

## **Presupuesto Nacional: El papel del Estado es la cuestión**

Carlos Grau Pérez (\*)

En los últimos meses, a fuerza de insistencia y con la leche tibia de cada mañana, parecería que algunas afirmaciones acerca del déficit fiscal de nuestro país se transformaron en el fiel reflejo de la realidad y han servido como argumento para justificar la austeridad que se anuncia tendrá el Presupuesto Nacional. No obstante, algunas de estas afirmaciones generan dudas. Otras parecería que no se corresponden con la realidad. ¿Debería ser una prioridad el abatimiento del déficit fiscal en esta coyuntura? ¿No debería serlo la desocupación? ¿No es riesgoso apostar a una austeridad expansionista? ¿Qué nos dejaron como lección las crisis del pasado acerca del papel del gasto público en la recuperación de una recesión como la que estamos enfrentando? Las ideas reinantes son las de los que reinan.

Resulta interesante analizar la forma en que se construyen y consolidan algunos mitos en la sociedad. Al respecto se puede considerar el proceso de reproducción del hongo *Ophiocordyceps unilateralis*. Parece de ciencia ficción, pero es real. Todo parecido que se encuentre con la forma en la que se reproducen los mitos es responsabilidad del lector.

Un grupo de biólogos norteamericanos ha estudiado cómo este hongo convierte en zombies a las hormigas *carpinteras* que viven en los árboles de las selvas tropicales (1). Los hongos requieren de una cierta temperatura, porcentaje de humedad y distancia al suelo para sobrevivir y poder reproducirse. Para lograrlo, se alojan en el cerebro de las hormigas y las dirigen a la parte inferior de una hoja, donde bajo sus órdenes, la muerde con fuerza para no caer al suelo y muere. El hongo obliga a la hormiga, a llevarla al mejor lugar para reproducirse, asegurando así la supervivencia.

Hace un tiempo Donald Trump homenajeó a Ayn Rand autora de la novela *la Rebelión de Atlas*, publicado en 1957. Desde entonces este libro pasó a figurar entre los más vendidos en la historia de EEUU. En esta novela como en otras de la misma autora, entre las que destaca *El Manantial*, se resaltan las bondades del libre funcionamiento del mercado, llamando a rebelarse contra toda actividad estatal que ponga límites a la libre competencia y resaltando las virtudes del egoísmo. Según la investigadora argentina Gabriela Cerruti, *El Manantial* impactó significativamente en el pensamiento del ex presidente de Argentina, Mauricio Macri (2). Los mitos también encuentran la forma de reproducirse y sobrevivir. Puedo creer cualquier cosa con tal que sea creíble, pero prefiero no alimentar mitos.

### **¿Hay que gastar menos porque estamos en recesión?**

Determinar cuál es la naturaleza del shock que ha provocado el Covid-19 para la economía es clave, si es que se pretende diseñar una respuesta de política económica eficaz. ¿Se trata de un shock de oferta, de un shock de demanda o estamos ante una combinación de ambos? Una adecuada terapéutica requiere un buen diagnóstico. Daría todo lo que sé, por la mitad de lo que ignoro.

Es indudable que en el origen de la crisis se encuentra una perturbación que redujo drásticamente la producción en múltiples sectores de la economía nacional. Un shock de este tipo implica que la producción se reduce a pesar de que exista una demanda que permitiría a las empresas producir más de lo que están produciendo. Este es el caso típico de una sequía o de una catástrofe natural.

Las medidas de distanciamiento social orientadas a evitar la propagación del COVID-19 provocaron una interrupción programada de múltiples procesos productivos, un coma productivo inducido, por lo que parece evidente que el shock originario tuvo un componente dominante de oferta. Si a los pocos días se hubieran revertido las medidas de aislamiento, era dable esperar que la producción

hubiera vuelto a su situación inicial y que la recuperación se habría producido sin necesidad de apuntalar la demanda agregada. La actividad económica retornaría al punto inicial al igual que un resorte que se comprime y luego se libera.

El caso es que, con el paso del tiempo, la interrupción de los procesos productivos generó mayor desocupación, un uso menor de la capacidad de producción de las empresas y pérdidas de ingresos de una parte importante de las familias. Para muchas empresas, cuya producción se comercializa en el mercado interno, y para actividades que dependen del ingreso de turistas provenientes del exterior, lo cierto es que se ha configurado un shock de demanda, en algunos casos, de gran magnitud. Algo similar se puede observar cuando a una persona se le induce un coma y se le aplica ventilación artificial. En estos enfermos con respirador artificial por más de una semana, el músculo del diafragma se atrofia rápida y profundamente, lo que complica luego el retiro del respirador, y a menudo directamente lo impide y genera la dependencia correspondiente. Evitar la atrofia es fundamental entonces para evitar males mayores. El destino baraja y nosotros jugamos.

En un escenario en que se configuran este tipo de situaciones, levantar el aislamiento social, no hará que la economía vuelva a la situación anterior. Con el paso del tiempo, el tejido productivo, se ve afectado y como consecuencia, también, se deteriorará la situación económica y social de la población. En estas circunstancias, el gasto público orientado a evitar estos daños, debe considerarse como una inversión que contribuye a reducir costos presentes y futuros de la crisis. Si se emplean medidas placebo y no se logra detener el deterioro, el shock inicial de oferta, irá provocando una situación de insuficiencia de demanda. En este caso, la reversión de la crisis será más compleja. La recesión se prolongaría en el tiempo. Los cierres temporarios de empresas se volverán permanentes y el aumento del desempleo abierto y la informalidad laboral podrían trepar y mantenerse en niveles elevados por un periodo prolongado.

Si algo se puede aprender de la historia de las grandes crisis económicas, es que ante una recesión como las que están enfrentando muchas empresas en nuestro país, la recuperación de la actividad va a requerir de un impulso de la demanda. En estas circunstancias, el Estado es el único actor que se encuentra en condiciones de contribuir a la solución de la crisis, sosteniendo el nivel de actividad de la economía. Apostar a una austeridad expansiva, es riesgoso. Sería pedirle peras al olmo.

Además de impulsar la demanda, el sostenimiento del gasto público tiene la capacidad de generar mejores condiciones para que el proceso de recuperación de la actividad económica no siga la forma de la letra K. Es decir, crecimiento del PIB acompañado de una disminución del poder adquisitivo de los trabajadores y jubilados.

Una línea argumental para justificar la reducción del gasto público se basa en una idea muy simple, que se apoya en que el comportamiento de la economía a nivel agregado es semejante al de una familia. En este caso, si el gasto es mayor a los ingresos, gastar más agravaría el problema. No cabe duda que las simplificaciones son bienvenidas, pero no a cualquier precio. No cuando ellas no nos permiten ver adecuadamente la realidad. La simplicidad es la última sofisticación.

La dinámica global de la economía no resulta de la suma aritmética del comportamiento de cada uno de sus componentes. La economía funciona como un sistema complejo, en donde uno más uno no es necesariamente igual a dos. En los sistemas complejos surgen emergentes, estos no se pueden observar mirando cada componente por separado, ni tampoco, juntando las partes como si se tratara de armar un rompecabezas. El todo no es igual a la suma de las partes. Cuando el Estado gasta un peso se produce lo que en economía se denomina un efecto multiplicador. Este fenómeno es lo que antes llamamos un emergente. ¿Qué es esto? Por ejemplo, la inversión destinada a la construcción de una carretera, implica entre otros gastos el pago de salarios. Una parte de estos van a incrementar el consumo, y el aumento del consumo genera a su vez un mayor nivel de actividad, el que a su vez, trae mayor recaudación. Es decir, un peso gastado por el Estado se puede transformar en un impacto positivo sobre la economía cuyo valor es mayor a uno. En circunstancias en que muchas empresas

enfrentan restricciones de demanda, los efectos multiplicadores son más evidentes y, por cierto, más útiles para ayudar a la economía a salir de la crisis.

Lamentablemente este mecanismo no opera siempre. Al igual que es necesario para el correcto desarrollo de algunas reacciones químicas mantener el pH constante, son también necesarias ciertas condiciones para que opere el proceso multiplicador del gasto público. Si el camino es difícil es que se va en la dirección correcta.

Son condiciones propicias para que opere el efecto multiplicador, que exista desocupación (no estructural), empresas capaces de aumentar la producción sin necesidad de nuevas inversiones y bajas tasas de interés. Podemos afirmar que actualmente los astros están alineados para que opere el efecto multiplicador, siendo, por tanto, adecuado incrementar el gasto público para encender los motores de la economía. Con esta opción el combustible empleado no genera un aumento de la desigualdad, cosa que si ocurre cuando se acude como combustible a la caída de los salarios. Es ocioso aclarar que el incremento del gasto público dejaría de ser una opción adecuada si reducir el tamaño del Estado fuera el objetivo último.

### **¿El gasto público es consecuencia del despilfarro y, por tanto, hay que reducirlo?**

A veces para poder observar adecuadamente ciertos fenómenos se requiere tomar distancia. Desde la luna es fácil apreciar que la tierra no es plana. *“Pues bien, amigo -empezó Sócrates-, se dice, en primer lugar, que la tierra se presenta a la vista, si alguien pudiera elevarse por encima de las nubes, como las pelotas de doce pieles”.* (3)

Tomemos entonces como referencia las cuentas públicas de nuestro país en las últimas dos décadas, comparando la situación entre los años 1999 y 2019. ¿Qué sucedió en esos 20 años con los ingresos y los egresos públicos? Para entenderlo es ineludible emplear una sopa de números. Diría Mafalda, los políticos mucho hablan, mucho prometen, pero no hacen lo verdaderamente importante, prohibir la sopa.

En estos 20 años crecieron tanto los ingresos públicos como los gastos públicos. Los primeros se multiplicaron por 8,1, mientras que los egresos se multiplicaron por 8,3.

Pero no todos los egresos crecieron de igual manera. La información del gasto público se presenta por parte del MEF con la siguiente estructura, remuneraciones, gastos no personales, pasividades, transferencias, intereses e inversiones. De estos componentes el que creció significativamente fue el de transferencias.

El gasto en remuneraciones se multiplicó por 8,3, los gastos no personales por 7,4, las pasividades por 6,9, las inversiones por 4,6 y el rubro transferencias por 14,7.

¿Qué se incluye dentro de las transferencias? Se incluyen los subsidios públicos, por ejemplo las subvenciones a organizaciones de la sociedad civil (inciso 21 del presupuesto), y las transferencias que hace el BPS (excluidas las pasividades), como el seguro de desempleo, el pago de asignaciones familiares y los egresos del FONASA. Por tanto, el calificativo de despilfarro para referirse al crecimiento del gasto público, tiene su origen principal en el aumento del gasto público social. Ser el país con mejor distribución del ingreso de la región no es un logro que se le pueda asignar a la iniciativa privada. No es consecuencia del libre funcionamiento de los mercados.

### **¿La existencia de ineficiencia justifica la reducción del gasto público?**

De los diferentes alcances que la palabra ineficiencia tiene en el análisis económico, vamos a quedarnos con la que dice que se trata de situaciones en la que se emplean más recursos que los necesarios para alcanzar un determinado resultado. De esta definición se desprende en forma natural, que cuando existe ineficiencia, ésta se puede reducir gastando menos y manteniendo incambiables los resultados que se están obteniendo.

Pero también se desprende en forma natural, aunque esto no parece ser tenido en cuenta por los promotores de la austeridad expansiva, que existe otra forma de eliminar la ineficiencia, pero en este caso sin reducir el gasto. Esto se puede lograr aumentando la cantidad y/o la calidad de los resultados que se están obteniendo manteniendo constante el gasto. Es compartible la preocupación por reducir eventuales ineficiencias en el gasto público, aunque no parece ser éste el momento más adecuado para atacar este tipo de problemas. Para actuar en este plano, se requiere saber y no presumir acerca de las situaciones específicas de ineficiencia real. Además, no es recomendable tomar somníferos y laxantes en la misma noche. Claro que si el objetivo prioritario es reducir el tamaño del Estado, la única opción válida será siempre, y en cualquier circunstancia, disminuir el gasto público.

### ¿Qué impacto tiene reducir el tamaño del Estado?

La incidencia que tiene el Estado en la dinámica económica se puede asemejar en algunos aspectos a la que tienen los semáforos y cruces peatonales en la dinámica del tránsito. ¿Qué sucedería si estos no existieran? Los vehículos, bicicletas y peatones serían más libres para circular, tendrían que cumplir menos reglas. Las iniciativas individuales tendrían menos restricciones. Seguramente como consecuencia el tránsito sería más caótico. Basta recordar lo que sucede cuando dejan de funcionar transitoriamente los semáforos. ¿Afecta el caos a todos por igual? No. Queda claro a quién afectaría la desaparición de los cruces peatonales. Como muestra basta un botón. Las restricciones aplicadas en el tránsito pueden verse como un mecanismo que sustituye la falta de cooperación espontánea o voluntaria. Ese es uno de los papeles que tiene lo público en una sociedad y su alcance dependerá en buena medida del contenido programático del nuevo presupuesto nacional.

Las ideas que promueven sin cortapisas la apuesta a la iniciativa privada cuentan al igual que el hongo *Ophiocordyceps* con hormigas para poder reproducirse y mantenerse vivas. A veces de manera clara, como surge de la afirmación en la citada novela, *La Rebelión de Atlas*, “*Todos los códigos de la ética que intenten hacerte tragar, son sólo papel moneda puesto en circulación por timadores para despojar de sus virtudes a la gente. El código de la competencia es el único sistema moral basado en un patrón oro*” (4). Hay opiniones que es justo barrer con respeto, pero empuñando firmemente la escoba.

(1) <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/articulo/la-hormiga-zombi-431473940244>

(2) *Big Macri*, Planeta, Argentina, 2018)

(3) Diálogo platónico que se ambienta en las últimas horas de vida de Sócrates, antes de ser ejecutado.

(4) <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXxwb2xpdGlib3NlbnV1cm9wYXxneDo2YTBMN2E4NzBkMTQ1NWQ>

---

(\*) Carlos Grau Pérez | *Master en Economía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica* | Investigador del **cinve** | [cgrau@cinve.org.uy](mailto:cgrau@cinve.org.uy)