

# HACIENDA PÚBLICA

*Dr. Luis Arcila Ramirez*

## NOCIONES GENERALES

*La Hacienda Pública es una ciencia?¿*

Esta materia formula leyes que tienen vida dentro de un mundo real. Pero las leyes que regulan esta materia no son exactas como las matemáticas; su exactitud es la misma que se pretende de las leyes sociales, de las cuales hace parte la actividad fiscal. "Tales leyes y principios, como lo anota el Dr. Carlos Lleras Restrepo en sus conferencias de hacienda pública, se derivan del estudio atento de los fenómenos de la realidad, de la experiencia atesorada a través de los tiempos y se justifica su formulación toda vez que se compruebe el hecho de que dados ciertos antecedentes, se producen determinados fenómenos más o menos constantes y precisos".

Son, pues, las leyes Económico-Sociales el objeto principal de nuestro estudio.

*Noción de Sociedad.*

La noción de sociedad implica una agrupación de personas que se proponen la realización de un fin permanente y escogen los medios necesarios para la realización de este fin. La sociedad implica, pues, la existencia de los siguientes elementos indispensables para su existencia:

- a) Pluralidad de personas;
- b) Fin permanente perseguido por esas personas;
- c) Voluntad de escoger y poner en práctica los medios necesarios para la realización del fin;
- d) Principio coordinador de los esfuerzos de los asociados para la realización del fin.

#### *Noción de Sociedad Civil.*

La sociedad civil parte de la base de que un pueblo esté radicado en un territorio determinado y estén además unidos los individuos entre sí por vínculos de sangre, lengua, tradiciones, cultura, religión, y exista la voluntad de realizar fines comunes y de poner en práctica los medios necesarios para la realización de un principio superior que coordine obligatoriamente la *acción* de los asociados hacia la obtención de los fines de la comunidad.

Este concepto lo confunden con el de Nación o Estado, algunos autores.

#### *La autoridad*

El concepto de sociedad trae la necesidad ineludible de un principio superior de *dirección*, que coordine la actividad de los asociados y la dirija hacia la realización de los fines de la sociedad.

La sociedad civil tiene fines esenciales impuestos por la ley natural, o sea la coeaparación de todos sus integrantes hacia la consecución de ciertos objetivos benéficos a todos. Pero como los individuos que forman la sociedad son personas libres es de suponer que unos estarán de acuerdo con la adopción de ciertas medidas y otros las rechazarán. Surge entonces la necesidad de un poder superior que coordine las actividades y obligue a todos los individuos que integran la sociedad a que cooperen en la realización de esos fines, valiéndose de los medios compulsivos inherentes a la autoridad. La autoridad es un medio necesario para que la sociedad civil pueda realizar sus objetivos propios.

La autoridad, según la teoría democrática o del consentimiento popular (Santo Tomás de Aquino y Francisco Suárez) proviene de Dios quien la delega en el pueblo. Este a su vez, la ejerce por sí mismo, como en el gobierno directo, o designa la persona o personas que deben ejercerla, como en el gobierno representativo. El pueblo es, pues, el sujeto titular inmediato de la autoridad y Dios es el sujeto titular mediato de

ella: el sujeto titular último y supremo de la autoridad, es Dios, con fundamento en el Derecho Divino. El sujeto titular concreto e inmediato de la autoridad, es el pueblo, con fundamento en la ley natural.

No mencionaremos otras teorías referentes al mismo tema, como la del derecho divino positivo, del derecho divino natural, las contractualistas, la de la fuerza, la orgánica, etc., porque éste pertenece a la Filosofía del Derecho.

#### *Qué fines debe proponerse el Estado? ✓*

El Estado puede tener dos fines principales: 1º procurar el *perfeccionamiento* de la persona humana; tiene un *fin personalista*.

2º La realización de un ideal, objetivo distinto como sería la realización de valores culturales; en este caso tendría el estado un *fin transpersonalista*.

Las anteriores tendencias se disputan en los tiempos modernos la solución de los problemas relacionados con los fines del Estado.

En cuanto al *personalismo* se refiere, el Estado no es más que una institución jurídica al servicio de las necesidades intelectuales y económicas del hombre. En la forma práctica de realizar esos objetivos, no ha habido perfecto acuerdo. Unos consideran que esos objetivos sólo se pueden mediante el INDIVIDUALISMO; otros creen que el individualismo es incapaz de cumplir los fines mencionados, y adhieren al SOCIALISMO, y finalmente existen otros que le niegan eficacia a las citadas teorías y se deciden por una tercera: LA TEORIA CRISTIANA DEL ESTADO.

#### *Qué sostiene la teoría individualista? ✓*

Sostiene que la mejor manera de lograrse la perfección de la persona, es dejar que cada individuo luche por su propio perfeccionamiento y por la satisfacción de sus necesidades, ya que él es el fundamento y fin de todas las leyes y relaciones morales y políticas. En consecuencia, cada uno debe obrar según su propio interés, con libertad completa y sin mirar al bien de la colectividad, esto es, de las demás personas, sino del suyo únicamente. El Estado sería un ESPECTADOR, UN VIGILANTE. UN GENDARME. El individualismo político dio origen al individualismo económico, según el cual no es lícito al Estado intervenir para regular las relaciones económicas entre los particulares. Del fatalismo de las

leyes económicas dedujeron que no había mejor sistema que el de DEJAR A LA ACTIVIDAD PRIVADA QUE SE DESARROLLARA LIBREMENTE.

¿Qué sostiene la teoría socialista? √

Esta teoría aspira a que el Estado obtenga la felicidad del hombre mediante el logro de la *igualdad económica*, para lo cual considera necesario que el Estado asuma el control de todas las actividades de los hombres.

¿Qué sostiene la teoría cristiana? √

Sostiene que el Estado debe procurar el *bien común*. Para llevar a cabo su cometido no puede limitarse a ser un observador indiferente, como lo sostienen los individualistas, ni hacerlo todo como lo desean los socialistas, cuando la iniciativa particular sea incapaz de obtener su bienestar y su perfeccionamiento físico o intelectual. De acuerdo con esta teoría el Estado ayuda a hacer, colabora con los asociados. Se diferencia del socialismo porque éste sacrifica la *libertad y el derecho natural*, y del individualismo, porque en esta teoría el Estado abandona al individuo a sus propios medios o posibilidades.

“El Estado dentro de la teoría católica, observa algún comentarista, debe intervenir sin sacrificar la libertad, facilitando y estimulando en el individuo el libre desarrollo de sus actividades; defenderle su salud mediante un buen servicio público de higiene; defenderle de la miseria asegurándole mediante una sabia intervención en las relaciones entre patronos y obreros, un salario justo y suficiente para atender a sus necesidades personales y familiares; intervenir y procurarle comodidad para su vida, organizando buenos servicios de comunicación y transporte; intervenir para asegurarle su perfeccionamiento físico e intelectual, organizando un buen servicio de educación pública; ayudarle al indigente, incapacitado para ganarse el sustento de su vida, mediante la organización de un buen servicio de asistencia pública. En una palabra, lejos de ser un Estado que todo lo controla y lo dirige, se convierte en un fiel servidor de la persona humana, cooperando en todos los campos para garantizar una vida tranquila y feliz”.

“La concepción cristiana, anota el mismo comentarista, sobre los fines del Estado puede considerarse como una verdadera fuente de sabiduría política, porque en ella no tienen cabida ni el sacrificio de la li-

bertad, terrible precio que exigen los socialistas para asegurar la felicidad humana, ni el abandono absoluto de sus propios recursos como lo pretenden las escuelas individualistas”.

¿Qué dice en síntesis, la Encíclica “*Rerum Novarum*” sobre la acción del Estado?

La acción del Estado se basa en estos principios:

- 1º Para la solución integral se requieren medios de orden temporal.
- 2º La perfecta razón y la naturaleza señalan al Estado su función de gestor del bien común;
- 3º Es función del Estado dirigir la acción colectiva de los ciudadanos en la consecución de ese bien común;
- 4º El Estado debe cuidar la prosperidad de la nación en el orden material y en el intelectual, no solamente en beneficio de una clase sino para el bien de pobres y ricos.
- 5º El Estado en sus relaciones con todas las clases debe guardar las normas de la justicia distributiva;
- 6º La riqueza de una nación se debe preferentemente al trabajo, luego el Estado debe cuidar sobre todos los intereses del obrero que es el más indefenso.
- 7º El Estado debe amparar al obrero en sus derechos materiales, morales y religiosos.

¿Cómo debe actuar el Estado?

La actuación del Estado puede resumirse en estos puntos:

- a) De la misma organización del gobierno debe hacerse brotar la prosperidad pública y la de los particulares.
- b) La custodia del público bienestar es ley suprema, fin único y razón total de la soberanía que ejerce el Estado;
- c) Puesto que la autoridad viene de Dios, debe ejercerse imitándolo, ya que El gobierna con solicitud de Padre, atendiendo a las cosas individuales y a las universales;
- d) Con las leyes debe sostener y proteger la propiedad privada;
- e) Puesto que las huelgas dañan por igual a patronos y obreros debe impedir las aportando a tiempo las soluciones que puedan impedir el conflicto;
- f) Debe proteger al obrero teniendo en cuenta que los primeros bienes son los del alma o sea los del orden moral de acuerdo con la eternidad de su destino;

- g) Debe establecer el descanso dominical porque la dignidad del obrero exige el descanso y la santificación de las fiestas;
- h) Debe proteger el bien material del obrero en lo que se refiere a la duración del trabajo, a la edad y al sexo del trabajador para que no se impongan trabajos excesivos e inhumanos;
- i) En el taller debe vigilar la modestia de la mujer y la educación de los niños;
- j) El salario debe ser justo, suficiente para el sostenimiento económico y cultural de la familia;
- k) El salario debe hacer posible que el obrero pueda ahorrar algo para las necesidades del futuro;
- l) Debe dejar libertad suficiente para que las asociaciones profesionales de patronos y obreros puedan arreglar sus asuntos y mutuas relaciones;
- m) Debe facilitar el acceso a la propiedad cumpliendo con la justicia distributiva;
- n) Debe favorecer y proteger la pequeña propiedad para favorecer las relaciones sociales para la mejor explotación del suelo y el bienestar económico; para fomentar el verdadero patriotismo;
- ñ) En la distribución de cargas fiscales debe observarse la justicia distributiva y de ninguna manera debe abrumar la propiedad con injustos e insoportables tributos.

(Extracto de la Encíclica mencionada)

*Qué dice la Encíclica Mater et Magistra, de S. S. Juan XXIII?*

“El estado cuya razón de ser es la realización del bien común en el orden temporal, no puede permanecer ausente del mundo económico; debe estar presente en él para promover con oportunidad la producción de una suficiente abundancia de bienes materiales, cuyo uso es necesario para el ejercicio de la virtud, y para tutelar los derechos de todos los ciudadanos sobre todo de los más débiles, cuales son los obreros, las mujeres, los niños. Es también deber indeclinable suyo el contribuir activamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros”.

“Es además deber del Estado el procurar que las condiciones de trabajo estén reguladas según la justicia y la equidad, y que en los ambientes de trabajo no sufra mengua, en el cuerpo ni en el espíritu, la dignidad de la persona humana. A este respecto, en la Encíclica Leoniana señalan las líneas según las cuales se ha estructurado la legislación de la comunidad política en la época contemporánea; línea que como ya ob-

servaba Pío XI en la Encíclica Quadragésimo Anno, ha contribuido eficazmente al crecimiento y al desarrollo de un nuevo y nobilísimo ramo del derecho, a saber el derecho laboral”.

✓ *Cuáles son las principales teorías transpersonalistas?*

De acuerdo con estas teorías, el Estado y los particulares deben funcionar o ponerse al servicio de un IDEAL OBJETIVO que se encuentra más allá de ellos. Son instrumentos movilizados para la realización de un valor ideal, que radica en el campo de la cultura.

Las principales doctrinas transpersonalistas son: EL FASCISMO, que exaltó la idea de NACION; EL NACIONAL SOCIALISMO, que glorificó el ideal de RAZA y el COMUNISMO, que está orientado por el ideal de CLASE SOCIAL. Todos estos sistemas sitúan por encima de la persona y el Estado, un *ideal diferente* y se colocan incondicionalmente a su servicio. El perfeccionamiento de la persona poco les interesa, o mejor, tiene importancia en cuanto contribuye al triunfo del ideal que se han propuesto.

✓ *Derechos y deberes del Estado frente a los asociados.*

El Estado tiene fines propios para cumplir con los asociados, es decir, tiene deberes ineludibles que comprometen su existencia, tendientes al bienestar temporal de ellos. Pero existe, como es natural, el derecho correlativo de parte del Estado frente a los asociados, de exigirles los MEDIOS ECONOMICOS suficientes para poder cumplir sus deberes. Surge entonces el PATRIMONIO COLECTIVO O PUBLICO, E INGRESO DE IGUAL CALIDAD, que le permiten llevar a cabo una ponderosa tarea en beneficio de un grupo social determinado.

La recaudación, administración e inversión de esos fondos, están sujetos a ciertos principios generales que deben ser estudiados. Entonces la definición de Hacienda Pública.

*Qué es Hacienda Pública desde el punto de vista científico?*

“Es el conjunto de reglas y principios que determinan la manera de constituir, administrar e invertir el patrimonio público”. (E. Jaramillo).

La definición es comentada por su autor en estos términos:

“En la constitución del patrimonio público, la Ciencia Fiscal estudia la manera de formarlo, analizando detalladamente las distintas fuentes

de ingresos que comprenden el Tesoro o el Erario público, así de aquellos que emanan de los bienes de la comunidad misma, como de los que provienen del tesoro de los particulares. En la administración del expresado patrimonio, la ciencia fiscal estudia la organización que debe darse al manejo y recaudación de los dineros públicos, señalando las normas para que aquellas funciones desempeñen con la mayor eficacia, equidad y economía. Y por último en la inversión de los fondos públicos, dicha ciencia establece los principios fundamentales de los gastos comunes a fin de que aquéllos se decreten y se realicen en forma tal y en tal cuantía que correspondan debidamente a la satisfacción de las necesidades colectivas dentro de las conveniencias económicas de la respectiva entidad política”.

✓ *Qué diferencia existe entre la economía de las Entidades públicas y la de los particulares?*

Entre las diferencias principales se pueden anotar las siguientes:

1ª) En la economía privada se procura el bienestar de un reducido número de individuos; en la pública se tiende a la satisfacción de necesidades de la colectividad política, cuyo radio de acción es mucho más amplio;

2ª) En la economía privada se satisfacen, en primer término, necesidades de carácter material, como alimentación, habitación, vestido, etc. y en segundo lugar, se atiende a necesidades de carácter inmaterial, como educación moral, intelectual y estética. En la economía pública, ocurre lo contrario: primero se atiende a las necesidades inmateriales, como defensa exterior, orden interno, administración de justicia, etc. y en último término a las necesidades materiales como obras públicas, fomento de industrias, etc.

3ª) La economía de las personas particulares, por ser la vida de las personas naturales muy limitada, contempla períodos muy cortos. En la economía pública, por ser indefinida la existencia de las Entidades públicas, se encuentran actuaciones que comprenden períodos largos o indefinidos.

4ª) La persona privada consigue las cosas que necesita mediante la libre contratación, dentro de una libre competencia. En la Economía Pública se actúa algunas veces por este medio, pero además se emplean otros que están vedados a los particulares como monopolios fiscales, impuestos, derechos u honorarios etc.

5ª) En la economía privada, la actividad se encamina hacia el *lucro efectivo*, en la economía pública no se busca lucro pecuniario, sino servicios eficientes para los asociados;

6ª) En la economía privada es fácil fijar la utilidad o pérdida que ha dejado un negocio. En la economía pública no es posible fijar con precisión en cada caso la utilidad o rendimiento líquido de las erogaciones que se hacen;

7ª) En la economía privada, los ingresos provienen de una o pocas rentas. En la economía pública los ingresos deben provenir, por obvias razones, de una multitud de rentas;

8ª) En la economía privada, es indispensable que el individuo amolde los gastos a las entradas. En la economía pública el Estado debe, por lo general, acomodar las entradas a los gastos necesarios. Este principio no puede aplicarse en forma absoluta, porque conduciría al absurdo. Si el problema pudiera reducirse a confeccionar una lista de necesidades y otra de ingresos, los Estados no tendrían ningún problema. Pero las cosas no son tan sencillas. Después de terminar la lista de necesidades debe pensar el gobierno en las necesidades económicas del país, es decir, cuántos millones podrían aportar los asociados para el período fiscal siguiente (Clasificación de E. Jaramillo).

*Relaciones entre la economía privada y la Hacienda Pública.*

Entre las dos especies existen diferencias, pero también existen relaciones estrechas. “El príncipe debe recordar, anota el profesor Esteban Jaramillo, que la riqueza de sus súbditos es el fundamento real de la prosperidad de las finanzas de aquél. La situación económica del país, el estado de sus industrias, el desarrollo de sus riquezas, la prosperidad de su comercio, son circunstancias que influyen de manera definitiva en la organización fiscal, pues poco o nada puede obtener el Erario de los asociados, si el tesoro de éstos se encuentra en estado de penuria. Por otra parte, el ejercicio de la actividad financiera puede tener hondas repercusiones en la situación económica del país: los fuertes impuestos tienden a producir el desaliento en las industrias, la inmovilización de la propiedad, la limitación de los consumos o la mala distribución de la riqueza; las emisiones de papel moneda inflan el *numerario* nacional y hacen subir los precios; las operaciones de crédito influyen en la circulación de la riqueza y en el costo de la vida; los derechos de aduana afec-

tan favorable o desfavorablemente las industrias nativas; los monopolios oficiales impiden o embarazan la libre competencia”.

#### ✓ *Ciencias auxiliares de la Hacienda Pública.*

El autor citado dice que entre las ciencias auxiliares están “La historia Fiscal, la Legislación Fiscal Comparada, la Estadística, la Contabilidad y las ciencias sociales en general. La Historia Fiscal nos da a conocer los resultados de las instituciones financieras al través de los siglos, la evolución histórica de los sistemas rentísticos de los gastos públicos y las influencias que han tenido en el adelanto, estancamiento y progreso de los pueblos, las aplicaciones prácticas de aquella ciencia. La Legislación Fiscal comparada nos enseña la manera como los principios de dicha ciencia se han traducido en mandatos de la potestad sobearna. La Estadística reduce a números la situación económica de los países; su población, su riqueza, sus rentas, el estado de su comercio, en una palabra, los factores esenciales de su capacidad fiscal. La Contabilidad Oficial hace ver la situación en cada período fiscal de los ingresos y egresos públicos, y es la norma segura para conocer los resultados prácticos de los presupuestos de rentas y gastos, es decir, del último balance de la política financiera del Parlamento y del Gobierno. Por último, todas las ciencias sociales son auxiliares de la Ciencia Fiscal, porque los principios de ella están llamados a tener aplicación práctica en la sociedad civil y política de los hombres, que es el objeto de aquellas disciplinas”.

#### *Incremento del estudio de la Hacienda Pública en los últimos tiempos.*

En el siglo pasado y en lo que va corrido del presente, el estudio de esta materia ha adquirido una importancia excepcional, por estas causas: aumento constante de las necesidades públicas, desarrollo considerable de la riqueza en casi todos los países del mundo; ensanche de la misión social y civilizadora del Estado; progreso del capitalismo, que crea nuevas formas de beneficios pecuniarios, implantación de los sistemas democráticos, que intensifican la administración pública.

“A la Hacienda Pública —agrega el mencionado autor—, están vinculados todos los ramos del servicio administrativo, así en la Nación, como en los Departamentos y en los Municipios. La defensa Nal., la paz y el orden interno, la administración de justicia, el cultivo de las relaciones exteriores, la instrucción y educación del pueblo, los distintos

medios de comunicación, el tren administrativo, las empresas sociales y de la filantropía oficial, todo tiene que ver con la mayor o menor cantidad de dinero necesario para que aquellos servicios correspondan al fin primordial de toda organización política, que consiste en procurar a los hombres la mayor suma posible de bienestar sobre la tierra”.

#### ✓ *Característica de la Hacienda Pública en los tres últimos períodos de la humanidad.*

En primer lugar tenemos la *Hacienda patrimonial* de la Edad Media, en que el dominio del suelo era el signo característico de la autoridad política y el príncipe lo explotaba como cosa propia; era una Hacienda en que como dice Fustel de Coulanges, “la monarquía feudal no tenía sino rentas señoriales; no tenía rentas reales; sus recursos consistían únicamente en lo que se llamaba su dominio; *La Hacienda regalística*, correspondiente a las grandes monarquías absolutas y de derecho divino, en las que las necesidades públicas se confundían en cierto modo con las del monarca y de las clases características, que gozaban de especiales privilegios o regalías y la noción del impuesto se confundía con la expoliación; y por último la *Hacienda Tributaria*, derivación del moderno régimen representativo, en que la soberanía reside en la Nación y de ella emanan por el ejercicio del derecho electoral, los poderes públicos que ordenan los gastos e imponen los tributos. Por esta razón no son mirados hoy aquellos gravámenes como imposiciones dictatoriales de una autoridad extraña al pueblo y reñida con sus intereses, sino como exigencias hechas a la sociedad por sus genuinos representantes, para atender al gobierno de todos y para todos” (Pág. 7 Esteban Jaramillo).

#### *El estudio de la Hacienda Pública comprende cuatro clases de investigaciones.*

A) *Investigación Abstracta.* Corresponde a la Ciencia pura y por consiguiente, busca las primeras causas y analiza los principios generales y constantes que rigen la economía de las entidades públicas.

B) *Investigación Histórica.* Observa el curso de las instituciones fiscales a través de los tiempos, y descubre a la luz de las enseñanzas de la historia, los beneficios o daños que han traído consigo.

C) *Investigación Política.* Busca la manera más conveniente de aplicar a la vida real, y las circunstancias de lugar y de tiempo, los principios de la ciencia pura, procurando, con la adaptación de aquellas cir-

cunstancias que la realización de las leyes generales se efectúe de manera armónica con los intereses económicos y sociales de la entidad respectiva.

D) *Investigación Legislativa.* Que traduce en ordenaciones de la potestad soberana —leyes, ordenanzas, decretos, acuerdos—, los principios de la ciencia pura y las enseñanzas de la política fiscal. (Clasificación de Esteban Jaramillo pág. 8).

*La Hacienda Pública y la política interior están estrechamente relacionadas.*

Una buena política es la garantía y la protección de todos los derechos, el ejercicio de la justicia distributiva, la imparcialidad oficial en la lucha de los partidos, el obedecimiento a la constitución y a las leyes, el respeto por las obligaciones del Estado y el empleo de los hombres capaces en los negocios públicos. Si así se obra, se propicia el desenvolvimiento económico, para la ordenada marcha de las finanzas públicas y para consolidar el crédito del país. Una mala política, sería todo lo contrario, y los efectos serían igualmente contrarios, según opinión del mencionado Dr. Jaramillo.

*Influencia de las ideas y teorías políticas sobre la Hacienda Pública.*

Montesquieu en *El Espíritu de las leyes* dijo que “El mayor o menor grado de libertad política, la mayor o menor autonomía del Parlamento, la extensión o limitación de las funciones del Estado, la forma centralista o federal del Gobierno, todo ello trasciende a la organización de la Hacienda Pública”.

#### DISTRIBUCION DE FUNCIONES E INGRESOS ENTRE LOS DISTINTOS ENTES PUBLICOS

*A qué entidades se refiere la Hacienda Pública?*

La Hacienda Pública no solamente se refiere a la Nación, sino que comprende también los Departamentos y Municipios.

Dentro del Estado existen entidades administrativas, más o menos autónomas, que participan en el ejercicio del poder público. La gestión fiscal no corresponde exclusivamente a la entidad central. Los Departamentos, Municipios, Estados Federales, Provincias, etc., tienen deberes

para cumplir y necesitan los medios económicos para su realización. Es preciso que existan normas claras que deslinden las obligaciones y derechos de las diferentes entidades públicas, porque es del caso observar que las entidades secundarias prestan servicios públicos, hacen desembolsos, tienen empresas propias, contraen deudas, elaboran presupuestos, etc. En una palabra, ejercen la actividad fiscal en forma similar a las entidades centrales, aunque no en forma idéntica, porque la índole misma de tales entidades marcan diferencias fundamentales con las primeras. Sin embargo, todas en conjunto —entidades centrales y secundarias— persiguen idéntico fin: el bienestar de los asociados, razón por la cual es preciso establecer entre ellas la debida coordinación.

*Existe jerarquía entre las entidades centrales y las secundarias?*

Entre las entidades públicas existe diferencia territorial en cuanto a extensión (tendrá mayor el ente central, le seguirá el Departamento y luego el Municipio). Respecto al número de habitantes, ocurrirá igual cosa. Además debe tenerse en cuenta que no son entidades independientes. Entre ellas debe existir coordinación y armonía, mediante la observación del principio de Jerarquía, en relación con la justicia y el bien común. Existe una subordinación racional, que permite conservar el orden y encaminar la acción oficial hacia el bien efectivo de los asociados.

“La distribución de los ingresos y de los gastos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos seccionales o locales, la naturaleza de la extensión de los servicios que cada uno presta y la mayor o menor autonomía fiscal de éstos últimos —anota el Dr. Esteban Jaramillo—, dependen de las condiciones políticas, económicas e históricas de los distintos países, y muchas veces, aún dentro del mismo país, hay diferencias sustanciales entre el régimen administrativo y financiero de los grandes centros urbanos y de los pequeños distritos. Mas si no es posible sistematizar por completo los principios que deben regir en las haciendas secundarias, si pueden establecerse, con apoyo en la práctica de muchos países y en las normas fundamentales de la Ciencia de las finanzas, algunas reglas que pueden servir de guía en la organización de aquélla”.

*Normas orientadoras encaminadas a averiguar cómo se distribuyen las funciones entre la Entidad Central y las Secundarias.*

Las normas orientadoras, para saber cómo se distribuyen las funciones entre el Ente Central y los Entes secundarios, lo mismo que los

ingresos, requieren una diferenciación previa, de la actividad fiscal de cada una de tales entidades: 1ª) Como ya se dejó establecido entre las distintas entidades debe existir coordinación y armonía y ésto sería imposible si no se estableciera la conveniente jerarquía. El Estado es la entidad suprema; le sigue el Departamento y luego el Municipio. (sistema colombiano). Como consecuencia de lo anterior, las entidades secundarias deben organizar sus finanzas de manera que no lesionen los intereses de las entidades superiores.

Antes de adoptar medidas fiscales, deben realizar un estudio de las normas legales que rigen la economía de los entes jerárquicamente superiores, con el fin de constatar que la nueva medida no las contraríe, ni se oponga a ellas.

2ª) Los servicios que la entidad central presta a los asociados son de carácter general, inmaterial, indivisible, etc. y tienen la particularidad de ser de competencia exclusiva, como son los servicios de defensa exterior, orden interno, administración de justicia. Los entes secundarios —Departamentos, Municipios—, atienden servicios menos inmateriales generalmente divisibles en sus costos y más particulares, a fin de que se amolden a las condiciones de localidad. Estos pueden fundar empresas para vender servicios a precios públicos y obtener tasas de importancia. Pueden beneficiarse en ciertos casos de rentas provenientes de precios puramente privados, establecer contribuciones, cobrar derechos u honorarios, y ciertos impuestos especiales. Con tales rentas suelen atender a sus gastos ordinarios —sostenimiento de oficinas y empleados—, luego emprender obras de saneamiento, higiene, pavimentación, etc., obras que por beneficiar directamente a particulares, puede originar una repartición de costos entre los beneficiados y los contribuyentes.

#### *Normas o principios diferentes rigen la Hacienda de los Departamentos y Municipios.*

Pero no se puede confundir o identificar la Hacienda del Municipio con la del Departamento. Cada entidad tiene sus características propias y debe gozar de rentas independientes para poder cumplir sus fines propios. La mayor o menor importancia de los ingresos de las entidades públicas depende del mayor o menor número de funciones que deba cumplir, todo en armonía, como es natural, con la efectiva capacidad económica de los asociados. De tal suerte que en todo país debe realizarse una distribución de funciones entre las distintas entidades públicas, consultando la división del trabajo, y la naturaleza de tales funciones. Así, se

trata de un servicio general e indivisible, que aproveche a toda la comunidad, como el relacionado con la defensa nacional, el orden público o la administración de justicia, debe ser prestado por el gobierno nacional. Si se trata de un servicio que aprovecha a un conglomerado social superior a un municipio y menor que la nación, debe ser prestado por el Departamento. Y si el servicio aprovecha al grupo social que integra el municipio, el servicio debe tener este carácter.

#### *Norma orientadora del Doctor Jaramillo.*

“Cada servicio debe prestarse por la entidad administrativa que se halle más en contacto con la necesidad a que ese servicio corresponde y mejor capacitada para satisfacerla. De acuerdo con esa norma, serían servicios departamentales por ejemplo, las vías públicas intermunicipales, la policía seccional —en caso de que exista—, ciertas relaciones entre los distintos municipios, etc. Serían servicios municipales, entre otros, el alumbrado público, la higiene local, la pavimentación, el embellecimiento de las ciudades, los mercados públicos, las pesas y medidas, la reglamentación del tráfico, el régimen de los cementerios, etc.

## CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

### *Breve Historia.*

En las sociedades primitivas, los entes locales tenían una posición preponderante sobre la entidad central. Así ocurría en Roma y Grecia. El Imperio Romano acabó con este sistema y estableció una centralización absoluta, con el fin de fortalecer el Ente central y atender a sus conquistas o defender la integridad patria de los enemigos extraños. Durante la Edad Media se nota una reacción favorable hacia el Gobierno local. Pero luego se inicia un movimiento centralista, determinado por razones obvias, el cual afectó a Italia, Francia y otros países europeos.

### *Razones que existieron en favor de la centralización*

1ª) Pos las necesidades de la guerra. Por el peligro que podían representar actitudes de países extraños, era necesario unificar el conglomerado social alrededor de un ideal, sacrificar la entidad local y pensar en la nación entera.

2ª) La conveniencia de darle unidad y coordinación a ciertos servicios, para poderlos prestar en forma técnica y económica.



3ª) Las excelentes comunicaciones que nos presenta el mundo moderno hacen menos urgente la existencia de administraciones seccionales. Los asociados de los cuatro puntos cardinales pueden comunicarse con las autoridades centrales sin gran dificultad y a costo mínimo.

#### *Razones que exponen los partidarios de la descentralización.*

Para que exista la descentralización administrativa es requisito indispensable, que la ley señale un campo propicio de acción a los Departamentos y Municipios y que tengan autonomía suficiente, derivada de un mandato popular. En Colombia donde las Asambleas y Consejos Municipales —corporaciones estrictamente democráticas—, tienen facultades precisas para dictar normas administrativas, se puede afirmar que existe el sistema descentralista en lo administrativo.

La Descentralización fiscal es complemento necesario de la administrativa, porque sin rentas suficientes ésta quedaría en el vacío—, y las facultades de las Entidades secundarias quedarían escritas. La descentralización administrativa supone para las entidades locales la facultad de allegar recursos y distribuirlos de acuerdo con sus propias necesidades. Por otra parte, este sistema es ventajoso porque los ciudadanos de cada localidad conocen mejor sus propios problemas, la realidad social y económica, y la índole de su sección por el aspecto fiscal. Todas estas razones y otras que sería largo enumerar, concurren en favor de la descentralización administrativa y fiscal.

#### *De cuatro defectos principales adolece nuestra organización seccional.*

- 1º La inseguridad a que están sometidas sus propiedades y rentas, varias veces confiscadas por el Estado o afectadas en forma tal que les impide prosperar.
- 2º La desviación que han sufrido las Asambleas y Consejos Municipales hacia la actividad política, hasta convertirse en órganos de oposición al gobierno, en lugar de ser colaboradores suyos;
- 3º La penuria de los fiscos departamentales y municipales, que les impide desarrollar una acción eficaz en los distintos campos que la constitución les ha señalado y que la naturaleza de su función les impone;
- 4º La falta de atribuciones de los Gobernadores y demás funcionarios que actúan como agentes directos del gobierno nacional, los cuales no pueden resolver en ninguna forma negocios en que estén intere-

sados los habitantes de las secciones, quienes tienen que acudir a la capital para ver los resultados de las más insignificantes cuestiones.

#### *Descentralización desde el punto de vista legislativo.*

El artículo 182 de la Constitución Nacional establece: “Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales con las limitaciones que establece la constitución”.

Se consagra en este precepto, el principio de la descentralización administrativa. Pero avancemos un poco más. Dice el art. 183 de la Carta: “Los bienes y rentas de los Departamentos, así como los de los Municipios, son propiedad exclusiva de cada uno de ellos y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos Departamentales ni Municipales”.

El anterior principio se complementa por el art. 184 de la misma obra:

“Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o decretos del Gobierno Nacional, o por cualquier otro título, pertenecieron a los extinguidos estados soberanos continuarán siendo propiedad de los respectivos Departamentos. Exceptúanse los inmuebles que se especifican en el art. 202 de la Constitución”.

No sobra advertir, para el perfecto entendimiento de los anteriores conceptos, que la Constitución de 1.886 adoptó el régimen centralista y acabó con el federalista. Pero tal Constitución no hablaba de rentas, porque no se podía dar derecho de propiedad sobre las rentas a los Departamentos. El Gobierno del General Reyes procuró hacer más difícil la vida a los Departamentos, lo que trajo como consecuencia, la reacción de 1.910, con el implantamiento del art. 184 de la actual codificación, para evitar futuros abusos de la Rama Ejecutiva.

A partir de la citada época, no sólo los bienes sino también las rentas pertenecen a los Departamentos.

*La Descentralización fiscal no puede ser absoluta. Debe atenderse el principio de Jerarquía entre las distintas Entidades.*

Si suponemos una descentralización fiscal absoluta, toda administración seccional debería tener potestad para crear tributos, contratar em-

préstitos y ejercer todas las funciones que correspondan a un Ente autónomo, encaminadas a realizar obras de bienestar social. Pero la descentralización no podría llegar a esos extremos, porque se desvertebraría el sistema estatal que rige en Colombia. Respecto a bienes y rentas, por ejemplo, estableció la Constitución de 1.886 que la propiedad de los Departamentos sobre bienes, derechos y acciones, está rodeada de las mismas garantías que la de los particulares. Lo que quiere decir que tales Entidades pueden tener patrimonio propio y administrarlo sin limitaciones por parte de la Nación. Esta facultad se ha querido extender a las rentas para cuya creación y manejo tendrían los Departamentos facultades descentralizadas. En otros términos: tendrían plena autonomía.

Ante esta situación le será dado al Estado limitar las rentas Departamentales o tomarlas para sí en un momento dado?

El problema se vuelve un poco complicado ante la reforma de 1.910 (Acto Legislativo N<sup>o</sup> 3 y Ley 8<sup>a</sup> de 1.909 sobre descentralización administrativa).

Al efecto dice el art. 191 de la citada codificación:

“Las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que les corresponde, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la Ley”.

Del principio anotado surge la regla, según la cual, todo gravamen debe establecerse en forma técnica y a base de autorizaciones y de limitaciones establecidas por la Ley. No debe perderse de vista el principio de la Jerarquía. Si la organización social de un país exige la existencia de entidades secundarias —Departamentos y Municipios—, no quiere decir ésto que puedan convertirse en motivo de desorden y anarquía. Todo lo contrario, su existencia se justifica como un desarrollo de los principios de organización y división del trabajo. En tales condiciones, los impuestos o tributos que decreten las entidades secundarias, deben tener en cuenta el principio de unidad tributaria, el cual constituye una garantía necesaria para los contribuyentes.

La descentralización fiscal no podría ser absoluta, en ningún caso. Debe obedecer, a un plan armónico entre el Ente Central y los Entes secundarios. Pero no debe perderse de vista que es preciso analizar no sólo la delimitación de funciones y rentas entre la Nación y los Departamentos sino también la de éstos con los Municipios y, finalmente, de los Municipios con los Cerregimientos. El mal existente es general y afecta de mayor a menor y es preciso extinguirlo con medidas radicales, como sería el elevar a cánón constitucional la disposición que señalará dis-

criminadamente las rentas de las Entidades Secundarias, con el fin de evitar abusos por parte de los más poderosos.

#### *Renta de propiedad de los Departamentos, según insinuación de los expertos Antioqueños.*

En el proyecto de los expertos antioqueños, para el Congreso de la República, se enumeraban estas rentas como propiedad de los Departamentos.

“Son rentas de los Departamentos: las provenientes de bienes, obras, empresas y servicios departamentales; el producto de los impuestos sobre masa global hereditaria, asignaciones sucesorias y donaciones entre vivos; el del impuesto de registro y anotación; el de impuesto sobre venta de cerveza, el de los impuestos de consumo de gasolina, fósforos, naipes, cerveza, tabaco nacional y extranjero, cigarrillos nacionales, licores, vinos nacionales y extranjeros, el del impuesto sobre venta de oro físico, el del impuesto sobre loterías, el de contribución de valorización por obras departamentales y el diez por ciento (10%) del producto bruto del impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto que recaudaría el Estado y entregará a las tesorerías departamentales en proporción al número de habitantes de C/Depto. Tal entrega la hará el Estado haciendo las recaudaciones. Al recibir los datos de éstas, el ministerio de hacienda y crédito público hará la liquidación y ordenará los pagos. Los Departamentos productores de petróleo tendrán además el sesenta por ciento (60%) de las correspondientes regalías petrolíferas. La Ley puede aumentar los porcentajes mencionados en este artículo.

#### *Rentas de propiedad de los Municipios, según insinuación de los expertos antioqueños.*

El mismo proyecto contemplaba para los municipios el cobro de estas rentas:

“Son rentas de los Municipios: el producto de los impuestos de degüello de ganado mayor o menor, predial, parques y arborización, establecimientos industriales o comerciales, vehículos, delineación de edificios, espectáculos públicos, avisos, propaganda y los demás que específicamente les haya asignado o les asigne la Ley, así como la participación del treinta por ciento (30%) en las rentas departamentales de masa global hereditaria, asignaciones sucesorias y donaciones entre vivos; registro y anotación, cerveza, tabaco nacional y extranjero, cigarrillos na-

cionales y extranjeros, licores, vinos nacionales y extranjeros, y porcentaje del producto bruto del impuesto sobre la renta y complementarios. La Asamblea por medio de ordenanzas fijará la base y el sistema de distribución de esta participación del treinta por ciento (30%) entre los municipios del Departamento. También es renta municipal el producto de la contribución de valorización por obras municipales en los municipios autorizados por la ley para cobrarla.

Estas insinuaciones no han sido atendidas hasta ahora, a pesar de haberse presentado al congreso hace muchos años. Es conveniente agregar que, desde 1.952 reclama Antioquia sin éxito alguno el diez por ciento (10%) del producto bruto del impuesto sobre la renta y sus complementarios, porcentaje que representa apenas la tercera parte del concedido a los Departamentos de Bolívar y Córdoba.

#### *Supresión de los Departamentos.*

Eminentes colombianos han planteado el tema de estudio referente a la posibilidad de suprimir los departamentos, como una solución adecuada a muchos problemas, tesis que sería incluida dentro de una reforma administrativa. Entre otros, el Dr. Tulio Enrique Tascón, el Doctor Carlos Hilguín y el Dr. Eustorgio Sarria han defendido tal tesis.

A los anteriores pueden oponerse los que sostienen la tesis contraria, entre los cuales sobresalen Pedro María Carreño, José Joaquín Castro Martínez, Alfredo Constaín, Antonio José Montoya, Carlos H. Pareja, Francisco de Paula Pérez, Luis Carlos Sáchica Aponte, Diego Tobón Arbeláez y Jaime Vidal Perdomo.

#### *Argumentos en favor de la subsistencia de los Departamentos.*

Dice al respecto Alvaro Copete Lizarralde: "De entre los copiosos argumentos que se presentan en favor de la subsistencia del organismo departamental sería conveniente destacar dos que puntualizan con exactitud el problema. "Si para la mejor obtención de los fines del Estado, dice Tobón Arbeláez, se precisa la descentralización, como me parece ser teóricamente exacto, no puede decirse que los medios que el Estado emplee para realizarla no corresponden a la realidad, la cual consiste en que la administración centralista no satisface las necesidades del Estado, por lo que éste tiene que establecer entidades autónomas que satisfagan las necesidades que sin ser generales, comprenden más de un municipio". Por otra parte, Jaime Vidal, anota con razón que la supresión de

los departamentos no pasa de ser una ilusión de biblioteca", porque ningún país puede marchar al impulso de mil y más grupos de intereses sueltos, diseminados en todos los rincones del territorio. Es necesario que exista un poder de coordinación, poder que imponga la supremacía del interés general sobre el de parroquia, y ese poder lo tienen los Departamentos, porque es imposible que se ejerza desde la capital de la República".

"Estos argumentos cobran, si ello es posible, mayor fuerza al examinar la realidad histórico-política de la estructura de los diversos estados contemporáneos. En Latinoamérica, no existe uno sólo, ni los de menos extenso territorio, que no tengan organizado un ente intermedio entre el Estado y el Municipio. Otro tanto puede predicarse de los Estados Europeos en los cuales existen, en todas éstas entidades intermedias, con mayor o menor grado de autonomía, con la sola excepción de los Estados minúsculos como Andorra y Mónaco".

#### *Necesidad de una Reforma del régimen Departamental.*

El autor mencionado, Dr. Copete Lizarralde se expresa de la siguiente manera: "Admitida la necesidad sociológica y técnica de la existencia de los departamentos, debemos analizar si la estructura constitucional que nos rige y el desarrollo legislativo que ella ha tenido satisface las necesidades de una administración técnica".

"Siendo el Departamento un vehículo de la descentralización territorial, es obvio que su existencia no puede producir desmedro de la descentralización municipal, que en fin de fines viene a realizar la más cabal forma de descentralización local. Dentro de un país plenamente desarrollado en sus núcleos municipales el papel del Departamento vendría a reducirse al coordinador de las administraciones locales, pudiendo entonces asumir con más eficacia el rol de instrumento desconcentrador de las funciones nacionales. Obviamente dada la situación de penuria municipal, tan impresionantemente destacada por Eduardo Santa en su sagaz estudio sobre este tema, no puede pensarse hoy en Colombia en disminuir a los Departamentos ciertas funciones de administración local. Pero lo que sí es indispensable es hacer realidad la previsión contenida en el art. 198 de nuestra codificación constitucional, de establecer diversas categorías de municipios en relación con su desarrollo socio-económico. Con el fin de acelerar el proceso de descentralización municipal podría pensarse en reformar el ordinal 7º del artículo 194 de la Carta, que confiere al Gobernador la función de revisar los actos muni-

cipales en forma indiscriminada, sin tener en cuenta su mayor o menor desarrollo" (Revista Derecho Positivo N° 43 pág. 106).

— *Puntos básicos de la Reforma.*

El autor mencionado insinúa una reforma que se concreta en los siguientes puntos:

“PRIMERO: La división del territorio en Departamentos corresponde no sólo a claras razones sociológicas, sino a evidentes necesidades administrativas, reconocidas por la casi totalidad de los Estados contemporáneos.

“SEGUNDO: Es necesario hacer una reforma sustancial del régimen departamental vigente, que no corresponde en su estructura jurídica a la finalidad de realizar una eficaz descentralización administrativa, primordialmente por la obsolescencia de sus normas;

“TERCERA: Como bases generales de la reforma del régimen departamental pueden señalarse los siguientes puntos:

a) El Departamento debe ser un órgano más activo de descentralización de las funciones nacionales;

b) Debe preverse un sistema de autonomía municipal, mediante el cual los núcleos municipales que vayan adquiriendo conveniente desarrollo demográfico, cultural y económico, puedan asumir plenamente la administración de los intereses locales;

c) El Departamento debe estar dotado de eficaces funciones coordinadoras de los intereses locales, pudiendo promover y dirigir asociaciones de municipios para satisfacer determinada clase de intereses comunes a ellos;

d) Debe señalarse una delimitación exacta entre la competencia departamental y la de las corporaciones autónomas regionales. (Tesis propuesta al primer seminario de Reestructuración Jurídica, social económica y de Planeación de Cundinamarca”).

*Qué se ha logrado respecto a descentralización administrativa?*

La fórmula de Rafael Núñez de centralización política y descentralización administrativa, no ha tenido vigencia en Colombia. La centralización en nuestra República ha sido un mal crónico. No obstante, en los

últimos tiempos, algo se ha logrado. El Decreto N° 2703 de 1.959 contempla la delegación de funciones del Gobierno Central en los Gobernadores, con base en el artículo 135 de la Constitución Nacional. La delegación fue para estos objetivos:

- 1º Adjudicación de terrenos baldíos;
- 2º Concesión de bosques nacionales;
- 3º Concesión de fuerza hidráulica y merced de agua de uso público;
- 4º Permiso para extraer piedra, arena, cascajo, etc. de los lechos de los ríos y agua de uso público y de las playas marítimas;
- 5º Tramitación de Concesiones y permisos de explotación de minas de la reserva nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de este Decreto;
- 6º Licencia para utilizar las calles, plazas, vías públicas y demás bienes nacionales de uso público;
- 7º Licencia para la instalación y funcionamiento de redes telefónicas privadas;
- 8º Adjudicación de becas;
- 9º Registro de títulos de enseñanza secundaria, universitaria y normalista, clasificación de maestros en el escalafón; revalidación de materias; licencias para el funcionamiento de establecimientos de enseñanza secundaria; e inspección de la instrucción pública nacional;
- 10º Nombramiento de algunos empleados o funcionarios nacionales y de representantes o delegados del Gobierno en institutos oficiales o semioficiales, con sede en el Departamento;
- 11º Control del servicio público o transporte terrestre;
- 12º Fijación de la clase y cuantía de la caución que se debe prestar para la circulación de las publicaciones periódicas;
- 13º Tramitación de los denuncios y clasificación de bienes ocultos de propiedad de la Nación;
- 14º Tramitación y reconocimiento de personería jurídica a las entidades a que se refiere el Decreto N° 1326 de 15 de Septiembre de 1.922;

- 15º Tramitación del registro de la propiedad intelectual e industrial;
- 16º Reglamentación y vigilancia de la inversión de los auxilios nacionales a los Departamentos y Municipios”.

*Qué se ha logrado en lo referente a la descentralización fiscal?*

Ninguna conquista han logrado las secciones en cuanto a descentralización fiscal. La pobreza de los Departamentos y Municipios es algo alarmante en nuestro país. Los primeros viven de las rentas que provienen de los vicios y de otras de menor importancia. No se ha logrado una reestructuración de las rentas entre las diferentes Entidades Públicas. En lo que respecta a Antioquia tenemos:

Nuestro Departamento tributa el 20.2% de los Impuestos Nacionales, tiene el 13.5% de la Población de Colombia y el 10.5% de la superficie de los Departamentos Colombianos, y no obstante estas circunstancias en el Presupuesto de 1.964, recibió este trato inadecuado e injusto, es decir, el mismo que viene recibiendo desde hace muchos años. Basta consultar las cifras en el presupuesto para constatar en los ingresos y gastos esta dolorosa verdad.

## DESCENTRALIZACION TECNICA

*En qué consiste la descentralización técnica?*

Fuera de la descentralización administrativa y fiscal, en los Estados se encuentra otra muy importante: la Descentralización Técnica. En este caso no se hacen consideraciones regionales o territoriales, sino meramente técnicas. La estructura estatal tiene que ir variando de acuerdo con el progreso de los pueblos y con el aumento de las necesidades. Ante la insuficiencia de la acción de las entidades públicas, en bien de los asociados es preciso apelar a la técnica particular algunas veces, en procura de un éxito probable y en otras, se solicita la colaboración del capital privado, para fundar servicios de origen mixto, que vaya a beneficiar a la sociedad o a solucionar sus problemas.

*Cómo se inició el movimiento en Colombia?*

En Colombia, se inició el movimiento descentralista, por el aspecto técnico, como una justa reacción contra los excesos que provocaron el movimiento cívico del 8 de junio de 1.929. Las empresas Municipales

de Bogotá llegaron al fracaso por obra de la politiquería y la mala administración. Cuando se presentó la reacción con el estado de cosas existente, fue necesario apelar a empréstitos. Estos le fueron concedidos bajo la condición de que las empresas fueran administradas por una junta directiva, independiente y autónoma, en la cual los prestamistas —que lo fueron bancos, tuvieron una representación moderadora. Este sistema hizo carrera rápidamente y hoy día, puede afirmarse con propiedad, que la descentralización ha tomado más bien este camino, es decir, el técnico, en lugar del administrativo y fiscal, que ha sido tan deseado por las secciones.

*Algunos servicios de esta clase organizados en Colombia.*

Entre los servicios organizados en Colombia con descentralización técnica, por vía de ejemplo, citamos los siguientes:

- 1º *Federación de Cafeteros*. Nació como Entidad privada, es decir, fue una asociación de productores de café. Más tarde consiguió la creación de un impuesto sobre las exportaciones del grano, el cual sería entregado a la Federación para que se aplicara a sus fines propios. Adquirió así la calidad de Entidad Semi-oficial.
- 2º *Instituto de Crédito Territorial*. El Estado Colombiano está empeñado en solucionar el problema de la vivienda. En tal virtud, por medio de este Instituto, construye casas a precios reducidos, en todos los lugares de la República, para adjudicarlas a las familias necesitadas, en condiciones de pago excepcionalmente favorables.
- 3º *Instituto de Fomento Industrial*. Dice al respecto el artículo 30 del Decreto 1157 de 1.940:  
“Con el fin de promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particular no hayan podido por sí solas desarrollar satisfactoriamente, créase por el presente Decreto una Institución que se denominará Instituto de Fomento Industrial”.  
Como se ve, fue creado con el fin de contribuir a la financiación de industrias. Es natural que el Estado procure, en los tiempos modernos, fomentar la iniciativa privada, porque así contribuye al bienestar social, y prepara nuevas fuentes fiscales.
- 4º *Caja de Crédito Agrario*. Fue creada para suministrar crédito a largo y mediano plazo, lo mismo que para suministrar crédito prendario, agrícola industrial, a partir de la crisis de 1.930.

5º *Instituto Nacional de Abastecimiento*. (INA). Procura el Estado adquirir artículos de 1ª necesidad en el sitio mismo de su producción para venderlos a precio de costo, en los lugares de consumo. No se trata de obtener utilidades o ingresos fiscales. Se procura favorecer a los asociados con precios bajos, los cuales se logran por su intervención.

Si fuéramos a citar los Institutos que se han fundado en Colombia nos haríamos interminables. Por tal motivo sólo citaremos algunos, por vía de ejemplo: Instituto de Aguas y Fomentos Eléctricos, Instituto de Fomento Municipal, Instituto de Investigaciones Tecnológicas, Instituto de Parcelaciones, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Institutos Oficiales y Semi-oficiales, Instituto Colombiano de Antropología, Instituto Colombiano de Especializaciones Técnicas (ICETEX) Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, Instituto de Asuntos Nucleares, Instituto de Medicina Legal, Instituto Indigenista Colombiano, Instituto Nacional de Canceroología, Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Instituto Nacional de Nutrición, etc.

#### *Corporaciones regionales autónomas.*

El Dr. Carlos Lleras Restrepo, citado por Copete Lizarralde, explicó los objetivos de estas corporaciones en forma muy clara:

“El concepto de aprovechamiento o desarrollo integral de las cuencas fluviales es relativamente nuevo; pero se le da cada día una importancia más trascendental. Por desarrollo integral de una cuenca fluvial, se entiende el ordenado aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la cuenca para múltiples propósitos enderezados todos a promover el bienestar humano. Pero al aprovechamiento económico del agua debe sumarse la incorporación de técnicas de diverso orden que permitan que el uso de ese recurso se haga en las mejores condiciones y con los resultados más fecundos. La experiencia enseña, además, que una determinada obra hidráulica puede servir para varios usos: generación de energía eléctrica, irrigaciones, control de inundaciones, desarrollo de la piscicultura en los embalses, recreación, dotación de agua potable, etc. La primera ventaja que hay en considerar la cuenca fluvial, o una parte determinada de ella, como unidad concreta de desarrollo, consiste en que las obras pueden planearse para múltiples objetivos con la mira siempre presente de generar aumento de productividad y una elevación del nivel de vida”.

“Frente a organismos que responden a conceptos tan modernos de administración pública, los Departamentos se encuentran limitados en su actividad por estatutos jurídicos desuetos, como que provienen del siglo pasado, ya que como lo ha señalado con todo acierto Fernando Galvis Gaitán el Código de Régimen Político y Municipal que nos rige, expedido en 1.913, es una copia casi servil de la Ley 149 de 1.888”.

Entre nosotros, tenemos, entre otras, la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la Corporación Autónoma de la Sabana de Bogotá.

Estas nuevas Entidades, que han nacido como expresión auténtica de doctrinas avanzadas, quedarían incluidas, como es natural, dentro de la descentralización técnica.

## GASTOS PUBLICOS

### *Que se entiende por gasto público?*

Se entiende por gasto público la inversión de los ingresos de las Entidades Públicas en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Desde que las Entidades Públicas existen se han causado gastos públicos, aunque con menor intensidad en los tiempos antiguos, ya que las necesidades colectivas eran reducidas, o mejor, los gobiernos no atendían sino a los gastos de guerra, para conservar la independencia y la soberanía, y a los que originaban la conservación del orden público, como la policía, la administración de justicia, etc. Algunas veces se atendía a los gastos religiosos.

### *El aumento de los gastos públicos es un fenómeno constante.*

Dice Flora, que “El fenómeno es constante en las repúblicas como en las monarquías; en los regímenes libres como en los Constitucionales y absolutos; en los Estados de tendencias individualistas, cual Inglaterra, como en los Estados de tendencias socialistas, cual Prusia, en los países Europeos como en los Asiáticos; no obstante la pobreza de éstos. Por doquiera el minotáuro de los gastos devora los ricos dones de los ingresos (cita de E. Jaramillo, pág. 25).

### *Hasta mediados del siglo XX se explicaba el aumento de los gastos.*

Hasta esa época el aumento de los gastos era más o menos normal. Pero de esta época en adelante se produjo una aceleración de crecimiento

to de los gastos públicos, que nadie fue capaz de vislumbrar. Ese aumento extraordinario, se explicaba inicialmente por los siguientes factores, según lo anota, el citado Profesor Jaramillo:

- 1º Porque en los presupuestos figuran gastos en dinero que antes se hacían en especie. Esta circunstancia, como es natural, aumentó la cifra total de los presupuestos.
- 2º Porque hubo una época en que se alteró la extensión territorial de los diferentes Estados, por las guerras de conquista y las concesiones territoriales de diversa índole. Esta modificación en el territorio implicaba mayores gastos que antes.
- 3º Porque la población aumenta, de día en día en los diferentes Estados, por motivos diversos.
- 4º Porque la riqueza individual ha crecido extraordinariamente, por obra de la industria y el comercio.
- 5º Porque el valor de la moneda ha disminuído considerablemente.

Las citadas causas justifican y explican el aumento de las cifras de los presupuestos en los diferentes países donde han operado tales causas, por lo menos hasta la mitad del siglo XX.

“En el año de 1.786 los gastos públicos de Europa se calculaban en 250.000.000 de dólares, para una población de 174 millones de habitantes; y a principios de 1.914, con una población de 452 millones, aquellos gastos se estimaron en 47.000.000.000 de pesos; de suerte que en 128 años la población europea creció poco más de dos veces y media, al paso que los gastos públicos aumentaron 19 veces. En Inglaterra, según Macaulay, el presupuesto de 1.685 era de 7.000.000 de dólares, con una población de cinco millones de habitantes, y en 1.914, con una población de 45.000.000, los gastos aumentaron 160 veces y la población sólo 9. En 1.920 aquellos gastos fueron de 56.000 millones de dólares. (E. Jaramillo pág. 26).

#### *A qué causas se debe el enorme crecimiento de los gastos públicos en los últimos tiempos?*

Entre las principales causas, tenemos las siguientes:

1º *Enorme aumento de los gastos militares.* Los Estados consideran de extraordinaria importancia la defensa exterior y la conservación del orden público. Por tal motivo, dedican una parte considerable de sus presupuestos para conseguir armamentos y prepararse para defenderse,

en un caso dado, o para atacar a los Estados rivales. Y, sabido es, por otra parte, el alto costo de los armamentos modernos. Además, los gobiernos se ven obligados a retirar un crecido número de hombres de la producción, en momentos en que están en una edad privilegiada para ello, a los cuales tiene que pagar salarios, prestaciones sociales, y alimentar y vestir. Entonces el Estado sale perdiendo por todo concepto, ya que hay un daño emergente y un lucro cesante. Pero si se mira en lo que un Estado gasta en una guerra importante, como las dos guerras mundiales que hemos pasado, la cifra es sencillamente alarmante. Sobre el particular y como un ejemplo claro de esta afirmación, transcribamos el estudio que hizo el parlamentario norteamericano, Víctor A. Berger, en 1.932, sobre el costo de la primera guerra mundial que fue minúscula si se compara con la segunda, y con lo que después se ha ido en la guerra fría, construcción de bombas atómicas, y de hidrógeno, cohetes dirigidos, viajes espaciales.

Con las fabulosas sumas gastadas en la guerra de 1.914 a 1.918 se podía haber regalado a cada familia de los Estados Unidos, Canadá, Australia, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Alemania y Rusia, una casa por valor de 2.500 dólares, con un equipo doméstico por valor de 1.000, y además cinco acres de tierra para cada casa, precio de 100 dólares. Con eso no se habría gravado la suma, sino que todas las ciudades de más de 20.000 habitantes de los mencionados países podrían ser dotadas de una biblioteca pública y un hospital por valor de cinco millones de dólares, y con una inversión de diez millones para una universidad. Aún así no se habría agotado tan enorme capital, el resto de la suma colocada al interés anual de cinco por ciento (5%) podría sostener un ejército de 125.000 profesores y 125.000 enfermeras y quedaría un sobrante para comprar toda la propiedad física de Francia y Bélgica”.

Los anteriores datos, aunque no son matemáticos, dan una idea clara de lo que invierten los Estados Modernos en la guerra y en la preparación para ella.

2º *El Estado moderno debe emprender obras de interés público.* Corresponde a las entidades públicas fomentar el progreso nacional para hacer la vida de los asociados más fácil y cómoda. Es, pues, función propia de las entidades oficiales, construir carreteras, ferrocarriles, campos de aviación, luchar por mejorar la navegación, por atender al transporte aéreo, por abrir caminos, etc. En una palabra: Establecer y mejorar todos los medios de transportes y comunicaciones, y los servicios en general, que vayan a mejorar las condiciones de vida de los asociados.

3º *Los gastos que demanda el servicio de la deuda pública.* Los Estados Modernos suelen soportar grandes deudas, obtenidas para atender los gastos de guerra, para gastos comunes, o para fundar empresas oficiales o ensancharlas, o realizar obras públicas que beneficien a la comunidad. Tales préstamos exigen el pago de un interés a los acreedores y el reembolso del capital, bien al vencimiento del plazo o en forma gradual, según las condiciones del contrato, si el empréstito es voluntario, o en la forma decretada por el gobierno si se trata de un empréstito forzoso. En todo caso, el sostenimiento de la deuda pública es un factor importante en el aumento de los gastos públicos.

4º *La misión del Estado moderno, desde el punto de vista preventivo, social y económico, es muy diferente a la del Estado antiguo.*

El Estado moderno ha asumido una intervención directa en ciertos ramos de la administración, que antes eran del exclusivo resorte del individuo o de las entidades particulares. Así, la educación, la higiene, las obras de fomento, etc., vinieron a ser de incumbencia del Estado. En tal virtud, no es extraño que las Entidades Oficiales atiendan a la fundación de Institutos científicos para combatir las dolencias humanas, a la reclusión y tratamiento de enfermos que puedan propagar el contagio, auxiliar a las víctimas de calamidades públicas, auxiliar a las industrias privadas, o explotar las empresas oficiales en forma que no satisfaga siquiera costos. El Estado Moderno, por regla general es intervencionista: Dirige todas las actividades humanas hacia un mejor desarrollo y bienestar social. Todo esto, como es natural, cuesta mucho dinero. En consecuencia, los gastos públicos deben aumentar considerablemente por este motivo.

Respecto de nuestro país, puede darse como ejemplo, el "Fondo de Fomento Municipal", que fue creado en 1.942, con el fin de desarrollar una política en cuanto a acueductos, alcantarillados, energía eléctrica, hospitales locales y escolares, actividades que no atraen la iniciativa particular.

5º *El gran mejoramiento en los distintos ramos de la administración pública.*

El Estado presta hoy día los servicios públicos con una perfección notorial, lo que no ocurría en la antigüedad. Basta observar cómo se prestan hoy los servicios de policía en los centros civilizados, el numeroso tren de empleados que demanda el servicio administrativo, la manera como se prestan los servicios de correos, telégrafos, energía eléc-

trica, agua, teléfonos, radios, televisión, etc. La tecnificación y equipos modernos de los servicios del estado cuestan mucho dinero y naturalmente, esa situación, incide en el crecimiento de los gastos públicos.

6º *La orientación democrática de los gobiernos.*

La participación del pueblo en los negocios públicos es otra causa del aumento de los gastos de las entidades oficiales. Si es verdad que los gobiernos absolutos eran muy costosos, por las cortes lujosas y el espíritu de ostentación y despilfarro que siempre los animó, también es verdad que la democracia resulta a la postre demasiado cara. En este sistema de gobierno hay más personas que toman la iniciativa de los gastos, y, lo que es peor, los representantes del pueblo, no siempre van bien orientados hacia el bien general. En la mayoría de los casos, sólo les interesa la reelección y hacia ese fin se encaminan sus acciones, aunque tengan que sacrificar necesidades fundamentales del estado, para satisfacer gastos suntuosos que contribuyen a aumentar su prestigio ante el electorado. (Clasificación de E. Jaramillo).

*Tendencia general del gasto público en Colombia.*

Esta es la de aumentar, año por año, en cantidad como lo demuestran los siguientes datos, tomados por mera vía de ejemplo:

Gastos en 1.905 .....	5.000.000.00
" " 1.910 .....	10.000.000.00
" " 1.920 .....	23.000.000.00
" " 1.930 .....	61.544.965.00
" " 1.940 .....	86.106.689.58
" " 1.950 .....	422.430.843.63
" " 1.955 .....	1.600.000.000.00
" " 1.965 .....	4.217.000.000.00

Si examinamos presupuestos de los Departamentos y Municipios, observamos idéntico fenómeno.

*Clasificación de los gastos públicos.*

Todos los autores tienden a hacerla de acuerdo con sus ideas y paíse, afirma el Profesor Aurelio Camacho Rueda, quien elabora la siguiente:



- a) Por su forma: en especie y en dinero;
- b) Con respecto al lugar: externos e internos;
- c) Con relación al tiempo: ordinario y extraordinario;
- d) Por su importancia: necesarios y útiles;
- e) Por sus efectos económicos: improductivos y productivos;
- f) Por sus objetivos: gastos de la constitución, de la administración y para la prosperidad pública”.

#### *Clasificación de los gastos públicos según E. Jaramillo.*

Se dividen, por su *naturaleza*, en absolutos o negativos y relativos o positivos. Los primeros corresponden a las necesidades colectivas *esenciales* a toda sociedad constituida, pues sin ellos es imposible la existencia del gobierno. Los segundos, son los que sin ser absolutamente imprescindibles, se satisfacen en los tiempos modernos. Pertenecen a la primera clase, las funciones *militares* (sostenimiento de los ejércitos de tierra, mar y aire) y las jurídicas (administración de justicia, policía y cárceles).

Pertenecen a la segunda clase, las funciones del Estado tendientes al DESARROLLO MORAL, INTELECTUAL Y ECONOMICO de los asociados: Determinar hasta dónde llega esta función, como anota el Dr. E. Jaramillo, es muy difícil dadas las diversas circunstancias de lugar y de tiempo y los distintos *grados de civilización* de los países modernos; pero en *tesis general*, podemos decir que el Estado ha ido tomando cada día mayor ingerencia en muchas cosas que antes eran del resorte de la iniciativa individual, y así vemos cómo interviene en impulsar y proteger las industrias, las artes y el comercio; en fomentar la instrucción pública, la higiene, la salubridad y la beneficencia; en supervigilar ciertas industrias, que han venido a ser monopolios naturales o artificiales; en establecer a favor de las clases laboriosas, el seguro de vida, contra accidentes, enfermedades y falta de trabajo, y las pensiones de jubilación; construir obras públicas y en acometer y subvencionar empresas de transportes marítimos, terrestres y fluviales. Débese en parte esta intervención del Estado al hecho incontestable de que la entidad política está en capacidad de prestar la mayor parte de aquellos servicios de manera más eficaz, imparcial y económica que los particulares, fuera de la razón fundamental ya expuesta, esto es del concepto moderno, distinto al antiguo, de la misión social, política y económica del Estado. Este, por el contrario, ha ido dejando a los particulares empresas que los gobiernos tenían antes a su cargo como baños públicos, panaderías, farmacias, alfarerías, casas de usura, bancos, etc.” (pág. 33).

2º *Según los fines a que se destinen.* Se dividen en gastos de gobierno, y gastos de administración. Los primeros se proponen satisfacer necesidades colectivas en general. Los segundos son los que se hacen en la administración, manejo y recaudación de los bienes y rentas del Estado.

Los gastos de gobierno se subdividen:

a) Gastos demandados por la constitución política y las obligaciones contractuales del Estado. Ejemplo: el servicio administrativo, judicial, legislativo, el pago de la deuda pública, las pensiones, etc.

b) Gastos para la defensa exterior y el orden interno. Ejemplo: el pago del ejército y la policía.

c) Gastos de cultura y de fomento. Ejemplo: lo que se gasta en instrucción pública, higiene, obras públicas, etc.

3º *Por los objetivos que se deseen obtener.* Se dividen en personales y reales. Los primeros corresponden al pago del personal de funcionarios y empleados, y los segundos se refieren al pago de bienes que necesita el Estado, como edificios, útiles de escritorio, etc.

4º *En cuanto a la periodicidad.* Se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros corresponden a necesidades comunes y ordinarias de la administración y constituyen renglones permanentes en todos los presupuestos. Los segundos se refieren a necesidades imprevistas, como una calamidad pública, y no figuran permanentemente en los presupuestos.

#### *Son productivos o improductivos los gastos públicos?*

Adam Smith, Juan Bautista Say y otros ingleses y franceses -citados por E. Jaramillo sostienen que los gastos que hace el Estado son improductivos. Según Dietzel y otros autores alemanes, citados por el mismo autor, todo gasto público es de suyo productivo. Según la primera opinión, el mejor gobierno es el que menos gasta; y según la segunda, la administración pública más costosa es la más favorable a la comunidad.

El autor de la cita, se sitúa en el término medio “Tiene aquí aplicación el principio clásico de los términos medios como consecuencia de la distinción hecha entre los papeles económicos del gobierno y del individuo. De esta distinción resulta claramente que no son los mejores gobiernos los que menos gastan, ni tampoco los que más dinero hacen

circular por medio de erogaciones públicas, sino los que con mayor eficacia cumplen el deber primordial de procurar el mejoramiento individual y colectivo y el progreso en todas sus formas. Entre abstenerse de gastar lo necesario para cumplir la misión fiscal y económica del Estado, y entregarse a erogaciones extravagantes, con la falsa creencia de que ellas son reproductivas, hay el término medio razonable de los gobiernos que administran con prudencia y sabiduría los caudales públicos, y los invierten con franqueza y sin prodigalidad en beneficio del país. (pág. 34).

Los gastos públicos son productivos; pero no en un sentido material o de lucro contabilizable. Son productivos en un sentido inmaterial, la mayor parte de ellos, porque producen beneficios no apreciables en dinero, pero inmensamente más importantes que el lucro material. Sin embargo, y mediante los fenómenos económicos, todo gasto público puede traer al fin y a la postre, un beneficio material. Así ocurre por ejemplo, cuando el Estado educa a uno de los miembros de la sociedad.

Por el momento obtiene un resultado inmaterial, pero ese individuo, mediante la educación recibida, se capacita para producir riqueza. Igual cosa ocurre cuando el Estado propende por la salud del pueblo. Aumenta la eficacia productiva, la cual se convierte en bienes de carácter material, con el correr del tiempo.

No debe perderse de vista que, en muchos casos el gasto público, produce beneficios materiales, contabilizables, en una forma parecida al lucro que obtienen los particulares en sus negocios.

*Requisitos para decretar un gasto público y fijar su cuantía.*

La siguiente clasificación es del Profesor Jaramillo:

1º *El gasto público debe corresponder a una necesidad real de la comunidad.*

Si se trata de una necesidad ficticia o de un capricho de los funcionarios, el gasto no se justifica. Tampoco se justifica el gasto si tiene por objeto beneficiar a una clase social, como ocurría con los antiguos privilegios aristocráticos o con ciertas obras públicas que sólo buscan valorizar inmuebles del soberano o sus agentes. Pero no ocurre lo mismo cuando se trata de beneficiar a las clases laboriosas porque el bienestar de ellas redundará en bien de la comunidad entera.

2º *El gasto debe corresponder a servicios que sólo el Estado debe prestar.*

Como más adelante se estudiará, existen servicios que sólo el Estado debe prestar, como los de defensa nacional, justicia, etc. y existen otros que el Estado debe asumir "para tutelar ciertos intereses públicos u obtener una suma mayor de utilidad pública colectiva". (Luigi Einaudi pág. 27).

3º *Los gastos públicos deben corresponder a un plan.*

Es indudable que las necesidades públicas superan a las posibilidades económicas de un país determinado. Por este motivo se hace necesario valorar las distintas necesidades para preferir las fundamentales o esenciales a las menos importantes. Algunas autoridades deben hacer esta clasificación para que la inversión pública resulte sensata.

En Colombia corresponde esta misión al Presidente de la República, asesorado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Director Nacional del Presupuesto y del Jefe de Planeación Nacional. Este último funcionario sólo interviene en lo que respecta a los gastos de inversión.

4º *Los gastos públicos deben decretarse en armonía con la capacidad económica del país.*

Los gastos públicos no deben ir más allá de la capacidad económica de los asociados. Si es verdad que todo miembro de una sociedad está en el deber moral de contribuir, en la medida de sus capacidades económicas, a los gastos del Estado, también es cierto que debe gozar de un estímulo que lo induzca a mejorar sus rentas cada día. Las cargas públicas no deben pasar de cierto límite, porque extinguiría, en corto tiempo, las fuentes de producción. El gasto público, debe decretarse con gran tino, con el fin de no desalentar la iniciativa privada.

5º *Existen en los Estados necesidades que exigen su satisfacción completa.*

Flora y Tangorra, citados por E. Jaramillo, sostienen que existen necesidades colectivas intensas que, satisfechas en parte, no dan utilidad alguna, como la defensa de una fortaleza amenazada por un enemigo poderoso. Si no se defiende en su totalidad, se pierde lo que se invier-

te en su defensa. Debe, pues, renunciarse a gastar sumas que nada beneficiarían a la comunidad.

#### 6º *Economía en la recaudación de los ingresos públicos.*

Los gastos públicos realizados en la recaudación de las rentas deben ser lo más módicos posibles, pues si absorben la totalidad o la mayor parte de ese producido, hay que prescindir de la renta, por inútil, pues sólo sirve para sostener un numeroso tren burocrático.

### EFFECTOS DEL GASTO PUBLICO SOBRE LA PRODUCCION

#### *La operación financiera causa desviación de recursos económicos.*

Dice Hugh Dalton que la operación financiera —ingresos y gastos públicos— causan considerables desviaciones de recursos económicos los cuales dejan de correr por sus cauces naturales y se dirigen hacia otros cauces determinados por la acción pública.

Los gastos públicos deben acrecentar la producción en la mayor medida posible y los impuestos deben reducirla lo menos que se pueda. Para formarnos una idea acertada acerca de los efectos que los gastos públicos tienen sobre la producción, debemos hacer una investigación paralela a la que hacemos sobre los efectos de la imposición sobre el mismo fenómeno. (producción). Entonces debemos estudiar estos aspectos principalmente:

1º Los efectos que producen los gastos públicos cuando la desviación, inversión o gasto va encaminado a mejorar la capacidad para trabajar y,

2º Efectos que producen tales gastos cuando la destinación se encamina a otros objetivos, como fuerzas armadas, administración de justicia, policía, etc., o sea gastos fundamentales para la subsistencia del Estado; para asegurar un mejor abastecimiento futuro; para mejorar el ahorro privado y público; o para promover el desarrollo económico de determinada sección atrasada.

De acuerdo con las ideas ya expuestas, el fin del Estado no es acumular riqueza ni obtener utilidades de orden material. Su fin fundamental es procurar el bienestar de los asociados. En tal virtud, los gastos públicos, por regla general, no deben producir sino servicios eficientes a la comunidad. Excepcionalmente, el gasto público representa una inver-

sión y entonces se le puede llamar productivo, en el sentido económico, ésto ocurre cuando compra equipo, edificios, etc.

#### *Efectos de los gastos públicos sobre la capacidad de trabajar.*

Los gastos públicos que se realizan con el fin de aumentar la capacidad o eficacia para el trabajo de los asociados, son aceptados por todos los países modernos. Por este aspecto son ampliamente recomendables las pensiones a la viudez, las asignaciones familiares, etc. Existen además, en muchos Estados, ciertas asignaciones en especie, también recomendables como son los servicios educativos, la asistencia médica para las clases menos pudientes, las viviendas para las clases menesterosas, aun en el supuesto de que se paguen por estas últimas “alquileres no económicos, etc. Todos estos servicios tienden a aumentar la eficacia personal en un grado mayor de lo que harían subsidios equivalentes en dinero, porque en esta forma el favorecido no puede efectuar una destinación diferente.

#### *Efectos de la destinación de recursos económicos mediante los gastos públicos.*

Bajo este título estudiamos los siguientes aspectos:

#### 1º *Gastos públicos con destino a las fuerzas armadas.*

Una gran cantidad de gastos realizan los Estados modernos, que no contribuyen al desarrollo económico colectivo. Un ejemplo claro de esta afirmación lo constituyen los cuantiosos gastos que se hacen en las fuerzas armadas, para prevenir y realizar la guerra. Se ha dicho que estos gastos constituyen “un desperdicio económico” puesto que los hombres no pueden “comer cañones ni explosivos”. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que los gastos de guerra tienen por objeto prevenir invasiones o poner trabas a ellas, o bien asegurar la victoria. En este sentido puede afirmarse que reducirían la pérdida económica que hubiera sobrevenido como resultado de la invasión o de la derrota. Y, puede afirmarse, extremando un poco las cosas, que una guerra puede traer bienestar económico a un país sobre todo cuando la contienda no puede generalizarse con el fin de justificar los enormes gastos públicos que se realizan en armamentos. Hay casos en que el “honor patrio”, “la defensa de la libertad”, “la santidad de los tratados”, determina a los habitantes de un país, a marchar hacia los campos de batalla. Pero, desde el pun-

to de vista económico, esa situación no es ambicionada para ningún país. Que lo diga la historia. Cuántos países están pagando enormes deudas originadas en un conflicto armado?

Pero no es esto sólo. En tiempo de paz se dedican muchos Estados a conseguir enormes cantidades de armamentos con el fin de prevenirse para la guerra. Cada cual quiere superar a los demás; y, en esa forma se van estimulando mutuamente, hasta que acaban por mirar esa necesidad como primordial, como un gasto público de los más urgentes. En esta forma los Estados van aumentando las partidas presupuestales con destino a armamentos, actitud que se traduce en una desviación de recursos económicos hacia actividades improductivas. Además, esa conducta armamentista trae una inseguridad psicológica, porque si los habitantes de una nación se dan cuenta de que el gobierno se está armando, que las fuerzas armadas están en completa agitación, se imaginan de inmediato que el conflicto se avecina. Por tal razón han dicho algunos tratadistas de la materia, que la seguridad no debe ser únicamente de orden material, sino también psicológica. En esta forma obraron algunos Estados en los días inmediatamente anteriores a la guerra de 1914 y a la segunda guerra mundial.

“Las fuerzas armadas para la defensa o para el ataque contra los enemigos externos —anota Hugh Dalton—, se hallan situadas dentro de la misma categoría que la policía de seguridad, los tribunales de justicia, los inspectores de establecimientos fabriles y muchas otras funciones similares. Los gastos que ellas mismas demandan serían en gran parte innecesarios si los hombres fueran un poco más prudentes, o más imaginativos, o más honestos, de lo que son. Estas clases de gastos deben ser claramente diferenciadas de aquellos otros gastos que se destinan, por ej.: a la educación, actividad ésta que siempre constituirá una necesidad, sea que ella se costee con recursos privados o con recursos públicos, y cualesquiera que fuesen los cambios que se produzcan en la conducta del término medio de los seres humanos o en su visión de las cosas.

“El ideal sería que los Estados limitaran las fuerzas armadas a una fuerza de policía internacional. Así se alcanzaría el máximo de seguridad y el mayor bienestar económico (pág. 242).

La anterior tesis es inaceptable por irreal. Los servicios esenciales a todo Estado, como son la defensa exterior, el orden interno, la administración de justicia, etc. aunque constituyen una desviación de recursos económicos hacia algo improductivo, deben ser atendidos con preferencia a cualquier otra necesidad. No debe perderse de vista que las Enti-

dades Oficiales tienen un solo objetivo: procurar el bienestar de la comunidad. No importa que el gasto no produzca utilidad material o contable con tal que el resultado, o sea el servicio prestado, sea eficiente y satisfactorio para la comunidad. Algo más: los gastos productivos o de inversión se justifica si traen en alguna forma bienestar para la colectividad. Esa capitalización que hace el estado, al invertir en algo permanente, debe estar inspirada en el principio mencionado: el bienestar de la comunidad.

Además, debe observarse que, en los países subdesarrollados es más notoria la urgencia de realizar esos gastos improductivos para mantener un ejército respetable y fuerte, una Policía eficaz y correcta, una Administración de Justicia, perfecta. Si no se atiende primero y con largueza a esos frentes, el dinero que se destine a inversión, poco o nada aprovechará, porque si carecemos de paz exterior, orden interno, recta y eficaz administración de justicia, el beneficio jamás aparecerá porque siempre estaremos a merced de los antisociales, no se respetará la propiedad ajena, y el desarrollo económico, social y moral del país, en lugar de progresar irá en retroceso.

Si no se atiende a los frentes anotados, cómo se puede salir del subdesarrollo y llegar a un desarrollo pleno?

## 2º *Destinación de recursos hacia los diferentes empleos.*

Los gastos públicos tienen repercusiones sobre la producción, por efecto de la destinación de recursos entre los distintos empleos. Ya se estudiaron los efectos de los gastos públicos realizados en las fuerzas armadas, los cuales, de paso, sea dicho, resultan similares a los que se efectúan en el mantenimiento de la seguridad del Estado y en el orden que debe regir en la comunidad. Los gastos citados son imprescindibles por cuanto comprometen la existencia misma del Estado. Pero, al realizarse, deben ajustarse al principio de la “economicidad”. Además de estas desviaciones, pueden presentarse otras de importancia, como ocurre con los subsidios o asignaciones a determinadas empresas privadas, los cuales pueden ser, en determinadas circunstancias, beneficiosos para la producción y por ende para la comunidad. *La existencia de empresas públicas que contabilicen pérdidas en cada ejercicio fiscal, cuyo déficit debe observar los contribuyentes, o la fundación de empresas de la misma naturaleza con el fin de prestar servicios a la comunidad, sin más ambición que satisfacer costos, también constituyen desviaciones importantes de recursos económicos.*

La destinación de recursos económicos, finalmente puede realizarse en *bienes de consumo* y en *servicios*, o bien *procurando un futuro de mejor producción*, a costa de los recursos presentes.

3º *La destinación de recursos económicos para asegurar un mejor abastecimiento futuro.*

Las más grandes destinaciones de recursos económicos tienen justificación para el futuro. Las instituciones económicas del capitalismo son imperfectas, por la inacción estatal frente a los problemas de la sociedad. Si los Estados no intervienen con su poder de imposición, nada se podrá hacer en favor de un futuro mejor. La previsión de las gentes resulta mínima. Los hombres no suelen pensar en el futuro y principalmente cuando el futuro es muy distante. La previsión que se realiza hoy día, hasta por las entidades oficiales, está mal dirigida, por CUANTO LA GRAN MAYORÍA DE LOS INGRESOS ESTATALES DESTINADOS A EDIFICAR EL FUTURO, SE DESTINAN A FOMENTAR EL CAPITAL MATERIAL Y SOLO UNA MINIMA PARTE VA DIRIGIDA A FOMENTAR EL CAPITAL HUMANO Y LOS CONOCIMIENTOS DE LOS ASOCIADOS. Esta práctica está inspirada en el erróneo concepto y además de sentido materialista, de que la inversión en el AUMENTO DE CONOCIMIENTOS O EN LA MEJORA DE CALIDAD DEL CAPITAL HUMANO, trae poca ganancia, lo que no ocurre cuando la inversión es puramente material. Pero esta forma egoísta de contemplar los fenómenos humanos, debe ser corregida por quienes están encargados de velar por el bienestar social, *procurando regular las inversiones a fin de establecer un prudente equilibrio entre lo que se destina para el fomento del capital material y lo destinado para el fin indicado*. Es evidente que la comunidad se beneficia mucho más cuando la inversión se hace para el mejoramiento del capital humano y para el mayor acervo de conocimientos de los asociados. Desde luego, tampoco podemos irnos al extremo contrario, y descuidar la inversión, en obras que hagan la vida de los asociados más cómoda, confortable y amena, como sería la realización de obras públicas y su conservación.

Se busca solamente un justo equilibrio en las inversiones, para que se atienda con igual celo aquellas que van dirigidas a obras materiales, y las que se encaminan al fomento del capital humano y de los conocimientos. En tal virtud, los Estados modernos procuran el incremento de la industria y el comercio de las personas privadas, en los ramos manufacturados, ganadero, agrícola, etc.; construyen carreteras, puentes, caminos,

canalizan ríos, desecan pantanos, etc. Por el otro aspecto, procuran el aumento de los conocimientos de los asociados por medio de la instrucción primaria, secundaria, profesional, especializada, técnica y procura estimular el espíritu de invención de las gentes a la vez que lucha por acabar con la desocupación de los asociados, con la implantación de bolsas de trabajo, aportes para el seguro de desocupación y con subsidios para la viudez, la orfandad, la invalidez, etc. Finalmente las Entidades Oficiales procuran una mejor salud al pueblo, a veces por medio de la medicina preventiva y otras por medio de la curativa. En estas actividades y en otras similares, todas encaminadas a mejorar el capital humano y sus conocimientos gastan las Entidades Públicas buenas cantidades de dinero en los tiempos modernos, aunque lo gastado representa una cantidad mínima de lo que debieran gastar.

En Inglaterra se ha adelantado bastante en este particular. La educación es completamente gratuita y es costeadada con ingresos comunes del Estado. Existen subsidios para la construcción de viviendas, servicios médicos gratuitos para las clases pobres, drogas baratas, vestidos y artículos de primera necesidad, etc., todo con el fin de conseguir una mayor eficacia personal.

4º *Destinación de los recursos económicos del Estado hacia el ahorro privado y público.*

Estimular el crecimiento del capital material a expensas del capital humano o a expensas de los conocimientos, es una política equívoca, que contribuirá a disminuir la producción. Pero estimular el crecimiento del capital material a expensas de consumos que no contribuyen apreciablemente al mejoramiento de la eficacia humana, es una buena política, que tenderá a aumentar la producción. Esta política consiste en sustituir el gasto, tanto público como privado, por el ahorro.

La Unión Soviética es ejemplo claro al respecto. Bajo la vigencia de los sucesivos planes quinquenales se han realizado provisiones para el futuro en enorme escala, mediante inversiones públicas.

Dentro del Estado puede efectuarse el ahorro, destinando parte de los ingresos al reembolso de la deuda pública de tipo "peso muerto" u oneroso que no tenga un activo o los cubra. Se puede realizar esta política adquiriendo capital existente en poder de particulares o procurando la creación de nuevos bienes de producción.

"El estímulo al ahorro y a la formación de nuevos capitales, puede llegar a ser una realidad, dentro de un Estado determinado, si las finanzas públicas son manejadas con habilidad".

“Proporcionar nuevas empresas con el objeto de que absorban nuevos ahorros, es una actividad tan importante como la de proveer los nuevos ahorros para mantener empresas nuevas. El volumen de las nuevas inversiones, en un período dado, no coincide necesaria e inevitablemente con el volumen de los nuevos ahorros. Precisamente esta falta de coincidencia es una de las causas de inestabilidad en el nivel de los precios, de las fluctuaciones industriales y de la desocupación. A menudo se requiere, para crear y mantener tal coincidencia, la intervención del gobierno, en parte bajo la forma de un programa de obras públicas financiadas por medio de empréstitos, y en parte por medio de la organización y control de las nuevas inversiones en las actividades privadas. Pero se pueden financiar también las obras públicas por otros medios, además del ya referido de los empréstitos. Un amplio programa de desenvolvimiento del capital público, adaptado a una orientación determinada, y finalmente por impuestos puede llegar a convertirse en una de las más fructíferas acciones dentro de la política financiera pública de las comunidades modernas. Este método ha sido empleado por numerosos Gobiernos europeos desde la guerra. La magnitud y la rapidez de la ejecución de tal programa están limitadas, no por el obstáculo que representa la tasa del interés que devenga el capital invertido, como ocurre en el caso de las obras públicas o privadas, financiadas por empréstitos, sino por la presión tributaria la cual en el caso de elevarse por sobre un determinado nivel, o demasiado rápidamente, provocará una marcada oposición en la comunidad que lo soporta”.

“Los efectos de la financiación de obras públicas por empréstitos y por impuestos difiere en varios sentidos. La financiación por impuestos sólo ocasiona una transferencia y un cambio en el uso del poder adquisitivo, más no una adición al mismo. Pero la financiación por empréstitos puede aumentar el poder adquisitivo al provocar una expansión del crédito, y en ciertas ocasiones, tal aumento es conveniente a efectos de estimular la producción. Por otra parte, debido a que cuando se financia con impuestos no se contribuye en modo alguno a aumentar el poder adquisitivo sino que tan sólo se trata de transferirlo y de cambiar su empleo, tal método puede tener la ventaja, sobre el de la financiación por empréstitos de servir de instrumento para reprimir una expansión financiera poco saludable. (Hacienda Pública de Hugh Dalton, pág. 252).

5º *Destinación de los ingresos del Estado a los distintos lugares y localidades.*

La destinación de los recursos económicos del Estado entre las dis-

tintas localidades, motivada por los gastos públicos, puede tener a veces, un aumento en el poder productivo. Se logrará este efecto por medio de la distribución de subsidios a través de una tesorería central entre las Entidades Públicas locales, para que éstas puedan cumplir mejor sus funciones. Cuando se trata de subsidios especiales para los servicios públicos locales, para las áreas más necesitadas, esos subsidios capacitarán a dichas Entidades para tomar medidas más eficaces en relación con tales servicios.

Además, la orientación de nuevas industrias públicas y privadas, en distritos atrasados, mediante un planeamiento geográfico o por alicientes financieros, puede hacer posible la utilización de recursos desocupados e inmovilizados, así, a una mejor producción total.

*Sistemas de Gobierno que pueden utilizar los planteamientos anteriores.*

Los planteamientos hasta aquí hechos, suponen en el país donde se apliquen, la garantización de la propiedad privada por la legislación nacional; y además, que existe un régimen de empresa privada. Vale decir, que este sistema sólo es aplicable a la esfera económica de los gobiernos que comanden estados más o menos modestos. Sería inaplicable el sistema en países donde el que maneja la cosa pública tiene un inmenso poder económico, como ocurre en la actualidad con Rusia Soviética, donde las finanzas públicas se encuentran dominadas por una planeación dirigida y centralizada en todas las actividades económicas de la comunidad, la cual se encamina hacia fines deliberadamente seleccionados. Por ejemplo, en el primer plan quinquenal se gravó fuertemente la industria liviana con el fin de estimular la pesada y la electrificación del país. Al abolirse la propiedad privada, desaparecieron las rentas privadas, lo mismo que las herencias y el ahorro, como es obvio, y la industria pública entró a dominar en forma absoluta, constituyéndose esta actividad, en la principal imposible.

#### EFECTOS DE LOS GASTOS PUBLICOS SOBRE LOS PRECIOS

*Si los gastos públicos se proponen aumentar el nivel general de precios.*

Si con los gastos públicos se proponen aumentar el *nivel general de precios*, el resultado es más efectivo si los fondos los obtiene el Estado por

el sistema de empréstitos con los Bancos Comerciales o por emisión de cantidades adicionales de dinero. Si los gastos públicos se obtienen por recaudación de impuestos o empréstitos con los particulares, el dinero en manos de los mismos, disminuirá en la extensión en que aumenten los gastos del Estado.

*Cómo cambian los precios ante gastos públicos que aumenten la inversión o el consumo?*

Un gasto público que aumente la inversión cambiará los precios existentes de diferente manera a otro que aumente el consumo. Un gasto público que proporcione instalaciones productivas adicionales, como por ejemplo, el aumento de potencial eléctrico, disminuirá el incentivo por la electricidad por razón de que la disponibilidad del poder eléctrico ha sobrepasado las exigencias de la demanda efectiva, a los precios antiguos más altos. Los gastos públicos que aumenten el consumo tenderán a *elevar los precios* de ciertos productos para los cuales la demanda se ha desarrollado. Este aumento en los precios relativos de determinados productos, tenderá a disminuir a medida que el aumento de inversión privada, estimulada por estos precios, desarrolle las instalaciones de producción. Los precios pueden ser permanentes más altos si se hacen gastos públicos adicionales para compensar el aumento de la producción.

*Política de Estados Unidos.*

En el año de 1.930 se hicieron en los Estados Unidos gastos públicos para disminuir la producción de ciertos productos agrícolas y aumentar el consumo. Ambos programas de gastos produjeron el efecto de aumentar los precios relativos de los productos agrícolas.

Se hicieron pagos a los granjeros si reducían el área plantada de ciertos productos y aumentaban su actividad para conservar el suelo. Estos gastos tendían a aumentar los precios a corto plazo y a disminuirlos a largo plazo. Los precios aumentaban a corto término por causa de que la oferta disminuiría por la restricción de las plantaciones. Disminuirían los precios a largo plazo porque el suelo, mediante el cultivo intensivo, aumentaba la producción.

En 1.955 se propuso el Estado aumentar la demanda de ciertos productos agrícolas. En tal virtud, destinaron el 30% de la renta bruta de aduanas para aumentar el consumo de tales productos. Se com-

praron directamente los productos y se destinaron a la beneficencia y al "Lunch escolar" con esta medida se procuraba proporcionar mercado a los productos agrícolas.

Actualmente, el programa de vales de alimentos no es más que un experimento en gran escala (10.000.000.00) de dólares al mes. Este experimento demostró la existencia de grandes probabilidades para el mantenimiento de adecuados precios agrícolas sin pérdidas. Las familias socorridas compraban a su detallista local la cantidad de *vales anaranjados* igual a su compra normal de alimentos. Estos vales daban derecho a *vales azules* por el 50% de los anaranjados. Los azules solamente podían ser usados para comprar artículos designados como excedentes por la Secretaría de Agricultura. El plan se proponía asegurar que la compra adicional de alimentos excedentes no disminuiría la venta de otros tipos de alimentos.

El plan de bajar tarifas eléctricas anunciado por la Tennessee Valley Authority en 1.953 tuvo como efecto la reducción general de las tarifas de energía eléctrica. Las bajas tarifas anunciadas estaban basadas en el principio americano "ES MEJOR VENDER GRAN NUMERO DE UNIDADES A BAJO PRECIO QUE POCAS UNIDADES A PRECIO ALTO". Este principio se ha practicado en Estados Unidos con mucha frecuencia. La reducción de los costos por la alta producción y por la intervención del Estado, es motivo evidente de los procesos bajos.

*Efectos de los gastos públicos sobre los precios durante algunas fases del ciclo económico.*

Un aumento en los gastos públicos durante un período de gran paro puede tener pocos efectos sobre los precios, pero tiene una gran influencia sobre la cantidad de producción. El resultado sería inverso si los gastos públicos se aumentasen durante un período de super-empleo. Esta diferencia en los efectos frente a las diferentes etapas del ciclo, constituye una base sólida acerca de la recomendación de que los gastos públicos deben ser aumentados durante la depresión y disminuidos durante la prosperidad.

Las fluctuaciones violentas de los precios de ciertas materias primas básicas —como por ejemplo, el trigo, el algodón—, han añadido dificultades al mantenimiento de un alto nivel de productividad. Los gastos públicos para comprar estos productos durante un período de superabundancia y hacerlos disponibles en períodos de mayores necesidades relativas, pueden aumentar la estabilidad de los precios de los artículos básicos.

El programa del gobierno de la paridad de los precios en la agricultura. En Estados Unidos se refiere a este tipo de actividad en los gastos públicos. Los precios agrícolas básicos pueden ser sostenidos en un nivel generalmente admitido como deseable con un programa realista del Estado. En este programa se tendría en cuenta, según lo anota Richar W. Lindholm (Introducción a la Política Fiscal, pág. 178): "1º debe realizarse almacenamientos en los años de abundancia para apoyo de los de escasez. Este almacenamiento debe solamente nivelar las fluctuaciones de la producción y no deben aumentarse por una debilitación de la demanda o un aumento en la producción media anual. 2º los Fondos del Estado deben estar dispuestos para equilibrar la demanda. Durante períodos de depresión, el consumo de alimentos debe ser estimulado por el establecimiento de un programa eficaz de dieta mínima. Además los fondos deben estar disponibles para ayudar a la rápida transferencia de los factores de la producción agrícola a otras industrias y de un tipo de producción agrícola a otro para hacer frente al traslado de la demanda dentro de los productos agrícolas".

"La estabilidad del precio pagado a la mano de obra llevaría lejos la prevención de las fluctuaciones violentas de la actividad económica. El Estado proporciona parcialmente una base mínima a través de su programa de seguridad social".

El programa del salario mínimo es un ejemplo del poder político usado por el Estado para evitar fluctuaciones de los salarios. La oferta del salario a un nivel determinado bajo el programa de administración para el progreso del trabajo durante la depresión del año de 1.930, también previno en Estados Unidos una ulterior caída de los salarios. El Estado puede evitar la caída de los salarios por debajo de ciertos niveles, ofreciendo colocar a todas las personas con salario mínimo, fijado de antemano. Así podrá evitarse problemas de orden social y económico.

#### *Efectos de los gastos públicos sobre los precios, durante una guerra.*

El Estado puede prevenir los altos precios durante una guerra. En Estados Unidos, por ejemplo, se trató de impulsar la producción durante la 2ª guerra mundial mediante pagos a los agricultores. Se dió facilidad para la explotación de caucho sintético y aluminio. Los altos precios del mercado fueron rebajados para el consumidor con el pago de subsidios del Estado. Los artículos de primera necesidad, en virtud del sistema mencionado, pudieron venderse por debajo del precio de costo. Estos sistemas pueden ser empleados en tiempo de paz, cuando las necesidades lo aconsejen.

El pago de subsidios permite a los granjeros obtener altos precios por sus productos, con lo que se estimula la producción. Pero, al mismo tiempo, se estimula el consumo porque los precios en estas circunstancias serán más bajos, con lo cual se anima el consumo y se alejan los peligros de inflación.

Al mantener bajos los precios en los alimentos, el Gobierno de Estados Unidos, previno un crecimiento de los índices del costo de la vida lo que hizo posible un efectivo control de salarios.

Los gastos públicos pueden ser utilizados para eliminar los altos precios, mediante la importación necesaria de bienes de consumo y de materias primas, y además, para evitar el Cartel y el Monopolio.

## EL GASTO PUBLICO Y EL CICLO ECONOMICO

### *Qué se entiende por ciclo económico?*

Se ha definido el ciclo económico como la alternabilidad entre la prosperidad y la crisis, pasando por las etapas de depresión y recuperación. Se ha comparado el ciclo al péndulo de un reloj aunque las diversas etapas no tengan el mismo ritmo ni igual duración.

### *Cuáles son las causas del ciclo económico?*

En cuanto a las causas del ciclo económico, cabe observar que son muy variadas y muchas de ellas incontrolables. Como principales causas señalan algunos autores a la *moneda* y al *crédito*. Vale decir que los gobiernos son muy cuidadosos al adoptar la política referente a estos dos factores.

### *Política del gasto público en las etapas del ciclo.*

El Estado al decretar el gasto debe conocer la etapa del ciclo económico que vive el país a fin de adoptar una buena política. Si se encuentra en la etapa ascendente, por ejemplo, o sea la de la prosperidad, sería buena política aplicar los superávits presupuestales a disminuir la deuda pública, a fomentar bienes de producción y a crear reservas para las épocas difíciles. Esta política es buena; pero es impopular. En la práctica ocurre que los gobiernos se llenan de optimismo y se dedican a dispersar los recursos en múltiples frentes para dar la sensación de estar haciendo un gobierno de excepción.



No sobra advertir que esta etapa —la de la prosperidad— se caracteriza por el aumento de la producción, facilidades de crédito y alza general de precios. Si el gobierno no adopta una política sana puede fomentar la inflación.

En cambio, si el país se encuentra en crisis, la política del gasto público será la contraria. Lo indicado en estos casos es lo siguiente: que el gobierno incremente, lo más que pueda, los gastos de inversión, que fomente el crédito, que realice grandes obras públicas, que rebaje los impuestos, aún a riesgo de déficits presupuestales. Esta política se ha llamado de pleno empleo, de gastos compensatorios, que buscan, como principal objetivo, manteneles a las gentes una adecuada capacidad de compra, a fin de evitar el sub-consumo y la deflación.

*Opinión de Alvin Hansen:*

A fin de controlar una inflación es necesario en primer lugar y antes de todo obtener un superávit presupuestal muy sustancial. Los gastos gubernamentales deben reducirse a lo estrictamente necesario. Y si no hemos desperdiciado las enseñanzas de la teoría y la experiencia, habremos aprendido que un período de presiones inflacionarias no es el momento indicado para reducir los impuestos. Deberíamos usar el superávit para retirar valores gubernamentales que estén en poder de la banca central y de los bancos comerciales, reduciendo en esta forma el volumen de reservas y depósitos.

“Es sumamente esencial, como medio para controlar la inflación, el mantenimiento de un superávit de los ingresos en efectivo del gobierno (que no provenga de empréstitos) sobre sus pagos, también en efectivo. Si se sustrae del público más dinero (principalmente en la forma de impuestos) del que recibe como pagos en efectivo, el monto de gastos del sector privado disminuirá; esto es particularmente cierto si el impuesto sobre los ingresos personales afecta a una gran parte del público consumidor. Además, cuando los fondos excedentes se utilizan para retirar de la circulación bonos que están en poder de los bancos comerciales, el resultado será una reducción en el volumen de depósitos a la vista; y cuando se usan para redimir bonos en poder de la banca central, consiguen ejercer una presión continua sobre las reservas de los bancos asociados. Es preferible utilizar el método de retirar los valores de la circulación con el superávit, para provocar una presión constante sobre las reservas, antes que recurrir al método brusco de elevar los encajes. (Cita de Abel Cruz Santos, pág. 25 y 26).

*El gasto público en los Estados sub-desarrollados, según opinión de Víctor L. Urquidi.*

“Las reformas a la tributación serían de justificar si al mismo tiempo no se plantearon y ejecutaron políticas de gasto público más congruentes con las finalidades de desarrollo y bienestar que los gobiernos latinoamericanos se han comprometido a cumplir. El gasto gubernamental no es sino el reflejo de planes y proyectos cuidadosamente formulados que se concretan en los presupuestos anuales; si tales planes y proyectos no existen, o se formulan de manera incompleta o imprecisa, el gasto público también reproduce esa realidad. Como parte de la política fiscal, en consonancia con los demás aspectos de ésta, se requiere que el gasto público responda a las necesidades de inversión del sector público, a la expansión y al mejoramiento de los servicios educacionales, agrícolas, de salud y otros, así como de los administrativos y de defensa, y a la política de transferencias en beneficio, del sector privado (subsidios etc.) todo ello dentro del cuadro de los objetivos generales y sectoriales.

“Por lo tanto, la única forma de racionalizar el gasto público consiste en preparar planes a largo plazo, basados en proyectos de las inversiones necesarias correspondientes al sector público y de las necesidades de gasto corriente, en particular las que beneficien la capacidad productiva de la población. La técnica de los presupuestos por programas, difundida desde hace muchos años pero apenas practicada en América Latina, parece ser el instrumento más recomendable para lograr que el gasto público adquiera mayor eficacia. Se oponen a esta técnica tradiciones administrativas o disposiciones legales que será necesario modificar; es también una barrera la impreparación del personal encargado de dirigir la formulación de los presupuestos, lo cual es remediable.

“No es posible formular a priori algún criterio general sobre el alcance que deban tener los gastos de un gobierno, sean los corrientes o los de inversión. Su determinación sólo puede hacerse en el conjunto de los programas o planes de inversión y de gasto del sector público, a la luz de las necesidades del crecimiento y de las circunstancias de corto plazo que puedan hacer aconsejable imprimir mayor o menor impulso a determinados programas. Sin embargo cualquiera que sea el volumen del gasto dada la tendencia a la expansión del gasto gubernamental, es imprescindible que en América Latina se eleve la productividad de la administración pública, lo cual es incompatible con el mejoramiento de los niveles de remuneración y la limitación relativa del volumen

del empleo público. (Reforma Tributaria Para América Latina, pág. 19 y 20).

## LOS GASTOS PUBLICOS Y LA ACCION COMUNAL

### *Qué relación tienen los gastos públicos con la Acción Comunal?*

Dentro de las funciones del Estado moderno, amplias complicaciones, se presenta una consecuencia obligada: que por mucho que aumenten los ingresos, sin traspasar los límites de la capacidad económica de los asociados, como es natural, no llegaría jamás a satisfacer totalmente las necesidades de la comunidad, ni podría cubrir en forma completa el bienestar social.

Las anteriores circunstancias traen otras consecuencias: que mediante un esfuerzo, común, coordinado, directo y por cuenta propia, busquen los asociados la satisfacción de aquellas necesidades que no pueden cumplir las entidades de derecho público.

Pero resulta lógico y conveniente que tales entidades no permanezcan indiferentes ante ese espíritu noble y patriótico de los particulares. Por tal razón, las Entidades Oficiales que son las que gozan de mayores medios de cooperación, aprovechen el esfuerzo privado y cumplan así con la colaboración de los particulares, una de las funciones primordiales que les está encomendada, o sea, la consecución del bien común para los asociados.

La Acción Comunal surge de la natural sociabilidad del hombre, pero impulsada por una utilidad, no sólo individual sino muy principalmente colectiva. Pero ha influido en su desarrollo en la época moderna, la impotencia parcial de los organismos oficiales para cubrir todas las necesidades de la comunidad. Entonces surge entre los asociados la iniciativa privada, tendiente a resolver los problemas de la comunidad, o de una parte considerable de ella, o sea de llenar los objetivos no atendidos por la acción oficial, con los propios recursos.

En este caso obran los asociados en forma particular, con recursos propios, pero de manera colectiva, porque se trata de hacer frente a una necesidad que afecta a la comunidad.

Si las entidades oficiales están obligadas a procurar el bienestar para la comunidad, y si por cualquier motivo no puede atender a todas las necesidades, y los particulares quieren colaborar por medio del esfuerzo conjunto, es apenas natural que la colaboración oficial se haga muy notoria, ya en forma de auxilios en dinero, con ayuda científica, o con préstamos de maquinaria, materiales, etc.

No puede desconocerse que la Acción Comunal tiene además un fin muy importante, o sea el educativo. Es fundamental desprendernos de la influencia de la época de individualismo, en que dominó el egoísmo; en que cada cual pensaba en sí mismo y los demás no le interesaban. Es preciso pensar en los semejantes, preocuparse por sus problemas y luego aunar esfuerzos en bien del grupo social, con la construcción de obras de progreso material, pero principalmente con la comunidad de intereses espirituales e intelectuales.

### *Objetivos de la Acción Comunal.*

En Colombia, el Gobierno Nacional, consciente de sus deberes y conocedor de la situación que atraviesa el país, ha implantado normas generales para la descentralización de responsabilidades, mediante la ley 19 de 1.958. Estas medidas se han concretado aún más, a través de la creación de la División de Acción Comunal por Decreto N° 1.761 de 1.959, que en algunos de sus artículos dice:

“Art. 4°- Los objetivos de la Compañía de Acción Comunal serán, entre otros:

- 1° Fomentar la cooperación de los vecinos de cada Municipio, de acuerdo con lo previsto en la ley 19 de 1.958 para que con su ayuda:
  - a) Se aumenten y mejoren los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares;
  - b) Se aumenten y mejoren los establecimientos de asistencia pública, los restaurantes populares, y se difundan prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades;
  - c) Se procure una administración equitativa de las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos, así como adecuados sistemas de riego y drenaje;
  - d) Se mejoren los sistemas de explotación agrícola;
  - e) Se construyan y mejoren viviendas populares;
  - f) Se construyan carreteras, puentes y caminos vecinales;
  - g) Se organicen cooperativas de producción, de distribución y de consumo;
  - h) Se organicen bolsas de trabajo;
  - i) Se fomenten el deporte y los espectáculos de recreación y cultura;
- 2° Alfabetizar y dar educación fundamental a mayor número de ciudadanos;
- 3° Reforestar las zonas que lo requieran;

- 4º Estimular nuevos cultivos y procurar la sustitución de los existentes donde sea aconsejable;
- 5º Preparar a las comunidades, en las regiones superpobladas para la migración hacia zonas aptas para su mejor desarrollo; y,
- 6º Procurar la cría y el consumo de aves, ovinos y otras especies, con el objeto de mejorar la dieta de los ciudadanos y el consiguiente desarrollo de la población de ganado vacuno.

*Procedimiento para llevar a cabo los anteriores objetivos.*

El art. 6º dice:

“Las compañías de acción comunal se adelantan mediante el trabajo en equipo de funcionarios de diferentes dependencias nacionales, departamentales, intendenciales, municipales y de establecimientos públicos e instituciones de utilidad pública y social; de entidades semifuncionales, o de economía mixta, en desarrollo de las obligaciones que se imponen a estos empleados en este decreto o en virtud de convenios que el Gobierno Nacional celebre con las entidades correspondientes, y con la cooperación de los vecinos de cada municipio a través de las Juntas, de que trata el art. 22 de la Ley 19 de 1.958, procurando el auspicio de la Iglesia y la ayuda de las sociedades de mejoras públicas, de las organizaciones sindicales, de entidades privadas que deseen vincularse a esta obra, y de la ciudadanía en general”.

*Capacitación de personal para la acción comunal.*

Al respecto dice el art. 7º:

“La división de Acción Comunal procederá a celebrar acuerdos con las Universidades oficiales y privadas y con otros establecimientos idóneos, a fin de organizar recursos encaminados a capacitar para la labor comunal que les señale este Decreto a los empleados de que trate el art. anterior y los voluntarios que sean aptos para ello a juicio de la División. Obtendrá para estos servicios técnicos y de especialistas en la materia, con el objeto de establecer el alcance de los programas y la capacidad que debe darse al personal. Además la División de Acción Comunal organizará cursos de capacitación pedagógica utilizando los mismos sistemas de que trata este artículo, los que se mencionan en el siguiente y otros que sean aconsejables, para preparar el personal de maestros e instructores y de toda clase de voluntarios que deseen incorporarse a la

labor de alfabetización y educación fundamental para adultos. Igualmente promoverá la utilización de medios educativos con la radiodifusión, el cinematógrafo, la televisión, la biblioteca popular, el estímulo y las escuelas que funden los particulares y el suministro de material de enseñanza”.

Las normas que acabamos de transcribir marcan los objetivos de la Acción Comunal y los procedimientos indicados para lograr el éxito. Por otra parte, la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, fue creada para estimular, facilitar y coordinar esta tarea grande, y está al servicio de la Nación y de todos los Colombianos. Esta Entidad, en su Boletín Nº 1º de 1.962, indica claramente lo que quiere decir acción comunal, y la manera de desarrollarla en la comunidad.

*Buenos colaboradores.*

Quiénes han colaborado principalmente en el desarrollo de la acción comunal en Colombia? En primer término aparece “La Acción Cultural Popular”, que ha colaborado notablemente con la obra de desarrollo de la comunidad, propiciando la formación de líderes de “Sutatenza”, y el Semanario “El Campesino”. La Arquidiócesis de Medellín creó el Secretario Planificador, con el fin de investigar, planificar, coordinar su sección social. El sector privado tradicionalmente ha venido patrocinando obras de carácter social y en la actualidad la cooperación social del desarrollo y bienestar, especialmente busca una activa cooperación para fortalecer programas de acción comunal.

La División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, ha venido estudiando proyectos de coordinación efectiva, en diversas instituciones y ha establecido además, una oficina de promoción regional, a cuyo cargo está la coordinación de programas. Dentro del programa de alcantarillados y acueductos rurales y en coordinación con las diferentes Entidades cooperadoras, realizó el primer curso de preparación y entrenamiento para líderes de cinco comunidades empeñadas en la construcción de sus respectivos acueductos.

La Entidad Norteamericana “Futuro para el Niño” que preside el señor Richard P. Saunders, ha sido un factor de estímulo y orientación de las labores de Acción Comunal en Antioquia.

*Cómo se decreta el gasto público en Colombia?*

Entre nosotros dispone la Constitución Nacional que el gasto público debe ser reconocido y decretado por el Congreso Nacional, es decir

por los representantes del pueblo. En otros términos: es el pueblo mismo, en forma indirecta, el que reconoce y decreta el gasto público. Para mayor claridad se transcriben algunas normas de la Constitución.

*Qué dispone el art. N° 76.*

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

3ª Dictar las disposiciones para la formación del presupuesto nacional;

4ª Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse;

9ª Crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones;

10ª Regular el servicio, determinando los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales;

11ª Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional;

13ª Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración;

14ª Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio;

15ª Aprobar o desaprobado los contratos o convenios que celebre el presidente de la República con particulares, compañías o entidades políticas, en los cuales tenga interés la nación, si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado las formalidades prescritas por el congreso, o si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones;

18ª Organizar el crédito público;

19ª Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con arreglo a los planes que fijen las leyes respectivas;

20ª Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes;

21ª Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria, y señalar los monumentos que deban erigirse.

*Qué dice el art. 210 de la Carta?*

El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones. En el presupuesto no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido propuesta a la respectiva comisión permanente, y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o un crédito judicialmente reconocido.