? Nada ejemplifica mejor que esto lo poco que habíamos aprendido acerca de la naturaleza de los auges y las depresiones.

En los últimos tiempos se ha venido desarrollando una actitud semejante a la de la "nueva era", aunque bajo distinta bandera. Se nos dice que si tan solo logramos que nuestra economía sea "sana" no necesitaremos preocuparnos por las depresiones y el desempleo. Un buen sistema impositivo, buenas relaciones obrero patronales y un equilibrio adecuado de la estructura de precios asegurarán una ocupación plena prolongada.

Esto equivale a una nueva presentación de la ley de Say. Ni siquiera toma en cuenta todo lo que nos ha enseñado la teoría del ciclo económico. Es cierto que hasta la aparición de la Teoría General de Keynes dicha concepción se inclinaba al punto de vista de que la economía tiende automáticamente a la ocupación plena en

la fase del auge del ciclo económico. Era tan poderosa esta actitud, que un conocido economista norteamericano, especializado en el análisis del ciclo económico, se resistía a creer, en el otoño de 1937, que la contracción de la actividad económica pudiera llegar a convertirse en una depresión. ¿Y por qué no? ¿Por qué aun no se había alcanzado la ocupación plena!

No obstante, desde los escritos de Tugan-Baranowky, Spiethoff, Cassel, Roberston y Schumpeter, la teoría del ciclo nos ha enseñado, o nos debía haber enseñado, que en una estructura económica moderna debe esperarse que exista fluctuaciones, y aun fluctuaciones muy violentas de la tasa de inversión, aun cuando sea una sociedad "sana" desde el punto de vista de su estructura de impuestos, de su equilibrio entre salarios y precios, de las relaciones industriales etc. Bajo el impulso del proceso acumulativo, un retroceso económico muy profundo puede transformarse rápidamente en un colapso económico. Estabilizadores tan moderados como un Presupuesto o una tasa de impuestos fijos serán en estas circunstancias irremediablemente ineficaces. El ciclo económico es una característica rebelde de la economía moderna. Someterla a control no será un objetivo fácil de alcanzar. No es un comportamiento patológico. Es una característica inherente a una sociedad dinámica y progresista, que sólo puede entenderse si se analizan los factores determinantes de las ondas de aumento y disminución de las inversiones. Estas ocurrirán, más o menos, aunque la sociedad sea "sana" desde el punto de vista de

las relaciones estructurales citadas con anterioridad."

Hay que agregar que el informe del CDE no toma en cuenta el comportamiento del consumo en relación con el ingreso, lo que ha dado en llamarse la "función consumo". Hay razones para creer que a corto plazo no es fácil cambiar la función consumo existente en una comunidad, con una flexibilidad que pueda siquiera aproximarse a lo que necesita la estabilidad del ingreso y del empleo prolongado sobre las distintas fases del ciclo de inversión.

El programa presupuestal e impositivo del CDE estipula que si existe ocupación plena el Presupuesto tendrá un ligero superávit pero no ofrece ninguna fórmula para alcanzar la ocupación plena y ni siquiera en los años de auge asegura que en circunstancias especiales no llegue a existir ocupación excesiva; en otras palabras el programa propuesto por el CDE sería suficiente hasta cierto punto si la economía moderna siempre tendiera a la ocupación plena, pero está visto que este no es el tipo de sociedad en que vivimos. Porque en vez de enfrentarnos a oscilaciones suaves de la ocupación nos enfrentamos en realidad a situaciones que difieren grandemente unas de otras: Períodos de grandes volúmenes de inversiones, que concurren con los descubrimientos, invenciones y desarrollos tecnológicos, con las presiones inflacionarias consiguientes, y períodos de deflación profunda que coinciden con las épocas de pesimismo y desaliento en la empresa privada; cosa que acontece precisamente cuando las inversiones llegan a su fin y se invierte el efecto estimulante de las mismas.

Parece ser que el mismo Comité para el Desarrollo Económico comprende que su fórmula solo tiene vigencia en un período que podríamos llamar de relativa normalidad, desde luego que en el informe en que se recomienda este programa encontramos frases que hacen pensar en medidas de otro orden.

"En caso de que surja una crisis, deberán tomarse y se tomarán algunas medidas de carácter extraordinario, dice el informe. En tales circunstancias, el Congreso deberá reducir o aumentar los impuestos, y entre las posibles medidas a adoptar, ésta sería una de las más eficaces y menos peligrosas".

Esta solución como dice Hansen, aunque excelente, es de alcance limitado pues se apoya en la idea de que las situaciones de emergencia son raras y excepcionales; lo cual es poco realista ya que la historia y el análisis teórico de las modernas doctrinas de ciclo nos enseñan que no nos enfrentamos a oscilaciones moderadas sino más bien a una serie ininterrumpida de sorpresas desagradables; esto es verdad para los países del centro cíclico como los llama Prebisch y todavía más para los países de la periferia, de economías dependientes y por lo tanto más vulnerables.

La tercera fórmula es un programa que Hansen llama "compensatorio-dirigido".

Recientemente ha existido una tendencia a quitar importancia a las posibilidades anticíclicas de un programa de inversiones públicas. Desde luego, éste lleva consigo grandes dificultades que

con frecuencia se han desdeñado indebidamente, pero el péndulo ha oscilado demasiado. Necesitamos volver a examinar las posibilidades que existen de ajuste flexible en un programa variado de largo plazo de construcciones públicas y desarrollo. Si no lo hacemos, una vez iniciada la crisis caeremos en una serie de gastos inútiles, al constatar que no es posible hacer frente a los efectos rápidamente acumulativos de una depresión sin incrementar considerablemente los gastos públicos. Ese tipo de gastos puede utilizarse inteligentemente no tan solo en obras públicas y programas de desarrollo, sino también en construcción de casas baratas y en muchos otros tipos de bienes de consumo duraderos. Con este último tipo de gastos han experimentado con cierta amplitud la Gran Bretaña, los países del imperio británico y los países escandinavos, en sus programas de postguerra.

Sin embargo, no es suficiente un programa flexible de gastos a largo plazo. Si queremos llevar a cabo una política anticíclica efectiva, es indispensable tener un sistema flexible de impuestos. Nada es más importante que un amplio entendimiento de este problema por parte del público. Una economía moderna que se desarrolla a gran velocidad, con su tendencia a experimentar grandes fluctuaciones, no puede manejarse con eficacia a base de una estructura impositiva fija por dos o tres años más, o lo que es peor, durante todo el ciclo.

Para lograr un sistema positivo flexible es necesario que el

Ejecutivo esté dotado de amplios poderes para ajustar las tarifas arancelarias y la tasa básica del impuesto sobre los ingresos dentro de límites que el mismo Congreso fije; en la misma manera en que debiera estarlo para poder aumentar o disminuir los encajes en lo que respecta a la política monetaria. Solamente de este modo se podrá obtener una sincronización rápida y suficientemente flexible en el sistema impositivo; es importante notar que bajo este sistema, el Congreso debe tener la responsabilidad de establecer ciertas directrices y que en todo caso no solo tendría la facultad de "establecer el módulo a que deba ajustarse el Ejecutivo sino también el poder de intervenir si así lo desea".

De adoptarse esta fórmula el Ejecutivo estaría dotado de un instrumento ágil y cómodo que debería ser usado de acuerdo con un plan que se adapte a las situaciones cambiantes; asumiendo toda la responsabilidad que le cabe en esta dura tarea. En esta fórmula más que en ninguna otra, el Presupuesto se nos presenta como el instrumento más eficaz para esta tarea.

Sin embargo, "a pesar de haber acuerdo general acerca de los peligros que nos esperan, siempre se está dispuesto a arriesgarse, a pensar que no pasa nada, a dejar pasar las cosas y a improvisar, si es necesario. La realidad es que no hemos podido resolver el problema básico de cuál debe ser la función del gobierno en el mundo moderno. Especialmente, no hemos aprendido aún cómo hacer del gobierno un instrumento efectivo, flexible y sensible en una sociedad fluctuante y altamente compleja".

FINES REDISTRIBUTIVOS.- Es el caso de ocuparnos ahora de las posibilidades del Presupuesto para contribuir a la disminución de las desigualdades de la riqueza de los individuos.

Es un hecho reconocido en el capítulo anterior que el Presupuesto afecta la distribución de los ingresos, aún cuando no haya habido intención de alcanzar este resultado.

Para mayor abundamiento vamos a recordar con Barna (1), que el mismo cuadro de gastos gubernamentales puede financiarse por diferentes sistemas de imposición, cuyo efecto en la distribución de las rentas será completamente distinto; y a su vez, que el mismo cuadro financiero puede distribuirse de manera diferente en cuanto a las proporciones dedicadas a gastos de consumo y a gastos de capital.

(↑) ↓ →  
Supongamos una distribución inicial de la renta ordenada de conformidad con el juego de las fuerzas económicas y relaciones de propiedad existentes a la fecha. Este cuadro puede ser alterado por el Presupuesto de la siguiente manera: algunas rentas serán aumentadas por los pagos de transferencias (pensiones, jubilaciones, servicio de la deuda pública, etc.); la mayoría serán reducidas por la cuota que toma el gobierno a través de los impuestos directos y más reducidas aún por lo que sustraen los impuestos indirectos al provocar una elevación de los precios; otras rentas, (las de los empresarios) serán nuevamente aumentadas por los subsidios, si existen; y todas en mayor o menor medida aumentadas por los beneficios directos e indirectos de los gastos fiscales en bienes y servicios

T. Barna , Redistribution of Incomes through Public Finance, Oxford University Pr



y en ahorro público. Como es lógico, el monto total del ingreso nacional no habrá variado, pues lo que se quitó a unos se habrá dado a otros y viceversa; pero sin duda el cuadro general de las nuevas relaciones impuestas por el impacto del sistema presupuestario constituirá la distribución final de los ingresos.

De lo dicho queda evidente que el tratamiento del individuo por el sistema fiscal debe medirse no sólo por lo que éste paga, sino además, por lo que recibe. Hecha esta advertencia, que trae a la memoria la inter-relación de los ingresos y gastos, podemos analizar separadamente los efectos que producen los dos términos de la ecuación fiscal.

Mucho se ha escrito en relación con los impuestos y su poder redistributivo mismo, que tiene resultados diferentes, según se trate de contribuciones directas o indirectas, tasas fijas o variables, aranceles específicos o ad-valorem y en fin de tributos proporcionales o progresivos. Los efectos en cada caso serán completamente distintos.

Con respecto a los impuestos indirectos podemos decir que teniendo por objeto la mercadería gravada pueden trasladarse al consumidor con mucha facilidad y que siendo establecidos en relación con el consumo de tales mercaderías y no con el volumen de la renta individual, su efecto tiene que ser regresivo, ya que el impuesto representa una proporción decreciente del ingreso a medida que se sube en la escala de rentas.

El impacto dependerá, además, de la clase de mercadería que se grava, de su elasticidad-precio y de su elasticidad-ingreso, de la elasticidad de la oferta y hasta de sus posibilidades de producción interna en una época determinada.

Pero en términos generales debemos admitir, como se ha dicho, que los impuestos indirectos gravan generalmente a la gran masa de la población y que sus efectos acentúan las desigualdades de la riqueza que son el resultado de nuestro sistema capitalista.

Con respecto a los impuestos directos hay que tomar en cuenta que cuando son generales no se trasladan, pues no cabe en este caso un cambio de actividad para eludir el pago del tributo; de tal manera que podemos determinar claramente la incidencia del impuesto sobre el ingreso del individuo, analizando la naturaleza del mismo.

No es el propósito de este trabajo discutir en detalle las inconveniencias del sistema proporcional y las ventajas del progresivo para los fines de redistribución de la riqueza; ni siquiera vamos a discutir los criterios que se han dado a través de los tiempos para justificar cada tipo de impuesto. Vamos a partir de la base que es una idea aceptada que sólo una tributación progresiva puede usarse eficazmente con tal finalidad.

Pero no estará demás recalcar que, junto a las finalidades sociales que busca la redistribución de la riqueza, existe una mira netamente económica en la persecución de este fin; cuya teoría puede exponerse en la siguiente forma:

De acuerdo con Burchart (1) "El punto de esa teoría es el simple postulado de sentido común que la desocupación existe porque la demanda de bienes y servicios es insuficiente para usar todos los -  
Burchardt. Economics of Full Employment. Varios trabajos sobre el tema editados por el Oxford Institute of Statistics. Edición B. Blackwell, Oxford.

recursos reales disponibles".

Desarrollando la idea, Schunacher (1) agrega: "Bajo la suposición "clásica", parecía que la sociedad debía escoger entre consumir más e invertir más; que consumir menos significaba una acumulación más rápida de capital, y que consumir más importaba reducir el ritmo de progreso. Ahora descubrimos que, por el contrario la inversión privada normalmente no puede elevarse si el consumo no lo hace al mismo tiempo, y que una disminución del consumo, lejos de acelerar la inversión, la liquida".

Y de aquí el papel del Presupuesto como uno de los instrumentos básicos para mantener una "demanda efectiva", que estimule la ocupación completa de los factores productivos. Un sistema progresivo de impuestos actúa en ese sentido porque subtrae de los sectores de altas rentas - con mayor propensión a ahorrar - un volumen superior de ingresos en relación con las clases pobres, cuya propensión a consumir es mayor.

Por otra parte, a una distribución dada de los ingresos corresponde una demanda determinada, la que a su vez condiciona la oferta en forma que pueda satisfacer esa demanda. Por lo tanto en una sociedad donde exista una notoria desigualdad en la distribución de los ingresos, la demanda de los sectores favorecidos obligará a destinar una proporción desmedida de los recursos reales de la comunidad a la satisfacción de las necesidades de esos grupos, quedando en cambio, las clases menos favorecidas sin poder llenar sus necesidades primarias, precisamente porque la escasa demanda que ellas -- crean no permite la producción de esos bienes a costo más bajo. Así Economics of /Full Employment, Oxford Institute of Statistics.

junto a la oferta abundante de mercaderías más o menos superfluas aparecerá la escasez, o carestía, de artículos indispensables para el consumo general.

Todo lo cual daría como resultado una situación que no tiene en cuenta el objetivo general de la economía de lograr el máximo bienestar de todos con los recursos disponibles.

Pero, antes de abandonar este aspecto, debemos recordar unas palabras de Di Marco quién afirma que "no existe caso de imposición progresiva cuando la progresividad es adoptada para compensar a las pequeñas rentas por la carga inversamente proporcional que ellas sufren debido a los impuestos indirectos sobre el consumo. Uno no puede hablar en este caso, de imposición progresiva ya que el propósito es, en último término, conseguir una distribución proporcional de los impuestos". Lo cual quiere decir que no se puede hablar de un sistema fiscal progresivo en su conjunto, si los impuestos regresivos de consumo anulan o neutralizan los efectos de la progresividad de los otros."

Analícemos el lado de los gastos. A pesar de que resulta difícil aconsejar una fórmula general que debiera adoptarse para que los gastos contribuyan más eficazmente a lograr una distribución menos desigual de los recursos naturales y por ende de los ingresos, pueden aventurarse algunos criterios que tendrán que aplicarse en concordancia con las condiciones ambientales.

(2) Todos los sistemas modernos tienden a aumentar los medios de asistencia directa a los sectores más desválidos -pensiones de vejez, maternidad y otras prestaciones sociales. - Este es el resultado no solo del reconocimiento del Estado, de la necesidad de favorecer

a estas clases, a fin de lograr un desequilibrio menor en los ingresos de la comunidad; sino, además, de las presiones políticas y económicas de los sectores laborantes a través de los sindicatos y otras agrupaciones con fuerza social. Sin embargo cada vez se va haciendo más palpable que estas medidas, si bien son estrictamente buenas, tienen, a la larga, un efecto limitado en cuanto a conseguir una redistribución de los ingresos.

Posiblemente el problema ha estado mal enfocado; se trata en esta forma de variar la situación en un momento dado, descuidando la ampliación del campo de las oportunidades para aquellos sectores que no tienen el respaldo de la propiedad o de la fortuna. Esta clase de servicios si bien significan un aumento de salarios presentan el inconveniente de significar al mismo tiempo un gasto de consumo.

Para comprender mejor la idea que inspira estos comentarios, trataremos de ilustrar con un ejemplo lo que se quiere decir: si comparamos los efectos de una inversión de cualquier cantidad para fines de seguridad social con los efectos de una inversión de esa misma cantidad en educación técnico-profesional por ejemplo, tendremos que la primera, si bien es beneficiosa para el favorecido, este beneficio solo tiene un carácter temporal; mientras el otro gasto en realidad significa un aumento de su capacidad productiva, vale decir una inversión.

Los programas de dotación de vivienda para las clases menos pudientes tiene también las características de una adquisición de bienes de capital que, de otra manera, no hubieran podido sufragarse por ellos mismos.

Cuando los gastos repartidos no van encaminados a hacer pagos en dinero sino en forma de servicios o mercancías tales como tratamiento médico gratuito o educación, si bien es difícil estimar el valor pecuniario de esos servicios o mercancías en relación con las personas favorecidas, no cabe duda que tales asignaciones aumentarían no solo el bienestar económico de los beneficiarios sino el poder productivo de la comunidad en mucha mayor medida que lo haría el dinero.

En este caso, como en el de los impuestos, podemos hablar de erogaciones regresivas, proporcionales o progresivas en relación con los sectores beneficiarios.

Aplicando este concepto, una pensión universal y uniforme para la vejez, que se pagara a todos aquellos que alcanzaran una cierta edad sería progresiva, ya que recibiendo todos la misma cuota a la misma edad, la proporción entre el monto de la ayuda del Estado y los ingresos promedios durante su vida activa o su riqueza, sería mayor cuanto menores fueran estos ingresos o esta riqueza; en cambio, el servicio de intereses de la deuda pública sería regresiva en atención a la circunstancia de que los títulos de la deuda solo se encuentran en manos de la gente más rica.

En esta oportunidad tenemos que repetir, como en el caso de los impuestos, que un sistema progresivo de asignaciones tiende a reducir la desigualdad de las rentas; pero esta vez nos vemos en la necesidad de agregar, que este efecto también se consigue aunque en menor medida con un sistema proporcional.

Debe ser objeto de cuidado especial el estudio de los subsidios, pues si éstos en general van dedicados a las empresas que integran el sistema productivo, pueden tener distintos efectos, según se destinan simplemente a aumentar las ganancias de los empresarios, en cuyo caso serían regresivos o a rebajar el precio de las mercaderías, en cuyo caso serían progresivos tanto más cuanto más necesario sea el artículo favorecido.

Solo nos resta referirnos a los efectos indirectos de los gastos fiscales sobre la economía. Si la perspectiva de una ayuda es motivo para que una persona trabaje o ahorre menos que lo que normalmente lo hubiese hecho, el efecto que causa la asignación sobre la redistribución de la renta es mucho más reducido que en el caso opuesto.

A este respecto tenemos que hacer énfasis en el nivel de ocupación. El análisis es mucho más complejo y difiere completamente si se considera el caso de un subsidio sobre determinado producto agrícola en momentos de desocupación o en un periodo de pleno empleo de los recursos. En el primer caso si bien es cierto que el subsidio tiene para el empresario los efectos directos de aumentar su capacidad competitiva o su margen de ganancia, también es cierto que los efectos indirectos sobre el nivel de empleo significarán en último término un aumento de los ingresos promedios de la clase laborante dedicada a estas actividades.

En el segundo, es obvio que el subsidio tiene un efecto regresivo y por lo tanto contribuye a la desigualdad del ingreso.

Modernamente una buena parte de los dineros del Estado se han

empleado en investigaciones de los recursos, en programas experimentales agrícolas e industriales y en adiestramiento de personal. No sabríamos decir con exactitud en qué medida estos gastos redistribuyen la riqueza; pero tenemos que reconocer que significan un aumento del activo neto de la sociedad y una condición sinequanon para el desarrollo económico; y con ésto, entremos al tópico más apasionante: la política tendiente a conseguir un aumento en la tasa de desarrollo económico.

Antes de cerrar el tema, sin embargo, nos parece oportuno insistir en que por mucho que impongamos una tributación altamente progresiva, no podemos sentirnos satisfechos de haber cumplido la finalidad que se persigue, mientras no estemos seguros que la composición de los gastos financiados con dichos fondos, no se ha destinado a incrementar los activos del sector de donde se ha sustraído esos dineros.

Posiblemente un ejemplo ilustre mejor lo que quiero decir: no se puede hablar de redistribución de riqueza, por mucho que se esté implantando un impuesto altamente progresivo, si los ingresos fiscales que provienen de estos impuestos, se vierten al sector capitalista en forma de subsidios o de otras facilidades que permitan márgenes superiores de ganancia.

Con lo expuesto, no quiero decir que estoy en contra del fomento de la industria, actitud que además de ingenua sería negativa; pues no se puede cerrar los ojos ante la necesidad de producir riqueza primero para poder distribuirla después.

Es natural que entre más grande sea el ingreso nacional, más



grande será la "cuota" que toque a cada uno de los sectores que componen la población de un país, no importa cuál sea la forma en que se distribuye ese ingreso.

Quiero decir que si tenemos en el presente año 900 millones de colones de ingreso para distribuir entre las clases productoras, y de éso toca el 60% a los capitalistas y el 40% a los asalariados, esta situación siempre será mejor que aquella en la cual solamente tuviéramos 600 millones de colones, aún en el supuesto de que se mantuvieran los porcentajes de distribución.

Esto parece una perogrullada, sin embargo en economía nunca se puede saber cuándo se está diciendo una verdad de perogrullo y cuándo una cosa nueva y en este caso, aunque parezca increíble, es frecuente que personas talentosas, algunas con altas posiciones en el Gobierno o en la Banca o en la Industria y el Comercio, desconozcan o no adviertan al momento de tomar sus decisiones o emitir sus juicios, verdades tan elementales como la que se deja enunciada.

Sin embargo, esta cuestión de decidir hasta dónde conviene sacrificarnos ahora para producir más después, es un problema que debe ser resuelto teniendo en cuenta no solo los factores económicos, sino también los factores políticos, sociales y morales. Quiero decir, que hay un límite para exigir sacrificios a la comunidad en favor de la producción y que es peligroso traspasar ese límite como es peligroso dejarse llevar por ideas estrictamente "justicialistas", como se les llama, que nos hagan dedicar la mayor parte del ingreso a los sectores no productivos, o para decirlo de otra manera, a los sectores que por tener una mayor propensión a consumir no están en

posibilidad de emprender proyectos que generen riqueza.

Lo importante cuando se toman decisiones de esta naturaleza es tener presente que una inclinación de la balanza en forma exagerada de uno o de otro lado, puede provocar desequilibrios en la economía o en la estructura política del país, de fatales consecuencias para el bienestar de la comunidad.

FINES DE DESARROLLO.- En relación con esta materia de palpitante interés en los países atrasados económicamente, me parece oportuno recurrir a la ayuda de dos economistas latinoamericanos preocupados por adaptar a nuestro continente las ideas de los teóricos más distinguidos de los tiempos modernos.

He aquí una excelente descripción de Mancera Ortiz (1) de las características de las "economías atrasadas"; dice así: "Estos países llamados insuficientemente desarrollados, no han estado expuestos con igual grado a las violentas fluctuaciones cíclicas de origen interno que han sufrido otros países. No son países que constituyan los centros cíclicos. Son países de la periferia que se caracterizan por la importancia que tiene su comercio exterior; por el papel dinámico que tienen sus exportaciones en las fluctuaciones económicas que experimentan; por el bajo nivel de su ingreso nacional, tanto en términos globales como por habitante, y, en consecuencia, por su baja capacidad de ahorro; por la escasa diversificación de su economía; por el predominio de actividades primarias y de técnicas de baja productividad y aun rudimentarias; por el desplazamiento generalmente lento de actividades primarias a actividades secundarias y terciarias (industriales, comerciales y de todo tipo de servicios); por el subempleo de sus recursos humanos más bien que por una franca desocupación; por la lenta formación de su mercado interno y, por tanto, su insuficiente demanda de artículos de consumo, y por la pequeñez de su mercado de capitales."

---

(1) Rafael Mancera Ortiz (Ex-Sub-Secretario de Hacienda de México):  
El Presupuesto como Estabilizador del Desarrollo Económico.  
El Trimestre Económico, Vol. XX, Num. 4 - Oct.-Dic. 1953- México

Y agrega: "La necesidad de superar tales deficiencias impulsando el desarrollo económico de estos países, ha motivado que sus gobiernos adopten una serie de medidas encaminadas a modificar su estructura, de modo que permita una elevación de sus ingresos y de sus niveles de vida. Para esto ha sido necesario expandir las actividades del sector público en el campo económico. Esta expansión no siempre se ha llevado a cabo dentro de un marco fiscal adecuado, lo cual ha producido serios obstáculos a la consecución real de los objetivos deseables. La reforma fiscal en general, y en especial la reforma presupuestaria de acuerdo con las técnicas y prácticas más modernas, es un factor indispensable para el encauzamiento y aceleración de la realización de los planes y programas del desarrollo económico."

Debemos acudir ahora a la palabra autorizada de Víctor Urquidi (1) para presentar en resumen, la forma en que se ha entendido en los países de escaso desarrollo la política fiscal y presupuesta realizada hasta la fecha. De acuerdo con este autor, esta política se ha entendido de dos maneras:

"1) Como un simple medio de recaudar impuestos, del modo más práctico posible, con frecuente inocencia técnica y sin miramiento alguno hacia las repercusiones de los impuestos en la economía en su conjunto o en la política de desarrollo; es decir, la política fiscal ha consistido burdamente en conseguir dinero para las arcas del tesoro público.

---

(1) Víctor L. Urquidi, Director de la Sub-Sede de la CEPAL en México, es uno de los hombres mejor enterados de las realidades económicas latinoamericanas y de los pensadores que con mayor asiduidad ha estudiado los problemas del desarrollo. Su breve trabajo "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico", publicado en "El Trimestre Económico" Vol. XVIII, Núm. 4 -Oct.-Dic.-1951 - México, es uno de los esfuerzos más serios mejor logrados que he leído sobre esa materia.

"2) Como un arma de fomento de la actividad económica, mediante el simple expediente de crear un déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas, no importa como se financiara el déficit".

"Esta última actitud se apoyó aparentemente en las recomendaciones de la escuela keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos; y probablemente fue bastante atinada en los años de depresión; pero por desgracia la formulación teórica del problema no evolucionó, y la política de déficit se ha seguido aplicando en condiciones en que ya no se justifica y más bien hace daño".

"Hay que aclarar que no siempre los déficit han sido para obras públicas, sino simplemente para sufragar gastos ordinarios de los gobiernos o para mantener en pie ejércitos y armadas que, justificados o no, han sido un fuerte gravamen para las economías".

De los párrafos transcritos han quedado claras dos conclusiones importantes: 1a.-que la política fiscal no ha podido responder apropiadamente a los fines del desarrollo económico; y 2a.-que la capitalización es el medio más eficaz de lograr un aumento en la tasa de desarrollo.

En lo que respecta al primer punto, señala Urquidí que las deficiencias de la política pasada deben atribuirse en primer lugar "a las fallas humanas y políticas, pero además, a una falta de comprensión teórica del problema y más que nada a la falta de elaboración de un modelo teórico aplicable a un país en desarrollo". El segundo punto ni siquiera le merece comentario porque es una idea tan aceptada, que ningún economista de nuestra época se atrevería a discutirla.

Veamos ahora las bases teóricas que, a juicio de este autorizado expositor del pensamiento económico latinoamericano, deberían servir para formular una política fiscal congruente con el desarrollo que se persigue.

(4) "Si se parte de que habrá que promover y mantener una tasa de inversión bruta anual superior al ahorro voluntario previsto más la aportación previsible anual de capital extranjero -dice- hay que resolver desde un principio si el objetivo deberá ser ayudar al desarrollo económico sin importar que haya inflación, o tratar de lograr el desarrollo sin inflación. No es fácil que el objetivo se defina de una vez por todas entre ambos caminos. Probablemente en un principio no sólo sea inevitable sino conveniente cierta dosis de expansión del medio circulante que pudiera resultar inflacionaria; pero la política inflacionaria no puede ser un sustento adecuado a largo plazo para el desarrollo económico, porque termina por encauzar los recursos de la comunidad hacia sectores no necesariamente compatibles con la finalidad de elevar el nivel de vida de los sectores de bajo ingreso de la población, aparte de que destruye el incentivo al ahorro privado y dificulta la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, el objetivo debería ser -posteriormente- contener la inflación sin retrasar el ritmo de desarrollo económico".

Se distinguen pues, dos etapas perfectamente definidas, que requieren maneras distintas de actuar: la primera, en que el proceso inflacionario es ineludible, en razón de los grandes gastos en comunicaciones y transporte, energía y otras facilidades previas a -

cualquier programa de desarrollo económico; y la segunda, que tendría como características un aumento progresivo en la tasa de inversiones públicas y privadas, mostrando estas últimas una preferencia por las construcciones residenciales; "con facilidades de crédito a largo plazo para el desarrollo agrícola e industrial, con creación paulatina de ahorros colectivos, con cierta reinversión de utilidades por las empresas y con creación de sectores favorecidos de ingresos". El déficit presupuestal deberá entonces evitarse y dejar el campo a la política monetaria dirigida, la que actuará en este caso, como principal propulsor de la actividad económica.

Pero ahora surge un problema de suyo interesante: "¿Cómo determinar el comienzo de esa segunda etapa? ¿Cómo justificar y realizar un aumento de los recursos fiscales para evitar los déficit?".- Porque, téngase presente, que esta teoría no patrocina una disminución de los gastos sino, a la inversa, un aumento de los ingresos del Estado.

Respecto al primero de estos problemas, dejemos hablar a Urquidí: "el de cuándo debe iniciarse una política fiscal monetariamente neutral (léase equilibrada) o permanentemente anti-inflacionista, en tanto se inicia de modo simultáneo una política monetaria selectivamente expansionista, habría que fijar ciertos criterios, entre los cuales me parecen importantes los siguientes:

a) debe haberse logrado ya un aumento substancial de la población económicamente activa y una reducción correspondiente de la -desocupación disfrazada o subocupación que tanto caracteriza a los países poco desarrollados;

b) debe haberse alcanzado ya un crecimiento considerable de las formas bancarias e institucionales de ahorro, y una evolución de la forma jurídica de las empresas hacia la sociedad mercantil de responsabilidad limitada y la sociedad anónima;

c) debe haberse realizado un mínimo de obras e inversiones públicas que constituyan capital y servicios básicos sin los cuales la iniciativa privada no sentiría estímulos suficientes;

d) debe haberse hecho aparente una distribución del ingreso más desigual que la que existía al principio del proceso de desarrollo.

El primer punto sería indicativo de un sector de demanda de base más amplia, es decir, de un mercado más extendido y de una creciente monetización de la actividad económica, pasando la economía del autoconsumo al mercado; un sector de demanda de gran importancia potencial como masa de consumidores. El segundo indicaría potencialidades de ahorro de individuos y empresas con el cual se pudiera financiar en medida creciente la inversión privada. El tercero sería indicador de la existencia de "economías externas" que reduce los costos por parejo para todas las empresas, al proporcionarles mejores medios de transporte, mayor disponibilidad de energía, tierras de cultivo más extensas, etc. El cuarto punto (junto con el segundo) señalaría que la potencialidad fiscal de los individuos y las empresas permitiría al gobierno realizar reformas fiscales sustanciales destinadas a recoger ingresos excedentes del sector privado para orientarlos hacia el sostenimiento e incremento de los servicios públicos, proceso que mientras sirviera para seguir incrementando el ingreso nacional no tendría por qué perjudicar a los propietarios, empresarios agrícolas e industriales, comerciantes, etc.



Y vienen a continuación las soluciones propuestas por el mismo autor para los problemas planteados, cuyo enfoque difícilmente podría mejorarse. Trataremos de exponer en forma sucinta las principales ideas que se discuten: La llegada a esta segunda etapa presupone, por lo que se deja escrito, que el volumen de inversión pública es de una magnitud tal que sumada a la inversión privada puede provocar un impulso expansionista del ingreso monetario que haya necesidad de contrarrestarse y moderarse por medios tributarios o por cualesquiera otros, a fin de mantener una relativa estabilidad de los precios y evitar un proceso inflacionario. A esta altura es aconsejable descansar en una política presupuestaria de equilibrio, que permita mantener un ritmo convenientemente elevado de las obras públicas financiando éstas por medio de impuestos de manera que se pueda "absorber las futuras utilidades comerciales e industriales que el proceso de desarrollo origina, para convertirlas en obras y servicios sociales y económicos de carácter básico".

No debemos pasar por alto las dificultades de índole práctico que allí mismo se señalan y la recomendación también de este carácter contenido en el estudio.

Las dificultades -dice Urquidi- se deben principalmente "al hecho de que en muchos países subdesarrollados una gran parte de los recursos fiscales proviene de los impuestos a la importación y a la exportación, conceptos que fluctúan por razones exógenas; caso en el cual una política fiscal y presupuestal neutral o superavitaria no se podría cumplir con todo rigor", o en otros casos: -cuando ya tienen implantado el impuesto sobre la renta- "a la deficiencia de

los registros contables de las empresas, en la irresistible inclinación de los contribuyentes a evadir al fisco, a la resistencia política de los sectores afectados por el impuesto o, en algunos lugares, a la resistencia del capital extranjero; y a la dificultad de aplicar el impuesto sobre la renta a las actividades agrícolas".

Sin embargo, para las economías que han alcanzado esa segunda etapa de que nos habla Urquidi, no quedan más que tres alternativas o mantenemos el ritmo de gastos y lo financiamos con déficit, lo cual nos colocaría en el medio de una corriente inflacionaria de difícil control; o disminuimos el monto de las inversiones públicas con el fin de conseguir una política presupuestal equilibrada, y en este caso, favorecemos un receso de la actividad económica como consecuencia de esa falta de estímulo; o mantenemos la política de gastos fijos -si es posible en proporción creciente- dentro de una fórmula presupuestal también de equilibrio, financiando el aumento de los egresos por medio de impuestos. Política que en último término sería la única recomendable.

A propósito, es oportuno recordar que para aumentar los ingresos a través de los impuestos, no existe sólo el recurso de gravar las rentas personales; que los tributos sobre la propiedad inmueble aún permiten gravámenes mucho mayores en los países poco desarrollados; y que esta política tendría además la virtud de servir "como medio de desviar los capitales hacia campos distintos de inversión"

Sería interesante analizar en el caso de El Salvador, si nuestra economía se encuentra en esta segunda etapa. Lamentamos que la falta de tiempo no nos permita buscar y ponderar las señales exter-

nas de que nos habla Urquidi. Sin embargo, todo parece inclinarnos a una respuesta afirmativa. En efecto, si bien no podemos decir que se ha logrado un aumento considerable de la población económicamente activa, debemos reconocer que la clase laborante ha crecido en una proporción inusitada en los últimos tiempos, que han desaparecido muchas de las formas que toma la desocupación disfrazada, quedando ésta solamente como un resabio en el sector agrícola y en los núcleos de población inferiores a los diez y seis años. No debe olvidarse que la clasificación de la población económicamente activa, en términos demográficos, no corresponde en los países de una composición poblacional como el nuestro, a la clasificación que rige en las naciones industrializadas; en donde solo se ingresa a esta clase a partir de los quince años y no como entre nosotros en edades mucho más tempranas.

El sistema bancario parece haber alcanzado un crecimiento digno de tomarse en cuenta; a este respecto debe apreciarse no sólo el número de instituciones dedicadas a esta actividad, las cuales tienen ahora un volumen de operaciones mucho mayor que en el pasado, sino también la multiplicación de las agencias departamentales y el monto de sus carteras; pero, sobre todo, la prosperidad de las instituciones netamente de ahorros, nacionales y extranjeras; estas últimas en una profusión exagerada.

Ha habido un cambio de la mentalidad con respecto a las sociedades anónimas, tanto en la opinión del sector público como en el criterio del sector privado; y si debemos confesar que la mayoría de las sociedades de este tipo actualmente existentes son de carácter más o menos familiar, no puede olvidarse que esto abre el camino

para operaciones financieras más audaces que tuvieran por objeto ofrecer sus acciones a los sectores de modestos ahorros.

No cabe duda que las inversiones públicas han suplido ya la mayor parte de los servicios básicos; y que existe una distribución de ingresos mucho más desigual de lo que sería de desearse; si bien este fenómeno obedece a causas distintas del proceso de desarrollo. Me refiero a la preponderancia del café en la economía nacional.

Pues bien, sería atrevido de mi parte sostener que nuestra economía se encuentra en esta segunda etapa; pero me sería fácil encontrar quienes piensen conmigo, que las consideraciones expuestas revelan que estamos entrando a un nuevo período muy semejante al contemplado en la tesis que comentamos; y que es el momento de prestar oídos a la advertencia que nos hace Urquidi.

Por lo tanto, es urgente aplicar a nuestro medio, una fórmula parecida, si es que queremos sortear los peligros señalados. Siendo alentador consignar que la política desarrollada en los últimos tiempos, sobre esta materia, muestra que los primeros pasos se han dado precisamente en este sentido.

Quiero advertir que en relación con este tema, me he limitado a transcribir en su mayor parte las ideas expresadas sobre el particular por los señores Mancera Ortiz y Urquidi, con la mayor fidelidad posible, porque coincide exactamente con su modo de pensar sobre la materia.

Por otra parte debemos reconocer que, de la literatura que existe al respecto, es muy poco lo que puede tener aplicación práctica en nuestros países; y me ha parecido preferible trasladar sin pre-

tensiones las ideas expuestas por estos dos economistas que se encuentran en situaciones privilegiadas para hablar con autoridad sobre el problema.

## C A P I T U L O   I V

### TENDENCIAS MODERNAS EN MATERIA DE PRESUPUESTACION

Cuatro son las tendencias más recientes en esta materia:

a) El Presupuesto de capital; b) El Presupuesto por actividades; c) El Presupuesto resumido y d) La ampliación del ejercicio presupuestal. Vamos a tratar de desarrollarlos por su orden.

El Presupuesto de Capital. Cronológicamente hablando la división entre presupuestos de operación y presupuestos de capital ocupa el primer lugar en cuanto a innovaciones en materia presupuestaria. La idea tuvo origen en los países escandinavos especialmente en Suecia y Dinamarca, países donde rige un sistema fiscal que contempla la formulación de dos presupuestos perfectamente diferenciados.

En Dinamarca según Thomas (1) hay dos cuentas separadas, una para los gastos destinados a crear bienes materiales con una duración mayor de un año, que se llama Cuenta de Capital y la otra que contiene las entradas ordinarias y los gastos que no darán origen a la formación de capital físico durable. Este último Presupuesto también incluye las cuotas correspondientes a intereses y depreciación del capital del Estado.

En el primer Presupuesto se comprende tanto las inversiones de empresas públicas como la adquisición de empresas semi-fiscales.

(1) Brynley Thomas: Monetary Policy and Crises - E. Routledge-London.

o privadas y los créditos otorgados con fines reproductivos. Asimismo comprende los gastos de capital no reembolsables como la construcción de escuelas, hospitales, edificios administrativos y otros semejantes.

El Presupuesto de capital se alimenta con emisiones de valores, impuestos sucesorales y las cantidades abonadas por el Presupuesto Ordinario por concepto de intereses y depreciación.

Cada año, el Gobierno tiene la obligación de presentar además de un cuadro unificado de los dos presupuestos, una cuenta general en que se compara el valor de los bienes o, si se quiere del capital del Estado con el monto de la deuda pública; dato que sirve para apreciar mejor la situación económica del sector fiscal.

En otras palabras, de acuerdo con este sistema, el equilibrio o desequilibrio fiscal se reflejará en último término en la cuenta extraordinaria que compara el capital público y la deuda pública.

Como se ve, los daneses, con un concepto más realista de las necesidades del análisis financiero, establecen la situación de la hacienda pública del país, en la misma forma en que lo haría la industria privada.

Concretando, el análisis de la situación de la hacienda pública se hace teniendo en cuenta además un cuadro de balance en que aparece el activo y el pasivo del Estado y no como entre nosotros, solamente en presencia de un cuadro de ingresos y gastos.

El Presupuesto sueco aunque muy similar al que dejamos descrito tiene características propias. El principio de la cuenta doble en este caso dice Hansen, "es la consecuencia natural del hecho de que el Estado sueco ha poseído desde hace muchas décadas empresas públicas importantes, incluyendo ferrocarriles, servicios de autobuses, sistemas de telégrafo y telégrafos, grandes plantas de energía eléctrica y explotaciones forestales, así como fábricas y talleres que tienen que ver con la explotación de los mismos".

Se diferencia del sistema danés en que establece una distinción entre inversiones de capital autoliquidables, como las empresas industriales que posee y aquellas que no son reembolsables como los hospitales y otras a que hicimos referencia en los párrafos anteriores.

(Según Myrdal, (1) el "Presupuesto ordinario" de Suecia - comprende, por un lado, los ingresos por concepto de impuestos, las utilidades anuales de las empresas productivas y otras rentas anuales del Estado; en el lado de los gastos, incluye toda clase de desembolsos corrientes más la amortización de las inversiones productivas.) El "Presupuesto de Inversión" de capital, por su parte, se financia regularmente con préstamos, siempre que no esté disponible capital libre proveniente de los fondos de reserva de las diferentes empresas productivas, o sea cuando el Estado está aumentando la inversión por encima de la reinversión normal. Señala Myrdal "que para respetar aparentemente los viejos

(1) Gunnard Myrdal: View Points on Public Finance.- H.Holt.-N.Y.



prejuicios contra el uso de la deuda pública para financiar obras de capital no liquidables, se ha encontrado la siguiente fórmula que transforma parte de estas inversiones en autoliquidables: Una corporación pública, colocada en el mismo nivel que otras empresas productivas estatales, fué creada para poseer y administrar los edificios públicos, escuelas, correos, hospitales, etc. La rama de la administración a la que corresponden esos inmuebles, tiene que pagar anualmente a la aludida corporación una renta por el uso de ellos. Esta renta figura entre los gastos corrientes de esa rama administrativa y debe financiarse en el Presupuesto Ordinario.

La corporación, a su vez, emplea su ingreso no sólo para la mantención de los edificios sino también para cancelar intereses y depreciación sobre el capital invertido."

Esta reforma suma la ventaja de hacer posible la estimación y comparación de los costos relativos de los diferentes servicios públicos; ello no se conseguía anteriormente, cuando el costo de una edificación solo aparecía en el Presupuesto Ordinario - cargado al respectivo departamento -, en el año en que tocaba que fuera construido.

"Del mismo modo, se está transfiriendo gradualmente el programa social de habitaciones al Presupuesto de capital, en el cual el problema del equilibrio anual no existe, ya que el balance a largo plazo, de ingresos y gastos está automáticamente asegurado por las reglas técnicas de depreciación.

Nada impide que se traspase el financiamiento completo de l

mantención y construcción de carreteras a otra corporación comercial del Estado. En la actualidad, los impuestos sobre tráfico de automóviles se reservan para ese fin".

→ "Otro rasgo característico de la técnica presupuestaria sueca es el "fondo de nivelación". Se parte de la base de que el Estado debe aprovechar los períodos de expansión comercial para acumular superávits, que a la vez que ejercerán un efecto cons treñidor de probables presiones inflacionistas, darán origen a un fondo que será usado para ampliar los gastos fiscales sin necesidad de recurrir a más impuestos o a crédito público cuando la economía está amenazada por un receso de la actividad comercial. No es necesario insistir en la importancia y justificación de este fondo".

Pero aun respetando la idea del Fondo de Nivelación nada impide que estas reservas - al igual que en las Sociedades Anónimas - puedan estar invertidas, siempre que se vigile la inversión; y en este caso habría que tener cuidado que los dineros se usaran en forma segura lo cual podría lograrse si se destinan a financiar empresas claramente viables ( comprando obligaciones de estas empresas, en forma de valores)

Habría que vigilar por otra parte que el gasto no ocasione los problemas monetarios que se ha querido evitar con la formación de superávit en el Presupuesto del Estado. Este propósito se conseguirá si los fondos se usan para pagar bienes de capital importados, por ejemplo.

Otro uso que parecería adecuado es la adquisición de valores gubernamentales que estén en poder del público siempre que dichos valores gocen de liquidez suficiente como para que pueda ofrecerse al público cuando las circunstancias lo exigen.

Esta es una medida de previsión que tiene también un carácter anti-inflacionario pues como dice Hansen (1) "Cuando el dinero que se ha obtenido por medio de impuestos de las masas de ciudadanos se paga a los tenedores de valores, en gran parte se está efectuando una transferencia de dinero de los consumidores a los sectores de población capaces de efectuar ahorros. Los tenedores de valores difícilmente aumentarán su consumo solo por el hecho de haber transformado parte de sus activos líquidos, en forma de valores, en dinero. Algunos mantendrán el dinero como activo ocioso, otros buscarán inversiones financieras, lo que reducirá (ligeramente) la tasa de interés. Será insignificante el efecto neto de un aumento de los ingresos en efectivo de los tenedores de bonos por la redención de sus valores, sobre el total de gastos en bienes y servicios. En contraste, puede ser de mucha importancia el efecto de impuestos adicionales ( con los que se obtiene el superávit en efectivo) sobre los gastos de consumo. Por lo tanto, el efecto neto de la redención de los bonos en poder del público es antinflacionario".

Los sistemas que se dejan descritos, pertenecientes a dos países que van a la vanguardia en materia de presupuestación, no

(1) Alvin H. Hansen: Teoría Monetaria y Política Fiscal.- Fondo de Cultura Económica: México - 1954.

revelan un avance de las finanzas públicas modernas por cuanto no se intenta encontrar el equilibrio del Presupuesto en un balance entre gastos e ingresos corrientes, sino que, yendo más allá, se analiza el activo neto del Estado - como se dijo - y se compara con el pasivo del mismo.

Con este enfoque, es evidente que un superávit se traducirá en un aumento del activo en relación a la deuda pública y viceversa. El equilibrio en un año determinado significará, por otra parte, nada más el mantenimiento de la situación heredada de años anteriores.

Es el momento de hacer una alusión aunque ligera al concepto de la deuda pública; en realidad se ha creado un mito alrededor de este asunto que, a juicio de reputados tratadistas, no merece el desfavor con que se le vió por las finanzas clásicas. El punto de vista de los países nórdicos parece más bien redimir al crédito público de la acusación incidiosa de que se le había hecho víctima, deshaciendo el fantasma creado en relación con él.

Es oportuno señalar que entre los tratadistas modernos no ha faltado quien diga que en relación con la deuda lo importante no es el monto a que asciende la misma, sino el gravamen del servicio sobre el Presupuesto ordinario. O, para decirlo de otra manera, que mientras el servicio de la deuda se mantenga dentro de un porcentaje razonable con respecto a los gastos totales del Estado, no debemos preocuparnos por la magnitud de la obligación.

A propósito, se ha citado el caso de los "consols" británicos; pues, para decirlo en una forma atrevida, cualquier título de la deuda pública puede convertirse, a voluntad del Gobierno, en un verdadero "consol" mientras se mantenga el servicio de intereses al día y la cotización suficientemente alta como para garantizar la liquidez de los mismos. Bastaría para el caso sustituir una emisión por otra, por el tiempo que el Gobierno quiera.

Ahora bien, volviendo al tema de la innovación presupuestaria, hay que agregar que esta reforma ha sido asimilada por otros países de avanzada, entre ellos EE.UU., Puerto Rico, México; pero con una modalidad distinta. No se trata en este caso de mantener la división entre los dos presupuestos sino más bien de hacer constar la diferenciación de los gastos, dentro de un solo Presupuesto.

Desde luego, este sistema no incluye el activo anterior del Estado; quiero decir, los bienes de Capital formados con anterioridad y acumulados a través de los años; pero tiene la ventaja indudable de distinguir entre los gastos dedicado al consumo y los gastos dedicados a la inversión.

Una vez encontrado el fundamento para la existencia de dos cuentas, una para los gastos corrientes y otra para los gastos de capital; la primera financiada con ingresos ordinarios y la otra además con ingresos extraordinarios, parece oportuno traer a cuentas de nuevo la cuestión del equilibrio presupuestal pero bajo un nuevo enfoque, mirando el asunto esta vez desde un punto

de vista más contable que económica. Veremos que aún bajo este punto de vista, el equilibrio presupuestal debe ser replanteado y resuelto de acuerdo con la evolución de los conceptos.

En efecto, situado en la realidad de su tiempo, el postulado clásico sobre el riguroso equilibrio del Presupuesto, tenía cimiento sólido, al menos en relación con la contabilidad de las finanzas estatales. Si los gastos fiscales eran en su casi totalidad del tipo ordinario, no había razón valedera aparente para que no se financiaran estrictamente con ingresos normales. La desgracia es que el principio ha sobrevivido a las condiciones que lo justificaban. Se continúa propugnando en la misma forma esa obligación fiscal del pasado, en circunstancias en que el problema reviste características claramente diferentes. Es indiscutible que, con la gran importancia absoluta y relativa alcanzada por los desembolsos que significan, directa o indirectamente, inversiones de capital por las autoridades públicas, se requiere una nueva fórmula para la contabilidad fiscal.

Hemos visto la respuesta de los estadistas nórdicos. La principal lección es subrayar que cuando se habla de "equilibrio presupuestario" debe tenerse en cuenta el balance de gastos e ingresos del mismo carácter.

Como dice Lindahl (1), "cuando se pide que el Presupuesto esté equilibrado, se debe entender que la suma de ciertas clases de gastos ha de ser igual a la suma de cierta clase de ingresos. E

---

(1) Erik Lindahl, *Studies in the Theory of Money and Capital* - London, 1939.

procedimiento más natural es tomar por base el "ingreso corriente", es decir, cualquier ingreso que no provenga de la venta de Bienes de Capital o de los empréstitos, o partir del total de "egresos corrientes", esto es, aquellos desembolsos que no conducen a un incremento en la suma de activos netos de la comunidad. Es obvio que si estos dos capítulos son exactamente iguales, el Presupuesto está equilibrado en el sentido de que el valor neto del total del activo permanece invariable."

→ En nuestro medio puede decirse que la innovación ( que significa el "Presupuesto de Capital"), ha sido ya asimilada en su mayor parte, si bien en una forma gradual.

Al presente existe la división entre gastos de operación, - gastos de capital y subsidios y subvenciones; quedando involucrados en este último rubro tanto gastos de consumo como gastos de capital.

Las subvenciones y subsidios están destinados a financiar - las Instituciones Autónomas; la mayor parte de dichas Instituciones pagan sus gastos administrativos precisamente de estos subsidios; de tal manera que con sólo los datos que nos proporciona el Presupuesto General no podríamos establecer el monto real de los gastos dedicados al consumo y a la inversión por el sector público.

Hay que hacer constar que en los respectivos Presupuestos especiales, sí se encuentran discriminados los gastos en razón de su destino; pero, como dijimos en capítulos anteriores, la no

existencia de un cuadro que comprenda los ingresos y gastos totales del Presupuesto General y de los Presupuestos Especiales, no nos permite obtener las cifras totales a que ascienden ambas clases de gastos.

Hasta hoy hemos hablado mucho de la reforma sin referirnos a su importancia y finalidades. En efecto, para qué sirve la distinción entre gastos ordinarios y gastos de capital? Pues sencillamente y en primer lugar, para conocer el consumo y la inversión de ese sector público.

Esto no implica una contradicción de lo dicho en capítulos anteriores cuando, siguiendo a Keynes, se hizo referencia a los efectos multiplicadores de los gastos gubernamentales sobre el nivel de empleo; porque es bueno recordar que los gastos de capital tienen además la virtud de pasar a formar parte del activo

de la nación, vale decir de la riqueza; y que, esos gastos, significan un ahorro público que servirá para aumentar el ahorro nacional y por ende la capacidad productiva del país.

A ésto hay que agregar que no es posible tratar como gastos corrientes la adquisición de un inmueble o de una maquinaria que, como dice Hansen, " se espera que dé un rendimiento monetario durante toda su vida económica"; razón por la cual este gasto puede muy bien financiarse con los ingresos de varios ejercicios fiscales.

*El doble (a) Hick 373*



### El Presupuesto por Actividades.-

Este es el concepto más discutido de los tiempos modernos en materia de presupuestación. Surgió por primera vez en Cleveland allá por 1910 y fué ensayado en New York de 1913 a 1915.

La esencia de esta idea es que el Presupuesto debería estar ligado a los programas de actividades con el objeto de proveer bases mejores para la formulación de la política sobre la materia.

La técnica contable tradicional estaba basada en comprobantes o recibos de descargo, lo cual hacía aceptable la clasificación por objeto del gasto, tanto para fines contables como para fines presupuestarios. Este enfoque fué adecuado para una era más simple y no se compagina con las complejidades de la época contemporánea.

El Presupuesto por actividades trata de mostrar cuáles son los gastos del Gobierno y así relacionar la actividad del pasado ( lo hecho en el pasado) con los objetivos de la política futura. Este concepto necesariamente envuelve una revisión de las funciones del Ejecutivo y una reconsideración del proceso Legislativo de las apropiaciones.

El Presupuesto por actividades se sugirió como un medio de corregir los malos entendidos que surgieron con respecto al costo del Gobierno, con motivo del crecimiento de las funciones de Estado actual.

La gente suele pensar que el Gobierno tiene demasiada buro

cracia; y es necesario mostrar la actividad del Gobierno desde el punto de vista del trabajo realizado si queremos que el público entienda qué es la "realización" de los programas la que exige la presencia del material humano. Es decir que las personas empleadas en determinado proyecto están haciendo la misma función que los materiales y equipos que entran en la producción de los servicios que están llamados a prestar estos proyectos; en otras palabras, que la mano de obra es uno de los factores indispensables para la producción de dichos servicios.

Si quisiéramos emplear un símil de la industria privada, tendríamos que decir: que buena parte del costo de los servicios personales debe aplicarse a los gastos variables de la empresa pública y no sólo - como muchos creen - a los gastos generales fijos de la misma.

① ↙ La idea del Presupuesto por actividad nació del deseo de hacer del Presupuesto un plan de acción definido y comprensible, que pudiera indicar tanto a los administradores como a los organismos supervisores, el costo monetario de cada uno de los proyectos a realizarse.

(En honor a la verdad debe decirse que) <sup>es</sup> el Presupuesto por actividades ofrece una base más sólida para la elaboración de las estimaciones presupuestarias, para su análisis por las autoridades encargadas de revisarlas ( Dirección General del Presupuesto y para su ejecución por las dependencias respectivas; pero sobre todo para efectuar la labor de control que compete al Poder Legislativo, por cuanto ofrece un conjunto más definido y concreto

de proyectos, que podrán ser sancionados o no por el organismo que ejerce la representación nacional.

El Presupuesto por actividades dá oportunidad al Congreso para establecer más fácilmente un orden de prioridades con respecto a tales proyectos; orden que puede amoldarse a los deseos del Ejecutivo o apartarse de los referidos deseos, según que lo estime o nó conveniente a los intereses del país.

En efecto, para el Congreso no tiene ninguna importancia ( o no debe tenerla) la forma en que se distribuyan los dineros del Estado dentro de cada programa; para éso están los otros - organismos de control ( como la Corte de Cuentas); la que por menorizadamente tendrá que analizar esos gastos.

Por otra parte, la combinación de los factores de la producción, es una cuestión de orden técnico que debe ser resuelta por los administradores y no por el cuerpo Legislativo.

Pero sí tiene importancia ( y debe tenerla) para la Asamblea el costo total de cada programa sometido a su aprobación por el Ejecutivo.

El Congreso puede decidir, que los dineros públicos se empleen en pavimentar 10 km. de carreteras o en construir 14 escuelas rurales; en programa de saneamiento urbano ( mesones) o en adquirir equipo para la fuerza aérea; <sup>en</sup> el establecimiento del Seguro Social o en crear una Corporación de Fomento; y es precisamente para esta labor de selección y de fijación de prioridades que el Legislativo necesita la información sobre el costo de ca

da proyecto, a fin de ejercer su autoridad suprema en una forma mejor para beneficio del país.

Insinuar la intervención de la Asamblea para pronunciarse sobre la economicidad de un gasto, como lo hacían los presupuestos detallados por objeto, es desviar la atención del Congreso hacia aspectos que mal-logran su acción bienhechora y desvirtúan su alta función de control sobre la Administración Pública.

Hay todavía otra finalidad en el Presupuesto por actividades y es la información a la opinión pública. En los países que gozan de una amplia libertad de prensa, el electorado no se hace sentir solamente a través de sus representantes en el Congreso, sino que quiere participar en la discusión del Presupuesto Nacional de una manera más directa; convencido de que la votación del Presupuesto es el acto más importante desde el punto de vista político, financiero y económico, en la vida del país. Pues bien, el Presupuesto por actividades resulta sin duda, la manera más lógica y más clara de permitir esa crítica de la opinión pública de encauzarla, diríamos mejor, hacia un nivel más constructivo.

Sintetizando, con el Presupuesto por actividades se logran las siguientes ventajas: mejor preparación y presentación, mejor calidad y mejor ejecución.

Sin embargo, hay que confesar que aún en los Estados Unidos esta reforma ha venido siendo adoptada en forma gradual: actualmente se emite un documento presupuestal de acuerdo con los programas y actividades que contiene; pero se mantiene siempre la

clasificación por objeto de gasto, como una forma de hacer más suave la transición del uno al otro Presupuesto.

En relación con las dificultades que este paso representa, debemos decir que no pueden obtenerse todas sus ventajas mientras no se hagan ciertos cambios en los sistemas contables y de información financiera. Todo requiere tiempo. De ahí que en nuestro medio los progresos en tal sentido hayan ido tan lentos y que este proceso haya dado lugar a incomprensiones de parte del público que se verán sin duda desvirtuadas cuando logremos una evolución mayor en este respecto.

El sistema requiere para su buen funcionamiento, en primer lugar, un uso más frecuente de las estadísticas, que, como es sabido de todos, aún son deficientes en nuestro país. Solo hasta muy recientemente se le ha dado a la estadística el lugar que le corresponde en un Estado moderno.

El Presupuesto por actividades requiere información estandarizada, la escogitación y cálculo de "unidades de trabajo" que sean representativas de rendimientos promedios. Solo así se logra medir la labor realizada y por realizarse. Ejemplos de estas "unidades de trabajo" serían la "cama" en los hospitales o el "paciente" en los servicios de consulta externa de los mismos hospitales o de las Clínicas del Seguro Social; el "pupitre" en las escuelas", el kilómetro de carretera, etc.

En el primer caso la "unidad de trabajo" incluye el espacio en el edificio, los servicios médicos, los de enfermería, los de limpieza, las medicinas y los otros gastos inherentes y requeridos

dos para la atención de una "cama" o de un "paciente". En el último, incluye la cantidad de asfalto, cemento y mano de obra que se necesita para hacer un kilómetro de carretera.

En el costo de un "pupitre" debemos contabilizar igualmente un promedio estadístico del valor del espacio, del material de enseñanza, de la administración, y de los servicios que se requieren para sostener ese pupitre en un programa educativo.

En el Presupuesto por actividades las distintas dependencias deben justificar sus gastos en términos de "unidades de trabajo" así: aumento en el número de "camas", en el número de pupitres, en la cantidad de kilómetros a construir y comparar esto con las camas servidas, los pupitres disponibles y los kms. construidos en el año anterior y su costo real.

Por otra parte es frecuente encontrar que en los mismos Estados Unidos son necesarias varias apropiaciones para llevar a cabo un solo programa y en esta medida no se ha alcanzado el ideal que se persigue.

Entre nosotros, que por razones políticas no podemos prescindir de la división por Ministerios, se da el caso, que gastos destinados<sup>a</sup> alfabetización aparezcan divididos entre los ramos de Justicia, Cultura y Defensa en lugar de estar considerados en un programa global como pertenecientes a un solo proyecto; y que las erogaciones destinadas a un determinado programa de fomento, aparezcan distribuidas entre el Ramo de Agricultura y el de Economía.

Sin embargo esto no debe desilusionarnos, pues no se puede seguir al pie de la letra las recomendaciones de un nuevo sistema.

ma presupuesta, si ello significa dificultades de índole práctica que, a la postre, resultarán perjudiciales. Y es el caso que siguiendo este sistema hasta sus últimas consecuencias se colocaría al Ministerio de Obras Públicas - por ejemplo - en una situación muy crítica, pues siendo un organismo meramente ejecutivo, desaparecería dentro de los programas de las otras dependencias del Gobierno, si quisiéramos mantener la unidad de dichos programas por encima de los intereses de la organización político-administrativa.

El "Presupuesto Resumido" ( Budget in Brief) es una innovación que obedece primordialmente al deseo de informar a la opinión pública sobre los planes financieros del Gobierno.

Sobre este particular ya se han adelantado algunos conceptos en relación con el Presupuesto por actividades. Quiero decir que esta aspiración de los mandatarios de los tiempos modernos de informar a sus mandantes sobre la gestión administrativa se cumple en parte en el Presupuesto por actividades; y casi no merecería capítulo especial esta segunda parte que tiende a conseguir ese propósito en una mayor medida.

El "Presupuesto Resumido" es presentado al público en forma gráfica sobre todo; haciendo uso de todos los recursos que ha creado la estadística, para presentar objetivamente la distribución de los gastos, así como las fuentes de los ingresos públicos.

Con el Presupuesto había pasado algo parecido a lo que con

la Biblia durante la primera época del cristianismo. Este documento sólo ha sido hasta ahora de consumo entre los burócratas; y en los sectores industriales y comerciales que tienen negocios con el Gobierno. Hay que mencionar además que en muy raros casos este documento ha servido a alguna organización extranjera o doméstica que se preocupa por estudiar el Estado de las Finanzas Públicas salvadoreñas, a requerimiento del Gobierno.

Sin embargo los tiempos modernos exigen que el público culto y de nivel medio, en fin, la gran masa de electores, sepa la forma en que se invierte los dineros del Estado; no solamente como el objeto de ejercer una crítica sana, cosa que ya justificaría la medida por sí sola; sino, además, con el propósito de conseguir la adhesión y el respaldo de la comunidad para determinados programas y de ser posible al programa todo del Gobierno.

No cabe duda que con este medio se puede llenar, en mucho, finalidades políticas, incluso; y que un Gobierno puede asegurarse el respaldo popular, y garantizar un grado razonable de tranquilidad, si logra convencer a sus gobernados de la sinceridad política y bondad de sus intenciones, en cuanto al manejo de los dineros que le han sido confiados; y, en una palabra, de su deseo de conducir la barca del Estado hacia puertos más prósperos en el horizonte económico-social.

Tranquilidad que es tan necesaria para poder desarrollar una política presupuestal con fines económicos.



Aplicación del Ejercicio Presupuestal.- Desde hace algún tiempo, se ha venido observando una tendencia por modificar el ejercicio fiscal en forma que permita cubrir un período mayor de un año; sin embargo, estos ensayos no han llegado más lejos que al Presupuesto Bienal. Sistema que se encuentra en vigencia en algunos Estados de Norte América. Las opiniones están divididas, planteándose la controversia en estos términos: por un lado, razones de índole cíclica, y por el otro, la necesidad de ajustar el Presupuesto tan frecuentemente como sea posible a las condiciones económicas cambiantes.

Los presupuestos, se ha dicho, son proyecciones de las condiciones fiscales, las cuales se encuentran incorporadas en el mismo; y de aquí que los presupuestos deban ser reconsiderados, si es posible, cada seis meses. No debe olvidarse que los procedimientos presupuestales no se han desarrollado tanto como para sobrepasar una etapa de improvisaciones sobre esta materia, lo que vuelve todavía más urgente su reconsideración periódica a plazos más cortos. No obstante, debe reconocerse, que aun cuando estas revisiones se llevaran a cabo con la frecuencia de que se habla y por mucho que resultaran recomendables algunos cambios a la luz de las mismas, no todos ellos podrían efectuarse con esa frecuencia. El cambio de la tasa de impuestos en el curso de un año, por ejemplo, es prácticamente imposible.

Por otra parte, se ha argüido que tanto los negocios como los individuos necesitan gozar de cierta estabilidad en cuanto a sus responsabilidades fiscales. Hay que tener presente que en cuanto má

largo es el período presupuestal, mayores son las posibilidades de ceñirse a un plan previamente concebido. Y que después de todo, es una ventaja poder aprovechar la inercia contra los cambios en las estimaciones presupuestales (cosa que se consigue mejor con un período de cobertura más largo), para poder desarrollar una política más estable y uniforme.

A esto hay que agregar argumentos de índole práctica: es muy frecuente que las obras públicas, es decir, las inversiones en bienes de capital requieran un período mayor de un año para su terminación. La votación de un Presupuesto anual representa un peligro de que estas obras se queden inconclusas o sufran un giro notable con la votación de un nuevo Presupuesto antes de que esas obras puedan acabarse. Este peligro es mucho mayor cuando el fin del ejercicio fiscal coincide con el cambio de Gobierno.

Puede agregarse, que la discusión del Presupuesto representa todo un proceso, que resta tiempo y energías a los miembros del Gabinete; tiempo y energías que podrían utilizarse en mejor forma y en todo caso, para realizar otros aspectos del programa de Gobierno.

Esto, sin contar los esfuerzos dedicados para las oficinas de control para la preparación del documento presupuestal, labor que sin duda los distrae de su función supervisora.

Hay que advertir que la adopción de un presupuesto bienal no significa eludir la obligación de "liquidar" el presupuesto al final de cada año calendario, ni descarta la posibilidad de introdu-

cir reformas que se justifiquen extraordinariamente, lo cual permitiría tomar en cuenta las objeciones que han hecho los que adversan el sistema.

En nuestro medio se ha anunciado un ensayo para el próximo bienio; dejemos que los resultados den una respuesta mejor a las interrogaciones que podrían hacerse desde el punto de vista teórico.

CAPITULO V

EL CASO DE EL SALVADOR.- Todas las consideraciones teóricas quedarían inconclusas si no agregáramos algunos comentarios sobre la utilización del Presupuesto para fines económicos que se ha hecho en El Salvador.

En primer lugar debemos reconocer que esa utilización ha sido muy modesta. No obstante, con todo lo difícil que resulta analizar intenciones, no podemos negar que algunas medidas presupuestales revelan claramente la índole de su finalidad.

La votación del Presupuesto extraordinario para aprovisionamiento, en aquella época en que los nubarrones de la política europea hacían presagiar un nuevo conflicto mundial, tuvo los caracteres de una medida franca y abiertamente anti-inflacionaria en todos respectos.

El monto del empréstito que sirvió para financiar ese Presupuesto fue suscrito: por bancos y particulares con 3.300.000; con 3.700.000 por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y con 4.000.000 por el Gobierno, mediante fondos diversos de la Tesorería. Los dineros se distribuyeron del modo siguiente:

Fomento agrícola y ganadero	995,95
Higiene Pública	1.000,00
Fomento económico y obras públicas	6.004,05
Mejoras sociales	2.000,00

Puede verse que mientras se restaba tres millones trescientos mil colones al medio circulante que se había crecido en forma intertemporaria como resultado del alza inusitada de los precios del café, se aumentaban las disponibilidades de bienes, precisamente cuando el

abastecimiento de estos bienes estaba amenazado, como se ha dicho, con la eventual imposición de restricciones a la exportación en los países industrializados, especialmente los EE. UU. Materiales básicos para el desarrollo de las obras públicas nacionales.

En esta forma, el Gobierno trataba por un lado, de mantener suficientes existencias en el interior del país, mientras por el otro, reducía el dinero en circulación trasladándolo al exterior; y hay que agregar que con esta medida se trataba además de disminuir la velocidad de circulación de los medios de pago, cambiando dinero por bonos de movimiento más lento o casi nulo.

La adopción de una tabla de imposición progresiva sobre la exportación del café, está inspirada sin duda en el mismo propósito.

Pero, hagamos un análisis más general; y para entrar con una buena base recordemos un párrafo de Wallich y Adler sobre la situación de nuestro país en relación con las fluctuaciones cíclicas:

"En El Salvador, al igual que en otras economías de exportación las fluctuaciones económicas resultan principalmente de las altas y bajas en los mercados mundiales. Aun cuando el país depende considerablemente de las exportaciones de café, ha demostrado una marcada resistencia a las fluctuaciones internacionales. El impacto del ciclo ha sido amortiguado por la preferencia que tienen los consumidores de los Estados Unidos por el café suave de El Salvador, por la adaptabilidad a condiciones de mera subsistencia del sector que constituye la base de la economía del país y por el carácter conservador del sistema bancario. Si existe un punto débil, se encuentra ciertamente en la alta flexibilidad cíclica de los ingresos tributarios,

cuyo valor en dinero ha subido en forma muy pronunciada durante el último período de auge y puede sufrir una contracción de iguales proporciones en caso de una depresión."

Después de aquella época (1947) fué cambiada la estructura tributaria y también la distribución de los gastos. Veamos cuáles son los resultados de esos cambios desde este punto de vista: el aumento en los impuestos directos ha traído como consecuencia, al decir de Ehrhardt,<sup>(1)</sup> una mayor vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones cíclicas.

"Precisamente, por ser este impuesto progresivo, una baja de precios en el mercado exterior reflejaría pérdidas de ingresos tanto más violentos en el presupuesto de El Salvador, sin contar las que pueden producirse con las malas cosechas.

Además, ya con anterioridad a la ley de 1950, el presupuesto dependía mucho de la situación del café. Debido al lugar preponderante que ocupaban los derechos de importación - se ha comprobado que las compras de mercaderías en el exterior aumentaban ó disminuían según el valor de las exportaciones de café - el sistema fiscal de El Salvador adolecía ya de cierta sensibilidad ante ese fenómeno. Esa sensibilidad se ha acentuado más todavía con la nueva estructuración y la mayor importancia dadas al impuesto sobre exportación del café."

Que los cambios efectuados han sido benéficos no cabe duda; pero, ¿Cómo palear los efectos adversos de estos cambios?.- La única

---

(1) Lucien Andre Ehrhardt: La Hacienda Pública de El Salvador - Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

solución que se avisa y que por cierto está tomando cuerpo, es la diversificación de la economía: el algodón ha surgido como un nuevo producto exportable, hay una Ley de Fomento que ha comenzado a dar sus beneficios y se está gestando una Corporación que mejorará e intensificará esa labor. No nos podemos quejar, los gastos públicos han sido bien invertidos desde este punto de vista. Se están haciendo grandes inversiones en la investigación de los recursos (pezca, minas, etc.); se han destinado varios millones a la capacitación técnica del material humano; y se están proveyendo las facilidades básicas para el desarrollo industrial (energía, comunicaciones, estabilidad política).

✓ Pasemos a la segunda finalidad. La revisión del impuesto sobre la renta con un aumento en la escala de productividad, está destinada, no sólo a restar recursos al ingreso personal, elevado por el aumento de la actividad económica proveniente del aumento del café, sino, sobre todo, a lograr una redistribución de la riqueza, que daría como resultado que los excesos de utilidades pudieran servir para financiar programas sociales a través del Presupuesto.

Los enormes gastos en educación técnica (a que hemos hecho referencia) y en alfabetización, así como los fondos invertidos en mejorar la salud de los habitantes tienen por objeto, como lo dejamos demostrado en los capítulos anteriores, la apertura de mayores oportunidades a los sectores de ingresos más bajos para escalar un pedazo en la estratificación económico-social del país, que contribuiría a disminuir los contrastes entre los ingresos de los salvadoreños.

La tendencia de la carga tributaria en los últimos años, puede apreciarse en el cuadro N<sup>o</sup> , pero los resultados del monto de los impuestos sobre los individuos, puede verse mejor si se analizan las cifras relativas. Así, "los porcentajes que representan la importancia relativa de cada categoría de impuestos van disminuyendo, salvo por lo que respecta a la exportación del café. La cifra de los impuestos directos baja de 10,73% en 1946, 6,17% en 1951, la de los impuestos sobre la propiedad del 2,61% a 1,52%, la de los impuestos sobre los negocios del 5,21% al 3,26%, y la del impuesto de consumos del 23,54% al 15,39%. Los derechos de importación, que durante largo tiempo representaron más del 50% de los ingresos presupuestarios, y que en la última década solamente fueron del 45%, decrecieron al 38,19%. Por el contrario, el impuesto sobre la exportación del café pasa del 12,25% en 1946 al 34,41% en 1951, es decir a más del tercio del producto de los impuestos, e incluso de la totalidad del presupuesto.

Este aumento se debe a los esfuerzos para adaptar este impuesto a la prosperidad del mercado del café. Especialmente la ley de 1950 creó una nueva escala progresiva (según los precios del café en New York) que equivale con arreglo a los precios actuales, a una duplicación del impuesto. El Gobierno, mediante esta medida, ha sacado un considerable provecho de la principal riqueza del país y de la prosperidad de que goza actualmente este artículo en el mercado mundial."



En lo que respecta a la utilización del Presupuesto para conseguir un aumento en la tasa del desarrollo económico, también debemos aclarar con satisfacción que algo se ha hecho en El Salvador.

Es oportuno citar aquí unas frases del estudio sobre la Hacienda Pública de El Salvador, hecho por las Naciones Unidas, dice así: "en los últimos cinco años, se observa una tendencia hacia la reducción de los gastos "Administración general" en favor de aquellos relacionados con los servicios culturales y sociales, así como con el desarrollo económico."

Dicho estudio nos ofrece además, un índice elocuente de los esfuerzos hechos en este sentido, en las cifras del Cuadro que se adjunta. (Cuadro N° 4 )

El mejoramiento en la tasa de capitalización alcanza una cifra que es por demás sintomática de los propósitos del Gobierno de usar ese instrumento al máximo como el medio más eficaz de acelerar nuestro desarrollo "los 38 millones de gastos de inversión representan el 31% del total del presupuesto, proporción que rara vez se alcanza en ningún país", dice Ehrhardt, y huelgan más comentarios.

No podemos abandonar este tema sin hacer presente que los avances en este sentido logrados en los últimos tiempos se han llevado a cabo sin un sacrificio notable de la estabilidad económica y dentro de un marco más o menos conservador, que ha permitido desarrollar una política presupuestal prácticamente balanceada. Conquista de la que pocos países pueden enorgullecerse en latinoamérica; en donde son frecuentes los desequilibrios en la balanza de pagos, agravados con problemas monetarios de orden interno, de repércusiones francamente inflacionarias.

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

	Pág.
El Presupuesto:	
Concepto y Naturaleza.....	5
Objeto y Fines.....	22

#### CAPITULO II

Implicaciones Económicas.....	33
-------------------------------	----

#### CAPITULO III

Fines Económicos:.....	41
Anti-Cíclicos.....	47
Redistributivos.....	58
De Desarrollo.....	69

#### CAPITULO IV

##### Tendencias Modernas en Materia de Presupuestación

El Presupuesto de Capital.....	80
El Presupuesto por Actividades.....	91
El Presupuesto Resumido.....	97
La Ampliación del Ejercicio Presupuestal.....	99

#### CAPITULO V

El Caso de El Salvador.....	102
-----------------------------	-----

#### ANEXOS

CUADRO # 1  
INGRESOS PUBLICOS EN EL SALVADOR

	1946		1947		1948		1949		1950		1951 (PRESUPUESTO)		EN MILIARES DE COLONES 1952 Proyecto de Presupuesto	
	Montos	%a)	Montos	%a)	Montos	%a)	Montos	%a)	Montos	%a)	Montos	%a)	Montos	%a)
Impuestos directos	3,937.3	9.97	3,760.8	7.01	4,323.8	7.35	5,923.2	8.56	8,076.1	9.14	7,979.0	7.49	8,889.0	6.88
Impuestos sobre la propiedad y transferencias de propiedades.	958.9	2.42	993.8	1.85	1,081.4	1.84	1,472.5	2.13	1,773.0	2.00	1,856.0	1.75	2,378.0	1.84
Impuestos de exportación.	4,498.9	11.38	7,221.3	13.46	9,383.6	15.94	11,804.1	17.07	16,097.0	18.21	31,557.9	29.63	32,060.0	24.88
Impuestos sobre transacciones y patentes.	1,912.6	4.83	2,165.9	4.04	2,424.1	4.12	2,640.6	3.82	2,921.7	3.30	3,271.2	3.07	3,670.6	2.84
Derechos de importación.	15,028.1	38.03	24,531.7	45.70	24,959.7	42.41	28,198.3	40.77	36,511.8	41.32	38,785.0	36.42	51,482.0	39.88
Impuesto de consumos.	8,644.1	21.86	10,663.4	19.87	11,436.2	19.43	13,079.7	18.91	15,655.3	17.72	16,284.5	15.29	18,590.5	14.40
Impuestos varios	1,305.0	3.30	594.9	1.11	359.0	0.61	425.9	0.62	375.6	0.43	483.3	0.45	385.0	0.30
Tasas	262.3	0.66	243.5	0.45	287.2	0.49	282.9	0.41	344.4	0.39	373.8	0.35	380.1	0.29
Multas	175.9	0.45	193.4	0.36	197.8	0.34	214.9	0.31	317.2	0.36	273.1	0.26	401.1	0.31
Total de impuestos	36,723.1		50,368.7		54,452.8		64,042.1		82,072.1		100,863.8		118,236.3	

LA HACIENDA PUBLICA EN EL SALVADOR,  
NACIONES UNIDAS.

CUADRO N° 2

E G R E S O S P U B L I C O S

	1946		1947		1948		1949		1950		1951 (presupuesto inicial)		1952 (proyecto de presupuesto)	
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%
Administración General	13.716,8	30,5	20.684,1	39,9	22.993,2	36,0	23.681,6	35,3	32.317,9	36,4	38.244,4	34,9	47.999,2	36,2
Defensa Nacional	4.462,2	9,9	5.957,0	11,3	6.239,0	9,8	7.035,4	10,5	9.922,6	11,2	11.450,0	10,4	13.164,6	9,9
Servicios culturales y sociales	7.401,0	16,4	10.692,3	20,6	14.237,6	22,3	16.144,8	24,0	20.707,4	23,3	28.638,6	26,1	32.965,8	24,9
Fomento económico	8.612,7	19,1	12.106,1	22,3	17.481,5	27,4	17.547,2	26,1	23.338,5	26,3	26.717,5	24,3	33.714,6	25,5
Deuda pública	10.836,0	24,1	2.536,2	4,9	2.854,2	4,5	2.749,8	4,1	2.451,5	2,8	4.699,5	4,3	4.655,8	3,5
TOTAL	45.026,7	100,0	51.875,9	100,0	63.805,5	100,0	67.158,8	100,0	88.737,9	100,0	109.750,0	100,0	132.500,0	100,0

LA HACIENDA PUBLICA EN EL SALVADOR  
NACIONES UNIDAS

CUADRO No. 3

EGRESOS CORRESPONDIENTES A FINES CULTURALES Y SOCIALES

(En millares de colones)

	1946		1947		1948		1949		1950		1951 (Presupuesto original)		1952 (Proyecto de Presupuesto)	
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%
Cultura Popular	4.208,9	56,87	5.824,8	54,48	8.256,0	57,99	8.589,9	53,21	9.907,1	47,84	14.729,3	51,43	17.603,6	53,40
Asistencia Social	799,7	10,81	1.022,6	9,56	1.582,3	11,11	2.515,7	15,58	3.095,7	14,95	5.230,3	18,26	5.940,1	18,02
Subsidios a instituciones de enseñanza y beneficencia	2.392,4	32,32	3.844,9	35,96	4.399,2	30,90	5.039,2	31,21	7.704,6	37,21	8.679,0	30,31	9.422,1	28,58
<b>TOTAL</b>	<b>7.401,0</b>	<b>100,00</b>	<b>10.692,3</b>	<b>100,00</b>	<b>14.237,5</b>	<b>100,00</b>	<b>16.144,8</b>	<b>100,00</b>	<b>20.707,4</b>	<b>100,00</b>	<b>28.638,6</b>	<b>100,00</b>	<b>32.965,8</b>	<b>100,00</b>

LA HACIENDA PUBLICA DE EL SALVADOR  
NACIONES UNIDAS.-

CUADRO N° 4

EGRESOS CORRESPONDIENTES AL FOMENTO ECONOMICO

(En millares de colones)

	1946		1947		1948		1949		1950		1951 (Presupuesto inicial)		1952 (Proyecto de Presupuesto)	
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%
Obras Públicas	7.390,7	85,81	10.399,8	85,91	14.749,7	84,37	12.139,6	69,18	15.391,2	65,92	13.855,9	51,86	19.967,4	59,22
Instituciones de fomento económico (mejoramiento social y otras)	899,0	10,44	1.200,0	9,91	2.000,0	11,44	4.362,6	24,86	6.848,1	29,33	12.290,0	46,00	13.504,7	40,06
Subsidios a la "Asociación Cafetalera" y a otras semejantes	323,0	3,75	506,3	4,18	731,8	4,19	1.044,9	5,96	1.109,1	4,75	571,6	2,14	242,5	0,72
<b>TOTAL</b>	<b>8.612,7</b>	<b>100,00</b>	<b>12.106,1</b>	<b>100,00</b>	<b>17.481,5</b>	<b>100,00</b>	<b>17.547,1</b>	<b>100,00</b>	<b>23.348,4</b>	<b>100,00</b>	<b>26.717,5</b>	<b>100,00</b>	<b>33.714,6</b>	<b>100,00</b>