

INTRODUCCION

"Lockheed obtiene nuevos préstamos", "El presidente afirma que no habrá dividendos de la guerra de Vietnam", "Otros 50 millones de dólares para el programa BART", "Los fondos destinados al programa Medicare se incrementaron en un 20 por ciento", "Aumento del 30 por ciento en el presupuesto de la ciudad", "La huelga de maestros inicia su tercera semana", "Violencia en la manifestación realizada por los grupos que luchan por el derecho a las subvenciones sociales": estos fueron algunos de los titulares típicos de los diarios de la década de 1960 y comienzos de la de 1970. Cada uno de ellos es una variación sobre el mismo tema: las corporaciones desean que el gobierno construya más carreteras; los banqueros e inversores desean que el gobierno otorgue más préstamos y realice nuevas inversiones; los pequeños empresarios y agricultores quieren más subsidios; los sindicatos desean mayores seguros sociales; los grupos que luchan por el derecho a las subvenciones sociales quieren mayores asignaciones, más viviendas y mejores servicios de salud pública; los empleados públicos reclaman salarios y sueldos más altos, y los organismos gubernamentales desean mayores asignaciones de fondos.

Otros titulares corrientes, como: "Derrota del proyecto de bonos escolares", "Las encuestas Gallup indican preocupación por las tasas impositivas", "Derrota del referéndum relativo a la unificación de distritos escolares", "Los propietarios de viviendas votan en favor del traslado de impuestos hacia las empresas del centro de la ciudad", "Reagan apoya la reducción de las deducciones de los sueldos de los empleados destinadas al pago de impuesto a los réditos", nos hablan de lo mismo. Las grandes corporaciones y los inversores ricos quieren que los trabajadores y los pequeños empresarios paguen el costo de la modernización de los aeropuertos, la ampliación de las autopistas, el tránsito rápido, los proyectos de inversiones hídricas

Hemos denominado "crisis fiscal del estado" a la tendencia que experimentan los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos. No existe una ley de hierro que determine que los gastos deban siempre aumentar más rápidamente que los ingresos, pero es una realidad que las crecientes necesidades, que sólo el estado puede afrontar, han creado demandas aun mayores para el presupuesto estatal. Varios factores pueden, individualmente o combinados, aminorar la crisis. Aquellos que necesitan de los servicios suministrados por el gobierno pueden ser ignorados y sus necesidades descuidada, como sucedió con la reducción del presupuesto para asistencia social de Nueva York durante la recesión de 1970-71. Los préstamos y subsidios gubernamentales a las corporaciones pueden ser denegados como sucedió en el caso del rechazo parlamentario de los subsidios propuestos para el desarrollo del SST. El ingreso de los empleados públicos puede quedar rezagado respecto al del sector privado, o por debajo del costo de vida, pero esto no significa que los trabajadores del sector privado obtengan automáticamente aumentos de salarios. En realidad, el gobierno puede inclusive congelar los sueldos y salarios en un intento de mitigar la crisis fiscal. Además, puede obligarse a la población a pagar mayores impuestos. Si no se desean pagar los impuestos directamente ya que gran parte de la población se opone a ciertos programas de gastos, el gobierno puede forzarlos a pagar impuestos en forma indirecta financiando los crecientes gastos por medio de la inflación o la expansión del crédito, como lo hiciera el gobierno de Johnson durante los años pico de la agresión norteamericana al sudeste asiático.

En 1972 la combinación de algunas de estas tendencias opuestas produjo superávits presupuestarios en muchos gobiernos estatales y locales. De acuerdo con una estimación "optimista", los gobiernos locales y estatales podrán hacer frente a sus necesidades normales hasta 1975, aumentando las tasas impositivas en un 5 por ciento como máximo.^{2/}

La Bancarrota Teórica de la Teoría Económica Tradicional

La teoría del presupuesto gubernamental planteada en este trabajo está basada en el estudio de la política fiscal, en una investigación de los fundamentos sociológicos de las finanzas gubernamentales o estatales.^{3/} La preocupación principal de la política fiscal es descubrir los principios que rigen el volumen y asignación de las finanzas y los gastos estatales y la distribución de la carga impositiva entre distintas clases económicas. El principal trabajo del marxista alemán Rudolph Goldscheid, fundador de la ciencia contemporánea de la política fiscal, apareció en la segunda década de este siglo. Pocos años después Joseph Schumpeter escribió sobre el futuro promisorio de la política fiscal:

Las finanzas públicas son uno de los mejores puntos de partida para una investigación de la sociedad, especialmente, aunque no en forma exclusiva, de su vida política. Lo promisorio de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, o mejor dicho épocas, durante las cuales las formas existentes comienzan a extinguirse y a transformarse en algo nuevo. Esto se cumple tanto con referencia a la importancia causal de la política fiscal (en la medida en que los acontecimientos fiscales son un importante elemento del surgimiento de todo cambio) como con respecto a la importancia sintomática (en la medida en que todo lo que sucede tiene su reflejo fiscal). No obstante todas las salvedades que siempre deben hacerse ...podemos con seguridad hablar de...un campo específico: la sociología fiscal, del que puede esperarse mucho.^{5/}

El optimismo de Schumpeter resultó ser prematuro. El presupuesto continúa siendo, en sus palabras, una "colección de hechos

de "plantear las reglas y principios que corresponden a una conducción eficiente de la economía pública." Musgrave plantea un "plan presupuestario óptimo sobre la base de condiciones definida inicialmente" y luego trata de ver "cómo puede ser logrado". Lo denomina "una teoría normativa u óptica de la administración pública."^{9/}

El efecto de este énfasis sobre la teoría normativa ha sido ignorar la aplicación de la teoría del crecimiento económico. La ausencia de una "teoría integrada de la economía y la política de las finanzas públicas" (o "una teoría de la oferta y demanda de bienes y servicios públicos") ha forzado a los economistas a adoptar una actitud casi metafísica respecto a los gastos gubernamentales. Por ejemplo, el keynesiano Evsey Domar formuló la teoría de que los gastos gubernamentales pueden tratarse: (1) suponiendo que son exógenos o que son determinados por fuerzas externas al sistema económico; (2) uniéndolos con los gastos de consumo; o (3) suponiendo que no existen. Obviamente esta última alternativa es completamente insatisfactoria, y suponer que los gastos gubernamentales son determinados por fuerzas externas indefinibles es suponer implícitamente lo que se está tratando de probar. Y unir todos los gastos gubernamentales con el consumo privado es simplemente una ficción conveniente. Los métodos de análisis como éste han llevado a que dos especialistas de finanzas públicas escribieran que "los modelos de crecimiento en su forma actual no pueden ser considerados más que como ejercicios en una técnica de ordenamiento."^{10/}

Puesto que los gastos gubernamentales constituyen una parte cada vez mayor de los gastos totales de los países capitalistas avanzados, los teóricos de la economía que ignoran el impacto del presupuesto estatal lo hacen a su solo riesgo (y al del capitalismo). Generalmente, los economistas no consideran determinantes reales en sus modelos teóricos sino que se limitan a estimar el volumen de gastos estatales necesarios para lograr los cambios deseados tales como una ocupación elevada o un ritmo más rápido de acumulación y crecimiento. Su premisa es que el presupuesto gubernamental puede y debe ser aumen-

presupuestario. Nuestra primera premisa es que el estado capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación (Ver Capítulo 3). Esto significa que el estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Sin embargo, el estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social. Un estado capitalista que utiliza abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a costa de las otras clases pierde su legitimidad y por lo tanto mina la base de su lealtad y apoyo. Pero un estado que ignora la necesidad de ayudar al proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder, la capacidad de producción de excedentes de la economía y los impuestos derivados de ese excedente (y otras formas de capital). Esta contradicción explica por qué el presidente Nixon denomina la promulgación de un aumento de las tasas de utilidad un "crédito para el desarrollo de fuentes de trabajo", por qué el gobierno anuncia que las nuevas políticas fiscales están dirigidas a "la estabilidad y el crecimiento" cuando en realidad su propósito es mantener un alto nivel de utilidades y en continuo aumento porque el sistema fiscal es nominalmente progresivo y teóricamente está basado en la "capacidad de pagar" cuando en realidad es regresivo. El estado debe comprometerse con el proceso de acumulación, pero debe, o bien mistificar sus políticas aplicándoles denominaciones que no son las que corresponden, o tratar de ocultarlas (por ejemplo, convirtiéndolas en cuestiones administrativas y no políticas).

Nuestra segunda premisa es que la crisis fiscal puede ser comprendida en términos de las categorías económicas marxistas básicas (adaptadas a los problemas que se estudian en este caso). Los gastos estatales tienen un carácter dual que corresponde a las dos funciones básicas del estado capitalista: el capital social y los gastos sociales. El capital social son los gastos requeridos para una acumulación privada rentable; es indirectamente productivo (en términos marxistas, el capital social amplía indirectamente la plusvalía). Existen dos

distintas categorías de gastos estatales. (El estado no analiza su presupuesto en términos de clases). Evidentemente no pueden separarse las últimas categorías si no se examina cada rubro del presupuesto.

Además, precisamente debido al carácter social del capital social y de los gastos sociales, casi todos los gastos estatales sirven a estos dos fines (o a más) en forma simultánea, de modo que pocas erogaciones estatales pueden ser clasificadas sin ambigüedades. Por ejemplo, las carreteras llevan a los trabajadores de y hacia sus trabajos y por lo tanto son elementos de consumo social, pero también transportan cargas comerciales, y son por ende una forma de inversión social. Y, cuando se las utiliza para todo fin, pueden ser consideradas formas de capital social. Sin embargo, el Pentágono también necesita carreteras: en consecuencia constituyen en parte gastos sociales. A pesar de este complejo carácter social de las erogaciones estatales podemos determinar las fuerzas político-económicas que se benefician por cualquier decisión presupuestaria y por lo tanto el propósito (o propósitos) principal de cada rubro del presupuesto (ver Capítulos 4 y 6).

La primera tesis básica presentada aquí es que el crecimiento del sector estatal y de los gastos estatales funciona en forma creciente como la base del crecimiento del sector monopolístico y de la producción total. A la inversa, se argumenta que el crecimiento de los gastos y programas estatales es el resultado del crecimiento de las industrias monopolísticas. En otras palabras, el crecimiento del estado es tanto la causa como el efecto de la expansión del capital monopolístico (ver Capítulo 1).

Más específicamente, la socialización de los costos de la inversión social y del consumo de capital social aumenta a lo largo del tiempo y es necesaria en forma creciente para una acumulación rentable por parte del capital monopolístico. La razón general es que el aumento del carácter social de la producción (especialización, división del trabajo, interdependencia, el desarrollo de nuevas formas sociales de capital tales como la educación, etc.) impide o torna no

sector estatal es indispensable para la expansión de la industria privada, particularmente de las industrias monopólicas. Nuestra tesis también contrasta notoriamente con un principio básico del pensamiento liberal moderno -que la expansión de las industrias monopólicas impide el crecimiento del sector estatal-.^{13/} El centro de la cuestión es que el crecimiento del capital monopólico genera una creciente expansión de los gastos sociales. En suma, cuanto mayor es el crecimiento del capital, mayor será el crecimiento del sector monopólico. Y cuanto mayor es el crecimiento del sector monopólico, mayores serán las erogaciones gubernamentales en los gastos sociales de la producción.

La segunda tésis básica de este estudio es que la acumulación de capital social y de gastos sociales es un proceso contradictorio que crea tendencias hacia crisis económicas sociales y políticas (ver Capítulo 2). Se examinan dos líneas de análisis separadas pero relacionadas entre sí.

Primero, argumentamos que a pesar de que el estado ha socializado en forma creciente los costos de capital, el excedente social (incluyendo las utilidades) continúa siendo apropiado en forma privada (ver Capítulos 7 y 8). La socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades crea una crisis fiscal o "brecha estructural" entre los gastos y los ingresos estatales. El resultado es una tendencia al aumento de los gastos estatales a un ritmo más rápido que el del incremento de los medios para financiarlos.^{14/} Mientras que la acumulación de capital social aumenta indirectamente la producción total y el excedente de la sociedad y por lo tanto parecería en principio apoyar la expansión de los gastos sociales, las grandes corporaciones y sindicatos del sector monopólico se resisten vigorosamente a la apropiación de este excedente para nuevas erogaciones de capital social o gastos sociales (ver Capítulo 1).

Segundo, argumentamos que la crisis fiscal resulta exacerbada por la apropiación privada del poder del estado para fines particulares. Gran cantidad de "intereses especiales" -corporaciones,

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ Arthur F. Burns, declaración al Joint Economic Committee, julio 26, 1972, Federal Reserve Bulletin, agosto 1972, p. 699. Burns extrae como conclusión que "el problema fundamental (...) es cómo recobrar el control de los gastos federales". Como intentará mostrar este estudio, la falta de control de los gastos federales es simplemente un síntoma de un problema con raíces mucho más profundas.
- 2/ Richard Musgrave y A. Mitchell Polinsky: citado por Edward C. Bantfield, "Revenue Sharing in Theory and Practice", The Public Interest, 33 (primavera de 1971), 35.
- 3/ La expresión convencional "finanzas públicas" revela el contenido ideológico del pensamiento económico ortodoxo al prejuzgar la cuestión de los propósitos reales del presupuesto. La expresión "finanzas estatales" es preferible a "finanzas públicas" (y "sector estatal" a "sector público", etc.) precisamente porque debe aun investigarse en qué medida son "públicas" las transacciones reales y financieras que tienen lugar en el sector estatal. Por ejemplo, muchas de las denominadas inversiones públicas son simplemente formas especiales de inversión privada.
- 4/ Rudolf Goldscheid, "A Sociological Approach to the Problem of Public Finance", reproducido de la traducción en Richard Musgrave y Alan T. Peacock, eds. Classics in the Theory of Public Finance (Nueva York, 1958); Staatssozialismus oder Staatskapitalismus (Viena-Leipzig, 1917); Socialisierung der Wirtschaft oder Staatsbankrott (Leipzig-Viena, 1919).
- 5/ Joseph Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", reproducido en International Economic Papers, N° 4 (1954), p. 7. Schumpeter tenía grandes expectativas respecto de la corriente principal del pensamiento económico (los economistas ortodoxos o burgueses). La sociología fiscal ha sido siempre importante en la tradición marxista. Marx mismo escribió largamente sobre el tema. Por ejemplo, compárese la conclusión de Marx de que "la lucha impositiva es la forma más antigua de la lucha de clases" con la afirmación del marxista inglés contemporáneo John Eaton de que "los gastos estatales son (...) innecesariamente el campo de batalla de los intereses de clase".

12/ No hemos presentado una teoría de la relación entre la inversión y el consumo privados para el corto ni el largo plazo. Tampoco hemos desarrollado en detalle los movimientos dialécticos entre los distintos tipos de gastos gubernamentales. Consideramos, brevemente, los gastos para educación. Las erogaciones para educación cumplen una función doble como capital constante y variable. El sistema educativo también sustrae transitoriamente a una parte del excedente de población del mercado de trabajo. En otras palabras, el crecimiento de la educación simultáneamente absorbe el excedente de fuerza de trabajo y expande la productividad (y por lo tanto crea mayor excedente de fuerza de trabajo). En resumen, los gastos en educación crean y eliminan simultáneamente capital excedente. Cualquier estudio detallado del sistema educativo tendría que tomar en cuenta esta contradicción básica. Otra complicación ulterior surge del grado en que el crecimiento de la estructura educativa y el crecimiento del militarismo son procesos inseparables (como parece haber sucedido en Estados Unidos). Probablemente sea cierto que una de las razones por las que la educación superior subvencionada por el estado está relativamente poco desarrollada en Europa es porque los gastos militares y conexos son comparativamente reducidos.

Finalmente, puede agregarse que tanto la noción de la crisis de realización de Marx como las nociones keynesianas de crisis de demanda efectiva requieren correcciones. La razón es que la "oferta crea su propia demanda" por medios nunca soñados por la teoría económica neoclásica.

13/ La obra más representativa del pensamiento conservador es *Capitalism and Freedom* de Milton Friedman (Chicago, 1962) y del pensamiento liberal *The Affluent Society* de John Godbraith (Boston, 1958).

14/ La socialización de las utilidades consiste en la redistribución de la riqueza productiva desde el capital hacia la fuerza de trabajo, o la confiscación de las clases poseedoras por parte de la clase trabajadora. A pesar de que la riqueza y las utilidades en su conjunto no han sido socializadas, el estado se apropia de una porción de la plusvalía y la utiliza para financiar la expansión de los gastos de capital y gastos sociales. En lugar de que el capital privado "coseche" una porción de la plusvalía y la vuelque a la reproducción expandida (formación de capital neto) en una industria o corporación particular, el estado "cosecha" esa parte del conjunto de la plusvalía que apropió y lo vuelca hacia la reproducción social expandida (formación de nuevo capital social) en la industria en su conjunto. Sin embargo, el estado también se apropia de parte del ca-

pital constante y variable. Debido a que los reclamos del capital y de la fuerza de trabajo relativo a los recursos presupuestarios son procesados por el mecanismo político, rara vez hay una correspondencia de uno-a-otro entre las fuentes de financiación y los usos que se les dan a los fondos impositivos. Por una parte, los impuestos deben aparentemente conformar las normas burguesas democráticas de "equidad" y "capacidad de pago". Por la otra el carácter mixto del capital social y de los gastos sociales dificulta el desarrollo de criterios claramente definidos para identificar empíricamente los gastos estatales. Quizás la correspondencia más precisa entre las formas privada y social del capital sea el impuesto a los salarios (gravados sobre el capital privado variable, o salarios) que se usa para financiar el seguro social (una forma de capital social variable).