

GFB

Septiembre 1999

**Gasto Público
para el Bienestar Social**



3	Introducción
4	I. Los Derechos de Propiedad
6	II. La Intervención del Gobierno en la Economía
10	III. Criterios para la Evaluación del Gasto Público
10	III.1 El Endeudamiento Interno
11	III.2 El Endeudamiento Externo
14	IV. Los Costos de la Ineficiencia en el Ejercicio del Gasto Público
16	Conclusiones
17	Bibliografía

Introducción

Uno de los principales problemas que aquejan a cualquier país es que el gobierno, en el ejercicio de su gasto, tiende a ser ineficiente e ineficaz. La principal razón de ello radica en la deficiente definición de los derechos de propiedad en el uso de los recursos que el gobierno obtiene mediante diferentes instrumentos de carácter tributario, no tributario y el endeudamiento. Esto implica que el gobierno no se preocupa por utilizar los recursos de manera eficiente, es decir, el nivel y la composición de gasto que maximice la productividad social marginal por peso gastado.

Otro problema es que el gobierno tradicionalmente interviene en áreas que no le corresponden. Que el gobierno, además de proveer bienes públicos, produzca bienes privados indica que, desde un punto de vista social, no está haciendo una asignación eficiente de recursos, por lo que el nivel de ingreso que la economía produce es menor al potencial.

El propósito de este estudio es analizar, en primer lugar, en qué consiste el problema derivado de la deficiente definición de los derechos de propiedad sobre los recursos que el gobierno utiliza, en particular el efecto sobre la eficiencia, medida ésta como la contribución marginal que hace el gobierno al bienestar social. La segunda parte se destina a definir las áreas en las cuales el gobierno justificadamente tiene que intervenir y donde su intervención genera una pérdida de bienestar social. En la tercera parte se señalan los criterios que el gobierno tiene que utilizar para evaluar los resultados esperados del gasto corriente y de inversión, destacando en este último los proyectos de infraestructura, educación y salud.

I. Los Derechos de Propiedad

Uno de los elementos esenciales para que un agente económico asigne eficientemente sus recursos es que los derechos de propiedad estén definidos con precisión, así como los ingresos derivados de su utilización y que éstos estén garantizados y protegidos por un poder judicial independiente e imparcial.

Por otra parte, a través del tiempo el gobierno se vuelve propietario de empresas por dos razones fundamentales, ambas carentes de justificación. La primera es el hecho de reservar al gobierno la producción de bienes que el propio gobierno considera “estratégicos”, siendo ésta la principal fuente de monopolios creados por regulación. La segunda es la operación de rescate de empresas quebradas, utilizando el argumento de que la intervención gubernamental es necesaria para salvaguardar la planta productiva y el empleo. Que el gobierno sea propietario de empresas productoras de bienes privados es una de las distorsiones más importantes que pueden generarse en cualquier economía y que por lo mismo reducen el bienestar social, aunque aumentan, a costa del resto de la sociedad, el bienestar de los administradores y los empleados de estas empresas.

La toma de decisiones y el manejo de empresas tienden a ser distintos cuando la empresa es de propiedad gubernamental o privada, desde el momento en que se constituyen para satisfacer diferentes fines. Por eso, el gobierno en el caso de las empresas de su propiedad y la junta de accionistas en el caso de las empresas privadas buscan objetivos distintos. Esto ocasiona que varíen la tecnología óptima de producción (la razón de capital-trabajo utilizada), el control de los administradores, los niveles de producción y de precios y otros elementos relativos al desempeño de la empresa.

En el caso de la empresa gubernamental, la motivación política conduce a no buscar maximizar una función de utilidad social “ideal”; en cambio, el gobierno toma en consideración los costos y los beneficios de operar la empresa en un contexto en el cual lo relevante son los efectos que el manejo de ésta produzca sobre el electorado, ya sea a través de aumentar el bienestar de los consumidores o de los productores o, como sucede en la mayoría de los casos, a través del empleo de mano de obra, la cual brinda incentivos a votar por aquel que le dio empleo. Por su parte, la empresa privada tiene sólo el objetivo de maximizar las utilidades. Esta diferencia en objetivos hace que la asignación de recursos en una empresa gubernamental sea distinta a la que se hace en una privada.

Los agentes económicos que refuerzan los incentivos en las empresas privadas para que operen eficientemente son los siguientes: los accionistas al buscar arreglos contractuales que maximicen sus propios pagos; grupos de inversionistas que podrían comprar acciones adicionales de la empresa con miras a alterar los arreglos contractuales existentes si la gestión y rentabilidad actual no les satisface; y los acreedores, que buscarían modificar los contratos existentes en el caso de ver afectados sus intereses ante la eventualidad de bancarrota de la empresa. Por el contrario, en una empresa gubernamental no existen incentivos para una operación eficiente debido al desplaza-

miento de objetivos económicos por políticos, y a una preferencia por la intervención política directa en las decisiones administrativas. Debido a ello, los incentivos en el sector público tenderán a exhibir imperfecciones en cada nivel de supervisión jerárquica, presentando una desviación de los niveles óptimos de producción, precios e intensidad en el uso de cada factor productivo.

Adicionalmente, en las empresas gubernamentales se presenta con frecuencia el problema del agente-principal. Los objetivos del administrador (el agente) nombrado por el dueño de la empresa (en este caso el gobierno, es decir, el principal) no son los mismos. En una empresa privada el administrador está sujeto a una mayor supervisión por parte de los accionistas, por lo que su objetivo primordial seguirá siendo maximizar el rendimiento del capital. Por el contrario, en una empresa gubernamental, al no exigirse al administrador que genere utilidades, su supervisión toma un carácter basado en criterios distintos a la eficiencia económica.

II. La Intervención del Gobierno en la Economía

En cualquier economía el gobierno puede jugar un papel importante para inducir una asignación eficiente de recursos y maximizar el bienestar social. Existen cinco áreas perfectamente definidas en las cuáles se justifica, desde un punto de vista social, su intervención:

- a) la elaboración del marco legal;
- b) la administración y la procuración de justicia;
- c) la provisión de bienes públicos;
- d) la corrección de externalidades o efectos externos;
- e) funciones de subsidiariedad para lograr la igualdad de oportunidades.

Uno de los principales objetivos del marco legal, entendido como las reglas formales bajo las cuales interactúan los individuos y las organizaciones, es definir los derechos de propiedad sobre los recursos que cada uno posea y que permite a los agentes económicos apropiarse del flujo neto de ingresos derivado de la utilización de estos recursos, sean físicos o humanos. Otros objetivos son determinar las condiciones de entrada y el grado de competencia que existen en cada mercado y contribuir a la creación de mercados.

La principal función del marco legal es la definición de los derechos de propiedad, entendiendo éstos como las relaciones de comportamiento entre los agentes económicos, sancionadas legalmente. Estas relaciones especifican las normas de comportamiento respecto a los bienes que cada agente económico debe observar. En una economía en la cual los derechos de propiedad están bien definidos y garantizados por el poder judicial, los propietarios de los recursos tendrán el incentivo para asignarlos a actividades en las cuales esperan obtener el mayor rendimiento posible. En este sentido, los individuos buscarán aprovechar las ventajas comparativas que poseen, es decir, tomarán en consideración, al decidir cómo asignar los recursos, el costo de oportunidad que representa no haberlos utilizado en la siguiente mejor alternativa. Al tener este incentivo, no solamente se maximiza el ingreso del propietario de cada recurso sino también el de la sociedad.

En la definición de instituciones y el diseño de un marco legal eficiente, el lugar más importante corresponde a la Constitución; además de establecer la estructura y las reglas generales de operación del Estado, ahí se definen los derechos privados de propiedad así como los medios legales para protegerlos. Para ello se requiere que la Constitución, como ley suprema de cualquier Estado, sea un conjunto de preceptos generales, básicos y permanentes que definan el contrato social y normen las relaciones entre los agentes privados y las de éstos con el gobierno. Las relaciones entre el gobierno y los agentes privados es lo que da origen a la Constitución, cuerpo legal que limita el poder coercitivo del gobierno, definiendo su ámbito de acción. Además, un límite a este poder coercitivo se alcanza mediante la división de poderes en tres órdenes de gobierno de igual jerarquía: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Un elemento esencial, además de la definición de los derechos de propiedad, es la protección judicial de éstos. En un verdadero Estado de Derecho, además de la existencia de la división de

los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las garantías individuales y los derechos de propiedad sobre los recursos y los ingresos derivados de su utilización están definidos legalmente con precisión; y también existe un poder judicial independiente que protege esos derechos, de forma tal que si son violados por alguno de los poderes de la Unión, principalmente el ejecutivo, el agraviado siempre tendrá el recurso de acudir a un tribunal independiente y obtener un amparo en contra de la acción del gobierno.

De esta manera, en un Estado de Derecho, los derechos individuales y de propiedad están definidos legalmente y la procuración y la administración de justicia son imparciales y eficientes y garantizan el cumplimiento de los contratos, tanto entre particulares como entre éstos y el gobierno. Al respecto, D. North señaló que:

“... la incapacidad de las sociedades para desarrollar un sistema eficiente y de bajo costo para garantizar el cumplimiento de los contratos, es la fuente más importante tanto del estancamiento que históricamente ha afectado a los países del Tercer Mundo como del actual subdesarrollo de estos países”.¹

En este sentido, es papel del gobierno dotar a la sociedad de un conjunto de leyes y reglamentos que induzcan la existencia de mercados competitivos, tanto de bienes y servicios como de los factores de la producción y que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso a estos mercados, de forma tal que los problemas económicos puedan ser resueltos de la manera más eficiente y efectiva posible.

En cuanto a la provisión de bienes públicos, sus características son la “no excluibilidad” y la “no rivalidad” en el consumo.² La “no excluibilidad” significa que los individuos pueden consumir el bien a pesar de no haber pagado por éste, mientras que la “no rivalidad” significa que el consumo por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para que otros también lo consuman. Por el contrario, para el caso de un bien privado (aunque lo produzca una empresa gubernamental), los individuos no pueden consumir el bien a menos que paguen por éste y si alguien consume ciertas unidades de este bien, estas mismas unidades no podrán ser consumidas por los demás. Los principales bienes públicos son el marco legal, la procuración y la administración de justicia, la estabilidad macroeconómica, la seguridad pública, la defensa nacional, los parques y el alumbrado público.

1 Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 92-93.

2 En casi todos los países existe una confusión de terminología entre lo que es un bien público y el sector público. Aunque todos los bienes públicos los ofrece el gobierno, no todos los que ofrece son públicos, en particular los producidos por el sector paraestatal como pueden ser la gasolina, la electricidad, el correo, telégrafos, etc., los cuales al tener las características de “excluibilidad” y “rivalidad” son bienes privados. Por otra parte, al gobierno tradicionalmente se le conoce como “sector público” porque sus acciones se encuentran bajo el escrutinio del público que lo eligió para ejercer las acciones del Estado. En el caso de los países en los cuales el gobierno es el propietario de empresas productoras de bienes y servicios, erróneamente se denomina a éstas como empresas públicas. A las empresas de carácter público que producen bienes privados se les debería denominar empresas gubernamentales. La confusión de términos se deriva de la visión estatista que asume el gobierno respecto de los bienes públicos o de “utilidad pública”. Como es papel del gobierno proveer a la sociedad de este tipo de bienes, se supone que todos los bienes que provea el gobierno a través de sus empresas, aunque en realidad sean privados, se les toma como bienes públicos.

Debido a que los bienes públicos tienen las características de “no excluibilidad” y “no rivalidad”, para el sector privado no sería rentable producir estos bienes, por lo que la cantidad producida en forma privada, en una situación de libre mercado, sería menor a la socialmente óptima. Por esto el gobierno debe ofrecer este tipo de bienes. Dos puntos centrales en la producción de bienes públicos se refieren a cuál es la cantidad socialmente óptima y a cuál es el precio que la sociedad está dispuesta a pagar por esa cantidad.

Cada individuo debería estar dispuesto a revelar cuál cantidad desea de cada bien público y el precio que estaría dispuesto a pagar por ella. Sin embargo, en una sociedad en la cual existe un gran número de individuos, no es racional por parte de cada uno revelar el precio dispuesto a pagar ya que sabe que aunque no pague (por el fenómeno de la “no excluibilidad”), podrá disfrutar del bien. Porque la sociedad no está dispuesta a revelar sus preferencias, el gobierno determina la cantidad, y el costo de producción lo financia con la recaudación general de impuestos.³

En cuanto a las externalidades, éstas se presentan cuando las acciones de un agente económico privado generan efectos negativos o positivos sobre el bienestar de otros agentes, y surgen por la falta de definición de los derechos de propiedad de un recurso escaso. En el caso de una externalidad negativa, las acciones individuales que representan un costo directo e imputable para este agente, generan costos adicionales sobre otros agentes. Por el contrario, una externalidad positiva, además de representar un beneficio individual, tiene un impacto positivo sobre el bienestar de otros agentes.⁴

Si los mercados pudiesen operar sin costos de transacción significativos, los agentes privados que resultaran afectados por las acciones individuales de un agente, negociarían con el causante de la externalidad una compensación igual al daño causado en el caso de una externalidad negativa, o compensarían al agente que genera la externalidad cuando ésta sea positiva.⁵ Sin embargo, debido al alto número de perjudicados o beneficiados por la externalidad, los costos de transacción para una negociación individual son extremadamente elevados y, por lo mismo, se justifica que el gobierno intervenga en el mercado corrigiendo esta falla.

Aunque la justificación es clara, el problema radica en la forma de la intervención del gobierno. Debido a que éste generalmente no acepta que el mercado es el medio idóneo para lograr una asignación eficiente de recursos, sus intervenciones tienden a ser mediante controles cuantitativos

3 Para un análisis más profundo véase Mancur Olson, “Capitalism, Socialism and Democracy”, Departamento de Economía, Universidad de Maryland, 1996, cap. 4.

4 Un ejemplo de una externalidad negativa es el caso de una empresa que en su proceso de producción genera desperdicios o contaminación del aire, lo cual hace que la sociedad en su conjunto experimente un costo. Esta empresa no está absorbiendo los costos sociales asociados a su actividad por lo que, en un libre mercado, la cantidad producida del bien sería mayor que la socialmente óptima. Una externalidad positiva es la educación, básicamente en los niveles primario y medio, en donde además de que aumenta la productividad de los individuos en el mercado laboral y por lo tanto su salario, genera efectos sociales positivos como la reducción en la tasa de mortalidad infantil, menores tasas de fecundidad y natalidad, mayor calidad de la vivienda, etc. Véase Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, E.U.A., 1982, pp. 85-107.

5 En ausencia de costos de transacción, el mismo resultado puede obtenerse si, en el caso de una externalidad negativa, el agente “dañado” paga al que causa el daño para no causar éste.

en caso de una externalidad negativa, generando una asignación ineficiente de recursos en la economía, mientras que tradicionalmente hace caso omiso cuando éstas son positivas. Lo óptimo es que cuando haya externalidades, la política del gobierno debe orientarse a la utilización de incentivos a través del sistema de precios con el objetivo de que quien genere la externalidad asuma el efecto externo generado: el costo cuando es una externalidad negativa o el beneficio cuando es una externalidad positiva. Esto permite lograr que los niveles de producción sean socialmente óptimos.

Cuando la acción de un agente privado genera una externalidad negativa, el costo marginal social es mayor que el costo marginal privado, aumentando la diferencia entre ambos costos a medida que la producción se incrementa. Si se permite que el mercado opere libremente, la cantidad producida e intercambiada en forma privada será mayor a la socialmente óptima. Ante esta falla, la forma más eficiente de intervención por parte del gobierno es el establecimiento de un gravamen por un monto igual al valor de la externalidad. Al ponerse el impuesto, el rendimiento privado neto disminuye, por lo que el productor que genera la externalidad absorbe el costo y reduce la cantidad producida a aquel monto que permite alcanzar el óptimo social.

En el caso de una externalidad positiva, la acción de un agente privado genera, además de un beneficio directo para él, un beneficio para la sociedad por lo que, en presencia de esta falla, si se permite la libre operación del mercado, la cantidad intercambiada de manera privada será menor a la socialmente óptima. En este caso, la intervención del gobierno debe ser tal que se incremente el rendimiento neto para el productor de la externalidad positiva para inducirlo a producir una mayor cantidad, siendo la forma óptima de lograrlo un subsidio igual al valor de la externalidad.

Por último, el gobierno debe actuar subsidiariamente hacia los grupos sociales que, por sus bajos niveles de educación y de salud, no tienen acceso a los mercados, principalmente el laboral. Es papel del gobierno emprender programas que incrementen la educación y la salud para mejorar las oportunidades de estos grupos para incorporarse eficientemente en el mercado laboral.

III. Criterios para la Evaluación del Gasto Público

Debido a que el gobierno extrae recursos de la sociedad para el financiamiento de su gasto, es necesario que la utilización de estos aporte más al bienestar de la sociedad que si esos recursos hubiesen sido gastados por el sector privado. Por ello, todo gasto gubernamental, corriente y de inversión, debe ser evaluado desde un punto de vista social.

El sector público, al incurrir en un déficit dispone de dos fuentes para financiarlo: un aumento en el endeudamiento interno y un aumento en el financiamiento externo.⁶ En la primera parte de esta sección, se analizan los efectos de un mayor endeudamiento interno centrándose en dos aspectos primordiales: la demanda de recursos financieros derivada de la demanda de capital en el proceso de inversión con las consideraciones relevantes de la eficiencia marginal de la inversión pública y privada y, por otra parte, la oferta de ahorro (que refleja las preferencias intertemporales en el consumo). En la segunda parte, el análisis se centra en las consideraciones relativas al endeudamiento público externo y su efecto sobre las tasas de interés a las cuales se endeuda el sector público, así como el efecto que éste tiene sobre el endeudamiento externo del sector privado. Este análisis concluye que la tasa social de descuento para los proyectos de inversión pública es el costo de oportunidad social del endeudamiento público.

III.1 El Endeudamiento Interno

En una economía cerrada, cuando el gobierno aumenta su endeudamiento para el financiamiento de la inversión pública, las tasas de interés, que reflejan las decisiones de ahorro de los agentes económicos (tanto internos como externos), así como las oportunidades disponibles para invertir, tenderán a incrementarse. Esto tiene dos efectos. Por una parte, al cambiar el precio relativo entre el consumo presente y el consumo futuro, existe un mayor incentivo a ahorrar una mayor proporción del ingreso, dependiendo el aumento de la elasticidad interés del ahorro. Por otra parte, el incremento en la tasa de interés encarece relativamente la inversión del sector privado por lo que ésta tiende a caer, dependiendo de la elasticidad interés de la inversión. De esta forma, la mayor absorción de recursos financieros por parte del gobierno se puede llevar a cabo a través de un aumento en el ahorro privado y un decremento en el uso de recursos financieros por parte de las empresas privadas, las que reducen su inversión.

Una consideración adicional se refiere a los impuestos que deben pagar los ahorradores (por los intereses que su ahorro genera) y las empresas (por sus utilidades y por sus activos). Esto implica que la tasa de interés observada en el mercado deja de reflejar tanto las preferencias intertemporales en el consumo como el rendimiento bruto generado por la inversión privada.

Al tomar en cuenta los impuestos que pagan los ahorradores sobre los ingresos por intereses, las decisiones de ahorro dependerán de la tasa de interés neta de impuestos; es decir, la tasa de

⁶ Existe una tercera fuente, el financiamiento primario del banco central.

interés bruta que obtengan sobre su ahorro debe ser la suficiente para pagar los impuestos y obtener el mismo rendimiento neto que si estos impuestos no hubiesen existido. Por el lado de las empresas, las decisiones de qué proyectos de inversión se realizarán dependen de la tasa bruta esperada de rendimiento. Si las empresas tienen que pagar impuestos, la tasa de interés que estarán dispuestas a pagar por el financiamiento será menor que si estos impuestos no existiesen.

Cuando el gobierno incrementa su endeudamiento para el financiamiento de un proyecto de inversión, al igual que en el caso sin impuestos, desplaza el consumo presente que se traduce en un mayor ahorro y desplaza la inversión privada al subir el costo del financiamiento para las empresas. En este caso, el costo de oportunidad del endeudamiento público incluye el rendimiento neto de impuestos que reciben los ahorradores por haber aumentado su ahorro ante un incremento en la tasa de interés y el costo de oportunidad de la reducción de la inversión privada, que a su vez incluye el rendimiento neto sacrificado por las empresas privadas de la inversión no realizada, más los impuestos no generados para el gobierno, debido a que algunos proyectos de inversión privada no fueron llevados a cabo.

De esta manera, el costo de oportunidad del capital, en el caso de una economía cerrada, puede definirse como el efecto neto que genera un aumento en el endeudamiento gubernamental, en el ahorro privado y la inversión privada e implica que el costo de oportunidad del capital sea el promedio ponderado de la tasa de interés neta para los ahorradores y el rendimiento marginal neto de impuestos de la inversión privada.

III.2 El Endeudamiento Externo

El análisis de una economía cerrada obviamente es inadecuado, ya que estas economías no existen. Para cualquier economía integrada, aunque sea parcialmente, a los mercados de capitales, el gobierno y las empresas privadas pueden acudir al mercado externo de capitales para el financiamiento de su inversión, además de contar con los recursos generados internamente. Si hay movilidad de capitales, el costo de oportunidad del capital incluye, además de la tasa de interés neta de impuestos para los ahorradores y el rendimiento marginal neto de impuestos del capital privado, el costo marginal del endeudamiento público externo.

Al abrir la economía es de esperar que la tasa de interés interna esté relacionada con la tasa de interés vigente en los mercados internacionales. En el caso extremo en el cual existe perfecta movilidad de capitales y expectativas de no modificación del tipo de cambio, en el cual tanto ahorradores como acreedores asignan un riesgo país de cero, es decir, la probabilidad de no pago es nula, la tasa de interés interna y externa serán iguales. En este caso, un aumento en el endeudamiento del gobierno no modifica la tasa de interés interna y por lo mismo no desplaza al consumo y la inversión privada, por lo que el costo de oportunidad del capital será igual a la tasa de interés externa.

Sin embargo, es probable que una economía pequeña y abierta enfrente una curva de oferta de fondos prestables con pendiente positiva en los mercados financieros internacionales, determinada entre otros elementos, por la capacidad de pago del país y la probabilidad de no pago, percibida

por los acreedores y los deudores. Así, el que el costo promedio del endeudamiento público externo difiera de la tasa de interés externa depende de si los acreedores asignan una mayor probabilidad de no pago que los deudores.

Si como normalmente ocurre, la probabilidad de no pago percibida por los acreedores es mayor que la percibida por los deudores, el costo promedio es mayor que la tasa de interés externa y, por lo mismo, la curva de oferta de fondos tiene pendiente positiva. Un aumento en el endeudamiento gubernamental para el financiamiento de la inversión pública incrementará el costo promedio del mismo (el costo marginal del endeudamiento externo es mayor que el costo promedio). Por lo anterior, al aumentar el gobierno su endeudamiento externo, generará un aumento en la tasa de interés a la cual se endeuda, así como un incremento en la tasa de interés interna, desplazando al consumo y a la inversión privada. En este caso, el costo de oportunidad de los fondos públicos será un promedio ponderado de la tasa de interés neta para los ahorradores, el rendimiento marginal neto de impuestos del capital privado y el costo marginal del endeudamiento público externo.

El premio por riesgo o la brecha existente entre la tasa de interés internacional libre de riesgo y la tasa de interés aplicada a la deuda de diversas economías pequeñas, suponiendo que no existe racionamiento del crédito, se encuentra tradicionalmente relacionado con la capacidad de amortización de dicha deuda, y con variables relacionadas con la liquidez o solvencia que permite dar cumplimiento a los pagos relacionados con la deuda.

Es de esperar que las variables que determinan la prima de riesgo sean:

1. Acervo de Deuda Externa Respecto al Ingreso de la Economía

La razón del saldo de la deuda externa respecto al producto interno bruto es un indicador de la capacidad de pago así como del servicio derivado de dicho saldo. Un mayor cociente eleva el riesgo percibido por los acreedores. Esta variable no necesariamente es significativa para toda economía en virtud de que el crecimiento del ingreso puede requerir aumentos en mayor proporción de fondos externos, así como no necesariamente la amortización total de los saldos es una variable relevante en la fijación de los términos y condiciones de los acreedores.

2. Crecimiento de la Economía

Sin duda, a mayor crecimiento de la economía menor el riesgo percibido en los mercados; un mayor nivel de ingreso no sólo es indicador de mayor capacidad de pago, simultáneamente representa un rendimiento positivo de las inversiones domésticas, las cuales fueron financiadas tanto por el ahorro interno como por el ahorro externo.

3. Reservas Internacionales Respecto al Servicio Total de la Deuda Externa

Una mayor participación de las reservas internacionales en los pagos derivados de la deuda externa incrementa el riesgo percibido por los acreedores toda vez que la liquidez de la economía se encuentra comprometida para los requerimientos respecto a bienes y servicios del exterior demandados por los demás agentes económicos y el servicio de dicha deuda. Eventuales problemas

de la balanza de pagos modifican las reservas internacionales, por lo que la liquidez de la economía respecto al resto del mundo se encuentra restringida o incluso anulada, depreciando así el valor de la deuda en los mercados internacionales.

4. Saldo de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos Respecto al Ingreso de la Economía

Déficit crecientes en la cuenta corriente indican pagos netos de bienes y servicios al resto del mundo, por lo que el aumento de la razón pagos al exterior/ingreso representa un consumo neto agregado financiado por flujos de capitales del exterior, lo que a su vez incrementa el riesgo percibido, indicando vulnerabilidad de la economía ante choques del exterior.

5. Otras Variables

Diversas estimaciones incluyen otras variables relevantes tales como la formación bruta de capital fijo respecto al producto interno bruto, como indicador de eficiencia en el uso de fondos adicionales a los disponibles en el mercado doméstico, así como la razón de reservas internacionales respecto al ingreso, como una medida de liquidez internacional. El comportamiento de las variables descritas, así como la opción de suspender el servicio exigido por la deuda, introduce riesgo moral en la selección de políticas macroeconómicas en virtud de que a mayor acervo de deuda y flujo de recursos para su servicio, una mayor parte del riesgo en la elección de tales políticas es transferida a los acreedores.

La relevancia de dichas variables en la formación del costo por el uso de ahorro externo implica que las economías pequeñas, demandantes netas de ahorro, enfrentan costos crecientes en el mercado internacional de fondos prestables al incrementarse el riesgo percibido por los acreedores, dado el flujo esperado de pagos relacionado con un determinado nivel de deuda. Entre mayor es el saldo de la deuda, mayor es el flujo de recursos requerido para su servicio.

Con base en lo anterior, es indispensable que antes de emprender cualquier proyecto de inversión, el gobierno debe tomar en consideración el desplazamiento de la inversión privada que puede generar. Obviamente, para que un proyecto de inversión pública se lleve a cabo, debe tener socialmente un valor presente positivo, ya que de lo contrario, realizar el proyecto reduciría la riqueza nacional y los flujos futuros de ingreso.

IV. Los Costos de la Ineficiencia en el Ejercicio del Gasto Público

Como se indicó, debido a que el gobierno extrae a la sociedad recursos para financiar su gasto, sea a través de impuestos o de deuda interna y/o externa, es deseable que su contribución al desarrollo económico al utilizar estos recursos sea mayor que si estos fondos los hubiera utilizado el sector privado. Sin embargo, debido a una deficiente definición de los derechos de propiedad sobre los recursos que el gobierno administra, la utilización tiende a ser ineficiente, es decir, la productividad marginal social por peso gastado es menor a la máxima potencial e inclusive puede darse el caso de que la acumulación de riqueza y la generación de ingreso sea inhibida por la ineficiencia.

Por lo mismo, es necesario evaluar la eficiencia del gobierno al ejercer su gasto y diseñar los medios adecuados para detectar y evitar la ineficiencia en el ejercicio del mismo. La eficacia del gasto público haría que el gobierno tuviera una mayor aportación al desarrollo económico, alcanzara sus objetivos sociales con menor gasto, menor carga fiscal y menor endeudamiento.

La Evaluación de la Eficiencia

Como ya se mencionó, el gobierno tiene cinco funciones primordiales: dotar a la economía de un marco legal eficiente que defina los derechos privados de propiedad; la procuración y administración de justicia que garantice y proteja estos derechos; mantener la estabilidad macroeconómica; corregir las fallas de los mercados; y actuar de manera subsidiaria hacia aquellos individuos que tienen menores oportunidades de acceso a los mercados, principalmente el educativo, el de salud y el laboral. Para ello, el gobierno tiene que ejercer un determinado gasto y, por lo mismo, obtener los ingresos necesarios para su financiamiento. Qué tan eficientemente ejerza estas funciones, constituye el principal elemento para evaluar la labor del gobierno.

Del marco legal, tiene que evaluarse si provee los incentivos adecuados para inducir una asignación eficiente de recursos, definiendo con certeza los derechos privados de propiedad. Si el marco legal no es adecuado, no se maximizaría el flujo de ingresos que se derivaría de su utilización.

Si el marco legal no es eficiente y da pie a que los burócratas actúen como “buscadores de rentas”, es decir, al tener el burócrata el poder para otorgar, negar o condicionar un permiso, se puede caer en una negociación con el agente privado. Esto incrementa los costos de transacción, induce una asignación ineficiente de recursos y reduce el ingreso generado. La corrupción es un indicador de que el marco legal no es adecuado y que el gobierno no está cumpliendo eficientemente con su función.

Por otra parte, si el número de requisitos que las empresas privadas tienen que cumplir para abrir, operar y cerrar es excesivo, además de que se incrementan directamente sus costos, implica que el gobierno está ejerciendo un gasto mayor al óptimo, principalmente en sueldos y salarios. De ahí que sea indispensable evaluar el diseño y la cantidad de leyes y reglamentos para hacer un marco legal transparente y que no pueda tener diversas interpretaciones para que así se puedan minimizar los costos de transacción en la economía generando un contexto competitivo.

Además de que en el marco legal estén definidos los derechos privados de propiedad, es necesario que estos derechos estén protegidos y garantizados por un poder judicial independiente e imparcial que garantice el cumplimiento de los contratos entre los particulares y, sobre todo, entre éstos y el gobierno. Si los derechos de propiedad son violentados por el gobierno y los agentes particulares no pueden acudir a la protección de la justicia y/o el poder judicial no garantiza el cumplimiento de los contratos, el ingreso derivado de la utilización de los recursos no se maximizaría. Nuevamente, el que exista impunidad, los procesos judiciales sean deficientes y que el proceso de administración e impartición de justicia esté sujeto a la corrupción, llevaría a afirmar que el gobierno no está cumpliendo con la segunda función que le corresponde.

La tercera función del gobierno es dotar a la sociedad de estabilidad macroeconómica, es decir, una situación en la cual la tasa de inflación sea cercana a cero, lo cual puede clasificarse como un bien público. Si existe inflación, y por períodos relativamente largos, ello indica que las finanzas públicas no están en equilibrio; es decir, el gobierno está ejerciendo un gasto mayor al óptimo y/o no está recaudando los recursos necesarios para su financiamiento. Partiendo del hecho de que hay un monto máximo de impuestos que el gobierno puede cargar a la sociedad sin inhibir significativamente la actividad productiva del sector privado, generalmente el problema de déficit fiscal proviene de un exceso de gasto por arriba del considerado como óptimo. Esto indica que para cumplir con sus funciones hay un exceso de personal y que el ejercicio del gasto, tanto el corriente como el de inversión, se realiza de manera ineficiente.

Para que la actividad económica pueda desarrollarse de manera eficiente y crezca de manera continua, es indispensable tener estabilidad macroeconómica; para ello se requiere que los aspectos fiscales fundamentales sean sólidos, incluyendo no sólo el balance fiscal sino el nivel óptimo de gasto y de impuestos.

En cuanto a la corrección de las fallas de los mercados, como se indicó anteriormente, se pueden clasificar en dos: provisión de bienes públicos y externalidades. Desde el punto de vista del ejercicio del gasto público, lo importante es analizar la provisión de bienes públicos, ya que la parte de las externalidades es un problema de regulación.

Finalmente, está el papel del gobierno actuando de manera subsidiaria hacia los grupos menos favorecidos a través del gasto que se denomina como “gasto social” y que incluye educación, salud e infraestructura urbana. En estas áreas, la evaluación del gasto ejercido por el gobierno tiene que centrarse en si el gasto ejercido efectivamente está incrementando el nivel de bienestar presente de los grupos objetivo de los programas y, más aún, si están aumentando las oportunidades de estos individuos para acceder en mejores condiciones de capacitación y salud al mercado laboral, ya que ello determina el bienestar futuro de la población.

Conclusiones

En el diseño de la política económica y en su instrumentación, es necesario definir cuáles son los ámbitos de intervención gubernamental para que ésta genere mayor ingreso y bienestar para la población. Se destacó que es papel del gobierno formular un marco legal eficiente, la procuración y administración de justicia, la provisión de bienes públicos incluyendo la estabilidad macroeconómica, la corrección de las fallas de los mercados y actuar de manera subsidiaria hacia los grupos sociales menos favorecidos para generar un contexto de igualdad de oportunidades. Naturalmente, para cumplir con estas funciones el gobierno tiene que ejercer un determinado nivel de gasto y es crucial que éste sea ejercido con eficiencia para que el sector público realice una aportación al bienestar de la población.

Debido a que para contar con los ingresos necesarios para financiar el gasto el gobierno extrae recursos de la sociedad, es indispensable que la aportación al bienestar de la población derivado de ese gasto sea mayor que si esos mismos recursos hubiesen sido erogados por el sector privado. De ahí que sea indispensable que todo gasto gubernamental tenga que ser evaluado tomando en consideración el desplazamiento del gasto privado; es decir, se tiene que considerar, al hacer la evaluación, el costo de oportunidad social de los recursos.

Bibliografía

Edwards, Sebastián, *Country Risk, Foreign Borrowing and the Social Discount Rate in an Open Developing Economy*, Documento de Trabajo núm.1651, National Bureau of Economic Research, Boston, E.U.A., 1995.

_____, *Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries*, Documento de Trabajo núm. 2908, National Bureau of Economic Research, Boston, E.U.A., 1989.

Harberger, Arnold C., *Project Evaluation*, The University of Chicago Press, Chicago, E.U.A., 1972.

Katz, Isaac. “La Política Económica del Estado en una Economía de Mercado”. Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 49, No. 3. Marzo de 1999. pp. 225-238.

Katz, Isaac y Tovar, Ramiro. “La Tasa Social de Descuento en México”. Departamento de Economía. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Inédito. 1998.

Estudios Económicos

Economista Principal
Manuel Sánchez González

Tel. 5621-3660

Estudios Macroeconómicos y Políticos
Fco. Javier Morales E.
Alma G. Martínez Morales
David Aylett Stokes

Tel. 5621-5567
5621-6243
5621-4748

Sistema Financiero y Bancario
J. Eduardo Estrada López
Félix González Sáenz
Mónica Grados Aguilar
Roberto Contreras Martínez

Tel. 5621-5586
5621-6275
5621-4999
5621-4154

Estudios Sectoriales y Regionales
Fernando González Cantú
Eduardo Miguel Angel Millán Lozano
Jorge Parker Espino Barros

Tel. 5621-6310
5621-4143
5621-7694

Estudios Especiales
Isaac Katz Burstin
Nathaniel Karp Mitastein

Tel. 5621-2486
5621-7718

Información y Modelos
Claudia Torres Gómez

Tel. 5621-6235

Coordinador
Fernando Tamayo Noguera

Tel. 5621-5994

Fax 5621-3297
5621-5823

Este documento está disponible en Internet en:
<http://www.bancomer.com.mx/infeco>

Oficina Matriz Centro Bancomer
Av. Universidad 1200
Delegación Benito Juárez
México 03339, D.F.



Grupo Financiero Bancomer