

EL PRESUPUESTO COMO MECANISMO DE ASIGNACION Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO*

WOLFGANG F. STOLPER**

MUCHAS personas bienintencionadas se preocupan de las finanzas públicas y de su papel en el desarrollo. Existen muchos estudios fiscales. Se pone el acento sobre las importantes tareas que el gobierno puede realizar en los países subdesarrollados. Hay muchas discusiones sobre las distintas políticas que el gobierno puede seguir. Los problemas relativos a las asignaciones por el gobierno se han ido destacando en los últimos diez años más o menos, a medida que ha ido aumentando la insatisfacción con la forma en que se presenta el presupuesto de los Estados Unidos de América y la manera en que se toman decisiones que afectan las vidas de los ciudadanos. El clímax de estas discusiones se alcanzó con la reciente reforma de la presentación del presupuesto norteamericano, tal como fue sugerida por el Kennedy Report.¹ Los métodos del llamado programa presupuestario, introducidos en el Departamento de Defensa y que se supone sean extendidos generalmente a todo el gobierno, revelan la conciencia cada vez mayor de todo el conjunto de problemas y una insatisfacción con los métodos tradicionales de hacer las cosas.

Evidentemente esta ponencia puede enfocar cierto número de problemas y bregar con ellos sólo en forma limitada. El bosquejo de mi discusión es el siguiente:

Primero. Breve descripción del papel del gobierno en la economía. Conforme a Schumpeter, sostengo que el gobierno tiene una

* Conferencia dictada al Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico el 29 de marzo de 1968. Traducida del original en inglés por José Emilio González.

** Director del Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo Económico, de la Universidad de Michigan.

¹ *Report of the President's Commission on Budget Concepts*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., October, 1967.

función esencial (y no accidental) en una economía de mercado libre, pero lo que sea o deba ser público o lo que sea o deba ser privado son cuestiones lógicamente flexibles y están sujetas a decisiones políticas.

Segundo. Se deriva de lo anterior que el presupuesto, que refleja las decisiones gubernamentales, desempeña ciertas funciones económicas. A partir de las nociones tradicionales sobre el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden y la responsabilidad hacia los pobres y desdichados, al gobierno en todos los países se le ha hecho responsable de la estabilización, del empleo pleno y recientemente de la distribución de recursos dentro del nexo del mercado. En los países subdesarrollados, al gobierno se le concede también la función ahorrativa, por cierto distinta del hecho general de que en todas partes el gobierno efectúa considerables inversiones.

Tercero. Las diversas funciones del gobierno tropiezan con diferentes limitaciones objetivas en las varias partes del mundo y, por lo tanto, poseen diferencias de importancia. Estas limitaciones disminuyen principalmente del grado de abertura y el nivel de productividad de cada economía en particular.

Cuarto punto, y éste es el principal. La estructura del presupuesto que provisionalmente se sugiere en esta ponencia depende de las funciones que la economía anhela desempeñar. La presentación del presupuesto en sí misma está compuesta de números pero la manera en que se hace la presentación puede ser de ayuda para iluminar problemas de políticas que deben ser enfrentados. La sugerencia provisional es la siguiente:

- (i) presentar un cuadro abarcador de todo el sector público;
- (ii) presentar después por separado un presupuesto corriente y capital;
- (iii) presentar ambos presupuestos con una clasificación funcional quintuple.

El tema principal de esta ponencia es la discusión del aspecto relativo a las políticas que se aspira a iluminar con este enfoque.

1. *El papel del gobierno*

Al propósito de definir lo que los alemanes llaman el *Standort* de mis observaciones, es decir, dónde y cómo se ajusta al estado actual de las discusiones, me permito ofrecer los siguientes comentarios introductorios.

Primero. El problema básico del desarrollo no es meramente el GDP o el consumo per cápita, sino la capacidad que posea una

economía de tomar decisiones en mayor cantidad y con mejor calidad. Segundo. Este problema consiste en movilizar recursos y en asignarlos racionalmente (los cuales no es preciso definir ulteriormente para el problema inmediato y tampoco es preciso que sean descriptibles a partir meramente de las condiciones marginales tradicionales). Tercero. El gobierno tiene un papel vital en el proceso de movilizar y asignar los recursos. Sin embargo, al discutir este papel, el enfoque de esta ponencia está más cerca del de Musgrave o del de Peacock, quienes visualizan al gobierno como parte del conjunto de la economía, ya sea desde el punto de mira general o en detalle, que del más corriente (y más anónimo) con su preferencia de tratar al gobierno por separado. Para ilustrar más específicamente esta observación un poco esotérica, llamo vuestra atención al hecho de que el sistema de equilibrio general corriente de tipo walrasiano no incluye en absoluto al gobierno y que el sistema keynesiano usual se ocupa principalmente de los déficit o excedentes presupuestales.

La manera cómo el gobierno, y, por lo tanto, el presupuesto como expresión de sus decisiones, se ajusta al cuadro depende palmariamente de la situación particular. Cualquier situación en particular ha crecido históricamente y aunque las formas exteriores pueden ser cambiadas muy rápidamente, las mutaciones sociales y económicas que se hallan en el meollo de la realidad se registran más gradualmente. De ahí que la primera cuestión que debe ser enfocada un poco más pormenorizadamente es cómo se visualiza el papel del gobierno.

Ahora bien. Este *no* es un asunto meramente ideológico, aunque *también* lo es. Muy pocas personas son anarquistas. De todos modos, como cristiano y también como economista, la razón principal que hace necesario un gobierno y, además, hace necesario limitar su poder reside en que no somos lo suficientemente buenos como para gastarnos el lujo de no tener gobernantes ni suficientemente buenos como para que se nos confíe la tarea de gobernar a otros. En un plano menos teológico: lo que quiero decir es que hay muchas zonas en que un individuo se halla potencialmente en conflicto con otros y que hay muchos tipos diferentes de decisiones que es preciso tomar y que podrían ser tomadas en maneras distintas.

El hecho de que la esfera del gobierno no pueda ser claramente delimitada frente a la esfera del ciudadano particular prueba, desde luego, que se necesitan decisiones políticas así como el análisis no político. Ciertamente, no prueba que no existan esas dos esferas. Os refiero a la obra de Schumpeter, *The Crisis of the Tax State* (La

crisis del estado impositivo)² si queréis consultar una discusión más elaborada de este tópico. Pero lo que quiero sugerir no alude meramente a una llamada "economía mixta" sino también a países completamente socializados como la Unión Soviética, que no solamente permiten un amplio ámbito a la decisión individual, sino que, a partir de principios, formulan decisiones, por ejemplo, sobre educación o sobre Investigaciones Científicas y Desarrollo y la producción de tejidos; decisiones que se toman en diversas formas pero esencialmente siguiendo las mismas trayectorias que en los Estados Unidos. En consonancia, la U.R.S.S. insiste en que los tejidos deben rendir ganancias, como nosotros lo hacemos, aunque nosotros no solemos esperar que la educación rinda beneficios ni tan siquiera cuando la escuela sea privada. El ejemplo, sin embargo, sirve para ilustrar la fluidez de la frontera entre los dos tipos de decisión; hay escuelas para obtener ganancias y negocios (digamos como las tiendas "Cop-op" en los Estados Unidos) cuya motivación principal no es económica. Llamo la atención también sobre los conflictos entre la Unión Soviética y la China, donde la comunización del individuo es concebida como asunto muy diferente, lo que también sirve para ilustrar la tesis de Schumpeter en el sentido de que la diferenciación entre individuo y sociedad puede perderse no sólo en el extremo anárquico del espectro sino también en una sociedad totalmente comunizada.

Una vez concordes en que el gobierno desempeña también un papel esencial —o tal vez, como insiste Schumpeter, precisamente— en una sociedad orientada hacia el mercado y el consumo, se infiere que el gobierno no puede ser considerado ya sea como un parásito, desde el punto de vista de las políticas, ya sea como una imperfección extraña al modelo matemático.³ Habrá un presupuesto. Habrá una política presupuestaria, así como existirán otros tipos de políticas. Pero también existirá la conciencia de que todas las políticas surtirán un efecto presupuestario, por inclusión o por omisión.

2. *La función del presupuesto*

Aceptado el papel esencial del gobierno, ¿cuál es, entonces, en términos generales, la función de este presupuesto? El gobierno, tra-

² J. A. Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", *International Economic Papers*, vol. IV (1954).

³ Cuando yo era estudiante, tuve varios profesores que insistían en que la mayor parte de las dificultades económicas dimanaban del hecho de que había algo que se llamaba "intervencionismo". No era un hecho el que algunas políticas públicas fueran buenas y otras malas. Todas éstas causaban perturbaciones que no surgirían en una economía de mercado libre en la cual el gobierno se limitaría a mantener la ley y el orden.

dicionalmente y en todas partes, ha cumplido ciertas funciones administrativas generales, como velar por la *ley y el orden*, tarea cuya importancia fue subestimada malamente cuando muchas personas se burlaban de la concepción "liberal" del estado como "celador nocturno", pero la importancia de esa misión se ha vuelto patente en tantos países nuevos azotados por la revolución, la guerra civil o la parálisis en el proceso de tomar decisiones por el gobierno.

En la mayor parte de los países, si no en todos, suele haber consenso en el sentido de que el gobierno, por expresar la decisión de la sociedad, tiene alguna responsabilidad que descargar con respecto a sus ciudadanos que sufren infortunio. El impuesto progresivo sobre rentas es, desde luego, un fenómeno relativamente reciente y en sentido alguno ha sido aceptado en todas partes, pero mucho antes existieron las leyes de pobres (*poor laws*), los programas de obras públicas con el fin específico de aliviar el desempleo, los servicios sanitarios, etc. Es decir, que las consideraciones relativas a la *equidad* han formado parte tradicionalmente de los factores a tomar en cuenta con respecto al presupuesto. En los países en desarrollo esas consideraciones están cargadas de implicaciones revolucionarias.

Desde que Keynes formuló su Teoría General, el presupuesto se presenta como un método para *estabilizar* la economía, para lograr o conservar un nivel apropiado de demanda conjunta (*aggregate*), o ambas cosas. Es justo decir que por muchos años la discusión se concentró sobre los problemas relativos al financiamiento de los déficit o a los superávit posibles y tal práctica era sensata en términos de los verdaderos problemas a resolver en los años de la década de 1930, 1940 y tal vez 1950. Sin embargo, también es justo decir que el papel anticíclico de las obras públicas fue discutido en Inglaterra, Alemania y otros países mucho antes de que apareciera la Teoría General, que la discusión sobre la práctica de "cebar la bomba" ("*pump priming*") es anterior al "keynesianismo" y que los partidarios de políticas monetarias o de salarios creían que estas políticas eran armas potentes en la lucha contra el desempleo y la depresión así como contra la inflación. De hecho, todavía así lo creen. Pero también es justo subrayar que contamos ahora con una comprensión mejor de la importancia del nivel apropiado de los desembolsos conjuntos (*aggregate spending*) y de la interacción entre política monetaria y política fiscal. Finalmente, es justo señalar que no se puede hacer responsable a la teoría fundamental, por la forma tonta en que se la está aplicando, aunque como maestros no nos podemos declarar enteramente "inocentes" ante las acusaciones de que somos responsables de necedades como la de aplicar el concepto de déficit presupuestal a lo que accidentalmente se define, desde el punto de vista

de la ley, como "el presupuesto" antes que al sector público como un todo.

Hasta muy recientemente, sin embargo, al gobierno moderno en los países avanzados no se le había hecho responsable del *crecimiento*, como tal, más allá de la tarea de asegurarse de que emergiera la cantidad apropiada de demanda conjunta. Por otro lado, este papel se ha vuelto central en los modos de pensamiento de los países subdesarrollados. En los países avanzados, las ideas sobre el crecimiento están todavía dominadas, en gran medida, por el pensamiento sobre la demanda conjunta. Esto se debe —o se debía— no sólo al predominio del enfoque keynesiano, sino, además, creo que tenía mucho sentido mientras no había aparecido el problema de traducir la demanda conjunta regulada por la política fiscal y la monetaria, en microacciones reales. Una vez que *esto* dejó de ser así, emergió naturalmente la atención a los problemas de asignación. Sobre esto hablaremos más tarde.

Hay un aspecto de la política fiscal del gobierno que parece único en los países subdesarrollados: se espera que el gobierno, a través de sus facultades impositivas, contribuya substancialmente al *ahorro*. Esta no es una función normal del presupuesto central de la mayoría de los países avanzados, pero es un aspecto que parecerá familiar a las autoridades locales y de los estados de la Unión. Nos ocuparemos de esta semejanza también más tarde.

Desde luego, tanto en los Estados Unidos (como el prototipo de un país avanzado con una preferencia marcada por una economía de mercado) como en los países subdesarrollados, el gobierno realiza una gran cantidad de *inversiones*. Empero, en los países subdesarrollados existen los problemas de que no hay mercados de capital (*capital markets*) o están muy poco desarrollados, de que las instituciones para el ahorro y los intermediarios financieros se construyen gradualmente y que, por estas razones, la función del gobierno como instrumento para el ahorro adquiere mayor importancia. Como cuestión de hecho, el presupuesto debe desempeñar las funciones que en otros sitios son ejecutadas por el mercado de capital. Esta función existe sólo incidentalmente, o acaso podría decirse accidentalmente, en los países desarrollados. Un caso que recordamos es el de Alemania.

El hecho de que exista la expectativa de que el gobierno sea uno de los principales ahorradores significa para mí que la forma del presupuesto debiera reflejar claramente la cantidad de ahorros y las implicaciones de cualquier acción para los ahorros del porvenir. Esta es una razón para que no se rechace inmediatamente el desglose del

presupuesto en presupuesto corriente y presupuesto capital (*current and capital budget*) como se haría en países avanzados con problemas diferentes. Sólo que debiéramos recordar siempre que tal separación no es idéntica con una clasificación de los gastos para fines de desarrollo y fines de otro tipo y que, para los efectos de la política fiscal, debemos contar, en cualquier caso, con un cuadro razonablemente bueno no meramente del presupuesto o los presupuestos gubernamentales, definidos en forma restringida, sino también del sector público como una totalidad.

Esto me lleva a los problemas de *asignación (allocation)* propiamente hablando. Una vez que se ha adoptado la decisión política de que el gobierno debiera hacer ciertas cosas, es, naturalmente, esencial que se hagan de la manera más eficiente posible. No puede haber excusa para el despilfarro. En este sentido estricto, los teóricos de la finanza pública han estado siempre conscientes de los problemas relativos a la asignación y distribución de recursos. En su mayoría, sin embargo, solían estar interesados en reducir la carga impositiva a un mínimo.

Sin embargo, hoy el problema no se ofrece en ese sentido. Para decirlo con franqueza, en los presupuestos las facetas correspondientes a las asignaciones implican esencialmente la aplicación —con las modificaciones apropiadas en los casos necesarios— de cálculos de coste-beneficio a los gastos del gobierno. Esto implica también que el problema de si el gobierno debiera iniciar directamente un desembolso o dejarlo al sector privado es tema de un examen crítico semi-objetivo de quién o quiénes realizarán más eficientemente esa labor. No significa necesariamente que el gobierno renuncia a su interés en que se hagan ciertas cosas si decide que tales cosas deben ser realizadas por entidades particulares. Por ejemplo, pudiera adoptarse una política pública que podría ser puesta en vigor por el servicio civil y los tribunales, en el sentido de que todos los negocios deben suministrar, a coste propio, entrenamiento de aprendices, mientras el gobierno concede una deducción contributiva muy favorable para cubrir tales gastos. El efecto presupuestario de tal paso puede ser la erosión de las rentas (*revenue*) y el hecho de que el programa está dirigido por el gobierno puede que no aparezca jamás en los guarismos presupuestarios. Pero si ésta es la manera en que se aprovecha al máximo (*maximized*) los ingresos (*returns*) procedentes de los recursos, entonces —si los otros factores siguen iguales— es el procedimiento más racional.

Lo cual quiere decir que los aspectos presupuestarios correspondientes a las asignaciones tienen que ver realmente con los fines y con los medios. Una vez más, vale la pena hacer hincapié en que

mientras que las soluciones particulares que una sociedad en particular puede dar al problema de qué es lo público y qué es lo privado tienen, desde luego, un contenido ideológico, el principio mismo no lo tiene. En la Unión Soviética, el gobierno posee en principio de todos los factores de producción. Sin embargo, hay excepciones y las funciones gubernamentales propias reciben un trato diferente al que reciben las funciones económicas propias del gobierno. Se supone que las fábricas obtengan ganancias. Estas pueden conseguir inversiones asignadas a través del presupuesto. Lo cual sería lo mismo si las recibieran a través de un banco de inversión. Se puede concebir toda clase de métodos que lograrían el mismo objetivo y que serían igualmente aceptables desde el punto de vista ideológico.

De ahí que sea importante darse cuenta de que cada política formulada por el gobierno surte un efecto presupuestario mediante rentas públicas, desembolsos, erosión contributiva, reglas que afectan el coste de los negocios o manera en que los ciudadanos gastan su dinero. Por lo tanto, desde el punto de vista de la formulación de políticas resulta muy importante organizar el presupuesto para que el gobierno sepa qué es lo que está pasando y también resulta importante que exista una organización que nos permita analizar el éxito o el fracaso de las políticas adoptadas.

3. *Las limitaciones de la función presupuestaria*

Las diversas funciones del presupuesto que yo he bosquejado tendrán diversa trascendencia conforme a cómo varíen las situaciones. Las consideraciones de equidad no serán muy importantes cuando el *standard* de vida mínimo sea muy elevado o cuando, por distintas razones, la gama que va de pobres a ricos resulte tolerable, tanto desde el punto de vista social como del punto de vista ético. Las comunidades normalmente pacíficas o los países cuya población es muy homogénea probablemente no tendrán muchas dificultades con el mantenimiento de la ley y el orden, aunque si por casualidad se encuentran, por así decirlo, en ubicación errónea, puede que tengan dificultades con la seguridad externa. Cuando el papel del gobierno no es muy importante en términos de recursos directamente controlados por aquel o en términos de la utilización de los recursos que el gobierno cree que debiera controlar (supuestamente respaldado por un consenso social), los problemas relativos a las asignaciones también carecen de importancia, y aunque se espera que el gobierno sea eficiente en su aprovechamiento de los recursos, esta eficiencia se entiende tan

solo en términos del concepto relativamente inofensivo empleado por los autores clásicos.

Por otro lado, cada una de las políticas formuladas se vuelve más o menos importante de acuerdo con la situación. Cada una tiene que hacer frente a rémoras mayores o menores, de acuerdo con la índole de la economía dentro de la cual funciona. Una economía pobre tendrá que luchar arduamente con las consideraciones de equidad. Una economía muy abierta se halla de hecho limitada en sus esfuerzos de estabilización, a menos que también sea una economía muy eficiente. El hecho es que los Estados Unidos, país que cuenta sin duda con el aparato productivo más eficiente que se haya logrado, tropieza con graves dificultades en la balanza de pagos. No quiero simplificar la situación más de lo que es legítimo para los efectos actuales: no hay duda que la aceleración de la guerra en Vietnam ha agravado no sólo los problemas presupuestarios y de gastos de los Estados Unidos sino también el problema de la balanza de pagos. Pero la pérdida del oro ocurre desde hace mucho tiempo. El Brookings Report sobre la balanza de pagos apareció ya hace muchos años. La discusión sobre la reforma del sistema monetario internacional es historia antigua. De modo que no cabe duda que aun las maquinarias industriales más poderosas que se hayan inventado pueden darse de frente con limitaciones de sus políticas de empleo pleno procedentes de su balanza de pagos. Se llega más pronto a esas limitaciones mientras más abierta es la economía y mientras menos productiva es.

Pero esto significa que los aspectos presupuestarios relativos a las asignaciones, incluso el suministro de ahorros, dominan por necesidad a todos los otros aspectos. En lo que a esto concierne, las economías de los países subdesarrollados, debido a su cualidad de apertura, son más parecidas a las economías de un Estado de la Unión que a la de los Estados Unidos como totalidad. Tanto la cuestión del gobierno como la de los métodos de cumplir esta función son asuntos más afines a las finanzas de los Estados y locales que a las finanzas federales.

La experiencia de los Estados Unidos facilita otro indicio de la razón por qué los aspectos presupuestarios relativos a las asignaciones se van volviendo más importantes. Evidentemente, a medida que el presupuesto mismo absorbe proporciones cada vez mayores del producto local, los problemas de la eficiencia de las distintas políticas también van asumiendo una importancia más grande. Cuando Ud. gasta muy poco, este problema tiende a no ser considerado.

Pero esto no es lo verdaderamente importante. Los aspectos del presupuesto relativos a la estabilización se refieren esencialmente al volumen total de los gastos y a la manera de obtener rentas públicas

en categorías bastante amplias, por ejemplo, si debiera aumentarse las contribuciones o los empréstitos. Esto implica, en los términos teóricos más puros, que en todos los factores se hallan cantidades disponibles infinitamente elásticas —como lo revela el hecho de que en las discusiones más puramente keynesianas todo se expresa en términos reales y los precios no aparecen (¡excepto el precio del dinero!)— o, en términos más aplicables a nuestro problema de desarrollo, que la estructura no importa, y que hay una movilidad especial perfecta de los factores de producción y entre los usos.

Ahora bien. La experiencia de los Estados Unidos así como de otros países avanzados indica que este enfoque sufre serias limitaciones. Por un lado, existe la literatura relativa a la curva de Phillip (*Phillip's curve*), las relaciones empíricas entre el nivel de empleo y el nivel de precio, lo cual es un índice de los límites de las políticas de estabilización puramente de conjunto. Por el otro lado (algo que es más relevante a nuestros problemas), existe la evidencia de que a medida que el desempleo baja hasta, por ejemplo, el cuatro por ciento, es cada vez más difícil hacerlo bajar más sin adoptar medidas muy específicas que ataquen las causas de la inmovilidad de factores. Esto nos hace recordar la "guerra contra la pobreza", las políticas especiales contra los arrabales (villas miserias, conventillos), programas especiales de adiestramiento, etc.

Ahora bien. Estos son precisamente los problemas dominantes en los países subdesarrollados. De ahí que las políticas presupuestarias necesiten tomar en cuenta mucho antes que en los países desarrollados los efectos específicos sobre la oferta y la movilidad de los recursos. El resultado es que las políticas presupuestarias asumen más responsabilidades pero también más limitaciones. Significa, de una parte, que cada dólar sujeto a contribución debe ser escudriñado más de cerca para estudiar los efectos en términos de incentivo o falta de incentivo y, por la otra, que cada dólar gastado debe ser escudriñado para calibrar la eficiencia con que consigue su propósito. En verdad, estos propósitos o sea los fines que se intenta obtener deben ser ahora escudriñados para determinar su efectividad y su adaptabilidad.

Esto posee una doble implicación que paradójicamente sugiere que a medida que el presupuesto es visualizado como la encarnación de las políticas económicas, por un lado (a), se vuelve más importante que en los países desarrollados pero al mismo tiempo, por el otro (b), puede reducirse en tamaño. Podríamos decir en forma todavía más paradójica que idealmente cada uno podría ser influido para que se condujera en la dirección deseada prácticamente sin pre-

supuesto alguno, aparte de los pagos necesarios para mantener la seguridad interna y externa y la administración de justicia. De esta suerte, los estímulos contributivos reducen la importancia del presupuesto; la capacidad de deducir los donativos a universidades, reduce el presupuesto; la práctica de hacer que las empresas se hagan cargo de los programas de adiestramiento —mediante requisito legal e inspección de la cualidad de tales programas—, reduce el presupuesto. La política de las compañías ferroviarias concerniente a las tarifas afecta, para bien o para mal, la ubicación de las industrias. Podrían multiplicarse los ejemplos de efectos específicos de asignación a voluntad.

De esta suerte sugiero que existen dos aspectos del presupuesto que en los países subdesarrollados tienen una importancia primordial: ahorros y asignación. Y sugiero que este hecho dimana de la naturaleza de sus economías: la ausencia de un mercado de capital bien desarrollado y la gran rigidez interna y la productividad comparativamente baja de sus estructuras económicas. Aunque he formulado el problema en términos "capitalistas" al hablar de un "mercado de capital", yo insistiría en que no se trata de un problema ideológico. Aunque las instituciones en la Unión Soviética y en las llamadas "democracias populares" sean diferentes a las nuestras, los problemas son los mismos y también lo son en gran medida las soluciones. Tal vez debiéramos hablar del "velo de las instituciones" como solíamos hablar del "velo del dinero", y, tal vez, la analogía es más adecuada de lo que parece, porque, desde luego, en ninguno de los casos el "velo" resulta ser neutral en cuanto a sus efectos.

4. *La estructura del presupuesto*

Los distintos países emplean distintas maneras de presentar sus presupuestos. Esto es como debe ser, ya que el presupuesto debiera adaptarse razonablemente a los problemas del país que lo presenta. Como cuestión de hecho, la manera de presentar el presupuesto ha crecido históricamente, lo que implica que los métodos que una vez fueron racionales, cuando fueron introducidos, se han vuelto anacrónicos y se les continúa bajo el efecto de la inercia o porque sería necio cambiar continuamente en formas importantes las presentaciones. Hay razones muy buenas para que algunos de los cambios importantes se hagan cuidadosamente y no con demasiada frecuencia. La gente se ha acostumbrado a una forma de hacer las cosas y en poco tiempo las mejoras pueden arruinar la eficiencia. La gente más o me-

nos entiende lo que significan los renglones y el proceso de aprender de nuevo consume tiempo y puede resultar costoso.⁴

Si ponemos a un lado tales problemas administrativos sin menospreciar su importancia, entonces ¿qué orientación sobre política debería dar la presentación del presupuesto? ¿Qué información sería deseable organizar para los propósitos de las políticas? Puesto que creo útil para muchos países subdesarrollados el que presenten presupuestos de capital (*capital budgets*) y presupuestos recurrentes por separado, y, puesto que la mayoría de los expertos en el campo fiscal se oponen a tal división con toda seguridad en lo que concierne a los países desarrollados (véase al Kennedy Report ya mencionado) y, en general, también para los subdesarrollados, y, puesto que yo mismo, como planificador, consideré una vez que tal diferenciación era peligrosa como primer paso en la formulación de políticas, debo ahora poner énfasis en que estimo que cualquier presentación en particular es un mecanismo más o menos útil para propósitos particulares más o menos. Con otras palabras, probablemente existen más de una manera de lograr los objetivos de uno y la presentación particular escogida a los efectos de un propósito bien puede no ser la mejor para otros propósitos. El Kennedy Report prefiere en general una manera de presentar los datos pero permite que se hagan presentaciones especiales con propósitos especiales de política.

(a) Para los fines de las políticas del desarrollo, la *primera* unidad de información necesaria es el caudal total de circulación de recursos a través del sector público. Esto significa que inicialmente no se hace diferenciación alguna en términos de desembolsos de capital, recurrente, para desarrollo u otros fines. En vista del interés que uno tiene en los mercados de dinero y de capital y su desarrollo, y, en vista de que los aspectos relativos a la balanza de pagos con toda probabilidad emergen como una limitación importante de la política, de donde se deriva que los problemas de inflación ofrecen un interés muy grande, yo diría que uno se interesa particularmente en los presupuestos al contado (*cash budgets*) antes que en los administrativos, y que estamos interesados en la circulación del dinero contante y sonante antes que en acumulaciones de intereses (*accruals*).⁵ Puesto que nos interesa cuánto se necesita tomar de prestado y qué cantidad de préstamos es tolerable, estos préstamos deberían ser inicialmente excluidos de las rentas. En el presupuesto mismo incluiría del lado de las rentas, las

⁴ No obstante, es asombroso el hecho de que las antiguas colonias insistan en descolonizarlo todo salvo lo que importa más: ¡el sistema educativo y el presupuesto! Sin embargo, hacer esto es extremadamente difícil.

⁵ Esto es palmariamente debatible y sujeto a cambio. El Kennedy Report prefiere las acumulaciones de intereses para los efectos de los Estados Unidos.

contribuciones, cuotas, etc. En el caso de corporaciones públicas, incluiría, desde luego, ingresos procedentes de ventas, etc.

Idealmente se incluiría todos los fondos especiales (tales como los de seguro social o providentes. En vista de que en muchos países subdesarrollados las corporaciones públicas (llamadas también autoridades estatutorias) son *de facto* fuentes de rentas contributivas —el mejor ejemplo son las juntas de mercadeo— o son con toda probabilidad devoradoras de los recursos reales a causa de la necesidad de subsidios, yo trataría también de incluirlas en el cuadro inicial. La razón para ello no sería meramente averiguar el tamaño real del sector público, aunque la información sobre su tamaño es obviamente muy relevante. La información que así se obtendría sería claramente necesaria para muchos propósitos relacionados con las políticas a seguir. ¿Cuántas contribuciones deben ser impuestas a los labradores indios en la forma de "ganancias" de junta de mercadeo sin perjudicar la producción agrícola que tiene que ser el pilar fundamental de tantos países subdesarrollados durante el futuro previsible? ¿Cuántos subsidios puede tragarse una compañía ferroviaria o de electricidad, etc. sin hacer inmanejable al presupuesto)? ¿Debe aumentarse las contribuciones? ¿O, acaso, debiera existir una política tarifaria más razonable?

Es patente que puede haber diferencias de opinión sobre dónde justamente debe trazarse la línea fronteriza. Supongamos que el gobierno posee un molino siderúrgico administrado con criterios comerciales y que actúa como un negocio particular; está libre para formular su propia política de precios y puede regular sus propios convenios con los trabajadores, etc., y no representa una carga para el presupuesto. Se podría estar de acuerdo en que la propiedad por el gobierno es "accidental" más bien que "esencial", y se podría desconocer esta situación u otras análogas, manteniendo las cuentas separadas del presupuesto consolidado del sector público. Pero esto es también debatible.

No importa dónde se trace la línea, causa asombro lo difícil que es averiguar qué es lo que está pasando en la mayoría sino en todos los países subdesarrollados —aun aquellos que se proclaman socialistas. Y, sin embargo, desde todos los puntos de vista —política tarifaria, política de precios, política fiscal (tanto en lo que concierne a los desembolsos como a las rentas, a las contribuciones y a los empréstitos), política monetaria— es esencial contar con esa información.

(b) *En segundo lugar*, una vez que haya establecido (por lo menos intelectualmente si no en situación real alguna que yo conozca bien)

que la unidad de información más esencial es la disponibilidad total de los recursos, me gustaría construir por separado el presupuesto corriente y el presupuesto de capital. El objetivo principal sería determinar la magnitud del ahorro público. Ese propósito *no* es distinguir entre gastos de desarrollo y capital por una parte, y desembolsos corrientes y con fines no relacionados con el desarrollo, por la otra. Tal interpretación sería absurda y peligrosa. Absurda, porque, hasta el cumplimiento de la ley y el orden, para no decir nada de los salarios de los maestros o de los agentes de extensión, es claramente al menos algo que potencialmente induce el crecimiento, mientras que apenas si esto es verdad en lo que concierne a los "elefantes blancos". Peligrosa porque el énfasis sobre el capital con frecuencia conduce a una tentativa para llevar al máximo la inversión aun cuando no existan salidas fructíferas para fondos invertibles, tendencia fortalecida por el favor que los donantes de ayuda muestran por la asistencia en términos de capital antes que por el apoyo general al presupuesto o por el apoyo a la balanza de pagos. En todo caso, las inversiones son factores que se ponen dentro, y, por lo tanto, son costes, y ¡quien ha escuchado jamás que se quiera llevar los costes al máximo!

Por otra parte, las inversiones *son* necesarias para ampliar y mejorar la estructura productora de una economía. Los ahorros públicos son a menudo deseables. El conocimiento de que la ayuda extranjera no puede ser absorbida como regla sin una contrapartida nacional, hace indispensable la disponibilidad de esa contrapartida. El conocimiento de que la inversión, una vez completa, generará costes de operación para los que no suelen estar disponibles fondos extranjeros hace necesario que se determinen esas implicaciones antes de tomar cualquier decisión sobre inversiones. Estas implicaciones a su vez ayudan a proyectar los ahorros futuros. Todo esto evidentemente tiene importancia por los efectos de formulación de políticas. Todo esto debiera hacerse en cualquier caso, no importa la representación particular del presupuesto que se adopte.

Cuando se discute el presupuesto de capital en los países desarrollados existe unanimidad casi completa en el sentido de que tal presupuesto no es deseable. Del lado de los gastos, se piensa que tal diferenciación puede establecer una equivalencia entre el presupuesto ordinario y los "costes administrativos", mientras que se cree que el presupuesto de capital induce al crecimiento, falacia que ya ha sido descartada. Del lado de las finanzas, se cree que existe la implicación de que los presupuestos recurrentes deben ser sufragados mediante las contribuciones mientras que los de capital deben serlo con empréstitos. Tal implicación (que, por ejemplo, se halla en una forma ambigua en

las leyes presupuestarias alemanas) desde luego es una insensatez (y no se sigue tampoco en Alemania). Pero no debemos olvidar la diferencia entre economías desarrolladas y economías subdesarrolladas. En ambos casos, lo que importa es el uso *total* de los recursos. Pero en los países subdesarrollados, *es* indispensable que el gobierno provea los *ahorros*, no meramente como las *inversiones* en los países desarrollados. Esto implica que cuando se presenta un presupuesto recurrente como balanceado, ya se halla en situación difícil: ¡debe contar con un robusto excedente! Los consejos sobre política que suelen ser dados a los países subdesarrollados en el sentido de que deben confiar más ampliamente en el financiamiento del déficit no toman en cuenta esta consideración elemental.

Este asunto posee también un aspecto político. Aun cuando sea posible obtener ayuda del extranjero para los gastos recurrentes, no es deseable ni tan siquiera soportable el tener que depender de la buena pro de otro país para administrar los asuntos cotidianos del gobierno. Puede verse que existen razones tanto de política general como de política económica para pensar que es útil contar con un presupuesto corriente y un presupuesto de capital por separado.

(c) El tercer haz de información envuelve la diferenciación entre gastos de desarrollo y gastos que no son de desarrollo. Normalmente, este asunto se trata al discutir la distribución funcional de los desembolsos. Como todos los esquemas particulares para ordenar las cosas, cualquier clasificación funcional es arbitraria. Mis observaciones se dirigen, pues, más a los peligros que a los logros. Yo haría cinco diferenciaciones generales: (1) Gastos que están relacionados con la existencia misma del estado: policía, gobierno general, desembolsos parlamentarios, coste de elecciones, la judicatura, etc. (2) Gastos que sirve directamente a la economía; en general desembolsos para los cuales no existe duda alguna de que pueden hacerse cálculos de qué compensaciones rinden y para los cuales insistiría en que se hicieran: carreteras, energía eléctrica, navegación y otros transportes; el estímulo a la producción ya sea por medios directos o indirectos, etc. (3) Gastos sociales, salud pública, educación, incluso subsidios a instituciones privadas en estas actividades, o (como es el caso, por ejemplo, en Túnez) "subsidios" a escuelas públicas que se establecen como unidades autónomas con sus propios presupuestos. (4) Subsidios a empresas directamente productivas, ya sea porque sufren déficit o porque necesitan subsidios de inversión mientras se establecen. (5) Traspasos financieros, como servicio de deudas.

Ahora bien. La teoría moderna subraya el hecho de que los juicios teóricos y de política pueden ser formulados solo si se toman en

cuenta simultáneamente el lado de las rentas y el lado de los desembolsos. Sin embargo, cuando se trata del asesoramiento sobre políticas a seguir, con mayor frecuencia que lo que uno desearía se topa uno con dos tipos de recomendaciones, a saber: si se necesitan más ahorros públicos, aumente los impuestos y reduzca el presupuesto corriente; dentro del presupuesto corriente y más particularmente del presupuesto de capital, lleve al máximo los desembolsos para gastos directamente productivos. Estas dos recomendaciones dan por supuesto no tanto que todos los otros factores siguen iguales cuanto que las otras decisiones se hacen apropiada y racionalmente o que no pueden ser cambiadas. Pero tal cosa está lejos de ser segura. Cualquier asesor no debiera tener dificultad alguna en dar numerosos ejemplos en que tales consejos resultan insensatos, en el mejor de los casos, y dañinos, en el peor.

La cuestión de si se debe aumentar o no las contribuciones es asunto que depende de muchas cosas, entre ellas de si puede hallarse salidas sensatas para los fondos recogidos. Tal vez algunos "desembolsos de capital" debieran ser eliminados, como, por ejemplo, las estatuas de bronce para el Redentor Nkrumah.

La propensión instintiva a aumentar los gastos directamente productivos me parece sana, pero, no obstante, es una tentación a la cual se debe ceder solo con cautela. Tómese en cuenta que las cinco categorías bosquejadas por sí mismas no dan información alguna sobre si los gastos propuestos tienen sentido, en primer lugar. ¡La justificación de cualquier desembolso suele exigir información que no se halla contenida en el presupuesto y no puede ser contenida por éste si es que el presupuesto no va a incluir las razones para todo lo que se hace en toda la economía! Los países que tienen "Planes" suelen publicar por lo menos alguna información relevante en tales documentos. Pero juzgar un Plan o un presupuesto del sector público por la distribución funcional propuesta o lograda es, en principio, solo un primer paso, en el mejor de los casos, un prolegómeno, y, con frecuencia, ni tan siquiera esto.

Lo importante no es meramente que muchos planes (¡tal vez la mayoría!) juegan una especie de insípido juego de números. (De esta guisa, hoy está muy de moda asignar a la industria gastos planificados cuando de hecho el contenido específico de tales desembolsos sigue vacío). Es sencillamente que si algo debiera hacerse o no es cuestión que no depende de la categoría funcional dentro de lo cual está incluido, sino que el problema es si ese algo tiene sentido, en primer lugar: si en realidad consigue su propósito, si lo hace en forma más económica. Esta es, desde luego, una de las razones por qué la mayor parte de los economistas tienen reparos a la presentación

desglosada de un presupuesto de capital y un presupuesto recurrente, en primer lugar. Habrá más carreteras con sentido si van de un lugar y llegan a algún sitio (no como un famoso ramal del tren subterráneo de Filadelfia que se dirige a ninguna parte o como un puente en Pittsburgh que sigue sin terminar) o si abren a la comunicación regiones potencialmente productivas. Si se necesitan más policías de tránsito para controlar los embotellamientos de vehículos y, por lo tanto, se ahorra el coste del transporte, tales gastos "administrativos" son útiles. Si un molino siderúrgico no tiene la esperanza de jamás hacer dinero, los desembolsos "económicos" resultan insensatos.

Este tipo de información que es realmente necesaria para determinar la racionalidad de gastos particulares casi nunca se presenta ni tan siquiera en el mensaje presupuestal, aunque a veces sale a la luz en las audiencias sobre el presupuesto cuando tales audiencias se celebran, lo que no suele ser muy común en los países subdesarrollados. Se la discute más o menos minuciosamente en las oficinas interiores cuando se están tomando las decisiones sobre qué incluir en un Plan o en un presupuesto. De vez en cuando esa información aparece en los planes, pero hasta lo que yo sé sólo el Plan de Nigeria publicó resúmenes de estudios de cálculos de compensación, análisis del caudal financiero circulante y análisis económicos de algunas de las más importantes corporaciones públicas y de programas propuestos.

Es palmario que el presupuesto por sí mismo no puede ser utilizado para decidir el contenido exacto del conjunto de los desembolsos. Pero el bosquejo particular de clasificación puede ser de ayuda al tomar decisiones. Me parece que no se gana mucho hablando sobre "inversión en educación" y luego pretender que cualesquiera gastos en educación estimularán el crecimiento, como tampoco se gana mucho pretendiendo que un molino de acero es "económico" si de hecho despilfarra recursos en forma notable.

(i) La justificación para la presentación que sugiero —y ciertamente no es la única en que pueda pasarse— consiste en que las decisiones sobre los diferentes tipos de desembolsos contenidos en las cinco categorías pueden tomarse y debieran tomarse a partir de diversos fundamentos. En *primer* lugar, tal clasificación atraviesa las líneas ministeriales-administrativas. La mayor parte de los gastos educativos suelen concentrarse en un Ministerio de Educación, pero algunos se desembolsan por medio de Agricultura y otros a través de Industria y aun otros mediante Desarrollo de la Comunidad. La distribución funcional sirve, por lo tanto, entre otras cosas, para plantear cuestiones sobre la organización administrativa. Desde luego, no se implica que la concentración administrativa en términos de tipo funcional de

desembolso es siempre y necesariamente el mejor modo de hacer las cosas.

(ii) *En segundo lugar*, es preciso que varíen las justificaciones para los diferentes tipos de gastos. Hace tiempo que J. R. Hicks señaló que las "inversiones" se miden estadísticamente por el coste, cuando económicamente debiera medírselas por el valor descontado de las corrientes de producción que generan. Desde el punto de vista estadístico, las inversiones son siempre positivas. Económicamente pueden serlo o no. De ahí que, cuando sea aplicable, las inversiones deben estar justificadas por los resultados económicos. Esta es la función de la segunda categoría: gastos (económicos). En ésta yo combinaría todos aquellos programas y proyectos para los cuales se requerirían estudios de compensación y cálculos económicos.

(iii) *En tercer lugar*, esto no es necesariamente verdad para la tercera categoría: los gastos sociales. Son bien conocidas las dificultades de medir los beneficios de la educación o de la salud pública. Los métodos corrientes en los países desarrollados para medir las diferencias de ingresos asociadas con los diferentes requisitos educativos no pueden ser aplicados sin importantes modificaciones a las economías subdesarrolladas, aun cuando se considere apropiada tal aplicación a los países desarrollados. Esta es una proposición que no estoy dispuesto a aceptar en todas sus implicaciones. Rebasaría los límites de esta ponencia iniciar algo más que un comienzo de discusión adecuada de este problema. Además, existe la dificultad de que la salud pública y la educación son valoradas en sí mismas antes que como medios para un ingreso más elevado, lo cual también elimina los cálculos de coste-beneficio. En cuanto a los desembolsos tipo Investigación y Desarrollo, los resultados me parecen muy inseguros y se proyectan demasiado lejos en el futuro como para justificar la confianza en los juicios tipo coste-beneficio. Todo esto significa que puede resultar imposible evaluar (y, por lo tanto, descontar) las corrientes de beneficio en el futuro.

La economía de los desembolsos sociales es claramente de enorme importancia. Puesto que consumen grandes cantidades de recursos, es indispensable prestar atención a los aspectos económicos. Al mismo tiempo, las dificultades para evaluar los beneficios son tan grandes que ponen en entredicho la validez de confiar primordialmente en cálculos de coste-beneficio. La solución sugerida por mí y que he elaborado en otra parte,⁶ pero que no puede ser considerada en modo alguno como palabra final sobre el tema es sacar los desembolsos para fines sociales de los cálculos ordinarios de coste-beneficio y tomar en cambio el hecho de que un gran intervalo de tiempo

⁶ *Planning Without Facts*, Harvard University Press, 1966.

transcurre, como regla, entre gastos y beneficios, y que, por lo tanto, hay efectos sobre los ahorros, efectos que se aumentan por el costo recurrente en rápida alza. Estos efectos pueden convertirse en el determinante principal de cuánto, en el conjunto, puede gastarse en cualquier período individual. Sin embargo, debiera subrayarse que resulta incómodamente fácil pensar en excepciones a casi todos los enunciados que siguen.

Existe otra diferencia entre los gastos de la segunda y de la tercera categorías. Suele tratarse en forma diferente el coste operacional que engendran. En particular, los desembolsos (sociales) de la tercera categoría casi siempre se concentran en el presupuesto, afectando de esta manera los ahorros públicos. Los rendimientos se reflejan, en lo que atañe al presupuesto, en una capacidad mayor de impositividad (*taxable*), pero como regla esto sucede después de importantes lapsos. Evidentemente, por lo tanto, del lado de los beneficios, el verdadero problema reside en si podemos gastarnos el lujo de tales desembolsos y cuándo esto es posible. Con esta proposición quiero decir: si el costo operacional de los desembolsos, a la larga o a la corta, habrá de devorar tantos ahorros que las inversiones para emplear a gentes que emergen del sistema quedan de antemano excluidas. Este juicio se aplica igualmente a los desembolsos públicos como a los privados. Pues si se mantienen los ahorros públicos mediante el aumento de las contribuciones o de las cuotas, el que formula la política tiene que plantearse el problema de si tal aumento impositivo reducirá el consumo o el ahorro privados.

El hecho de que haya dificultades para medir los beneficios en el área social en términos de dinero —dificultades que estimo insuperables— no significa que uno pueda arreglárselas sin alguna noción de cuáles se espera que sean los beneficios derivados de los desembolsos. Sin embargo, creo que se puede medir los beneficios más apropiadamente por el número de estudiantes que se gradúan y la cualidad de su educación, por el número de pacientes tratados y curados y por la cualidad de la atención médica que recibieron, aun hasta por el número de camas en los hospitales y el número de aulas en los planteles escolares antes que por la cantidad de dinero empleada en ellos. El coste de todos estos beneficios lo constituyen, sin embargo, los desembolsos presupuestarios expresados en dinero. Aquí también es evidente que el coste debe ser reducido a un mínimo; las escuelas deben ser tan baratas como sea posible; los hospitales deben estar allí, donde los pacientes puedan llegar a ellos y tanto escuelas como hospitales deben contar con el personal competente. Pero una comparación entre el dinero que se emplea y el resultado

físico (*physical output*) es obviamente distinta en índole de un cálculo de coste-beneficio. Y la justificación para los gastos también posee un contenido diferente a la capacidad de rendir provecho.

Si miramos el problema desde este enfoque, se explica por qué no se debe tratar de justificar una inversión no-provechosa de la segunda categoría con referencia a un beneficio social en potencia. Tal cosa, a mi juicio, mezcla los medios y los fines. La cantidad de coste que uno puede permitir para tales beneficios depende del estado del presupuesto y, por lo tanto, tiene que ser comparada con todos los otros usos en concurrencia. Lo más probable es que los beneficios sociales de instalaciones siderúrgicas que no rinden ganancias sencillamente cuesten demasiado en términos de niños que no reciben educación, carreteras sin pavimentar, acueductos rurales no construidos o en reducción de los ingresos de los labradores y de los obreros, por obra de impuestos adicionales.

(iv) Los subsidios de la *cuarta* categoría —que hasta que yo sepa no se ha calculado realmente— tienen como propósito ayudar a la toma de decisiones sobre políticas; de señalar exactamente dónde hay dificultades; de obligar al que formula políticas a reconsiderar simultáneamente las políticas relativas a los impuestos, los precios y las tarifas; de obligarlo a liquidar, si necesario, la gerencia o a cambiarla, y en general, a fijar la responsabilidad por resultados débiles y a señalar métodos de mejorar.

(v) La *quinta* categoría que corresponde a pagos de transferencia alude principalmente a pagos de deudas y —si hay varios estratos de gobierno y antes de que sean consolidados— a trasposos intergubernamentales. Cuando se trata de pagos de deudas en conexión con monedas extranjeras resalta inmediatamente la importancia. Mas, en todos los casos, la carga de trasferencias limitará el financiamiento de deudas y ayudará a determinar la distribución apropiada de madurez.

5. *Algunos problemas especiales*

En cierto sentido no se cumple objetivo alguno al distinguir entre gastos de desarrollo y de otro tipo: al margen, todos los desembolsos debieran ser igualmente valiosos. Sin embargo, resulta muy nebuloso el contenido operacional preciso de tal proposición. Lo que quiere decir en realidad es que en el regateo político tanto como en el económico, las transacciones han llegado a un equilibrio o a un impasse.

Empero hay algún sentido en desglosar, los *gastos* que sostienen

el funcionamiento de la economía de aquellos que propenden a ampliarla y a refinarla; o en tratar de hacerlo. Aquí, una vez más, del dicho al hecho hay un gran trecho, puesto que la diferenciación claramente no es idéntica con gastos "económicos" versus desembolsos de otro tipo, o de gastos de capital versus recurrentes.

Vacilaría en formular la siguiente consideración si no fuera por el hecho de que me sería muy fácil dar ejemplos en contrario. La planificación del presupuesto a largo plazo obviamente se halla en posición de elevada prioridad. Después de todo, cuando usted emplea dinero en algo es que una decisión realmente se pone en efecto y es la capacidad de obtener fondos en el futuro lo que asegura la continuidad de la política. Parece, por lo tanto, evidente que una presentación de presupuesto debiera permitirle a uno ver cómo la misma categoría de gastos o de entradas ha funcionado en el pasado y qué se puede esperar de ella en el porvenir. El presupuesto de Nigeria hace eso y también el de los Estados Unidos. Pero hay muchos países en que cuesta un gran esfuerzo de investigación averiguar este tipo de respuesta. ¡Yo podría mencionar por lo menos un país en que no es posible ni tan siquiera para el gobierno descubrir lo que el presupuesto de dinero contante y sonante ha sido en los últimos años!

Finalmente, hay una cuestión a la que quiero solo referirme por vía de insinuación. Cuando un país pertenece a una región monetaria el problema de la balanza de pagos casi se resuelve por sí mismo. Puesto que así ocurre en virtud de acuerdos institucionales que garantizan la convertibilidad dentro de la misma región monetaria, es preciso establecer otras limitaciones a la circulación monetaria. Puerto Rico, dentro de la zona del dólar, los países del sistema CFA del franco, o posiblemente, en el futuro los países del Mercado Común son ejemplos, reales o esperados, de lo que quiero decir.

Cuando esto sucede, los problemas que en la India, por ejemplo, aparecen en la forma de dificultades en la balanza de pagos emergen en cambio como problemas del presupuesto. Puede que no haya un problema de transferencias, pero existe previamente un problema presupuestario. Esto hace que el presupuesto se vuelva aún más importante como mecanismo de asignación. Pues sólo en la medida en que la productividad sea aumentada por virtud de las acciones presupuestarias y con tal aumento se genera el correspondiente de la capacidad impositiva, pueden extenderse los límites del presupuesto.