

BENJAMIN  
RETCHE-  
KIMAN K.

ASPECTOS  
ESTRUCTURALES  
DE LA ECONOMIA  
PUBLICA

A "MTRO. JESUS SILVA HERZOG"

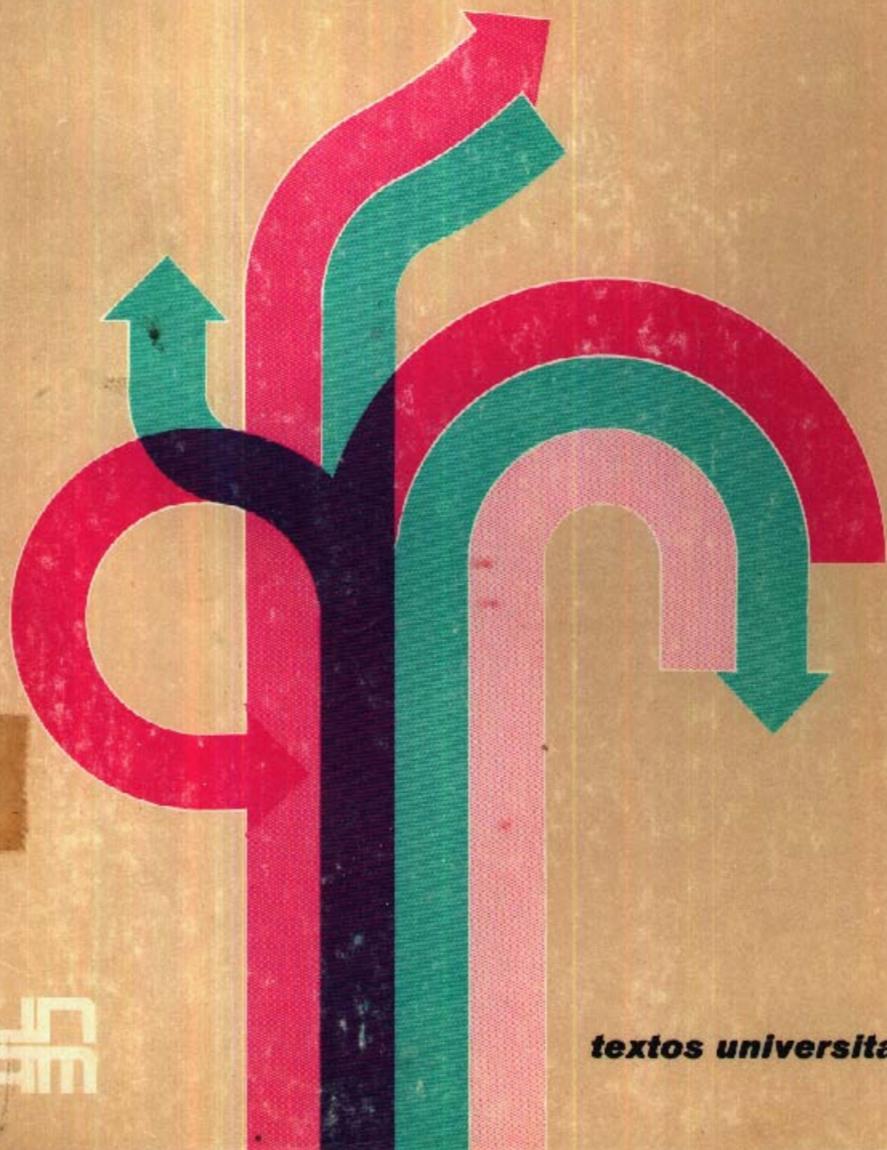
HJ803 R47



16090

# ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA

**BENJAMIN RETCHKIMAN K.**



955

*textos universitarios*

# **ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA**

*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS*

**BENJAMIN RETCHKIMAN K.**

**ASPECTOS ESTRUCTURALES  
DE LA ECONOMIA PUBLICA**



***textos universitarios***

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

México, 1975

Primera edición: 1975

DR © 1975, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

La corrección y el cuidado de la edición a cargo de:  
MA. IRENE CASAS Q.

## PRESENTACION



El maestro Benjamín Retchkiman Kirk ofrece a los estudiosos de la economía y en especial de las finanzas públicas, su segundo libro sobre este complejo campo creciente de la ciencia económica, trabajo que está respaldado por largas horas de investigación y por más de dos décadas de docencia en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM.

Difícilmente algún estudioso de las ciencias sociales podrá negar la cada vez mayor importancia del Estado capitalista moderno en la actividad económica, tanto en lo relativo a establecer condiciones que permitan aminorar la inestabilidad propia del desarrollo capitalista, como en cuanto a establecer objetivos generales y/o concretos de política económica que garanticen la reproducción incesante del capital.

Desde antes de la gran crisis de 1929-33 ya se dejaba sentir la presencia del Estado en la actividad económica, pero es a partir de esa época cuando su intervención adquiere históricamente un carácter definitivo, que seguramente la acompañará hasta la periclitación del sistema.

No es por mera casualidad o por los deseos y aspiraciones de los gobernantes de aumentar su área de influencia, como se podría explicar científicamente la creciente participación del Estado en las actividades económicas. El fondo del problema radica en la incapacidad histórica de las empresas privadas, guiadas por el ciego mecanismo de las fuerzas del mercado, para garantizar el crecimiento y la dirección que requiere para su expansión el propio capitalismo, por más que se haya aumentado la eficacia y racionalización en el manejo interno de las empresas privadas.

De ahí que ningún estudioso de las ciencias sociales comprendería la problemática de la actividad económica de la época contemporánea, si excluyera el conocimiento de las diversas vertientes en que se desenvuelve la intervención económica del Estado.

El estudio que se ofrece a los lectores, no pretende ni se propone agotar el examen de todos los aspectos en que se ha desarrollado la acción económica del Estado, pero sí incluye campos importantes, tales como las relaciones económicas de los países y las funciones que el Estado, o conjuntos de estados, asumen al respecto, en la medida en que se acelera la competencia internacional; la creciente responsabilidad del Estado en materia de seguridad social, las funciones y objetivos de las empresas estatales o paraestatales que, por lo general, manejan sectores

básicos de las economías de cada país y, finalmente, aborda la lenta pero inexorable transformación de la política fiscal, en una política mucho más compleja y variada que da lugar a lo que el maestro Benjamín Retchkiman denomina política económica pública.

En el clima de respeto a la libertad de investigación que caracteriza y norma la actividad académica del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, se elaboró el presente estudio, el cual seguramente servirá para aumentar el interés y las discusiones sobre tan fascinantes temas, no sólo para quienes cursen la carrera de Economía, sino también para los estudiantes de la carrera de Administración Pública y todos aquellos que enseñen Finanzas Públicas, así como para los especialistas que laboren en el sector público.

ARTURO BONILLA SÁNCHEZ  
Director del Instituto de Investigaciones Económicas

## INTRODUCCIÓN



Este estudio forma la segunda parte de uno más general, constando la primera de cinco capítulos que se refieren a la problemática de la economía pública, siguen en el orden acostumbrado una teoría del gasto, otra también general que se refiere al ingreso, el cuarto considera en toda su amplitud a la deuda pública, rematando en el último con las interesantes y complicadas cuestiones del presupuesto moderno. Esta parte del estudio general fue publicada por la UNAM bajo el título *Introducción al estudio de la economía pública* (1972).

Como ya se señaló, *Aspectos estructurales de la economía pública* corresponde a la segunda parte y en él se consideran los instrumentos y las técnicas que usa el Estado, para obtener metas determinadas por decisiones alcanzadas por medio de sistemas políticos y administrativos, procesos basados en objetivos sociales comunes y que se gestan en las relaciones de poder existentes entre los diferentes grupos políticos y de intereses generales que forman una comunidad. El estudio se divide en cinco capítulos: federalismo fiscal, armonización fiscal, economía de la seguridad social, economía de las empresas de Estado y política fiscal (pública). Como es dable observar, además de incluir la problemática de la seguridad social, de las empresas públicas y de las naciones federadas, que de suyo no es común en este tipo de obras, abre un nuevo camino en los estudios de la economía pública, al ocuparse de las uniones económicas y su impacto en las cuestiones fiscales de un país.

En realidad, aunque sólo existen 16 naciones federales —formalmente hablando— en un mundo de cientos de países, la discusión sobre el federalismo ha permeado los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos como económicos o institucionales; también sobre los problemas fiscales —es decir de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública—, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización —tanto económica como política y administrativa— no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera sea su estructura. Por otra parte, países tan centralistas como Francia, están presentando tendencias muy marcadas a un cambio de estructura política por la lucha de algunas regiones a obtener ciertos grados de autonomía —Bretaña, por ejemplo—

además de que en casi todos los países no federales, la autonomía comunal o municipal forma parte intrínseca de sus estructuras políticas.

Todo lo anterior se considera en el capítulo sobre federalismo fiscal, el cual incluye además las cuestiones que se determinan por lo que se ha dado en llamar la "civilización urbana" y la tendencia a la formación de las *megalópolis*, las gigantescas ciudades modernas. Unos autores, al referirse al federalismo desde el punto de vista económico, señalan lo siguiente: la temática implícita en el federalismo fiscal es que éste es un sistema dispendioso, puesto que los costos para el país deben ser medidos en términos de economía y política, siendo sus beneficios nada claros o evidentes por sí mismos. Si fuera posible escoger entre un sistema federal y uno unitario, considerando exclusivamente amplias bases de eficiencia económica y correspondencia política, el sistema federal tendría pocos votos. Sin embargo, la selección nunca se realiza en tales términos.

En la parte que corresponde a la armonización fiscal y que trata de las uniones económicas y de su impacto sobre la economía pública —sobre todo en materia de impuestos y su efecto sobre el intercambio comercial entre naciones—, se analizan las cuestiones generales de la integración y se considera la problemática, sobre todo teórica, de la relación de la economía pública con el comercio internacional; hasta la fecha se las ha tratado como cuestiones que nada tienen en común, atribuyéndose esto a la peculiar manera de enfocar los problemas teóricos, pues mientras la economía pública procede comúnmente tomando en cuenta una economía cerrada —en la que no interviene obviamente el comercio exterior— este último elimina de sus esquemas al sector público. Esta situación está cediendo, aunque lentamente, ante el combate de la armonización fiscal, sobre todo porque inicialmente no tendría ningún sentido proyectarla si no es para obtener propósitos prácticos en materia de comercio internacional.

Dentro de este mismo capítulo —el segundo— se estudian los problemas que para la armonización fiscal derivan de la existencia de la tributación indirecta —la primera línea de obstáculos al comercio entre países—, la directa, las cuestiones de política presupuestal del gasto público, así como las emanadas de las políticas regionales —en cada país—, de las técnicas para obtener la estabilidad económica y la consecución del desarrollo —en los países pobres—, y, desde luego, los problemas de costo determinados por los niveles de las prestaciones sociales y la seguridad social.

Se termina esta importante parte del estudio con breves descripciones y críticas de las uniones económicas existentes: la Comunidad

Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, el Consejo Económico de Asistencia Mutua (COMECÓN), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano y el Mercado Común del Este Africano.

El capítulo III trata de la seguridad social, una de las partes que por razones no del todo claras, no se han integrado en forma cabal a la economía pública, intentándose en este estudio conseguir tal integración. A pesar de que la cuestión de la seguridad social no era una cosa nueva ni mucho menos, su tratamiento moderno se debe a la depresión de 1929-33 y sobre todo a la Segunda Guerra Mundial y a la proyección y enaltecimiento que en las ideas sobre los derechos del hombre dicho evento provocó, así como al advenimiento a la fama de su teórico más importante —W. Beveridge— y su obra *Informe sobre seguros sociales y servicios afines*, la cual apareció en 1943. La importancia que tiene la inclusión y estrecha integración de la seguridad social a la economía pública, puede medirse por el hecho de que dicha seguridad social ha transformado las actividades gubernamentales, tanto en el ingreso como en el gasto; además provocó un cambio casi total en una de las metas más neurálgicas de la economía pública: la redistribución del ingreso y la riqueza.

En el estudio se realiza una revisión sistemática de la seguridad social desde sus inicios hasta la época actual, y se toman en consideración diversos países y sus estructuras; se efectúa también un análisis de los diversos sistemas de contribución que en términos generales pueden clasificarse como un gravamen —más indirecto por supuesto— que recae sobre los trabajadores, quienes en última instancia son los que contribuyen a sostener a sus hermanos que por cualquier razón se encuentran incapacitados —total o parcialmente— para obtener un salario que llene sus necesidades mínimas. En el propio capítulo se tratan los aspectos fundamentales de la seguridad social, la relación de ésta con otros aspectos de la cooperación gubernamental para la resolución de tal tipo de problemas —asistencia pública—, se estudian los beneficios, la incidencia de los pagos ya mencionados, la formación de fondos de reserva y su efecto en los mercados de capitales, los efectos sobre la distribución del ingreso, la estabilidad económica, el desarrollo (o subdesarrollo), terminándose con una perspectiva de la seguridad social que incluye una serie de propuestas a cual más revolucionarias, ya que dentro de la economía pública de un país de empresa libre, se habla de una asignación a todo hombre, mujer o niño para que alcancen un nivel mínimo de vida; también se habla aquí del *impuesto negativo del ingreso per-*

sonal y del *plan de ayuda familiar* que tienen una relación íntima entre sí y que son aportaciones norteamericanas a la literatura relativa.

Se destina otra parte a las empresas públicas que como la seguridad social se han visto eliminadas de los tratados de la materia, a pesar de que representan uno de los capítulos más importantes —y complejos— de la economía de un Estado moderno; la razón reside en que la ciencia económica tradicional lo siente como ataque frontal contra el núcleo sacrosanto del capitalismo, como lo es la unidad de producción, la empresa libre.

Después de un intento de clasificación, cuyo objetivo es precisar con claridad los sectores económicos en los que la existencia de organismos de Estado son más comunes, las razones por las cuales las empresas privadas pasan al sector público y exponer, además, algunas generalidades de las mismas, se estudian los principios fundamentales en los que descansa el proceso productivo de los establecimientos nacionales: *libertad en la administración*, que tiene la meta dual de garantizar la independencia administrativa respecto a la burocracia gubernativa, a la vez que crea viables controles sobre esas mismas administraciones; *desinterés*, que significa que la empresa pública no tiene, como la privada, el de obtener utilidades, sino que la producción o servicio que otorga sea realizado de una manera económica y eficiente para que puedan contribuir de modo máximo al bienestar de la nación; *relaciones de trabajo*, que presentan características especiales y las hacen mucho más complicadas que la razón que impele a obreros y patrones a la relación de producción entre unos y otros; *sistema financiero independiente*, que implica la posibilidad que posean los organismos públicos de manejar sus propias finanzas; *consejos de administración*, en los que descansa el éxito o el fracaso de las corporaciones públicas; *organización pública*, que se refiere a las formas que se adoptan para administrar los establecimientos nacionales y que está en relación directa con el sistema jurídico y político prevaleciente.

Es importante agregar como parte de las empresas públicas a las llamadas *comisiones reguladoras*, cuya operación es de suma importancia por la altísima vulnerabilidad del consumidor en una compleja sociedad comercial, la que se atribuye a la imperfecta competencia, a la masiva publicidad, a la diferenciación de mercancías similares por medio de la marca, del empaque y de variados trucos semejantes, a la ignorancia y a la falta de conocimiento de la gran masa de la población.

Por otra parte se sigue la transformación de las finanzas públicas a economía pública, lo cual evidentemente es más que un cambio de etiqueta, pues aunque las operaciones económicas públicas presuponen flu-

jos monetarios de ingresos y gastos, sus problemas básicos no son cuestiones financieras ya que no se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital, sino que se trata de la consideración sistemática de la acción estatal en su conjunto, referida a la asignación de recursos y a la distribución del ingreso y la riqueza, del empleo pleno, la estabilidad de precios y del desarrollo económico, lo que tiene su ámbito en la *política fiscal*, nombre que se daba al conjunto de medidas, decisiones y logros que se intentaban alcanzar por la aplicación de los medios otorgados por las finanzas públicas, pero que tampoco da cabida a los fenómenos económicos provocados por la presencia del Estado, por lo que se consideró la posibilidad de llamarla política económica (pública). Pero ésta supone planificación y en países de empresa privada ello no ha sido posible, por lo que en naciones de estructura capitalista se decidió llamarla política pública, que aunque presupone complicaciones y sutiles problemas de definiciones y de precisión de los campos específicos de tratamientos científicos, determina dos cuestiones de importancia: la una se refiere a la necesidad de ampliar o inclusive cambiar el nombre de *política fiscal* por las razones expuestas y la otra a la diferencia imprescindible que las ciencias sociales deben hacer sobre las cuestiones sociales cuando éstas se refieren a países de estructura económica diferente, en este caso economías de mercado y planificadas, porque ni las técnicas ni los resultados son similares.

BENJAMÍN RETCHKIMAN K.



CAPÍTULO I

FEDERALISMO FISCAL



## I. Generalidades

En alguna ocasión he señalado<sup>1</sup> que no son las ideas las que se anticipan a la existencia de las instituciones —sobre todo gubernamentales— sino que éstas se adelantan a las primeras. Esto resulta más patente en el advenimiento del Estado moderno, y más aún con la forma federal de gobierno, adoptada por un buen número de entidades republicanas, que presupone que varios niveles gubernamentales de un mismo país poseen poderes independientes para tomar decisiones en lo político y en lo económico. Aunque las dificultades mayores se encuentran cuando se trata de resolver los problemas económicos de estados federales, dentro de esta connotación, en el moderno desarrollo de los organismos públicos —representativos de la comunidad— no es posible extender una clara línea divisoria entre federaciones y estados unitarios, porque, en primer lugar, desde la más remota antigüedad siempre hubo distintas corporaciones territoriales, ya sea yuxtapuestas o subordinadas y, en segundo término, porque en la sociedad *capitalista-industrial* de hoy es manifiesta la tendencia a la centralización de las funciones públicas.

Por otra parte, y dentro de este intento de precisar el contenido del federalismo, se ha dicho que éste presupone que los citados poderes independientes en lo político y en lo económico, los debe ejercer soberanamente, desembocando en la llamada *conurrencia de poderes*.

Otro aspecto característico del federalismo es que expresa una cohesión imperfecta, una formación multinacional, enmarcado en una estructura representativa, democrática, popular y generalmente republicana, que determina lo que es un gobierno constitucional; en la realidad se trata de un sistema político occidental, especialmente complejo, basado en una lucha permanente y dinámica, en regateos y compromisos constantes. Dicho con otras palabras: la existencia de poderes independientes en diversos niveles gubernamentales no significa que estos poderes no puedan ser vulnerados; pero además, estas relaciones federales constitu-

<sup>1</sup> Benjamín Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*. UNAM, México, 1972.

yen un proceso de naciones democráticas, de lucha entre intereses locales y nacionales, entre el gobierno federal y los estados —y entre estados y municipios— de los representantes federales, estatales y municipales entre sí, en suma, de una relación de fuerzas, intereses, instituciones, ideas, relaciones económicas, condiciones administrativas y normas jurídicas que van integrando por medio de un proceso de poderes, una tendencia general pocas veces reversible, hacia la centralización de un tipo de funciones y hacia la descentralización de otras.

## II. Aspectos políticos del federalismo

### A. Cuestiones políticas generales

Desde el punto de vista de la ciencia política, la definición o delimitación precisa del federalismo nada tiene de sencilla. Un economista definió a su ciencia diciendo que economía es lo que hacen los economistas, así se afirma que federalismo es un tipo particular de gobierno que practican, con ligeras variantes, los norteamericanos, los suizos, los canadienses y los australianos.

Esta práctica está basada en que el federalismo expresa una unión imperfecta que tiende a enaltecer la coordinación en contra de la subordinación, el ajuste por la compulsión, la ley en lugar de la fuerza y la persuasión en vez de la orden imperativa; otro aspecto es que puede ser una formación pluralística, y tanto esta última cuestión como la de la cohesión un tanto difusa, tienen su contrapartida en que la tendencia federalista fundamental, reside en la armonización política y la solidaridad entre los miembros, tanto de las instituciones como de los individuos.

Un autor<sup>2</sup> ha tratado de determinar si existe una *situación federal* que empuje a las naciones a adoptar esta forma de gobierno; mediante el análisis de las federaciones tipo se han llegado a determinar los factores importantes que motivaron a los pueblos de los mencionados países a formar una unión política:

- a) La existencia de un peligro o presión externos.
- b) La urgencia de ser independientes de poderes extranjeros.
- c) La libertad representaba ventajas económicas generales.
- d) El contacto político de los estados federados, previo a la unión, generalmente basado en su sujeción a un poder colonial común.

<sup>2</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*. Nueva York, Oxford University Press, 1964.

- e) El agrupamiento geográfico de los territorios por federarse.
- f) Similitud de instituciones políticas al estar sujetos a un poder común.

Considerando el cuasi axioma federal de “estar unidos pero no mucho”, el balance particular de fuerzas demanda que los estados permanezcan separados para ciertos propósitos específicos, dentro de la unión federal. Éstos son los factores de tales propósitos:

- a) La existencia de ciertas fórmulas de autogobierno, dentro de su condición de territorios coloniales o dependientes.
- b) La existencia de recursos humanos y económicos diferenciados establece la necesidad de proyectar la explotación de los mismos de modo independiente.
- c) Los obstáculos a la formación de un estado central, dados por grandes áreas geográficas y dificultades en las comunicaciones.
- d) El agrupamiento de razas, idiomas, religiones y nacionalidades diferentes.
- e) La existencia previa de un gobierno federal con una constitución escrita, que sirva como modelo para ser imitada.
- f) Instituciones sociales diversas.

Dados todos estos factores de unión por un lado y de independencia por el otro, todavía queda el aspecto operacional, que no implica inexorablemente que se produzca una “situación federal”, es decir, que ésta opere. Del estudio de las federaciones ortodoxas pueden derivarse los siguientes factores operativos:

- a) Cierta grado de igualdad en el área, población y recursos de los estados federados.
- b) Capacidad de los gobiernos estatales de financiar las funciones que a ellos corresponden.
- c) Disponibilidad de un grupo suficiente de hombres aptos para gobernar, es decir líderes políticos, servidores públicos, etcétera.
- d) Instituciones políticas similares.
- e) Sentido de responsabilidad civil, que mantenga las funciones asignadas y no tolere la intromisión del poder central.

Y los peligros que acechan a las federaciones, por volverlas inoperantes o hacerlas desaparecer totalmente, son:

- a) Fluctuaciones económicas.
- b) Guerras.

- c) Subdesarrollo económico.
- d) Ineficiencia en el ejercicio de las funciones públicas.
- e) Inflexibilidad para los cambios en las relaciones políticas, sociales y económicas entre los varios niveles gubernamentales.
- f) Malformación congénita —sobre todo en los países nuevos— que se va agravando ya sea en la dirección de un fuerte Estado unitario, o en un sentido contrario, hacia la disgregación de la federación.

Considerando todos estos aspectos, el mismo tratadista ha llegado a desarrollar una diferenciación entre el viejo sistema federal dualista y ortodoxo y una nueva concepción que ha sido bautizado con el difuso y confuso nombre de *federalismo cooperativo* o *cuasi federalismo*, el cual podría delimitarse señalando cierta división de poderes entre el gobierno central y los regionales o comunales, operando cada uno, en ocasiones, en su propia esfera y coordinándose con los demás, así como actuando sobre la ciudadanía por medio de sus propias agencias administrativas; debe recordarse que esto fácilmente puede servir para definir un Estado unitario.

Tomando en cuenta estos aspectos del *federalismo cooperativo* y sus límites, que estarían dados por lo que es francamente un Estado unitario, se ha intentado plasmar tales límites en la siguiente clasificación:

- 1) Realidad política en que actúan ciertos estados federales.
- 2) La confederación como federalismo cooperativo.
- 3) Monarquías multinacionales.
- 4) Uniones legislativas.
- 5) Imperios con autonomías regionales.
- 6) Sistemas unitarios descentralizados.
- 7) Federalismos modernos.
- 8) Relaciones políticas intergubernamentales, y las cuasi federaciones.
- 9) ¿Existencia de una "situación federal"?

1) *Realidad política en que actúan ciertos estados federales*

El primer punto tiene una relación muy estrecha, íntima, con dos cuestiones que proyecta todo organismo federal y que se refieren a centralización y descentralización, pues considerando que la política —como práctica— no es estática y que tampoco lo son las sociedades y países, y mucho menos en la época moderna, la aparición de técnicas más complejas, nuevas fórmulas y necesidades colectivas —y privadas— más elaboradas, hacen que las instituciones políticas por fuerza se tengan que adaptar a los nuevos cambios, que implican también, necesaria-

mente, estrategias diferentes en las formulaciones administrativas, que llevan a reajustes que en un sistema federal con sus varios niveles de soberanía presuponen fricciones continuas, si la esencia del sistema trata de conservarse. Esto significará en lo político que los organismos existentes —federación, estados y municipios— tendrán que entrar en conflicto y que la absorción, del primero de los citados, de muchas de las nuevas funciones implicará una centralización, mientras que la posibilidad de que se dividan dichas funciones —y los recursos necesarios para llevarlas a cabo— entre los tres niveles gubernamentales, proyectará la descentralización o mejor, la *no centralización*, y seguramente lo que resultará será una fórmula intermedia: otorgamiento al poder federal de la mayor parte de las funciones y la porción residual para estados y municipios.

Es evidente que la realidad en que operan las federaciones modernas, cualquiera que sea su estructura política y económica así como la formación de sus estadistas, no puede evitar un extensivo grado de intervencionismo del nivel más alto, puesto que de ninguna otra manera se puede llegar a obtener una base mínima de servicios sociales a toda la población, como cualquier otra meta de carácter nacional. Tal vez fuera prudente recordar que el federalismo sirvió en una etapa determinada para unificar países continentales, con poca población e incommunicados, pero que actualmente los estados federales están seriamente restringidos para llevar a cabo pronto y eficientemente las tareas de un gobierno moderno. Con sus rigideces, tecnicismos, ineficiencias, legalismos exclusivos y conservadurismos, el sistema federal parece servir únicamente para pueblos de madura experiencia política, capaces de realizar el complicado juego de circundar tales restricciones.

Dado el éxito que acompañó a los Estados Unidos como nación, su federalismo se convirtió en el prototipo de esta forma de gobierno y, en cierta medida, se le consideró mágicamente como fuente de riquezas, no por el país en sí mismo, sino por su forma de gobierno; es decir, federación y desarrollo fueron sinónimos y así se adaptó —casi sin cambios— a muchas naciones del siglo XIX, y su constitución sigue sirviendo de ejemplo para los nuevos países que han proliferado en los últimos tiempos; pero, se insiste, no es la forma federal de gobierno la que se adopta, sino el buen éxito que tuvo en los Estados Unidos de América.

El federalismo ha sido considerado como una unión u operación de sociedades y no de constituciones, y además, que no se trata de un bien o un fin en sí mismo; esto es aplicable en forma casi literal a lo sucedido en los países latinoamericanos, los cuales nacieron a la vida

independiente cuando la teoría y los triunfos del federalismo eran considerados como proverbiales. En primer término cabe citar que dos federaciones, las Provincias Unidas de Centroamérica y la Federación Gran Colombiana acabaron por disgregarse a las primeras dificultades que se les presentaron y sufrieron el problema de la balcanización, que bien pudiera cambiarse por *centroamericanización*, dejándolas con graves problemas, que han perdurado hasta la fecha, inherentes casi todos a su pequeñez, impidiéndoles todo progreso y dejándolas a merced de los países avanzados, que las han mantenido como meras productoras de materias primas y fácil presa de dictaduras y calamidades relativas. Los grandes estados como Argentina, Brasil y México, cuya extensión permitía adoptar el federalismo tipo norteamericano, situación a la que llegaron pronto, tampoco tuvieron el éxito esperado, y a pesar de que conservaron constituciones federales escritas, fueron pasto de dictaduras y centralizaciones, y la evolución de los tres en la época moderna, sobre todo de México, ha sido hacia el tipo de federación “cooperativa” o “parafederal”. Estas experiencias parecen sugerir que el federalismo no puede operar con probabilidades de éxito donde falta una tradición parlamentaria, agravada esta falta por una pobreza generalizada con su corolario inexorable, que es el analfabetismo. Otro aspecto importante para dichos países es que, a pesar de todo, la división realizada por el poder colonial, que en lo general fue aparentemente arbitraria, pudo más que todas las posibilidades de unión que daban el idioma, la religión, la tradición indígena y otros factores de similitud manifiesta.

## 2) *La confederación como federalismo cooperativo*

El término *confederación* significa cualquier unión de individuos o instituciones, y desde el punto de vista político implica una estructura, generalmente permanente, de estados soberanos para ciertos propósitos comunes, por lo que se consideró por muchos siglos como sinónimo de federalismo, al grado que los Estados Unidos fueron inicialmente llamados confederación, introduciéndose después la palabra federación con relación a ese país, para implicar una unión más estrecha. También fue en esta nación donde la diferencia entre ambos conceptos se marcó con gran claridad: en la guerra de secesión los esclavistas se dieron el nombre de Estados Confederados de América, mientras que el norte conservaba su nombre original de Unión Federal; esta misma diferencia, que no deja de ser sutil, se proyecta en las palabras alemanas *Staatenbund* —confederación— que siendo una unión de estados libres, el aspecto más importante reside en la independencia soberana de cada uno de los organismos políticos constituyentes; mientras que *Bundesstaat*

—federación— el aspecto central se proyecta en la supremacía del gobierno federal sobre los estados, que son igualmente soberanos.

Siguiendo estas ideas podría afirmarse que el “federalismo puro” —*Bundesstaat*— une a individuos y grupos humanos, que ya se encuentran entrelazados, generalmente por formar parte de una nacionalidad y que dicha unión tiene por objeto, a la vez que integrar una agrupación más poderosa, más grande geográficamente y con mejores calificaciones para el progreso, distribuir el *poder político* entre las unidades constitutivas. En estos casos los organismos políticos federados —estados— son partes inalterables de la nación como un todo, constituyendo la federación una entidad más poderosa que sus partes, y teniendo ambas, otra distinción política del federalismo, los medios —el aparato administrativo— y el derecho inalienable de atender cada uno por su lado a los ciudadanos que forman parte de sus jurisdicciones, y a todos los individuos de la nación directamente.

Por su parte, el otro sistema, que no deja de ser federado y que como se verá más adelante tuvo sus antecedentes en Grecia, implica la unión de grupos diversos, muy estrechamente también, pero para propósitos limitados —que debe enfatizarse, no es esencial a la confederación, pues estos fines específicos pueden ser ampliados hasta abarcar todo lo que realizan las federaciones— lo que determina que la confederación se lleve a cabo para obtener metas señaladas de antemano, aceptando los estados la existencia de organismos supranacionales que a base de armonía, entendimiento, regateo y compromisos, organice políticas que son acatadas por los mencionados estados miembros; esta idea de federalismo-confederación no deja de tener sostenedores y partidarios, que la ven como una posibilidad para los Estados Unidos de Europa, cuyo Merco-mún es un magnífico ejemplo de lo que puede lograrse.

En estas páginas a la confederación se le llama federalismo cooperativo, pues en realidad y considerando el funcionamiento del Merco-mún Europeo arriba citado, se encuentra que la cooperación en el sentido puro, es la norma que subyace detrás de todas estas instituciones y que la unificación de naciones independientes por siglos, probablemente se proyecte hacia este tipo de federalismo, que en última instancia uniría lo que en un futuro más o menos cercano no presenta otras posibilidades de integración internacional. Y acorde con estas ideas, podría afirmarse que el péndulo de la historia va del llamado *federalismo puro* u ortodoxo que ya llenó su cometido en materia política, económica y social, hacia lo que podría llamarse *confederacionismo integral*, que servirá para unir grupos de naciones y tal vez llegar al sueño milenarío de la humanidad: la *unión mundial de naciones*.

3) *Monarquías multinacionales*

Las consideraciones acerca de los puntos 3 y 4 pueden realizarse usando como ejemplo a la Gran Bretaña en un caso y a la Comunidad de Naciones —*Commonwealth*— en el otro. El *Commonwealth*, jefaturado por la Gran Bretaña, fue inicialmente usado en el siglo xvii para significar una comunidad política organizada, en el mismo sentido en que se usa actualmente el concepto de Estado y es ahora “un grupo de estados soberanos, los cuales reconocen al monarca británico como cabeza de la Comunidad, simbolizando la libre asociación entre sí, junto con sus dependencias (colonias, protectorados, estados bajo protección y territorios en fideicomiso)”<sup>3</sup> para complicar más los términos, las colonias de Australia, al convertirse en estados, se federaron bajo el nombre de Comunidad de Australia y al Estado Asociado de Puerto Rico en su constitución, se le otorga el nombre de *Commonwealth*.

Los aspectos más importantes de la Comunidad de Naciones residen en que se trata de colonias o dependencias inglesas; su decisión de ser miembros es tomada por estas mismas libremente y significa el deseo de mantener relaciones que son positivas en lo económico y en lo político, sin lesionar su soberanía, que es absoluta; Gran Bretaña es un miembro más —tal vez el más importante— en dicha asociación; la corona inglesa jefatura simbólicamente a la Comunidad, pero ello no le otorga ningún control sobre las instituciones de la misma, ni sobre las decisiones o acciones de los demás miembros; se trata de una asociación libre, de la que se forma parte a voluntad, pudiendo entrar y salir cuando se desee, aceptar o rechazar cualquier política que como nación considere inconveniente para sus intereses, así como determinar sus propias líneas políticas respecto a cualquier problema, sin que existan acciones disciplinarias de cualquier índole. La Comunidad no significa disminución de la soberanía en ningún sentido, sino una forma de mantener relaciones que en alguna ocasión fueron muy estrechas y que siguen siendo convenientes para todos; no existe documento escrito —o constitución— que formalice esta unión y “por su énfasis en la consulta más que en la acción y por el esfuerzo tradicionalmente realizado para lograr informalidad en sus operaciones”, hacen de este tipo de organización aparentemente una de las más difíciles de describir y encajar dentro de los moldes de otros tipos de asociación políticas o económicas.

Este panorama de la Comunidad de Naciones, parece servir de modelo a lo que podría llamarse una *confederación* moderna, aunque su

<sup>3</sup> *Encyclopaedia Britannica*, tomo 6, Chicago, 1971.

énfasis en la consulta más que en la acción y la integración armónica de todas las relaciones que existen entre las naciones miembros, así como la proyección de los intereses de las mismas, podría incluirse en lo que se ha dado en llamar federalismo cooperativo, con tres salvedades: que la entrada a una guerra por uno de los miembros no significa que lo hagan los otros, aunque en la Segunda Guerra Mundial todas las naciones que forman el *Commonwealth*, con una que otra excepción, estuvieron al lado de Inglaterra; que los estados pueden separarse de la Comunidad sin más requisito que manifestarlo, aunque ha sido bastante estable la permanencia de los países en dicha asociación (la constitución de la Unión Soviética otorga el mismo derecho a las repúblicas federativas que la forman); la falta de un documento escrito, específico, es otra de las diferencias, aunque la existencia de multitud de acuerdos plasmados en protocolos, podrían servir como un sustituto bastante adecuado.

#### 4) *Uniones legislativas*

La otra situación que se señaló en relación con Gran Bretaña, es la que se refiere a uniones legislativas, y específicamente se trata de la reunión de los cuerpos legislativos —parlamentos— de Inglaterra y Escocia, que constituyeron con otros estados el Reino Unido de la Gran Bretaña que, como ya quedó asentado, es una monarquía multinacional. Esta unión legislativa, que otorga un número determinado de representantes a cada nación y que posteriormente se amplió en 1707, en el sentido de incluir en el gabinete británico a un representante permanente de los intereses de Escocia, permitió que bajo un solo soberano funcionaran ambos estados en lo que parecía ser una unidad federal, pero que no lo era considerando a ésta en un sentido ortodoxo, pues cada país conservaba sus límites y sus leyes propias, formando dos gobiernos nacionales unidos indisolublemente en uno central y con una sola autoridad; probablemente lo menos federal de esta unión legislativa es que existen dos nacionalidades diferentes —aunque sea precaria para Escocia— y que unen a organismos políticos diversos también. Lo importante es que la serie de conflictos que fueron tan notorios durante los siglos xvi y xvii entre ambas naciones y que parecían dirigidos hacia una partición, fueron resueltos, naturalmente no sin problemas, por esta unión legislativa. Tomando en cuenta los aspectos más importantes de esta unidad entre Escocia e Inglaterra y su funcionamiento, es evidente que se trata de una de las llamadas federaciones cooperativas.

### 5) *Imperios con autonomías regionales*

Otro caso que relativamente ofrece menos dudas por lo que respecta a su federalismo, es el relativo a una forma de libertad condicionada que otorgan algunas naciones que aglutinan a poblaciones con diferentes pasados étnicos, permitiendo a éstas el desarrollo de ciertas formas culturales propias que aparenta ser un sistema de autonomía local, autonomía que en ningún caso puede llegar a lo político. El ejemplo clásico del pasado lo constituyen desde luego el imperio romano, y los imperios que florecieron a partir del siglo xvi y de los cuales aun quedan restos, que son la contrapartida moderna, incluyendo a la Unión Soviética. Lo federal que este proceso tiene, se desprende de que así lo denominan los países que lo utilizan.

### 6) *Sistemas unitarios descentralizados*

Por lo que se refiere a los llamados *estados unitarios descentralizados*, la organización de éstos está basada en dos planos: comuna y gobierno central; la primera puede acumular tal poder en el ejercicio de funciones públicas puramente locales, que aun gobiernos centrales muy poderosos pueden necesitar el apoyo popular general para delimitar el ejercicio del poder de dichas comunas. Entre éstas y el Estado total pueden existir corporaciones, y de hecho en muchos países de gobierno unitario se les encuentra con diferentes denominaciones como son distritos, provincias, partidos, departamentos y aun estados —como en Venezuela—, pero su proyección como cuerpos políticos y económicos es muy restringida, porque en realidad se trata de organismos subordinados, nombrados y creados directamente por el Estado central, que sólo tienen el poder que éste quiera conferirles y que en caso de conflicto con las comunas, es evidente que el gobierno unitario se encontrará presionado por el uso y la costumbre y por los políticos locales, generalmente dependientes del voto de la comuna, dispuestos a favorecer a ésta.

### 7) *Federalismos modernos*

El aspecto que se ha enumerado en séptimo lugar, en realidad se refiere a la razón o razones por las que naciones nuevas o que emergen de la desintegración del colonialismo deberían aceptar o rechazar *constituirse en federaciones* y que evidentemente se relaciona con todo el proceso de considerar si el federalismo es aún operante y manejable dentro de las nuevas condiciones específicas de estas naciones. Este punto es uno de los más importantes y controvertidos puesto que de su solución depende que los países subdesarrollados tengan un aparato gubernamen-

tal adecuado o algo que represente una carga más. Por ser los Estados Unidos el modelo de trabajo de todos los países federales, el hecho de su permanencia dentro del sistema ha sido básico, aunque ello los haya obligado a recurrir a sutilezas y expedientes que han sostenido al federalismo como su forma de gobierno, pero que difícilmente pueden ser aplicados por otros países; ello lleva también a la futilidad de tener muy elaboradas constituciones federales, si el resultado final es que llegan a ser sumamente complicadas formas de gobiernos unitarios. El federalismo, basado en una teoría filosófica que ahora podría resultar obsoleta, pone obstáculos a veces insuperables para ciertas actividades nacionales que en forma inexorable tienen que ser realizadas por un gobierno central, como son las guerras y la lucha contra las fluctuaciones económicas y, lo que es más importante, el desarrollo económico mismo.

Por otra parte, argumentan quienes favorecen al federalismo, éste, a pesar de conflictos bélicos, crisis y subdesarrollo económico, todavía es un campo fértil para el crecimiento de métodos de operación que le permitan ajustarse favorablemente a las cambiantes condiciones económicas y sociales, y ha podido hacer frente a los requerimientos para promover la justicia social; la dispersión de poderes para pueblos de estados multinacionales que desean *estar unidos pero no muy unidos*, sigue siendo un mérito original que hacen del federalismo algo positivo como forma de gobierno de dichas naciones en las que, generalmente, la existencia de un partido político único, con mucho poder en pocas manos, hace que la existencia de varios niveles gubernamentales autónomos sea altamente deseable.

Existen dos aspectos, entre otros, que han conformado las posibilidades de llegar al gobierno federal: una posibilidad se presenta en relación al tamaño de los estados y a esa tremenda fuerza política y social constituida por el nacionalismo. Sin entrar en el fondo de la cuestión, es obvio por qué el federalismo ha sido atractivo tanto para nacionalistas como para los líderes políticos que conocen los peligros de la balcanización. El poder colonial usó de las diversidades entre los grupos, incluyendo las diferencias étnicas, por lo que el federalismo les viene como anillo al dedo, pues ofrece un gobierno multinacional combinado con un reconocimiento de las diversidades existentes, así como por el sistema de compromisos que lo caracteriza y que otorga la posibilidad de que existan dos lealtades: local y nacional; también, por definición, ofrece esta forma de gobierno un acuerdo para el individuo centralista y el que defiende el provincialismo. La relación con la extensión territorial está basada en el hecho —que proyectó la formación de las federaciones

clásicas— de que este tipo de gobierno, más que ningún otro medio, resulta el sistema apropiado para resolver conflictos territoriales.

8) *Relaciones políticas intergubernamentales y las cuasi federaciones*

Otra situación que merece anotarse, es la similitud que se ha querido encontrar entre *federalismo y relaciones intergubernamentales*, dado que el primero toma en cuenta en forma determinante la relación de los diversos niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— y la solución de conflictos que su existencia plantea. Desde un punto de vista de especie y género, podría afirmarse que el federalismo corresponde a la especie pues le toca las condiciones y las instituciones en que operarán las relaciones intergubernamentales, además de que ciertas actuaciones políticas no pueden ser determinadas por éstas, enumerándose los partidos y procedimientos electorales entre otros y los actos y tendencias que ponen a prueba todo el sistema, como son las guerras, las crisis y la planeación económica. D. J. Elazar señala también que el estudio de las relaciones intergubernamentales es independiente de la proyección del federalismo, puesto que tales relaciones son encontradas en todos los sistemas políticos, federales o no, donde existe más de un gobierno dentro de un organismo político dado; es evidente, por otra parte, que una buena porción de las actividades de un gobierno federal están dirigidas a facilitar la intercomunicación de los diversos niveles gubernamentales que lo constituyen.

9) *¿Existe una "situación federal"?*

La última cuestión, la de saber si existe una *situación federal*, aglutina un número de interrogaciones que podrían formularse como sigue: ¿Qué justifica la existencia del federalismo en las naciones que lo originaron? ¿Qué deben hacer los países que teniendo una tradición federal, no han salido del subdesarrollo y la pobreza y, más aún, las naciones que están naciendo y que adoptan el régimen federal? ¿Deben mantener la teoría pura o recurrir a ciertas prácticas y formular constituciones que las representen?

Pueden hacerse tres tipos de consideraciones, ya para finalizar este apartado, la primera consiste en que un gobierno federal no es una panacea para males políticos ni un régimen fácil de operar. La segunda, que las naciones nacientes que adoptan el federalismo como medio de gobernarse, presentan diferencias con las naciones federales clásicas o que tienen muchos años de vivir bajo el federalismo; estas diferencias más

bien se enfocan a las formas de negociar los conflictos entre jurisdicciones y no a la fuerza que posee el Estado total; y por último, que la federación *no necesariamente* tiende a una forma de poder concentrada y a un sistema político altamente unificado, pues las cuatro naciones —y que siguen siendo federalismos ortodoxos— nacieron a la vida independiente teniendo unidad y gobiernos nacionales con amplios poderes. Sin embargo, Wheare llega hasta afirmar que el federalismo es un fenómeno de transición, que gradualmente es descartado, conservando únicamente la forma para dar lugar a organismos políticos más dinámicos y con mejores aptitudes para hacer frente a la problemática de la vida moderna de una comunidad.

### III. Historia del federalismo

Antecedentes federales aparecen en la Biblia, y se admite que fue alrededor del siglo XIII a.C. en que se estableció una *anfitionía* según el modelo délfico,<sup>4</sup> por doce tribus que no eran afines en principio, constituyendo con el tiempo una especie de federación con instituciones políticas, tribales y nacionales, con cierta división de funciones y un documento escrito que señalaba estos aspectos. Su principal problema lo determinaron las peculiaridades federales que significan el poder ejecutivo nacional y su alianza, que se consideró de carácter sacro entre tribus que veneraban a un mismo dios, y con todo lo que esto tiene que ver con respecto a importantes características unitarias, agregadas a las motivaciones de defensa y de vecindad geográfica, realizaron la creación de un sentido nacional y dieron lugar a que se aceptara a la organización del país hebraico como lo más cercano a un sistema federal.

Otro ejemplo de la antigüedad se encuentra en los griegos, cuyas *ciudades-Estado* se unieron aunque sólo lo lograron para fines específicos, como la defensa militar —la liga Egea— y en este caso no totalmente, ya que cada una conservó el mando sobre sus respectivos ejércitos. Sin embargo, varios autores consideran estas proyecciones de armonía y entendimiento como ejemplos claros de lo que constituye una confederación, sobre todo por la unión para metas muy definidas.

En esta época histórica los imperios persa, helénico y romano, no continuaron con los especímenes semifederales de hebreos y griegos y a lo más que llegaron fue a otorgar el *home-rule* (autonomía local precaria).

<sup>4</sup> “Los Imperios del Antiguo Oriente”, *Historia Universal*, Siglo XXI, Madrid, 1970.

Ya en la baja Edad Media y con la fundación del reino de Aragón en el siglo xi (1035) y con el advenimiento del rey Alfonso I El Batallador, los reinos cristianos de la península ibérica se unieron (Castilla, León, Aragón, Navarra y Portugal), conservando sus propias leyes e instituciones y enviando representantes a Aragón que fungió como centro de unión; posteriormente, cuando se formó la monarquía en 1469, la mayoría de estos elementos federales —leyes e instituciones— continuaron operando varios siglos, creando en efecto una monarquía múltiple, que en realidad subsiste hasta la fecha, pues España es el caso de una nación que por contextura geográfica, idiomática y tradiciones de independencia entre sus diversas regiones, parecería ser un caso claro de federalismo puro, aunque seguramente no se dieron las condiciones históricas y menos los aspectos políticos para que ello aconteciera. Todo ello llevó al país a una estructura unitaria muy inestable debido a la resistencia de las propias regiones, que nunca pudo ser negociada o eliminada.

En esta misma época, fines del siglo xiii, los cantones de Schwyz, Uri y Unterwalden fundaron la Confederación Helvética, que fue para el federalismo un antecedente tan importante como el israelita y que con excepción de la nacionalidad, tenía todas las características de aquéllos, inclusive un gobierno cuasi popular.

Ya en la era moderna, la formación de organismos políticos en el siglo xvi, pero sobre todo la aparición de ideas y tratadistas que tomando como base a Suiza y Holanda —esta última copió las instituciones políticas españolas y se denominó Provincias Unidas—, discutieron el federalismo en una variedad de contextos; Juan Bodino (Jean Bodin)<sup>5</sup> en sus seis *Libros de la República* que tanta importancia tuvieron para el pensamiento político y económico de la época, consideró al gobierno federal a la luz de la soberanía de las naciones, así como Hugo Grocio y Samuel Pufendorf que lo proyectaron en otras direcciones; Johannes Althusius, llamado el padre de la moderna teoría del federalismo, por su realización de un análisis científico,<sup>6</sup> señaló en forma precisa la importancia que para la formación de naciones tiene el gobierno federal.

No deja de ser interesante indicar que fue precisamente en el siglo xvii en el que se revivieron las teorías básicas de la Biblia, respecto a que la forma ideal de organización social está basada en la existencia de instituciones y la unión de individuos, la cual se cimenta sobre el

<sup>5</sup> Ver nota 1.

<sup>6</sup> J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press, 1961.

consentimiento personal, en la inteligencia que el ciudadano actúa sin el sacrificio de su identidad. Este concepto bíblico fue revivido por los teólogos puritanos de Inglaterra y las colonias americanas de la misma (Nueva Inglaterra), dando a luz el término *federal* que viene del latín *foedus* (convenio, pacto) y que se refiere al pacto sagrado entre Dios y el Hombre, proyectados según el punto de vista que sobre el mundo terrenal tenían dichos teólogos; es precisamente también en este siglo —xvii— cuando adquiere su fuerza el concepto fundamental del derecho natural, que según Schumpeter<sup>7</sup> da los orígenes y la historia primitiva de las ciencias sociales, pues el primer descubrimiento de toda ciencia es encontrarse a sí misma. La toma de *conciencia* de que existen un conjunto de fenómenos interrelacionados que crean problemas y necesitan de la aplicación de técnicas similares para resolverlos, se debe al concepto de *derecho natural*. Dentro de este concepto, el federalismo se transformó primero en un acuerdo o pacto entre individuos e instituciones y más tarde se le agregaron algunos aspectos que provenían de la época de la *Ilustración*, y sobre todo de las varias teorías del *contrato social*, que eliminan la subordinación y construyen la sociedad sobre la base de la coordinación. Esto no sólo se refería a los individuos sino a sus agrupaciones, tanto instituciones gubernamentales en estrecho y directo contacto con el pueblo, como partidos políticos que tratan de encontrar, dentro de sus diferencias, la posibilidad de integrar un orden social común.

Durante la época —que se inicia en el siglo xv— en que se formaron las naciones-Estado y que apareció el nacionalismo con su poderosísima fuerza, la tradición federal estaba dada por Suiza, por las instituciones españolas, por la herencia israelita revivida por la Reforma —religiosa— y por los sistemas feudales, que proyectaron el federalismo clásico para la época actual: obviamente en primer lugar Suiza y a continuación los Estados Unidos, los que no presentaron problemas étnicos o religiosos, sino que se basaron en cuerpos políticos y factores tradicionales y locales como la situación geográfica, grupos humanos de características peculiares y otras condiciones socioeconómicas. Además, y no deja de ser importante, ambos presentan grandes similitudes en la forma en que obtuvieron su independencia.

A finales del siglo xviii y durante el xix, los ejemplos se multiplican, aunque no todos tienen éxito, situación que puede ampliarse al siglo xx, a las dos guerras mundiales, ya que al terminar éstas nuevos países emergen, algunos con la forma federal de gobierno.

<sup>7</sup> J. A. Schumpeter, *op. cit.*, pág. 115 y sigs.

Un ejemplo lo puede constituir Alemania, que en 1871 y bajo la égida de Bismarck se dio una constitución federal, con la cual creó las bases para la unificación de un grupo de principados y estados semiautónomos en un imperio más orgánicamente reunidos; respetó los sentimientos y las políticas semiindependientes, particulares y aun separatistas de los soberanos, pero la cohesión funcionó porque no existieron diferencias étnicas y porque se respetaron los factores tradicionales que constituían una fuerza centrípeta.

La actual República Federal de Austria, resultó de la separación del imperio austro-húngaro, en donde por cierto se originó la palabra *ausgleich* que significa compensación, equilibrio, igualación, compromiso, para englobar la totalidad de las relaciones sociales, económicas y políticas de las mitades —diferentes— de dicho imperio, cuyos intereses y desarrollo evidenciaban la necesidad de tratamientos diversos. Esta palabra, *ausgleich*, a la que los suizos agregaron *finanz* —para referirse exclusivamente a los aspectos fiscales— se ha arraigado tanto en los países de habla alemana o bajo su influencia, que a pesar de su carácter equívoco, ya no ha sido posible eliminarla. Por cierto que este citado imperio dual puede también servir de ejemplo a las monarquías multinacionales, ya que presentaba una separación real en las formas y normas bajo las cuales funcionaba cada país y que el soberano estaba comprometido a respetar y hacer que se respetara, pero si se observa detenidamente a las dos naciones, se encuentra con que no existía ninguna de las condiciones que las llevara al federalismo, pues operaban como las ciudades-Estado de Grecia, y aun la existencia de un mismo gobernante y por un largo tiempo, no coadyuvó a que las diversidades entre ambas naciones se fueran atenuando; a la caída de la monarquía que las mantenía unidas cada quien adoptó su forma original de país totalmente independiente, sin más liga entre sí que la que existía con otras naciones.

Puede hacerse referencia a un caso similar cuando Suecia y Noruega fueron gobernadas por un solo monarca, y su separación ni siquiera significó la caída de la monarquía, sino el nombramiento de un rey para cada Estado, pues la soberanía —en el sentido de poder— pasó de los gobernantes a la nación, es decir, a sus representantes populares; aquí, sin embargo, las consideraciones no son igualmente valederas que las que se realizaron para el caso de Austria-Hungría, pues se trata de estados con tradiciones similares, con líneas políticas muy parecidas, con ciudadanos con un alto grado de educación cívica y aptos para el ejercicio de la democracia representativa y con una serie de aspectos que harían pensar en el federalismo como la solución política adecuada. Sin embargo, no

lo fue; parecería que el deseo de estar unidos, a pesar de todo, no se manifestó.

Según D. J. Elazar<sup>8</sup> existen en la actualidad 16 naciones formalmente federales: las cuatro clásicas que son —como ya se mencionó— Canadá, Australia, Suiza y Estados Unidos; las tres latinoamericanas, Argentina, Brasil y México; las dos germánicas, Austria y Alemania Occidental; dos naciones comunistas, Yugoslavia y la Unión Soviética y las nuevas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, como son Libia, Camerún y Nigeria, en Africa; India, en Asia y la República Malaya, en Australasia.

#### IV. Organización política

Los antecedentes y generalidades considerados hasta el momento para intentar definir o delimitar al federalismo, seguramente han dado una idea de lo complejo que resulta este intento, no sólo porque todo proceso político es por antonomasia difícil de ser enmarcado dentro de fronteras aceptables, sino porque al observar los gobiernos federales se nota tal amplitud en sus diferencias, que a veces se antoja admitir que se trata de cosas diversas; si a ello se agrega alguna similitud —más de una en ocasiones— con los estados unitarios o centralistas, la problemática se presenta más que complicada.

Un autor señala que el comparar ciertos gobiernos federales como es el caso de Canadá y México, Suiza y Yugoslavia, Australia y la Unión Soviética, y (por diferencia) Estados Unidos y Gran Bretaña, se encontrará que el *spectrum* político de estos estados, haría aparecer a las federaciones como muy diversas cosas con alguna ligera semejanza: la de que se trata de gobiernos que funcionan. Esto, como ya se dijera también, se complica más porque el federalismo no es un sistema estático en el cual se han dado bases permanentes e invariables; así, Canadá se inició como un fuerte Estado total al que la constitución otorgaba todo aquello que explícitamente no pertenecía a las provincias, situación que se ha revertido, pues estas últimas han ido ganando terreno en forma consistente a expensas del gobierno federal; la Unión Soviética —señalado también— garantiza a cada uno de los países federados que la forman, la posibilidad constitucional de separarse de la propia unión, hecho que, dadas las condiciones de su proceso político, resulta del todo inadmisibile; Yugoslavia, a través de una autonomía muy particular

<sup>8</sup> *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 5, New York, 1968.

otorgada a las comunas, consigue en cierta medida limitar la hegemonía del Partido Comunista en este tipo de autoridades; Estados Unidos, que inicialmente fuera el prototipo del federalismo dual, con clara diferenciación y delimitación de funciones entre el gobierno total y los estados, se ha ido transformando en una nación en que la nota más importante es la colaboración entre los diversos niveles gubernamentales que conservan sus estructuras separadas; su más reciente demostración es la política del presidente Nixon, quien en su mensaje presupuestal de 1971, introdujo oficialmente los llamados ingresos compartidos, que la Unión otorgaría a los estados —cerca de 3 000 millones de dólares— para que destinaran estas entradas a los fines que más convinieran a sus necesidades de prestación de servicios públicos; dentro de este arcoiris habría que incluir a Nigeria, en la que se llevó a cabo una verdadera y sangrienta guerra para mantener la unidad, y la India, con muchos y graves problemas de cohesión por los diversos y diferentes aspectos económicos e intereses de sus múltiples grupos étnicos, lingüísticos y religiosos; también estarían las federaciones latinoamericanas, todas ellas centenarias y cuya estructura, parecería ser, como se ha considerado en Venezuela, federal-centralista.

Sin embargo, si bien todos estos matices determinan en ocasiones más diferencias que similitudes, lo que es aceptado casi unánimemente es que existe una tendencia hacia la forma federal de gobierno, y que ésta presenta características esenciales, así como principios y procesos operacionales que son comunes a ella. Los elementos esenciales son cuatro: a) constitución escrita; b) división territorial; c) no centralización; d) Suprema Corte de Justicia.

#### A. *Características esenciales*

##### a) *Constitución escrita*

La existencia de constituciones escritas, obviamente implica que se encuentran países en que sus leyes por lo menos no están agrupadas en un solo documento, también conocido como Carta Magna, nombre que le viene de Inglaterra, y que paradójicamente es el ejemplo de país que no tiene una constitución escrita. La necesidad de esta última puede ejemplificarse tomando como base las democracias emergentes que forman federaciones, pues si éstas tuvieran que actuar sin un cuerpo de leyes específico para cada una de las muchas relaciones y realidades por resolver, produciría enfrentamientos, de tal modo graves, que seguramente darían al traste con cualquier posibilidad de armonizar los

intereses antagónicos, y con ello del gobierno federal, en el que la existencia de una constitución escrita es condición *sine qua non*, basada en el hecho de que el poder se divide entre un Estado total, estados y municipios y que esta división de poder no puede ser alterada más que cumpliendo una gran cantidad de requisitos, entre los que sobresale la aquiescencia de las partes que conforman la nación. También es importante considerar que los estados-miembro tienen sus propias constituciones escritas, y que aun los municipios —las comunas— aunque en forma más restringida poseen sus grupos de leyes, aplicables a situaciones específicas, lo que les otorgan un grado cierto de autonomía.

Se ha dicho de la constitución escrita que su principal problema es la rigidez, ya que requiere de la acción judicial —la que interpreta la constitución— para que puedan realizarse cambios en el sistema; es decir, en un mundo dinámico como el actual, las rigideces pueden resultar perjudiciales e impedir —o por lo menos retardar— que una sociedad progrese. Dentro de esto mismo cabría englobar al propio federalismo, pues tanto éste como la constitución son obras susceptibles de perfeccionamiento y corresponde a la sociedad que forma una nación mantener y luchar por las transformaciones capaces de sostener a un país en marcha; las constituciones federales escritas son jurídicamente un sistema que conjuga en primer término al pueblo, después al gobierno general y luego a los organismos políticos que constituyen la federación.

#### b) *División territorial*

El tratadista J. D. Elazar<sup>9</sup> señala que otro elemento esencial del federalismo está constituido por la división de poder y autoridad sobre base territorial. Esto está basado: 1) en la posibilidad de crear un sistema federal cuyos miembros constitutivos son un número determinado, pero no sobre la consideración de áreas geográficas específicas; el ejemplo pueden darlo las federaciones tribales de la antigüedad, y algunos países modernos que tratan de lograr acomodamientos tomando en consideración divisiones de carácter étnico, religioso o político; 2) otro aspecto se refiere a la diferencia entre divisiones de poder sobre base geográfica y sobre base funcional, que determina, con esta última organización, que el federalismo se transforme en pluralismo; 3) este aspecto del territorio forma la parte medular de la discusión entre federalistas y los que no lo son, pues estos últimos, al señalar la obsolescencia del federalismo, lo refieren a la superior forma del pluralismo como heredero adecuado; por otra parte, los federalistas arguyen que las deficiencias

<sup>9</sup> *International Encyclopaedia, op. cit.*, pág. 357.

de la democracia territorial son mucho menos importantes que su neutralidad en la representación de intereses funcionales, y que además, cualquier otra forma de dar poder a dichos intereses funcionales ha demostrado su incapacidad para absorber las complejidades y cambios de intereses, que son permanentes en una era dinámica; 4) por último, y agregando las ventajas de la diferenciación que son inherentes al sistema geográfico, es evidente que no ha existido ningún país federal sin una base de división territorial.

c) *La no centralización*

Es un proceso que ocurre únicamente en los gobiernos federales, que además de ser esencial a estos tipos de estados, constituye también una prueba de la existencia misma del federalismo, pues está basado en que las actividades políticas, económicas y administrativas de una federación pueden realizarse de varias maneras, ya sea compartiendo la responsabilidad, ya sea delegándola a uno de los niveles, ya sea en forma unilateral y también y con un alto grado de autonomía de los estados miembros, en oposición directa al Estado total en políticas patrocinadas por éste, pues para ello tienen los poderes efectivos e irrevocables.

*La descentralización* que hasta la fecha se ha usado en lugar de la *no centralización*, puede ocurrir tanto en gobiernos federales como en estados unitarios, pues se refiere a la transferencia de autoridad de un gobierno de más alto nivel a uno de más bajo, pero que puede ser revocado unilateralmente; el ejemplo en una federación, sería el otorgamiento a un Estado miembro del cobro de un impuesto federal por convenir así a los intereses del Estado total, pero que éste puede decidir en un momento dado, la cancelación de esta autorización; esto puede ampliarse a todo aquel tipo de actos reservados a cada uno de los niveles gubernamentales y que por una u otra razón el nivel al que le corresponda, otorga permiso para que sea realizado por otro nivel, pero conservando sus derechos inalienables. Estas situaciones se refieren más bien a actos administrativos, económicos —en casos contados— y sociales, pero casi nunca a los políticos, porque eso podría significar la pérdida de la preciada autonomía. Otro vocablo afín podría ser *devolución*, que implica la entrega de un poder del gobierno central a unidades inferiores de gobierno, pocas veces rescindible porque se considera como una restitución de algo que se poseía, pero que tampoco debe confundirse con no centralización, proceso en el que no hay transferencias a título gratuito. Por último, existe también *desconcentración* que se refiere simplemente a la delegación a un funcionario de que realice o actúe a nombre del superior pero sin ningún traspaso de autoridad.

d) *Suprema Corte de Justicia*

Al mencionar la constitución escrita y al considerar su principal problema que es la rigidez, se señaló que se requiere la acción judicial para que interprete dicha constitución y se puedan efectuar los cambios necesarios, además de que corresponde al Poder Judicial la capacidad de revisar si lo actuado por los legisladores y el brazo ejecutivo, está enmarcado dentro de los lineamientos señalados por la multitudada constitución. Si se toma en cuenta que el establecimiento del sistema federal conlleva la armonización de tres niveles independientes de gobierno con posibilidades múltiples de acción encontrada, de invasión de las esferas reservadas a una autoridad por las otras, además del contacto permanente con los ciudadanos tanto del Estado total, como de los estados y municipios, se verá que las zonas de conflictos —entre niveles gubernamentales y entre éstos y los particulares— son numerosas y por lo tanto la existencia de la Suprema Corte de Justicia, con responsabilidad para interpretar la constitución y desarrollar un cuadro legal para la resolución de dichos conflictos, además de servir para adaptarse a los cambios que las circunstancias ameriten, es esencial para el federalismo.

Se entenderá mejor la importancia de la institución mencionada, si se considera que los gobiernos federales presentan tres planos de poder perfectamente diferenciados y con delimitación política muy clara: el Estado total o federación, los estados y los municipios —que pueden equipararse a las comunas— lo que determina una serie de relaciones verticales y horizontales, como lo son entre el gobierno de la Unión, los estados y los municipios, entre los segundos y estos últimos y los contactos horizontales de los estados entre sí y de los municipios de un Estado, o entre los municipios de una nación, todo ello enmarcado en la autonomía de cada uno de los tres miembros de la federación con respecto a una multitud de actos y funciones. Todo lo cual no quiere decir que las tres corporaciones resuelvan sus problemas en total independencia una de otra, pues recuérdese que en la estructura del federalismo se encuentra la armonización de los intereses de sus miembros, que en esencia anuda libertad y unión muy estrechamente.

B. *Elementos importantes para delimitar el federalismo*

El proceso de la *no centralización* con sus diferencias acusadas con descentralización y desconcentración y su importancia como esencia del federalismo, da lugar a proyecciones secundarias que servirán para complementar las ideas que sobre tal sistema de gobierno se tienen.

### 1) *Enmiendas a la constitución*

Estos cambios pueden ser formales e informales, tanto en las constituciones de los estados miembros como en la constitución general, y a menos que la intervención de los mencionados niveles —estados— sea primordial, el daño que se causa al sistema es irreversible; esto está relacionado sobre todo cuando se habla de cambios informales que se realizan por decretos del Poder Ejecutivo o por leyes secundarias que no se sujetan a un escrutinio riguroso con respecto a su obediencia a los dictados de la Carta Magna, pues aunque existe la vigilancia del Poder Judicial, que o está mediatizada por el Poder Ejecutivo o tarda decenas de años en la eliminación de una ley o decreto no constitucionales. En toda constitución de las usadas actualmente, se establece un mecanismo relativamente riguroso para aprobar las enmiendas: mayoría avasalladora en las cámaras colegisladoras de la federación y aprobación de las dos terceras partes de los poderes legislativos de los estados; sin embargo, aun esto no ha sido suficiente, por lo que en algunos países se ha adicionado la protección a las mayorías, de tal modo que cualquier cambio serio en el orden político puede ser hecho por medio de la opinión directa de dichas mayorías a través de un *referéndum* específico.

### 2) *Permanencia de límites de los estados miembros*

Si bien es cierto que en términos generales la formación de una nación federal determinó límites entre los estados miembros no tan precisos como los que existen entre diferentes países, la tradición y la costumbre han dado lugar a la diferenciación entre dichos niveles, por lo que se considera como muy importante que dichos límites no sufran cambios y solamente se realicen éstos en casos extremos. La historia de los países federales demuestra que si bien esta permanencia no es tan rígida, pues sí han existido cambios, la realidad es que se tiende a conservar el *status quo* por lo que se refiere al territorio de los estados.

### 3) *Igualdad entre las partes constitutivas*

Este aspecto que ya ha sido señalado con anterioridad, es considerado básico para la *no centralización*, pues es evidente que el poder reside en la riqueza y en la población y aunque es imposible otorgar a todos los estados condiciones similares, debe admitirse que hay que encontrar algún medio —la agrupación regional de estados, por ejemplo— o alguna otra fórmula que permita cierto balance entre estados pequeños y grandes, pero que de ninguna manera uno solo de ellos aventaje a los demás en forma total. El ejemplo más claro lo otorga Alemania durante el

siglo XIX, nación en la cual Prusia era de tal manera superior, federada con un pie de igualdad con los otros estados, que éstos no tenían ninguna oportunidad para hacer valer sus derechos u oponerse a los deseos de aquélla; otra demostración en la época actual la constituye la Unión Soviética, en la que la República Federativa de Rusia posee tres quintos de la población en una área de tres cuartas partes de dicha unión, que evidentemente tendría que ejercer su peso específico en un proceso realmente federal. Como contrapartida, las cuatro federaciones ortodoxas han hallado forma de balancear a sus estados: Australia con la enorme extensión de sus miembros, con diferencias de su población todavía no muy importantes y con perspectivas muy específicas para el futuro de sus mencionados estados, no ha tenido problemas mayores en este sentido; en Suiza la diferencia entre los cantones que lo forman, dan una variedad en la que reside el eje de su federalismo; Canadá ha encontrado un balance favorable por la diferencia étnica entre sus dos más grandes e importantes provincias, y los Estados Unidos que han descubierto que la igualdad se manifiesta porque existe cierto balance regional formado por estados pequeños y grandes, pues su proceso otorga condiciones específicas de separación dentro de una proyección de intercambio y colaboración, que han hecho caminar a su sistema y le han inyectado dinámica.

#### 4) *Diversificación de leyes constitutivas*

La existencia de una Carta Magna y de constituciones para cada Estado miembro han sido un efectivo valladar a la centralización, puesto que han representado diferentes modos de legislar sobre los dos diversos aspectos que conforman una comunidad; sin embargo, la uniformidad que con el tiempo se realiza —puesto que la tendencia natural a tratar asuntos de la misma índole en forma igual es lógica— ha erosionado un tanto el significado de esta diversificación, aunque sigue promoviendo la autonomía.

#### 5) *Partidos políticos*

La existencia de partidos políticos tanto nacionales como estatales y aun municipales constituye el elemento más importante para la *no centralización*. Las federaciones clásicas generalmente siguen líneas muy similares, con algunas divergencias, con respecto a los Estados Unidos, donde la existencia de dos partidos nacionales hace aparecer a éstos como muy poderosos, cuando en realidad el nivel estatal —menor— es el determinante no sólo para las elecciones propias, sino para las na-

cionales, siendo muy frecuente el que haya un gobernador de un partido aunque los representantes electorales en los comicios presidenciales, se inclinen por el candidato de otro partido. Dice D. J. Elazar<sup>10</sup> que

la importancia, para el federalismo, de un sistema de partidos descentralizados puede ilustrarse, por contraste, con aquel tipo de naciones federales formales dominadas por un partido altamente centralizado, tal como en la Unión Soviética, Yugoslavia y México. En estos tres casos el partido dominante ha operado para limitar el poder de los organismos políticos constitutivos en proporción directa a la amplitud de su dominio.

#### 6) *Mantenimiento de la no centralización*

La parte más importante de la no centralización implica, casi como el principio del federalismo, que la existencia y funcionamiento adecuado de los órganos políticos del gobierno federal es tan importante para quienes tienen o ejercen el poder de decisión, como la preservación de la nación misma; pero este ejercicio del poder no solamente reside en los organismos políticos y quienes los manejan, sino en todos y cada uno de los ciudadanos que deben observar estrictamente las leyes y autocontrolarse en todo lo que exceda a sus atribuciones, aprendiendo, como miembros de una nación federal, a negociar las diferencias entre unos y otros; a ejercitar la acción política por medio de la conciliación, pues en ésta, más que en la coacción, reside la esencia federalista del gobernar con el concurso de opiniones divergentes.

#### 7) *Representación en los organismos políticos*

La adecuada representación de los estados miembros, sobre todo en los organismos políticos que forman el más alto nivel, o sea el gobierno federal, refuerza la no centralización, en gran medida, siempre que esta representación sea *real y legítima*, es decir, sea cierta y positiva; esto puede afirmarse que sucede como parte intrínseca del régimen en un tipo de gobiernos federales —Estados Unidos, Canadá y Suiza— y es menos cierto y positivo en otros —América Latina— pues aunque exista la representación en teoría y en la práctica, en casi todos ellos el papel de genuino poderhabiente no es *real ni legítimo*.

<sup>10</sup> *International Encyclopaedia, op. cit.*, págs. 359-60.

### C. Elementos secundarios

Otros elementos importantes para la delimitación del federalismo, sin liga estrecha con la *no centralización*, puede encontrarse en los siguientes puntos:

#### 8) *Líneas directas de comunicación entre el pueblo y los tres niveles gubernamentales*

Esta interconexión, que no es privativa del federalismo, sí resulta una proyección básica, ya que permite al pueblo estar en contacto permanente con sus autoridades, y a éstas ejercer el poder directamente sobre el ciudadano común y corriente en aquello en que la constitución le otorga esta posibilidad. Considerando que es el ciudadano el que ha elegido a sus representantes a los diversos niveles que le sirven y con los que puede entrar en contacto —con unos ocasionalmente y con otros a diario—, estos niveles de gobierno, formados con o por dichos representantes, generalmente son los que ejercen el acto de gobernar, en el que se incluye la administración de programas dirigidos en forma precisa a ayudar a los ciudadanos. Es decir, el federalismo implica la acción directa del pueblo sobre sus autoridades, así como que éstas específicamente actúen sobre él; este entrelazamiento forma el meollo de una nación democrática.

#### 9) *Sentimiento preciso de nacionalidad*

Aunque ya se ha dicho que el federalismo se caracteriza por estar formado por grupos humanos “que quieren estar unidos, pero no mucho”, uno de los variados fenómenos de esta compleja forma de gobierno, estriba en que debe desarrollarse un profundo sentimiento de nacionalidad, razón *sine qua non* de supervivencia de los gobiernos federales; es decir, la divergencia puede ser —y lo es— útil para que el conglomerado desee conservar características que paradójicamente hacen funcionar mejor a la federación en sus diversos organismos políticos y administrativos, pero esta diferencia no puede llegar a lo fundamental, que es la formación de un país, de un sentimiento nacional. Los ejemplos en la época actual son muchos y muy trágicos, como Nigeria y Pakistán; por otro lado, están las naciones nuevas que han adoptado el sistema federal y que no han encontrado las facilidades que esperaban operando bajo esta bandera: India, Malasia, Indias Occidentales; Yugoslavia ha tenido que crear un sentimiento nacional, pero que parece que ha operado mejor mediante el Partido Comunista que a través de

la federación; y en cuanto a los tradicionales federalismos, que por cierto, en muchos de ellos, la nacionalidad como el federalismo tuvieron que ser inventados al mismo tiempo, ha sido más que ninguna otra cosa el añejamiento el que ha hecho el trabajo, y el sentimiento de la nación forma la parte esencial del pensamiento y de la vida de sus pueblos, aunque siga existiendo el regionalismo, resultando muchas veces más folclórico que político. Como señala Elazar<sup>11</sup>

contrariamente a ciertas teorías, el federalismo ha probado no ser un medio particularmente bueno para integrar diversas nacionalidades dentro de un sistema político único, a menos que venga acompañado de otros factores compeliendo a tal integración.

#### 10) *Imperativo geográfico*

Como ya se ha afirmado repetidas veces, el federalismo sí constituye un factor mayor en cuanto a problemas territoriales concierne. Esto puede tener dos proyecciones: una, la de que la geografía aisló a los grupos integrantes de la federación y los obligó a unirse, como es el caso de Suiza, que desarrolló un fuerte sentimiento de nacionalidad entrelazando “grupos nacionales” diversos; otro aspecto es que el “accidente geográfico” de la presencia de los Estados Unidos, unificó —y sigue siendo factor unitario— al Canadá, mientras que los vecinos orientales y occidentales de Alemania —aun para guerras de agresión— determinaron la Federación Alemana.

#### 11) *Instituciones gubernamentales independientes*

Por definición, en el federalismo cada nivel gubernamental tiene todo el aparato administrativo, económico y jurídico y naturalmente legislativo y ejecutivo que le permiten actuar con entera libertad en el campo que le señala específicamente la Carta Magna, y tiene también total autonomía para cambiar las instituciones que lo conforman. Por otra parte, como lo dictaría la más elemental lógica, los niveles gubernamentales realizan actividades y llevan a cabo programas que con mucha frecuencia coinciden no solamente en su estructura y operación, sino que la acción conjunta no lesiona la esencia del federalismo; esto se manifiesta más en unos países federales que en otros —siendo Estados Unidos el exponente— donde el compartir el ejercicio de funciones públicas entre el Estado total, los varios estados miembros y los municipios, condados o comunas, se ha situado cada vez mejor como una

<sup>11</sup> *International Encyclopaedia, op. cit.,* pág. 358.

proyección más acabada de dicho sistema de gobierno. Esta colaboración o compartimiento —que como ya se señalara determina toda clase de actividades—, puesto que los tres niveles funcionan para servir los intereses políticos, económicos y sociales de una comunidad, generalmente es contractual, lo que permite que entidades independientes se enlacen para la acción, sin perder su característica más importante; aun en el caso de que no exista la formalidad de un contrato por escrito, los países impregnados del “espíritu” federalista, tienden a actuar como si éste existiera.

### 12) *Relación federación-estados*

Parecería casi obvio afirmar que el aspecto más importante que se desarrolla en el federalismo es la relación federación-estados; efectivamente, las tensiones y su modo de resolverlas y la cambiante balanza de las fuerzas que determinan la relación federación-estados forma parte intrínseca del gobierno federal, y por cierto determina su carácter. Esto quiere decir que toda la gama de problemas se observa a través del cristal llamado “relación federación-estados”: en Yugoslavia, la *no centralización* depende tanto de la acción de las comunas y sus relaciones con el gobierno central, como de la tarea opuesta del Partido Comunista; en Australia, los efectos de la política fiscal sobre el ciudadano, se reflejan en la tendencia centralizadora de su gobierno federal; y en los Estados Unidos el problema negro no sólo significa un problema de relaciones humanas entre sujetos de diferente color, sino que también, y primordialmente, es algo que atañe en forma integral a la relación federación-estados.

### 13) *Ambigüedad*

Esta sería la palabra que revelara la formación del federalismo, porque, como lo afirmara un miembro de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, el gobierno federal significa una unión permanente compuesta por indestructibles estados; es decir, la ambigüedad está basada en la existencia tanto de la unión como de la *no centralización*.

### 14) *Capacitación personal y costos*

La exitosa operación de un gobierno federal está determinada por la existencia de personal competente, honrado y con deseos de servicio para llenar las muchas oficinas públicas que deben existir en los tres niveles gubernamentales, lo cual lleva de la mano a la afirmación de

que también se encuentran los recursos materiales en cada nivel, indispensables para la realización de las tareas correspondientes; lo anterior significa que el sistema federal resulta un gobierno caro, pues la duplicación —y aún más— de autoridades, los cruzamientos de los miembros de la federación y el cuidado que ponen para que no se lesionen sus respectivos poderes en cada uno de los actos, implica inexorablemente mayor número de empleados públicos, más recursos y más dilación en la solución de los asuntos a estas entidades encomendados. Este problema de burocracia no es privativo del federalismo, pero aun cuando lo fuera, resultaría una pérdida económica insignificante comparada con el precio de la democracia.

### V. Aspectos económicos generales

La revisión de las cuestiones generales y políticas del federalismo ha servido para demostrar lo complejo de la problemática relativa y lo intrincado de las relaciones políticas, económicas, administrativas y fiscales que el sistema determina. Esta consideración, aunada a una situación que será mencionada en breve, ha hecho que la contribución de los economistas al estudio del sistema federal haya sido magro; por ejemplo, poco ha sido realizado en la comparación macroeconómica de estados federales y unitarios, en el sentido de proyectar objetivos y resultados económicos de ambos organismos políticos. Aun en aquellos aspectos convencionales, el análisis deja mucho que desear, ya que en última instancia rehúye llegar a las últimas consecuencias que sería calificar al federalismo; en esto, afirman Burkhead y Miner<sup>12</sup> parece ser que en las graves dificultades para llegar a un acuerdo sobre los objetivos de la política pública y los consiguientes problemas teóricos para llegar a una lógica *agregación* de los valores sociales puede encontrarse el porqué de la preocupación por el proceso por medio del cual se llega a decisiones de carácter público; es evidente que esta preocupación es un sustituto para la evaluación de los resultados, lo que significa que en un sistema federal existe una permanente búsqueda tanto mediante técnicas por medio de las cuales estos objetivos económicos pueden lograrse, como un camino viable para la estructura de decisiones de centralización o centrifugas.

Ésta es una distinción que no se aviene con el análisis económico,

<sup>12</sup> J. Burkhead and J. Miner, *Public Expenditure*, Aldine, Atherton Inc, New York, 1971.

en el cual por definición existe una separación tajante entre medios y fines, ya que los economistas no aceptan a los primeros como una meta en sí mismos, y en realidad el sistema federal se caracteriza por una búsqueda continua de técnicas que sirvan para obtener fines económicos predeterminados, en razón de un cuadro de estructuras de decisión que se relacionan íntimamente con la centralización o no centralización de dichos fines.

En el fondo de esta cuestión yace una dura realidad y es que el economista no entra al estudio de los aspectos significativos del federalismo, porque con las técnicas existentes resultan casi imposibles de considerar; por ejemplo, el tamaño óptimo que deben alcanzar —se refiere a espacio económico— las divisiones locales, dadas las condiciones de urbanización y crecimiento actuales, han sido tratadas en términos de *economías de escala y demasías* —*spillover*— de beneficio y costo, aunque en el mundo real estos efectos, en razón de medida y agregación, son lo bastante elusivos como para que el análisis no llegue a proposiciones concretas.

Sin embargo, aun estos avances —y otros más importantes en esta materia— fueron logrados a partir de 1945, por la aparición de nuevas federaciones y el advenimiento de los “cuasi federales” mercados comunes, áreas de libre comercio y alianzas en varias regiones, que tomando en consideración sus diferencias políticas, étnicas, religiosas y culturales, han tratado de establecer metas que proyecten de manera clara los problemas que confronta un Estado federal y su evaluación consiguiente.

Un caso específico puede ser la aceptación de que el producto nacional bruto será menor que en un Estado unitario, lo que no implicará que la federación deba moverse en esa dirección, que sería la solución económica simplista, sino más bien debe considerarse como un *costo de oportunidad* por permanecer federada; por otra parte, debe reconocerse que tanto los nuevos como los viejos gobiernos federales con sus lealtades a tipos particulares de agrupaciones geográficas, los idiomas diversos, las enemistades históricas y las diferencias étnicas y religiosas, además de la inercia —que implican niveles de operación ya establecidos— se unen para no llegar al Estado unitario, considerando, además, que pudo tratarse de organismos que tendían a ser centrífugos, formados por regiones desorganizadas, coloniales o balcanizadas, que en última instancia podría ser la alternativa más probable. Sería interesante incluir aquí el hecho de que los gobiernos unitarios tienen problemas regionales y autonomías comunales y provinciales, parecidos a los de una federación; existen gobiernos locales cuasi autónomos en todos los países: el Reino Unido ha creado condiciones especiales para Escocia, Gales, Ir-

landa del Norte y las llamadas “zonas de desarrollo”; Italia tiene para el sur una política que no es igual a la del resto del país, y en Francia, unitaria por antonomasia, existe una amplísima corriente económica y fiscal, para reconsiderar su estructura política regional; en realidad parece cierto lo que afirma el profesor J. L. Due: Si las comparaciones son necesarias, deberán realizarse entre estados federales.

Al estudiar pues, las metas económicas del federalismo deberá admitirse en primer lugar dos restricciones importantes: primero, la autonomía de los estados miembros en un amplio campo de cuestiones económicas, y segundo, la situación real de la movilidad de la mano de obra, las actitudes hacia la emigración de un Estado a otro y los incentivos e impedimentos para dichos movimientos. De inmediato se enfrenta el estudioso con el grave problema de la *no correspondencia* entre las funciones asignadas por la constitución federal a dichos estados miembros —y naturalmente al gobierno federal— y las fuentes de recursos para cada uno; en este aspecto el sector más débil de la *no correspondencia* —los estados— puede verse obligado a aumentar sus tributos, lo cual si bien no es necesariamente malo, tampoco es inexorablemente positivo; pueden decidir no ejercitar las funciones que se les señalaron, lo cual sí es decididamente peligroso para su autonomía; otro expediente sería el endeudamiento que presenta graves limitaciones, y otro más el aceptar ayuda financiera a través de varios medios, de los cuales las subvenciones son los más comunes y tampoco son neutrales en sus efectos.

Un problema que ya fuera considerado en otro contexto, es la *equidad geográfica*; basado en la teoría de que todos los ciudadanos de un país deben obtener servicios públicos en condiciones similares, cualquiera que sea el lugar de su residencia, se proyecta como una condición *sine qua non* del federalismo, aunque en la realidad el grado de discreción y libertad de los estados miembros está en razón directa con las discrepancias que puedan existir de una entidad a otra; es evidente, por otra parte, que esta desigualdad determina cuadros de distribución del ingreso que se diversifican substancialmente, pero que como ya ha sido señalado, la divergencia entre igualdad y autonomía es fundamental para el sistema federal.

De acuerdo con A. Scott,<sup>13</sup> existen cuatro serias deficiencias en la literatura económica sobre el federalismo fiscal, que tienden a distorsionar la realidad de este tipo de organización:

a) Los aspectos de política federal —económica— están en la ma-

<sup>13</sup> A. Scott, *The Economic Goals of Federal Finance, Public Finance*, núm. 3, 1964.

yoría de los casos dirigidos a conseguir metas de eficiencia administrativa y hacen a un lado las finalidades más importantes de una política económica federalista; en este último tipo de metas pueden citarse las siguientes: 1) la obtención y combinación de un nivel nacional de servicios públicos; 2) cuando el cobro de los tributos corresponde al gobierno central, se considera muy importante la eliminación de la irresponsabilidad —en los gastos— de los estados; 3) la conservación de la responsabilidad, por los fondos que determina cobrar, del parlamento federal; 4) incentivos y estímulos para incrementar capacidad, eficiencia e iniciativas locales; 5) combinaciones y sutilezas para tratar de evitarle al contribuyente las “perversidades” de un sistema impositivo múltiple; 6) la disminución —dentro de lo posible— del costo de esta tributación múltiple; 7) la antiquísima lucha contra la defraudación fiscal.

b) Por definición, en un gobierno federal se asume la movilidad total de la mano de obra entre las entidades que lo forman —aspectos muy importantes en una teoría del comercio internacional— aunque también existen tratadistas que consideran a este factor de la producción como altamente fijo; lo importante es, naturalmente, que no se debe omitir de qué lado de la balanza se encuentra quien realiza el análisis.

c) También, como en el caso anterior, se acepta la igualdad de recursos físicos o naturales entre los diferentes estados como una proposición primaria para el análisis, pero además de que en principio no es aceptable esta consideración, es obvio que debe tomarse en cuenta la situación alternativa.

d) Este aspecto se refiere a una proyección definitoria de lo que es, para quien examina, una federación en su sentido político, que obviamente produce premisas diferentes para el economista que trata de determinar los procesos económicos resultantes. En un caso se refiere al tipo de federalismo que tiende al centralismo o al gobierno unitario; en este caso puede encontrarse una similitud con la llamada Confederación Griega cuyo exponente moderno son los mercados comunes y las áreas de libre comercio; en la otra proyección se considera al federalismo como algo ideal basado en la libertad de agrupación, de emigración y de diferenciación de ciertos aspectos políticos, económicos y sociales; se dice que en este caso la resultante orgánica será la unidad, porque las minorías tenderán a emigrar hacia donde encuentren grupos que satisfagan sus actitudes diferenciadas. Para el análisis económico ambas proyecciones presentan causas y efectos que producirán resultados divergentes, lo que hace muy importante observar las tendencias y las realidades en que se manifiestan los organismos y las instituciones federales.

Para la consideración de los aspectos económicos de un gobierno federal y como punto de partida se tomarán en cuenta las relaciones federación-estados, dejando de lado por el momento a las entidades locales y se harán suposiciones acerca de los factores que forman parte de las funciones de producción: tierra, trabajo y capital. En relación a estos tres factores, se pueden proyectar las siguientes suposiciones:

1) La fijación completa de los recursos naturales y la tierra es considerada como dada, aunque no sin discusión, pues se afirma que la movilidad del capital puede suplir las deficiencias —en este sentido— de la tierra.

2) La movilidad del capital se considera absoluta; sin embargo, como es aceptado en la teoría del comercio internacional, existen ciertos rezagos en estos movimientos que hacen definir esta movilidad como imperfecta, pero completa.

3) En el aspecto de la movilidad de la mano de obra, los autores consideran que existen todas las posibilidades, desde su fijeza hasta su total desplazamiento, con toda una gama intermedia; esto tendrá, más bien, que ser casuístico, pues cada país presenta aspectos diferenciales, por ejemplo, Estados Unidos y Australia podrían significar el caso extremo de movilidad completa, mientras que en las nuevas federaciones africanas y en las clásicas como Canadá y Suiza, la movilidad es bastante modesta, aun en el periodo largo. Este hecho hace afirmar a muchos autores, que no puede suponerse que la política de una federación es promover o permitir la movilidad, y aunque han aceptado que lo que importa es el movimiento en los márgenes y no el desarraigo total, es evidente que éste será insuficiente para obtener la equimarginalidad en la productividad de los factores señalados.

4) Un asunto muy debatido ha sido que en la formación o creación de los estados miembros de un país federal, se tomaron en cuenta, probablemente, aspectos geográficos, lingüísticos, religiosos y otros, menos los económicos; este aspecto, que podría ser una extensión de la *no concordancia*, implica que los límites políticos de los estados miembros muy poco tienen que ver con características naturales y económicas, tales como los promedios de ingreso, productividad y riqueza.

En lo que sigue se darán por aceptadas las siguientes hipótesis de trabajo, como es que la movilidad del capital y del trabajo es completa, que dadas estas condiciones *cada subárea de cada estado es más similar a otras subáreas de la misma entidad, de lo que es con referencia a las subáreas de provincias vecinas* y que la oferta de tierra es limitada, lo que producirá diferentes niveles de renta, de productividad de la mano

de obra y del capital y diversas limitaciones de tierras, a pesar de que los recursos y las funciones de producción no difieran.

#### A. *Las cuatro cuestiones fundamentales*

Para realizar las proyecciones económicas del federalismo se seguirá a Keynes en lo que se refiere al aspecto general y a Musgrave en lo relativo a la economía pública, de la siguiente manera: *asignación de recursos*, que conlleva como corolario la provisión de mínimos niveles de servicios públicos, podría ser tratado como otro objetivo en un régimen federal; la *distribución del ingreso*; la *estabilidad económica* y el *desarrollo*.

##### a) *Asignación de recursos*

Como se observará al tratar los siguientes puntos, en la asignación reside la racionalidad económica del sistema federal ya que las preferencias y costos de bienes —y servicios— públicos serán menores porque diferirán menos entre ciudadanos residentes en áreas geográficas determinadas que en el total de la población, y obviamente los cuadros de preferencias serán óptimos o tenderán más a la optimización en la federación que en el Estado unitario. Como ya se señalara en un estudio anterior sobre la economía pública, los impuestos deberán ser cobrados sobre la base de la teoría del beneficio de la tributación, de acuerdo con la valuación marginal de cada persona de los bienes públicos, siendo la cantidad determinada por la intersección de dos curvas que representan la suma de las valuaciones marginales y el costo marginal, o en otras palabras, donde ambas son iguales. Ahora bien, estos gravámenes cobrados sobre la base del beneficio, se consideran ligados a la región —o Estado autónomo—, es decir el beneficio se mide por el que produce a la susodicha región y no por los beneficios individuales de cada uno de los ciudadanos que la forman, ligándose esta situación a la existencia de cierta homogeneidad en cuanto a costos, beneficios, preferencias e ingresos regionales.

Un resultado de la aplicación del beneficio a los tributos, hacen considerar a J. M. Buchanan<sup>14</sup> que dichos impuestos deben ser cobrados por la región ya que ella será la que los gaste y a ella beneficiarán única-

<sup>14</sup> J. M. Buchanan, "Federal Expenditure and State Functions", *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, US. Government Printing Office, 1957.

mente; Burkhead y Miner,<sup>15</sup> sin embargo, afirman que es ciertamente positivo que la federación cobre los gravámenes de la región involucrada y que establezca un sistema de subvenciones, haciendo al gobierno estatal responsable por la determinación del nivel de gastos.

Tal vez sea el momento de considerar el costo económico de una federación. El autor ya mencionado, A. Scott,<sup>16</sup> señala que existe un *costo de oportunidad* para el gobierno federal y que su producto nacional bruto —PNB— será menor que en un sistema unitario, porque de cualquier modo existen barreras a la movilidad de los factores de la producción, que reducirán el volumen de la actividad económica total. También afirma dicho tratadista que es posible considerar que en el sistema federal no se obtengan las apropiadas economías de escala, pues aunque los límites de las regiones —estados— sufren cambios, éstos son muy contados y muy lentos, y con las rápidas transformaciones tecnológicas y sus efectos, sobre todo en los transportes y las comunicaciones, parece razonable considerar que la escala para la provisión de servicios a las diferentes áreas puede ser incrementada, con la consecuente reducción en el costo medio unitario, cosa que no sucede porque esta posibilidad no existe geográficamente hablando.

Otro autor<sup>17</sup> afirma que la unidad del gobierno local es casi seguramente menor que la unidad gubernamental requerida para las economías de escala. Más aún, se dice, existen otras dos dimensiones importantes para la selección del tamaño apropiado: la minimización de externalidades políticas, como es la necesidad de realizar tratos a través de las jurisdicciones y la maximización de metas de redistribución social.

Por otro lado, se acepta que las administraciones centralizadas producen serias deseconomías de escala, lo que en cierta medida podrá igualar la tendencia a un PNB menor en una federación; existen también otros aspectos favorables al federalismo como son las mayores oportunidades de innovaciones técnicas; eficiencias del lado de la producción que compensan sus ineficiencias; se encuentran también eficiencias en el consumo, si hay un apropiado agrupamiento de individuos con gustos y preferencias comunes, admitiendo la movilidad suficiente para tal agrupamiento; aun con PNB menor, las decisiones regionales ya mencionadas, con gustos y preferencias similares, puede dar un mayor ingreso real *per cápita*; por último, y entrando a considerar los efectos distributivos,

<sup>15</sup> *Op cit.*, pág. 280.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, pág. 263.

<sup>17</sup> J. Rothenberg, *The Analysis of Public Output*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

es posible que el sistema federal pueda igualar mejor los ingresos de las diferentes regiones, que un gobierno unitario.

C. M. Tiebot<sup>18</sup> trata de proyectar un marco de eficacia dentro del cual se realice una evaluación del federalismo fiscal. En el lado de la oferta, los beneficios pueden ser uniformes a través de la región a la que se sirve o puede disminuir aquélla como una función de la distancia del lugar de la producción. La existencia de beneficios *rebasadores* (*spillovers*) indican que el bienestar de una comunidad, en parte, depende de los bienes públicos provistos por sus vecinos. Como resultado, más altos niveles de gobierno pueden ser requeridos para arbitrar las diferencias en las *derramas o demasías*.

En el lado de la demanda, el problema de determinar las preferencias del causante existe aún. La demanda de bienes públicos nacionales como es la defensa y las no nacionales como las escuelas, son determinadas por el proceso político aun cuando a diferentes niveles gubernamentales. En la medida que las demandas difieran, una solución parcial a nivel regional es obtenida por medio de la movilidad de los individuos a comunidades donde el cuadro de servicios que se otorgan y de los tributos que se pagan, llena sus gustos o necesidades. Esto último, que se ha denominado el *Efecto Tiebot*, puede ampliarse señalando que la optimización se obtiene cuando las familias se mueven de una localidad a otra para conseguir el grupo de bienes gubernamentales que en la comunidad seleccionada se producen y pagar los impuestos requeridos, satisfaciendo ambas cosas su cuadro de preferencias.

Al Efecto Tiebot se le considera equivalente con un mecanismo de mercado en la finanza local, ya que la movilidad de las unidades familiares de un sitio a otro se proyecta hacia un equilibrio entre beneficios de bienes públicos y sus costos en los márgenes. Esto, sin embargo, no es tan sencillo, pues en el momento que al Efecto Tiebot se le agrega el costo de movilizarse, resulta evidente que algunos podrán absorber dicho costo, pero otros no; con los primeros, que pueden tener ocupaciones que requieran movilidad o los recursos suficientes para llevarla a cabo, su preferencia será conocida y el efecto se mostrará en el proceso, pero los que no pueden tener acceso a estas posibilidades, usarán como única solución la posibilidad de convencer a sus vecinos para que se modifiquen los existentes grupos de beneficios y costos sociales, mecanismo que evidentemente no resulta tan efectivo como un cambio de residencia.

Otro ángulo que puede hacerse notar con respecto al Efecto Tiebot

<sup>18</sup> C. M. Tiebot, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961.

y que unos autores denominan “especie de simulada solución de mercado”, se refiere a que las decisiones descentralizadoras con respecto a la residencia, basados en funciones individuales de preferencia, promueve el *Óptimo Paretiano* considerando grupos de bienes públicos locales y servicios, pero ignorando los costos sociales de las comunidades segregadas sobre la base de la capacidad de pago de los causantes. También dentro de estos mismos problemas queda por resolver el significado que tiene, o lo que se quiere decir, con “bienes públicos locales”; un autor canadiense, A. Breton,<sup>19</sup> señala a este respecto que existen diferencias entre los bienes públicos “puros” y los locales, a los cuales él les aplicaría mejor el término de *bien no privado*, que agrupa un amplio tipo de servicios gubernamentales locales que no se pueden usar en montos iguales, y aunque esto no es característico solamente de estos servicios locales, sino también de los nacionales y estatales, la disponibilidad de los primeros depende de su accesibilidad, o la distancia entre el hogar del recipiente y el punto de producción.

Lo anterior puede significar también, según lo señala A. Scott,<sup>20</sup> que el óptimo del consumidor se obtiene a expensas de una distorsión de la producción, y como ejemplo señala el de los empleados cuyos hogares se sitúan a mayor distancia del sitio de trabajo, de tal modo que el costo del traslado se incrementa en cierta medida, lo que podría aceptarse desde el punto de vista individual, pero por otra parte, puede implicar costos sociales mucho mayores como son el congestionamiento del tránsito y la contaminación.

La posibilidad de obtener óptimos individuales no depende de la existencia de bienes no privados, sino más bien de la identidad de los gustos de las personas por bienes locales, y de que los impuestos se cobren considerando el principio del beneficio para el recipiente; en realidad el problema básico a este respecto, es el agrupamiento geográfico y éste es perfecto en cuanto los beneficios de los bienes y servicios locales son usados a su máxima expresión y se quedan dentro de la circunscripción de la localidad, los beneficios de bienes estatales dentro de los límites del Estado, y los bienes nacionales dentro de la jurisdicción correspondiente; lo único que complica lo anterior son las “derramas” o “demasías”, lo que también implica que los bienes no han sido usados totalmente dentro de los límites de cada jurisdicción; este caso ya fue considerado al reseñar el lado de la oferta que menciona Tiebot.

En toda esta cuestión de bienes *no privados*, lo que se asume especí-

<sup>19</sup> Citado por Burkhead and Miner, *op. cit.*, pág. 271.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pág. 260.

ficamente es que existen gustos iguales para bienes locales dentro de cada jurisdicción, aunque desiguales para diferentes jurisdicciones y gravámenes cobrados sobre la base de beneficios objetivos, y aunque esta situación no es la general sino todo lo contrario, se refiere a un caso especial, la proyección de los bienes no privados tiende a clarificar este tipo de conceptos, por tratarse de variaciones en el ya de por sí complejo problema de las necesidades y satisfactores públicos; en esta forma, los susodichos *bienes no privados* presentan la característica de que no son “puros”, su provisión se distorsiona desde el punto de vista de la producción, su accesibilidad es espacialmente determinada y su consumo se realiza en cantidades desiguales.

Otra posibilidad de la eficiencia *asignacional* se relaciona con las condiciones de racionalidad colectiva del gobierno local como unidad, asumiéndose en este caso que los gustos sin ser iguales, son lo suficientemente uniformes como para eliminar las diferencias que pudieran existir. Este aspecto del gobierno local como unidad, significa que se le considera como una colectividad en sus relaciones con otras comunidades —el mundo de afuera— en términos de costo-beneficio. Esto se refiere a una correspondencia entre la jurisdicción política en relación a los beneficios y a los costos, que si coincide, un nivel óptimo de producción (gubernamental) puede ser obtenido dentro de la comunidad, pero si no es así, se hace necesario recurrir a los niveles superiores de gobierno para que elaboren programas compensatorios entre jurisdicciones, es decir, aparece el problema de las *demasías*.

Éstas, según ha sido considerado, pueden ser de dos tipos: si las *demasías* son beneficios que se exportan a otras jurisdicciones, los bienes locales están siendo sobreproducidos, y si son los costos los que se derraman por medio de la exportación de las cargas tributarias, se considera que los bienes locales sufren de subproducción. En cualquier caso estas externalidades, que más bien son la regla, siendo la coincidencia la excepción —ya que no solamente se toma un bien sino un grupo de bienes y servicios— requieren de una decisión de la jurisdicción más importante que sea capaz de estimar las *demasías* y arreglar un sistema compensatorio de impuestos y transferencias, que en la realidad es lo que significan las subvenciones o subsidios de las entidades gubernamentales de más alto nivel a las de más bajo.

De todo lo dicho puede afirmarse “que las dificultades operacionales para obtener eficiente asignación de recursos en un sistema federal por medio de racionalidad colectiva, son formidables”,<sup>21</sup> ya que el federalis-

<sup>21</sup> Burkhead and Miner, *op. cit.*, pág. 273.

mo, por definición, significa la existencia de unidades gubernamentales autónomas y las soluciones de asignación deben considerarse dentro de esta ciudadanía dual que implica relación económica con las unidades mínimas —las comunas— así como con la nacional como un todo.

Como ya fuera señalado, muchos autores consideran las prestaciones de niveles mínimos de servicios públicos, como un objetivo del sistema federal que tiene relación directa con la asignación de recursos, aun cuando debe ser combinado, con toda lógica, con el aspecto distribucional de las actividades gubernamentales, ya que en algunos servicios se trata de conseguir que se otorguen a todos los ciudadanos de un país, eliminación hecha de la jurisdicción —estatal o municipal— a la que pertenecen; aquí se llega a la ya tradicional división de necesidades hecha por Musgrave, y se consideran las cuasi públicas (*merit wants*) que se establecen para implementar, por medios intergubernamentales, este tipo de servicios, de los cuales pueden citarse la educación y algunos servicios sociales como ejemplos típicos.

#### b) *Distribución del ingreso*

Este aspecto económico puede analizarse a la luz de tres posibilidades, las cuales no son fáciles de aislar pero disasociadas aunque sea en teoría y que evidentemente servirán para conocer el impacto que el sistema federal tiene en este importante renglón de la política económica de una nación. La primera posibilidad se refiere a la distribución del ingreso en forma general y el efecto que en la misma tiene la existencia de diferentes niveles gubernamentales autónomos dentro de un país; los objetivos relativos al segundo aspecto se encuentran englobados en lo que se ha dado en llamar “equidad horizontal” entre los contribuyentes individuales, o sea el principio de que los *iguales* deben ser tratados en *la misma forma*, en un sistema de finanzas de niveles múltiples; la tercera posibilidad se refiere a la *igualación fiscal* de los varios estados y unidades locales dentro de un sistema federal; Buchanan<sup>22</sup> define esta igualación refiriéndose a la carga fiscal total de las áreas separadas de los estados.

Con respecto a la distribución del ingreso, la mayoría de los tratadistas tienen grandes dudas de que el uso de la política fiscal —tributos y transferencias— produzca resultados dignos de considerarse y que solamente cuando se le agrega una adecuada función de la asignación de

<sup>22</sup> J. M. Buchanan, *The Public Finances*, R. D. Irwin, Inc, Homewood, Illinois, 1970.

recursos es que se puede obtener algún logro de relativa importancia en las metas redistributivas de los ingresos personales.

Obviamente, si los resultados en forma general no son importantes, la existencia de tres niveles gubernamentales con posibilidades autónomas de gravar y gastar debe, de entrada, provocar problemas que probablemente disminuyan las probabilidades de obtener metas adecuadas en la distribución del ingreso. Si esto es así, puede considerarse como un costo más que debe pagarse por la existencia del sistema federal de gobierno.

Podría enfocarse la cuestión en primer lugar, determinando cuál de los niveles de gobierno —Estado total o estados— tiene la autoridad última en materia fiscal para distribuir, pues quien la posea controlará la política distributiva; por otra parte, se ha argumentado en múltiples ocasiones que si la autoridad final estuviera en manos de los estados miembros, existirían barreras a la óptima localización, tanto de la población como de la actividad económica —movilidad de la mano de obra y del capital— siendo el ejemplo más desfavorable, entre otros muchos, el de la guerra que en los Estados Unidos se desató con respecto al impuesto a herencias, legados y donaciones; se ha propuesto que los estados deberían tener prioridad para dar los primeros pasos en la mejoría de la distribución del ingreso y dejar al nivel nacional el determinar la proyección final de dicha distribución, es decir, que existiera una coordinación entre ambos.

Este podría ser un enfoque apropiado para la división distribucional de la economía pública —imposición y transferencias— pero es indispensable hacer entrar la asignación de recursos, que si a nivel nacional es importante, lo es más aún si se consideran los estados y las localidades. Esta asignación de recursos, que a los niveles mencionados significa el gastar en programas que benefician a grupos específicos, puede dirigirse también a diversas metas y efectos distributivos, como sería el caso de gastos en asistencia para la salud y las obras para embellecimiento de una ciudad.

J. A. Pechman,<sup>23</sup> al considerar este aspecto, señala que es de conocimiento común el que los ingresos fiscales de Estados Unidos no estén asignados en razón de las necesidades de recursos, es decir, de las diversas funciones civiles que realizan los diferentes niveles gubernamentales, y que la razón más importante para la concurrencia de las crisis fiscales en dicha nación es que no se ha determinado cuáles son los mejores impuestos que corresponden a cada una de las entidades que forman

<sup>23</sup> J. A. Pechman, *National Tax Journal*, vol. xxiv, núm. 3, septiembre 1971.

el sistema federal; esto puede ampliarse a muchos países y su impacto sería todavía más grave en las naciones subdesarrolladas, donde a estados y municipios se deja los gravámenes indirectos, que siendo regresivos, producen exactamente el efecto contrario al que se busca.

Las reformas que se proponen para eliminar las desviaciones y los graves problemas que acarrea esta situación para el régimen federal, son las siguientes:

1) Que la base de los sistemas tributarios, tanto de los estados como de los municipios, deberá construirse alrededor de los impuestos al ingreso personal y de las corporaciones y de un gravamen a las ventas, teniéndose como cuidado al establecer la base de este último, así como el otorgamiento de un crédito contra el primero mencionado, para aquellas familias con ingresos por debajo del mínimo que se acepta como usual en un país civilizado. A nivel local se continuará usando el tributo a la propiedad, con reforzamiento del nivel superior —el Estado— para tecnificar dicho impuesto. Se deberán considerar en esta parte varios aspectos, entre los que sobresale el encontrar una estructura adecuada que elimine la competencia tributaria interjurisdiccional.

2) La ayuda al bienestar de los pobres —en los aspectos habitacional, alimenticio, recreativo y otros— requiere de recursos cada vez mayores y lo que destinan los estados y las localidades, y las subvenciones del gobierno federal, cada vez son menos suficientes, lo que implica que el sistema de transferencia deberá ser ampliado de los niveles mayores a los menores, significando ello que el gobierno federal otorgará un nuevo tipo de ayuda indiscriminada, que se destinará a los estados-localidades sobre la base de su población y de la incidencia de la pobreza.

3) Ofreciendo al gobierno federal coordinarse con respecto a la base tributaria, a una uniforme definición de residencia y la misma fórmula para distribuir el ingreso de negocios que abarcan más de un Estado, los dos niveles menores deberían solicitar del mayor que sea el cobrador general, se encargue de colectar los impuestos al ingreso personal, a las sociedades y el de herencias y legados, sin cargo alguno. Naturalmente, los estados estructurarán a su propia conveniencia las tasas y las exenciones.

4) Ya se ha hecho mención de la vulnerabilidad de los estados y municipios a los efectos del ciclo económico, del cual son *inocentes víctimas*, ya que cuando el desempleo es alto, no sólo bajan los ingresos que perciben dichas entidades, sino que sus requerimientos —por la ayuda a los desocupados— aumentan en lugar de disminuir; como en la distribución de funciones corresponde al nivel superior enfrentarse a este tipo de problemas, es conveniente que se tome en cuenta una tasa media de desocupación por encima de la cual la federación deberá suplementar

las entradas estatales-locales, lo que además de mantener y acrecentar el otorgamiento de los servicios esenciales que no pueden sufrir menoscabo funcionará como una adecuada medida anticíclica con lo que se unificarán las políticas de los tres niveles en este sentido.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión o sea la equidad entre individuos o igualdad personal horizontal, existen dos proyecciones, sostenida la una por Buchanan,<sup>24</sup> quien propone que al establecer la igualdad horizontal entre individuos es necesario comparar la posición de las personas, sin tomar en cuenta su lugar de residencia, o en otras palabras, la equidad horizontal deberá prevalecer a lo largo de la nación federal; Scott,<sup>25</sup> en la otra proyección, toma a la región - estado como la entidad a considerar y no a los individuos, asumiendo que en dicha área existe suficiente homogeneidad —como ya fuera considerado en el Efecto Tiebot— con respecto a gustos, costos e ingresos, por lo que la susodicha equidad horizontal puede estudiarse por regiones, en sus interrelaciones.

El autor mencionado en primer término, señala que a menos que todos los ciudadanos de una nación reciban igual tratamiento con respecto a tributos y beneficios que les otorga el gobierno, los individuos que habitan los estados pobres, donde para prestar los servicios requeridos se cobrarían más impuestos, se acercarían en los estados ricos donde encontrarían menor presión fiscal. El remedio para esta situación la encuentra Buchanan en la igualdad de los *residuos fiscales* de las personas, que consiste en la diferencia neta entre cargas tributarias y beneficios de los gastos gubernamentales, asumiendo que dichos beneficios de bienes y servicios se encuentran uniformemente distribuidos entre los residentes de un Estado, así como los costos —tributos— en que se incurre; en este caso el tratadista acepta la homogeneidad regional porque para igualar los *residuos fiscales* —si pueden ser medidos aproximadamente— se requerirá que el gobierno nacional varíe las tasas del impuesto al ingreso personal entre los diferentes estados, siendo otra alternativa la de que se hagan pagos redistributivos entre regiones para igualar su capacidad fiscal.

Las anteriores propuestas que son conceptualmente interesantes, presentan de hecho una connotación contraria a la norma constitucional en un gobierno federal, resultan de muy difícil aplicación y tendrían que ser confrontadas con otros objetivos fiscales, a los que tenderían a

<sup>24</sup> J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity". *American Economic Review*, September 1950, vol. 40.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, pág. 265.

eliminar. La discriminación en las tasas del gravamen al ingreso personal por razones geográficas, implicaría una grave lesión —casi destructiva— a dicho tributo, y por otra parte, *destruiría cualquier autoridad que poseyeran los estados sobre la distribución vertical del ingreso monetario.*

En la realidad, como afirma Scott,<sup>26</sup> la comparación entre equidades individuales puede hacerse por medio de curvas de indiferencia regionales con respecto a las combinaciones impuesto-beneficio, las cuales pueden no responder a la igualación de los residuos, ya que algunos individuos preferirán habitar en una localidad con altos impuestos, y naturalmente altos beneficios.

La tercera referencia dentro de la distribución del ingreso toma como base la equidad entre estados, es decir, la relación de las entidades entre sí y cada una de ellas con el Estado total, para cuyo efecto se asume que dichos niveles gubernamentales poseen cierta uniformidad en cuanto a gustos y preferencias, y que la igualación toma como unidad analítica a los susodichos estados y no a los ciudadanos que los forman.

Lo anterior encaja dentro de lo que Musgrave<sup>27</sup> llama objetivos fundamentales del federalismo político, entre los que se puede incluir la interferencia de un gobierno central en las finanzas de los estados miembros, como manifestación de sus propios deseos con el fin de obtener ciertos objetivos. Dentro de estos últimos, existe una variedad substancial —para efectos de igualación— que el autor mencionado agrupa de la siguiente forma: igualación de los estados de su gasto o desempeño actual; igualación de los diferenciales de necesidades y capacidades; igualación de las potencialidades fiscales para el futuro; inducción a los estados —como grupo— a elevar el nivel de sus servicios. La filosofía que se proyecta detrás de todo esto, es que se desea que todos los estados de la federación tiendan a una posición igualitaria por lo que se refiere a sus servicios actuales, a sus capacidades y potencialidades futuras y a la mejoría de los servicios que otorgan en su conjunto.

Para conseguir el objetivo fundamental que es la equidad entre estados, las dos primeras propuestas presentan algunos inconvenientes proyectados por la propia naturaleza de las metas a conseguir: si se aplica la igualación de los servicios actuales, se requerirán transferencias de estados con ingresos promedios mayores a los que los poseen menores con la meta de la nivelación, pero que implicará un efecto desestimulante sobre las entidades que mayor esfuerzo fiscal realicen, puesto que

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pág. 250.

<sup>27</sup> R. A. Musgrave, "A Fiscal Theory of Political Federalism", *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

no todo el resultado de dicha acción se quedará con ellos, lo que podría provocar que dichos niveles gubernamentales bajaran, en lugar de subir, las recaudaciones tributarias; por lo que se refiere a la capacidad de los estados en relación a sus necesidades y posibilidades impositivas, al sacar de la fórmula —para dar o recibir subvenciones— el esfuerzo fiscal propio, se elimina el efecto desestimulante señalado arriba, pero se provoca una iniquidad al no tomar en cuenta el trabajo que realizan los estados en su propia ayuda.

La mayor posibilidad la proporciona el uso de las potencialidades fiscales de cada uno de los estados, tomando en cuenta que las subvenciones están basadas en una comparación entre la base y la tasa tributaria de cada Estado con la tasa y la base promedio en el país, y aunque el resultado es complejo, otorga el subsidio mayor a *los estados cuya base impositiva es más baja que el promedio, siendo la tasa la que se encuentra por encima de dicho promedio*; también puede considerarse otra manera en la que la capacidad y la necesidad pueden ser combinadas de tal modo que los subsidios se ajusten a los ingresos, así que cualquier Estado puede *proveer niveles de funcionamiento promedio por unidad monetaria de gasto autofinanciado, con tasas tributarias promedio, tomando en cuenta la propia base del impuesto*.

Musgrave<sup>28</sup> demuestra que se pueden desarrollar fórmulas específicas para obtener la igualación de los objetivos, pero la mejoría e implementación de los mismos crea otro problema, cuya dificultad estriba en las *externalidades o demasías* con relación a costos y beneficios. Los ejemplos tradicionales los proporciona la educación por una parte y el comercio interestatal por la otra: si un Estado gasta en la preparación de sus ciudades importantes recursos y posteriormente dichos residentes emigran, la externalidad o demasía es evidente; por otro lado, el mismo puede estar en posición de trasladar una parte de su carga fiscal a individuos de otras entidades donde se gravan las empresas que envían productos a través de los límites interestatales. Se ha dicho que pueden hacerse estimaciones, aunque gruesas, sobre estas externalidades o demasías tanto en un sentido como en otro —costos y beneficios—, pero en donde las dificultades prácticas casi son insalvables es en lo referente a la computación de la capacidad tributaria de los estados.

Se han hecho cálculos en dos direcciones para conocer la susodicha capacidad impositiva; el primero toma como base algún indicador de la actividad económica dentro del Estado y el más usual ha sido el ingreso personal que parece ser una selección adecuada; la computación se

<sup>28</sup> *Ibid.*, págs. 116 y sigs.

realiza entonces sumando los ingresos tributarios totales cobrados tanto a nivel estatal como municipal, comparándolos a continuación con el ingreso personal del Estado, es decir, la capacidad gravable resulta *de la relación* de los ingresos por gravámenes de los niveles menores con el mencionado ingreso personal, siendo un *índice* el resultado de esta relación.

La otra fórmula, más complicada, consiste en proyectar un modelo representativo de los sistemas tributarios estatales-locales, basado en algún cuadro de medidas estándar para las bases y tasas impositivas; obtenido el modelo se aplica a una por una de las entidades, para obtener las entradas estimadas de cada Estado y transformarlo en un índice que señala la capacidad tributaria de cada unidad gubernamental; en este caso, como en el anterior, el *esfuerzo tributario* se mide por la *relación* entre la actual entrada impositiva estatal-local, con el ingreso estimado en el modelo elaborado.

En realidad estos cálculos a pesar de su aparente complejidad, quedan como meras referencias o tendencias, pues, por ejemplo, al ingreso personal tiene que estudiársele a la luz de su distribución real dentro de un Estado y considerar su composición con respecto al trabajo y al capital; también se encuentran otros aspectos distorsionadores de la capacidad gravable de una entidad: existen posibilidades adicionales donde hay loterías y rifas, carreras de caballos o de otros tipos, o en donde se encuentran industrias extractivas, que en ciertos países son gravados en forma importante por los estados y municipios; otro aspecto está constituido por las preferencias comunitarias entre bienes privados y públicos, cuyo impacto sobre la capacidad gravable es determinante; y por último, las modificaciones que la capacidad gravable sufre por los problemas políticos, que siendo resultado de la acción ciudadana, se reflejan en aspectos tales como el deseo del individuo de pagar impuestos, de las posibilidades y también de los deseos de las autoridades de cobrarlos —gobernadores, alcaldes, diputados— de la acción favorable o desfavorable de los partidos políticos y desde el punto de vista de la estructura constitucional, de las limitaciones que ésta imponga para aumentar las tasas o poner en vigor nuevos tributos.

Dentro de este aspecto distribucional de un sistema federalista, se encuentra lo que se podría denominar la *falacia de las necesidades inexorables* y que en resumen se refiere a que el gobierno federal considera que existen necesidades que si no se satisfacen a nivel estatal-local, es su obligación hacer a un lado la autonomía de dichos niveles y otorgar los servicios que se conceptúan como indispensables. En este caso se confunde la mera presencia de necesidades públicas o colectivas, con la

imperiosa obligación de darles satisfacción, ya que lo que procede es contrastar la innegable necesidad que en forma evidente existe, en contra del necesario costo que tal necesidad implica, es decir, debe medirse por los bienes y servicios que deberán ser sacrificados para su otorgamiento; este costo de oportunidad o alternativo que constituye el principio central de la economía, generalmente es dejado de lado sobre todo en cuanto se refieren a los problemas de la economía pública: *las necesidades públicas se transforman en objetivamente significativas, sólo cuando los individuos demuestran su deseo de pagar los costos necesarios.*

Se ha argumentado que el proceso de tomar decisiones es más racional al nivel federal, porque esta entidad las toma considerando que se encuentran en la base de los deseos auténticos del pueblo. Sin embargo, el costo mayor que aparentemente acompaña a un Estado federal, se acepta porque en la división gubernamental de tres poderes, se encuentra un proceso democrático que satisface mejor las aspiraciones individuales y de grupos, pues su presencia en las decisiones y su capacidad de influir en ellas es mucho mayor en una federación que en un gobierno unitario. Ya se ha aceptado también que las necesidades individuales y de grupo son mejor conocidas al nivel local y naturalmente los *costos* de satisfacerlas también. Aquí se encuentra la clave de la cuestión, pues puede darse el caso de que en la localidad exista resistencia a actuar al conocer las necesidades y el costo de satisfacerlas; y el que el Estado total sí encuentre condiciones para operar, puede residir en que la conexión directa entre costos y beneficios tienda a diluirse en la complejidad y en las grandes cifras que maneja el presupuesto federal, además del *espejismo* que se crea en los propios individuos, pues mientras más lejano se encuentre el nivel que realiza los gastos, más difusa es la cuestión que connota el problema costo-beneficio.

Esto parecería implicar que el gobierno federal no debería intervenir en las acciones estatales-locales, pero si se recuerda lo dicho por Musgrave y la afirmación de Buchanan de que sí existe base para la intrusión federal, el problema por resolver será la delimitación de esta responsabilidad. En primer término, la operación federal es legítima cuando se trata de conseguir la igualación fiscal entre los varios estados y la segunda razón reside en la existencia de *externalidades o demasías* como resultado de la acción —o inacción— de los estados-localidades.

Por lo que respecta a la base general para la igualación fiscal entre estados, que obviamente es debida a que existen grandes diferencias de ingreso y de riqueza entre los mismos, pueden agregarse algunos aspectos adicionales a lo ya tratado para ampliar la panorámica de este problema: 1) la presión de la igualación geográfica va siendo cada vez

menor, pues es evidente que con el tiempo la diferencia de los ingresos medios de los estados va disminuyendo; 2) la lucha por la igualación entre estados debe estar dirigida por el gobierno federal sobre la base de disminuir la presión fiscal en los mismos, y a no asumir funciones determinadas —educación, carreteras, hospitales y otros— sino al otorgamiento de subvenciones incondicionales, ya que en el primer caso, que es la actitud tradicional, pueden distorsionarse los presupuestos estatales, destinándose recursos escasos a proyectos jerárquicamente menos importantes; 3) ha sido de observancia general el que las subvenciones igualadoras se otorguen a todos los estados —ricos y pobres— por igual, y la razón estriba en que los fondos federales se destinan más a ciertos renglones específicos —carreteras, por ejemplo— que a los sistemas en su conjunto, lo que da por resultado desde el punto de vista *igualador*, una situación exactamente opuesta, pues permite a los estados ricos canalizar sus recursos a fines menos adecuados, o a ahondar las diferencias —en el menos malo de los casos— con las entidades menos dotadas; la resultante es que se deben otorgar subvenciones a los estados pobres únicamente.

En relación con las externalidades o demasías, puede afirmarse que casi cualquier acción —pública o privada— las produce; que los beneficios de los gastos públicos realizados por los estados —y en mayor escala por las localidades— muy ocasionalmente se confinan a los límites de dichos niveles, y por lo contrario, los costos sociales de no realizar ciertos servicios nunca perjudican exclusivamente a una sola unidad política. Estas externalidades o demasías, para merecer la atención federal, deben ser *importantes y significativas* y como no existen líneas divisorias objetivas, los casos deberán ser tratados en forma casuística.

Al examinar específicamente el sistema de carreteras de una nación —cuya relevancia no deja lugar a dudas—, debe ser comparado con el costo que representa para el federalismo, ya que inexorablemente significa otra expansión de la centralización del poder político, costo que aunque no puede ser directamente calculado, sí debe tomarse muy en cuenta. Otra situación similar la constituye la construcción de escuelas, cuyas externalidades son evidentes y no vale la pena insistir en ellas, pero que posee una característica estructural que consiste en que se conoce un sistema educativo que sea óptimo y por lo tanto su homogeneización puede implicar un alto costo por lo que se refiere a los resultados; esto equivale a señalar que es muy importante que existan sistemas educativos separados y diferenciados en donde la experimentación puede producir efectos cuyo valor no es fácil de medir, pero que con toda evidencia es sumamente alto.

Ahora bien, es difícil negar las ventajas de la intervención federal en cuanto se presentan externalidades o demasías en los servicios que prestan los estados, pero también habría que agregar que ello no es gratuito, sino que tiene un costo que es difícil de evaluar porque implica la concentración del poder, siendo relevante por lo que significa para la estructura de un sistema federal: el genuino federalismo, como una viable forma política, requiere severas limitaciones al grado de concentración de poder en el Estado total.

El propio Buchanan<sup>29</sup> ha intentado recientemente delimitar las funciones apropiadas para cada nivel gubernamental, señalando que el gobierno federal realiza aquellas funciones que benefician a la población de *todo* un país, mientras que los estados y localidades se encargan de las actividades que son más fácilmente divisibles en forma geográfica; dos ejemplos caracterizarán con toda precisión esta diferencia: la defensa nacional y la policía local, en donde la primera es genuinamente un servicio generalizado a todos los individuos, siendo la segunda una protección a un número limitado de ellos, determinando ambas externalidades o demasías diferentes, o sea que la *división eficiente o económica de las responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales depende del alcance geográfico que posean los efectos de las externalidades en la acción colectiva*.

Recurriendo a un diagrama del autor señalado en antecedentes, puede captarse más fácilmente lo dicho, en el que se toma como figura inicial a la familia y se va ampliando esta unidad hasta integrar a todo un país con respecto al otorgamiento de bienes y servicios de origen público y a las externalidades que se producen. Ahora bien, estas afirmaciones tienen que tomar en cuenta algunas consideraciones que sin modificar la esencia de aquéllas, sí constituyen factores limitativos de alguna importancia: en primer término se encuentra la *unidad de producción* en donde la eficiencia de esta última debe coincidir con el nivel de usuarios, pues de haber *no concordancia* entre dicha unidad y la geográfica, entonces las economías de escala en la producción obligarán a unir varias comunidades con el propósito de que se seleccione el método en el que se opere a más bajo costo; una segunda calificación reside en la *toma de decisiones* que resulta altamente dispendiosa, cualquiera que sea la organización que la realice, dependiendo naturalmente del tamaño del grupo, pero que también no es difícil que se enfrente a un problema de *no concordancia*.

<sup>29</sup> J. M. Buchanan, *The Public Finances*, R. D. Irwin, Homewood, Illinois, 1970.

Un tercer aspecto —al que ya se ha hecho referencia en esta obra— considera a la unidad gubernamental que otorga el servicio y el número de beneficiarios que lo obtienen; esto se entenderá más fácilmente si se toma de ejemplo a las áreas metropolitanas de muchos países que han tratado de agrupar unidades locales para la ejecución de ciertos servicios públicos; una cuarta situación se refiere a que la amplitud o alcance de las externalidades de los bienes colectivos nunca son determinadas con precisión; el ejemplo de la educación arriba considerado y otros aspectos similares son claras muestras de los problemas que esta calificación representa.

Dentro de esta intención de otorgar las funciones económicas en relación a la eficiencia de cada nivel para realizarlas, debe considerarse el desarrollo regional, que en casi todas partes lo organiza y dirige el gobierno federal, cuando aparentemente podría corresponder a los estados involucrados; la respuesta parece residir en que geográficamente la región abarca a más de un Estado y las uniones de estados han carecido de eficiencia organizativa, de flexibilidad política, de habilidad en los procesos de planeación y naturalmente de recursos suficientes para llegar a las metas señaladas.

W. E. Oates<sup>30</sup> al examinar la teoría de la economía pública dentro del marco federal y aceptando la división de Musgrave, considera que las posibilidades distribucionales de los niveles menores —estados, municipios— o niveles subcentrales de gobierno, son sumamente restringidas. El alcance de una activa política redistributiva depende substancialmente del existente grado de movilidad, tanto de las personas como de los recursos económicos, y a nivel local los obstáculos a los movimientos entre un grupo de comunidades más o menos cercanas son casi nulos, considerando el plazo largo —cuando nuevas inversiones se realizan—; consecuentemente, en el caso de que un municipio deseara entrar en el campo de la distribución y usara un tributo al ingreso personal altamente progresivo, se encontraría con que quienes tienen que pagar el gravamen han hecho una “graciosa huída” hacia otros horizontes que pueden no ser tan lejanos: un municipio vecino.

Si se considera a los estados, resulta evidente también que sus posibilidades, aun siendo más adecuadas, puesto que las barreras a la movilidad son mayores que en los niveles inferiores, tampoco permiten hacerse ilusiones con respecto a sus facultades redistributivas; todo esto lleva a la afirmación de que solamente la federación tiene condiciones para

<sup>30</sup> W. E. Oates, “The Theory of Public Finance in a Federal System”, *Canadian Journal of Economics*, núm. 1, 1968.

desarrollar una política de redistribución del ingreso. Ahora bien, si en lugar de los individuos se considera a las empresas, se encuentra con que éstas son mucho más sensitivas a las diferencias en tratamientos impositivos de las diferentes localidades, las que si usan algún gravamen a la actividad productiva corren el riesgo de que los negocios establecidos cambien su ubicación, y lo que es más grave aún, desanimen la llegada de nuevas inversiones. La importancia de lo arriba señalado estriba en que, por lo contrario, los gobiernos estatales-locales recurren al otorgamiento de facilidades tributarias —subsidios, exenciones— para atraer a la industria y por otra parte, estos gobiernos deben usar impuestos que no caigan pesadamente (o por lo menos no en forma obvia) sobre los recursos y productos que posean movilidad, lo que explica que algunos países industriales y la gran mayoría de los subdesarrollados, usen primariamente gravámenes a las ventas y a la propiedad, en lugar de gravar los ingresos personales y los de las sociedades.

### c) *Estabilidad económica*

Si se acepta que las economías de los estados son abiertas, con un volumen importante de comercio entre los mismos, con la demanda de las exportaciones de dichas entidades determinada nacionalmente y con una substancial movilidad de capital y mano de obra, puede afirmarse que los mencionados niveles gubernamentales tienen muy poca posibilidad para luchar por la estabilidad económica; cualquier política basada en las técnicas comunes de incrementar la inversión, por ejemplo, cuando existen tendencias hacia la baja de la actividad económica, tendría resultados muy pobres o tal vez nulos, pues cualquier incremento en la demanda de mano de obra local tendría afluencia de desocupados de otras áreas, pudiendo afirmarse lo mismo de un gasto estatal que pretenda tener efectos multiplicadores, puesto que éstos también serán trasladados a otros estados. Igual situación se presentaría si un Estado trata de adoptar una política fiscal antinflacionaria, pues el uso de los gastos y de los tributos sin la contrapartida correspondiente, implicará desventaja frente a las otras entidades, lo que lleva de la mano a afirmar que los niveles de precios locales permanecerán inmunes en un mercado nacional integrado a los cambios estatales de la demanda agregada.

El aspecto más importante en la política del gobierno federal, para su lucha contra la inestabilidad a las fluctuaciones, es su poder de crear dinero, situación que les está vedada en casi todas las constituciones federales a los estados, que, como ya se ha considerado, tienen que proceder en materia de endeudamiento como los particulares, en los que

la posibilidad de usar financiamientos deficitarios permanentes estriba en su buen nombre como sujetos de crédito, su capacidad de pago y la buena voluntad —y las posibilidades crediticias— de los banqueros locales; todo ello desemboca al presupuesto equilibrado y al hecho más importante: que los parámetros de una política estatal de estabilidad, son en su mayoría exógenos.

Naturalmente que los problemas que presentan los estados para crear una política estabilizadora, a partir de sus niveles y con sus propias herramientas, ha dado lugar a que se trate de que la tal política se ponga en manos del gobierno federal, para que él sea el que coordine a las entidades menores en una política fiscal intergubernamental, usando en unos casos la coerción —por medio de las subvenciones— en otros la creación de organismos específicos para que dentro de un marco de igualdad se adopten las políticas que convengan a las tres formas gubernamentales de una federación, y por último, simplemente el gobierno federal proyecta dicha política de estabilización usando los instrumentos a su alcance, sin importarle que los estados y municipios asuman una actitud pragmática y cooperen con los programas federales que les otorguen beneficios, puesto que obligarlos en cualquier otra forma, sería grave para el sistema mismo.

Un autor proyecta las posibilidades de una política de estabilización en un sistema federal, comparándole con una área balcanizada y sostiene que posee varias ventajas sobre este último, al tomar medidas macroeconómicas de estabilización de ingresos, precios y empleo; lo anterior se basa en forma principal en las economías de escala, particularmente al organizar un sistema monetario y bancario y en conseguir un estable valor externo para la moneda de la federación.

Si se enfoca el aspecto sobre las exportaciones de un país, a primera vista puede observarse que éstas producen ingresos que fluctúan año con año; este fenómeno se refleja en los estados de una federación en forma más acusada, por lo que dichas fluctuaciones obligarían a los estados miembros —si desean evitarlas o amortiguarlas— a mantener una importante reserva de cambios extranjeros, o en su defecto, vigorosos ajustes internos de la propensión al consumo, a la inversión y a la importación. Si este problema se analiza tomando a una nación federal como un todo, se encuentra con que esta forma de gobierno une los tipos de exportación fluctuante con otros que no lo son, lo que también puede reflejarse en la economía como un todo, en donde existen sectores que tenderán a ser más estables en sus programas de producción y gasto de lo que es el sector exportador, presentando una fórmula para eliminar o reducir la inestabilidad de dicha economía federal.

Sin embargo, esta situación —frecuentemente discutida por los tratadistas— proyecta un aspecto particular de una federación, ya que siendo un poco probable que los sectores que causan la fluctuación y los que ayudan a mediatizarla, sean distribuidos en forma pareja entre los estados, lo cual da como resultado que los habitantes de alguno de dichos estados tienen que conducirse con austeridad y aceptar la existencia de problemas monetarios o racionamientos, para compensar la actividad inestable en otros estados.

W. E. Oates, arriba citado, al tratar de estudiar los problemas de estabilidad, elabora un modelo en el que sólo existen dos niveles de gobierno, uno central que trata las cuestiones públicas de naturaleza nacional, y el otro local que funciona para resolver necesidades locales, aceptándose, básicamente, que dichos niveles poseen poderes independientes para el gasto, y autoridad para usar los impuestos que más les acomoden; estos poderes de gasto y la autoridad de dictar impuestos constituyen para las unidades menores su única arma para luchar por la estabilidad, pues la otra, la monetaria, es usada únicamente por el gobierno central, puesto que el poder de crear y destruir dinero a nivel local, sería tanto como dar capacidad para manejar los recursos reales de otras localidades. Otro aspecto del modelo citado es que asume que los gobiernos menores son relativamente pequeños y altamente abiertos, pues poseen una elevada propensión media y marginal a traer bienes y servicios foráneos, demanda que, por otra parte, al depender de condiciones económicas nacionales, es determinada en forma exógena; también debe considerarse que en cualquier país el capital financiero es perfectamente móvil, por lo que todos los valores son sustituibles y se mueven de una localidad a otra sin costo adicional, lo que obliga a la uniformidad de las tasas de interés y, de consiguiente, que sea otro factor impuesto desde fuera o exógenamente.

De lo anterior se sigue que un gobierno local no puede ignorar los movimientos de activos financieros, en respuesta a los flujos comerciales, ya que podría llevar hasta bajar niveles de ingreso y gasto, por lo que dicha entidad menor debe poner énfasis en el estricto cumplimiento de un presupuesto balanceado y en su vigilancia, puesto que no puede recurrir al financiamiento deficitario, como es el caso para un gobierno central.

Como consecuencia de todo lo considerado para formular su modelo, Oates afirma que las medidas fiscales convencionales no son favorables a las entidades menores para ser usadas en contra de la inestabilidad, y que para conseguir su contraparte —la estabilidad— debe encontrar otras herramientas; una de las más usuales es tratar de atraer nuevo

gasto de fuentes externas a la comunidad. En la realidad, y a los niveles estatal y municipal, la lucha en favor de la estabilidad está constituida por la inducción a la localización de industrias nuevas, que se realiza a través de un amplio programa en el que se incluyen parques industriales, préstamos con bajas tasas de interés y exenciones tributarias; estos programas estatales y locales observados desde el punto de vista de la nación como un todo, no sirven para remediar la desocupación a dicho nivel, puesto que se trata de atraer industria quitándola a otras entidades.

Otro tratadista, S. Engerman,<sup>31</sup> concluye en un estudio sobre la estabilidad en los estados que forman una federación, que las fluctuaciones en el empleo varían regionalmente —un grupo de estados— y que las medidas tomadas dentro de este agrupamiento, en forma precisa y concreta, incrementan la eficiencia de la política estabilizadora; pero, dice el autor, el énfasis en los aspectos regionales no determina que la responsabilidad de la estabilidad corresponda a los gobiernos estatales, puesto que los orígenes de las tasas diferenciales de desempleo son nacionales, por lo que la intervención del gobierno federal se hace indispensable para que la solución de un problema nacional sea hecho por medidas del mismo tipo. La imposibilidad de recurrir a financiamiento deficitario y la movilidad de personas y empresas —como ya fuera señalado— hace casi imposible que los gobiernos “subfederales” adopten políticas anticíclicas, aunque los estados pueden influir, con las limitaciones de rigor, en la estructura industrial de su enclave geográfico para reducir los problemas de desempleo en el periodo largo, pero su posición es sumamente vulnerable en el corto.

En lo que se ha dicho sobre el problema económico del federalismo, se hace evidente que las cuestiones del ciclo de un Estado, son producto de la interdependencia entre dichas entidades con respecto a la economía nacional, y que las fuerzas fuera de los límites de éstos son las directamente responsables de los movimientos internos y de su magnitud. La lucha de cualquier Estado en forma aislada para bajar su desempleo, debido a las *demasías* de la demanda, lo único que puede conseguir son beneficios para las entidades vecinas, mientras que los intentos de todos los estados, pero luchando en forma independiente, puede llevar a un aumento excesivo de la demanda desde el punto de vista nacional. Consecuentemente, la unilateralidad en la toma de medidas estabilizadoras no llevará a un óptimo nacional, puesto que puede provocar cam-

<sup>31</sup> Stanley Engerman, “Regional Aspects of Stabilization Policy”, *Essays in Fiscal Federalism*, R. Musgrave, editor, Washington, Brookings Inst., 1965.

bios en la demanda —menores o mayores— de lo necesario; si se toman en cuenta los dos aspectos sobre financiamiento deficitario y movilidad de los factores en la economía moderna, es razonable asumir que las medidas estabilizadoras serán ineficientes si se dejan a los niveles menores de gobierno en una federación.

Esta afirmación, por otra parte, tampoco es absoluta, pues es evidente que los estados y municipios pueden jugar un papel importante en una estrategia estabilizadora: por medio de una cooperación *interestados*, se puede obtener una mejor orientación de la política cíclica como sería la formulación de contratos sobre bases regionales, la realización de obras públicas que también posean este carácter, así como variaciones en las *políticas tributarias regionales*; también los gobiernos estatales y locales pueden ejercer las funciones administrativas y servir como unidades de planificación en las políticas federalmente financiadas. Por último, las posibilidades que en materia de estabilidad tienen las subvenciones federales, sobre todo cuando se deja cierta independencia en su aplicación a los niveles menores, son positivas.

#### d) *Desarrollo económico*

La mayoría de los autores tratan la estabilidad unida al desarrollo, sobre todo en referencia a los problemas del federalismo; sin embargo, si bien el empleo pleno y el desenvolvimiento no son incompatibles, tampoco puede considerárseles sinónimos o idénticos. Una economía puede crecer en forma aceptable y a una tasa elevada y tendrá empleo pleno, aunque éste puede ser usado en forma inadecuada, es decir, con ineficiencia, y no resultará necesariamente una economía más desarrollada. El crecimiento presupone eficiencia, progreso tecnológico, adecuada administración, trabajo altamente productivo y suficientes ahorros e inversión.

E. Domar<sup>32</sup> delimita al desarrollo como la tasa de incremento de la producción total de bienes y servicios, medidos por el ingreso nacional real o por el producto, y para obtener un creciente ingreso nacional dos condiciones básicas deben llenarse: 1) una demanda en aumento de los bienes y servicios que la economía produce, y 2) crecimiento de la capacidad de producción, que se encuentran estrechamente interrelacionadas, pues la primera sin la segunda puede resultar en empleo pleno

<sup>32</sup> E. Domar, "Federal Expenditure and Economic Growth", *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, US. Government Printing Office, Washington, 1957.

pero con inflación, y a la inversa con desempleo, que a la larga influirá en la capacidad de producción; también la primera está estrechamente ligada a la estabilidad y la segunda al desarrollo, y aunque en países capitalistas avanzados no se pueden desligar, esto no es tan concluyente para naciones subdesarrolladas.

El crecimiento de la capacidad productiva es un fenómeno de cuya complejidad pueden servir de ejemplo las diferencias tan notables con que lo consideran los diferentes tratadistas. El autor señalado lo delimita tomando en cuenta los siguientes factores:

- 1) Incremento en la mano de obra (más correctamente, hombres-hora disponibles).
- 2) Mejoría en la salud y educación, y entrenamiento de la fuerza de trabajo.
- 3) Desarrollo del conocimiento, incluyendo conocimiento técnico, y su aplicación.
- 4) Mejoramiento de la dirección y administración.
- 5) Acumulación de capital y mejoría en su calidad.
- 6) Más eficiente utilización y descubrimiento de nuevos recursos.
- 7) Cambios en otros factores económicos, tales como la composición de la producción, estructura industrial, competencia, etcétera.
- 8) Cambios en factores más generales, tales como actitudes hacia el trabajo, el esfuerzo, la invención, el riesgo y la frugalidad, y muchos otros que son muy importantes, tal vez más importantes que los estrictamente económicos.

Ahora bien, desde el punto de vista del sistema federal de gobierno y tomando en consideración las metas que se persiguen con el desarrollo económico, las posibilidades de los estados y municipios serían aquí auténticamente de cooperación, o tal vez mejor, de adecuar sus políticas a la proyección general del desarrollo, pues desde un punto de vista estricto, es bien poco lo que pueden hacer por sí mismos. Tampoco se quiere presuponer que ello significa total pasividad, pero sí que el plan de desarrollo —si se formula— tendrá que llevar la dirección del nivel superior de gobierno.

Otra cuestión —en un país capitalista— es determinar cuál o cuáles de los aspectos incluidos son más importantes para una política gubernamental, y que a ellos se destinen los recursos públicos; la formación de capital, afirma Domar, debe dejarse en manos privadas, corregidas o estimuladas solamente por medio de tributos, créditos y otras políticas, sin olvidarse de las obras de infraestructura como carreteras, puentes y puertos; energía atómica; instalaciones de defensa y otros campos especiales que tradicionalmente no producen utilidad y que deben ser pa-

gados por el pueblo. Tampoco debe intervenir en el crecimiento de la fuerza de trabajo, aunque de unos años a esta fecha, con el control de la natalidad, esto ya no es tan obvio; su intervención en el campo de la dirección y administración en general no es bien recibida, como no sea en sus propios sistemas; la lucha en contra del monopolio y a favor de la competencia ya se realiza, y aunque sus resultados son nulos, los economistas en lo general no consideran la posibilidad de mayores gastos, pues algunos afirman que la labor del Estado de todos modos no daría resultados.

De esto se concluye que los gastos federales que más contribuirán al desarrollo son:

- 1) Educación y entrenamiento.
- 2) Desarrollo del conocimiento (investigación).
- 3) Salud pública.
- 4) Recursos naturales.

Todo lo dicho se refiere a los problemas del desarrollo proyectados en una estructura federal de un país rico. Para efectos de las naciones pobres o subdesarrolladas, y sin entrar en un análisis detallado sobre los impactos del federalismo en sus economías, puede decirse lo siguiente:

Casi todos los tratadistas, sin distinción, reconocen la importancia que tiene la acción gubernamental, a tal grado que a la gran gama de actividades normales del sector público, se debe agregar el hecho contundente de que los países subdesarrollados sólo pueden dejar de serlo mediante la acción coordinada e inteligente de toda una nación, dirigida por un gobierno con la capacidad de serlo. Por ejemplo, en los países de poco crecimiento, la investigación —siempre escasa— depende más de los fondos estatales que de los privados; el mecanismo de los precios tiene un funcionamiento menos adecuado; la movilización a nivel nacional requiere de mayores esfuerzos y sutileza; faltan recursos que canalizar hacia el sector público; las imperfecciones del mercado se muestran con mayor crudeza; el consumo suntuario de los grupos de ingresos importantes hace de la propensión a ahorrar un problema de graves consecuencias; la no existencia de una clase empresarial provoca ineficiencias en las ramas productivas; las inversiones del exterior están proyectadas, en lo general, a las industrias extractivas y a la agricultura de exportación; en fin, una gama de problemas y de círculos viciosos que sólo puede romper el Estado. Ésta es una de las paradojas del desarrollo, inquietante y difícil de resolver: los países pobres necesitan de un sector público de mayor actividad, mejor organizado y más sutil que el de las naciones ricas, y generalmente tienen uno más deficiente y menos honrado.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> B. Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.

En un estudio que tiende a considerar si los países emergentes deben usar la estructura federal, J. R. Hicks<sup>34</sup> realiza un análisis que en principio puede aplicarse a naciones federales subdesarrolladas ya tradicionales, puesto que en la aplicación de mayores gastos sociales indispensables debe optarse por una tendencia a la igualación entre las diversas regiones o dar más en los estados donde se obtienen mayores ingresos; este mismo problema se presenta si se proyectan inversiones para obtener mayores producciones primero y después más alta productividad, puesto que debe seleccionarse entre partes del país más ricamente dotadas para determinados proyectos o simplemente realizar dichas inversiones tomando en cuenta una distribución más equitativa entre las diversas regiones que forman una nación.

En realidad la teoría ya ha sido considerada y se refiere a la movilidad del capital, de la mano de obra y el libre flujo de bienes, y en última instancia se proyecta sobre el aspecto político de la razón que haya llevado al país a la estructura federal; recuérdese que probablemente la disyuntiva no es la formación de una nación unitaria sino la balcanización con todas sus consecuencias; de tal modo que si hubiera un costo adicional que se cargara a la existencia del sistema federal —cosa que no ha quedado del todo clara— parece ser que las ventajas son tan importantes, que sobrepasan el mayor precio a pagar.

En los últimos treinta años ninguna ciencia social ha presentado cambios tan revolucionarios como los que se encuentran en la teoría y política económica. Esto debe atribuirse esencialmente al surgimiento —por medio del desarrollo económico— de países semiindependientes y coloniales hacia más altos niveles de vida para sus grandes masas. Pero conexas con esta situación se produjo la idea, de general aceptación, que el desenvolvimiento económico de una nación es la mayor responsabilidad de su gobierno. Que esta generalización del papel del Estado se deba a cambios y a resultados en el ideario de los economistas —del tipo keynesiano— o a la presión de las masas, que observan los tremendos cambios obtenidos en los países socialistas, no será discutido en esta ocasión, pero que el sentimiento de desarrollo aunado a las tendencias nacionalistas —de lucha contra el colonialismo en su forma directa e indirecta— ha inundado a todos los países, es un hecho que debe constatar y considerarse en toda su amplitud.

Esta aceptación de la responsabilidad gubernamental ha sido proyectada también en el sentido de que la actividad del mismo no ha sido

<sup>34</sup> J. R. Hicks, *The Nature and Basis of Economic Growth, Federalism and Economic Growth*, G. Allen and Unwin, London, 1961.

suficiente y que deben tomarse medidas para que lo sea. En lo que sigue, se hará el intento de considerar qué problemas se derivan de este aumento de actividad estatal sobre todo en la forma federal de gobierno. Para este fin se usará la división que realiza Hicks, considerando, por una parte, la política financiera y por la otra la política pública —económica la llama el autor citado— *en un sentido en el que se incluyen cosas que no son fácilmente reducibles a lo financiero.*

Existe una escuela de pensamiento económico que admite que la diferencia principal entre el desarrollo y el subdesarrollo es financiero, es decir, la relación que existe entre la oferta de capital y la población, y que, en consecuencia, una elevación de la acumulación de capital es lo que principalmente se necesita. El tratar de incrementar los ahorros voluntarios en un país pobre es casi imposible, siendo la otra alternativa los ahorros compulsorios por medio del presupuesto, que presentan el doble problema de que su nivel debe ser lo suficientemente alto no sólo para mejorar los servicios tradicionales, sino para los egresos que se proyectan como indispensables para el desarrollo.

Ahora bien, son precisamente los servicios tradicionales que no sólo comprenden defensa y administración, sino educación, salubridad, seguridad social, gastos infraestructurales y otros, los que han progresado en pequeña escala y con lentitud, y en los que las masas sienten que debe otorgárseles prioridad absoluta; que este tipo de gastos forman parte del desarrollo no puede ponerse en duda, aunque puede haberla sobre la jerarquía de los mismos en relación con otros, pero lo importante es que los ingresos adicionales en tributos, destinados a los gastos sociales, presentan un problema para la forma federal de gobierno.

Este problema está basado en las diferencias de riqueza entre los estados miembros de la federación, que también existía con anterioridad a la política de desarrollo, pero no con la agudeza que determinan impuestos masivos y erogaciones antes nunca imaginadas; esta diversidad se manifiesta en la disyuntiva de gastar más en los estados que pagan más, o aplicar una política de niveles más o menos uniformes en todo el país, que a su vez está íntimamente relacionada con los aspectos económicos de qué tan lejos debe llegar un gobierno federal en su tendencia igualitaria y con una consideración filosófica del desarrollo: si se acepta que un país pobre tiene derecho de llegar a compararse en riqueza con países avanzados, es difícil negar el mismo derecho a las regiones atrasadas en su relación con las ricas de un mismo país.

Todo este problema que aparentemente es sencillo, pone en evidencia la existencia misma de la federación, puesto que si se admite que la mayoría de los estados miembros no disponen de recursos para financiar

estos gastos sociales, entre otras razones porque el gobierno federal obtiene la mayor parte de los ingresos de la nación, éste tendrá que asistirlos por medio de subvenciones. Una vez aceptado este procedimiento, la distribución de los subsidios tiene que ser determinada, tomando en cuenta naturalmente las desigualdades entre los estados, lo que constituye en sí un procedimiento complejo y que difícilmente puede ser resuelto de modo absoluto, además de que estos subsidios —y los otros— forman, como ya se señalara, la puerta por donde se escapa la cualidad intrínseca del federalismo, que es la independencia de los estados.

Es posible, y considerando el *principio de derivación*, que las áreas ricas viendo que ellas pagan una parte más que proporcional de los ingresos totales, demanden que se les otorguen subvenciones que tengan relación con los impuestos que se les cobra. En la medida que este principio de la derivación es aceptado, asegurará a las áreas con mayores recursos su delantera tanto en gastos sociales como en otros respectos.

Enfocado este problema desde otros ángulos, y basados en la regla básica del federalismo desde el punto de vista político, de que la responsabilidad de obtener y gastar dinero debe descansar sobre la misma autoridad, o dicho de otro modo, que el nivel gubernamental que tiene la placentera tarea de gastar el dinero debe tener también el desagradable trabajo de obtenerlo, se proyecta sencillamente en el sentido de que cada Estado miembro debe elegir libremente en qué medida desea ampliar y mejorar los servicios públicos en lo general, a través de elevar el nivel de la imposición, o de otro modo y en relación con lo dicho arriba, aceptar el principio de derivación: de que quien posee los recursos obtiene los servicios.

Como ya se señalara, el impacto que sobre las masas se obtiene de los gastos sociales es el mayor y el más inmediato, pero si se pretende que el desarrollo descansa sobre bases firmes, es necesario que su fundamento sea un incremento en la producción, que obviamente incluye la expansión de las actividades productivas ya existentes y la creación de nuevas; es aquí donde el financiamiento de los servicios sociales, con remotas posibilidades de obtener utilidades —sin considerar el plazo largo— determina que los recursos monetarios para las actividades productivas constituyan un problema tan agudo.

El proceso —en un país pobre— de la localización de las actividades, no es sólo un problema de carácter nacional, es decir, no se trata de que sea positivo en un determinado territorio, sino que debe considerársele desde el punto de vista de las ventajas comparativas en materia de comercio internacional. Lo que quiere decir, en otras palabras, que para que se produzca una mercancía en determinado lugar, éste debe tener

ciertas ventajas sobre otros países productores. Lo tradicional en este sentido con relación a países independientes subdesarrollados y colonias recién liberadas, es que posean ciertas ventajas naturales como son el clima y recursos mineros principalmente, pero la explotación de estas riquezas sobre todo como exportación de materias primas, es evidentemente una especialización de tipo colonial y es precisamente la transformación de este sistema el que se requiere para salir de la pobreza y el subdesarrollo.

La posibilidad de que exista cierta ventaja por la existencia en los países pobres de mano de obra barata, en sí un signo de subdesarrollo, parece operar sobre todo cuando las industrias pueden establecerse tomando en cuenta este factor y posteriormente adquirir la eficiencia y acumular el capital que requiere la producción industrial moderna; esta posibilidad debe considerarse con mucho cuidado sobre todo si se toma en cuenta la capacidad de la mano de obra, que aun siendo barata puede no ser útil para el tipo de aplicación que se desea. También dentro de este contexto deben tomarse en cuenta las economías de escala, ya que es siempre más fácil establecer industrias donde existen otras o ampliarlas, que iniciar algo totalmente nuevo, pues la escala tendrá que ser pequeña si tiende a capitalizarse por sí misma, y aun con salarios bajos es muy difícil tener costos reducidos.

Esto lleva de la mano a la llamada *industria infante*, que tiene como corolario la restricción de importaciones y como factores limitantes el problema de la sustitución y la de importar bienes de capital, que para efectos de la balanza de pagos debe contarse con una industria de exportación y por otro lado, la sustitución implica bienes de producción de fabricación local, que aun estando protegidos deben tener ciertos niveles de competencia para que las barreras sean efectivas.

Ahora bien, si por todo lo dicho, se encuentra con que las posibilidades de desarrollo de un país son limitadas y éste es federal, la aparición de un conflicto de intereses será la resultante, sobre todo con respecto al hecho esencial de la localización de las nuevas industrias. Qué tan serio es el conflicto depende del grado de integración económica y social del país en desarrollo.

Tiene importancia mencionar otros aspectos: 1) existen países en que los focos de industrialización se expanden rápidamente, pero lo hacen sin recurrir a la mano de obra barata del sector agrícola y aun sin influir en la elevación de los salarios en dicho sector; éste es un problema cultural, de distancias y de relación intrínseca entre los diversos sectores productivos: Italia y Japón sirven de ejemplo; 2) la existencia de mano de obra desempleada o subempleada, cerca de la zona de desarrollo:

3) el incremento de la población; 4) la existencia —y combatividad— de ciertos organismos de defensa como son los sindicatos.

El problema del federalismo para esta cuestión de la industrialización, se proyecta en la lucha de intereses de los diversos estados miembros de una federación, que puede subdividirse en dos: cuando las áreas totalmente subdesarrolladas son pocas, situación que es comparable con la de un país desarrollado con regiones económicamente estancadas, y segundo, donde el hecho adquiere toda su significación, cuando los puntos de desarrollo son pocos en relación con el total del país, lo que determina a su vez dos posibilidades: que se empleen todos los recursos para desarrollar totalmente dichos puntos, o que los esfuerzos se dividan y lentamente se eleven los niveles generales.

#### B. Aspectos fiscales (*acomodamiento fiscal*)

La forma federal de gobierno presupone que varios niveles gubernamentales en un mismo país poseen poderes independientes para gastar e imponer, determinando con ello la existencia de problemas de los llamados de relaciones fiscales; en otras palabras, y examinando los aspectos políticos y económicos del federalismo, puede afirmarse que éste tiene como metas esenciales *la distribución de la autoridad gubernamental entre el centro y los estados, la reconciliación de la soberanía regional con la nacional y las concesiones e intereses minoritarios*, desembocando todo ello, en última instancia, en la solución de los problemas fiscales —económicos— que tales situaciones determinan.

La problemática de este fenómeno reside en primer lugar, en que la existencia de garantías constitucionales de poderes independientes —si existen realmente— no significa que estos poderes puedan ser preservados sin lucha, sobre todo si se toma en cuenta que se trata de un proceso sumamente dinámico, en el que cambian tanto las formas y técnicas de adquirir ingresos como la importancia de estos mismos, además de que por el lado de los egresos la movilidad todavía es más creciente; el segundo aspecto, al que en la literatura relativa se le ha dado poca importancia, es que *la independencia por definición no puede existir*: tanto los estados como el gobierno federal tienen como base de su ingreso al mismo individuo, tal vez en diferentes circunstancias económicas, pero el que esto signifique la gran diferencia es un problema por discutirse. Lo fundamental es que la relación fiscal Estado total —estados— municipios presupone ajustes permanentes, con su significación de dificultades graves en lo político, en lo económico y en lo administrativo.

Unos autores señalan que si la relación fuera *pura* en el sentido de una soberanía dual, también podría encontrarse *pureza* en las relaciones financieras: independencia, responsabilidad y autonomía. La primera eliminaría todo intercambio de ingreso entre federación y estados, significando que cada quien se *rascaría con sus propias uñas*, lo que desemboca en el segundo aspecto que se refiere a que las erogaciones serían financiadas con las entradas cobradas por cada uno de los niveles, significando la autonomía que ninguna entidad trataría de obligar a la otra u otras a alterar sus gastos o ingresos.

Así como la independencia real es dudosa, así estos aspectos de *pureza financiera* se transforman o son un tanto cuanto limitados, cuando se les confronta con la realidad: si se respeta la primera y la segunda tendencia —independencia y responsabilidad— la diferenciación entre estados con respecto a los impuestos, produciría bases y tasas diferentes —y tal vez gravámenes diversos— con tremendos efectos en la distribución del capital y la mano de obra (recuérdese que la balcanización sería mejor solución), y con un gran impacto sobre la distribución del ingreso entre las diversas regiones, y por último, con grave daño para la racionalidad del sistema, que como se dijera al principio de estas páginas, no resulta fácil de manejar.

La historia enseña —en relación con la independencia fiscal— que pueden producirse efectos fundamentales en el poder gubernamental, por medio de las decisiones para distribuir las funciones impositivas y de gasto. Ordinariamente, estas decisiones son realizadas en forma gradual, y sus efectos no son revolucionarios; por esta razón se establece una tendencia que es difícil detener o cambiar de sentido. En ocasiones, sin embargo, se han hecho tentativas de redistribuir los poderes fiscales con propósitos ya sea de concentrar o de descentralizar el poder político; ejemplos interesantes de lo anterior, pueden tomarse de la experiencia de Alemania y los Estados Unidos.

La existencia de objetivos racionales, la necesidad de una asignación de recursos adecuada a todo lo ancho y largo del territorio federal, la necesaria modificación con respecto a las distribuciones de ingreso tanto regionales como individuales, los problemas inherentes a la estabilidad y los muy graves —para países subdesarrollados— que representan el desenvolvimiento económico, son resueltos por el Estado total por medio de las subvenciones. Un autor, Blough,<sup>35</sup> considera que no existe una consistente integración de objetivos macropolíticos en una federación,

<sup>35</sup> R. Blough, *Fiscal Aspects of Federalism*, Arthur W. MacMahon, ed., *Federalism Mature and Emergent*, Russell and Russell, Nueva York, 1962.

y que lo que impera es un número de técnicas tradicionales para el ajuste o *acomodamiento fiscal*.

a) *Tendencia general*

Este *acomodamiento* puede dividirse en tres capítulos: a) Tendencia general; b) Acomodamiento del ingreso; c) Acomodamiento o coordinación del gasto. En el primer apartado se encuentran dos aspectos siendo el uno la *tendencia* hacia la centralización de ingresos y de funciones y el otro que puede ser paralelo al ya enunciado, se refiere a la *cooperación*; muchos autores suman los centralizadores efectos de las guerras y las filosofías políticas modernas, a dos factores económicos que determinan una grave restricción a la independencia fiscal de los niveles menores de gobierno: 1) la vulnerabilidad de estados y municipios a fuerzas cíclicas y seculares, que tienden a eliminar su independencia fiscal y política, y, 2) la tendencia a resolver los déficits, tanto en los estados como en los municipios, por medio de la asistencia financiera de los niveles mayores; dentro de esta misma proyección Burkhead y Miner<sup>36</sup> por una parte, y Maxwell<sup>37</sup> por la otra, afirman que en la práctica la transferencia completa de programas o de responsabilidad funcional no ha sido históricamente significativa, y que en los Estados Unidos los estados no entregan o abandonan sus responsabilidades, sino que el gobierno federal coopera con ellos fiscal y administrativamente, pero bajo la dirección de los primeros; lo que sí señalan los dos autores es que existe centralización y responsabilidad financiera y administrativa en los programas nuevos que el Estado total inicia, lo que produce que la posición relativa del sistema Estado-localidad tienda a declinar en forma relativa, comparado con el federal. J. A. Maxwell señala que en la misma nación mencionada, los estados y los gobiernos locales juntos gastan más del doble de lo que eroga el gobierno federal en la prestación de servicios civiles tales como educación, salubridad, caminos, policía, salud pública, bienestar, que corresponde otorgar a los ciudadanos por dichas entidades, y que son cubiertos principalmente de sus fuentes de ingreso; la mayor parte de este incremento en los gastos públicos, se destinan para antiguas y bien establecidas funciones gubernamentales más bien que a nuevas actividades, y el rápido aumento de la actividad estatal y local, según el autor, que se inició después de la Segunda Guerra Mundial, no ha perdido aún su fuerza.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, pág. 262.

<sup>37</sup> J. A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, The Brookings Inst, Washington, 1965.

El otro aspecto de la tendencia general, o sea la *cooperación*, va desde el intercambio de información entre los distintos niveles, a la auditoría conjunta de las declaraciones tributarias y a problemas y conflictos jurídicos con los causantes —con intenciones de reducir costos—, hasta la acción combinada de las entidades para manejar algunas funciones gubernamentales; esta cooperación, aplicada con habilidad y técnica, puede otorgar flexibilidad estructural al sistema fiscal.

*b) Acomodamiento del ingreso*

La segunda parte del *acomodamiento* se refiere a la coordinación fiscal y su primer aspecto es la *separación de las fuentes de ingresos* entre las diversas entidades gubernamentales. ¿Qué impuestos son más convenientes para cada nivel de gobierno? Esta pregunta lleva a saber si es deseable o posible efectuar una separación de las bases impositivas entre la federación, estados y municipios; una equitativa imposición múltiple implica el reconocimiento —por las diferentes jurisdicciones— de los derechos de cada una de ellas así como de los derechos del contribuyente; problema similar existe entre jurisdicciones horizontales. Si un Estado grava a una empresa sobre la base de su utilidad, otro en sus ventas brutas y otro en sus propiedades, la inequidad aparecerá inevitablemente.

Si a cada nivel gubernamental se le garantiza un número determinado de impuestos, la posibilidad de invasiones de una entidad a otra es eliminada; sin embargo, la separación de las fuentes impositivas para cada entidad no es practicable, si una selección de gravámenes es obtenida por una determinada jurisdicción y no produce los suficientes ingresos; por otra parte, no es recomendable si otorga más de los ingresos adecuados para llenar sus funciones de gasto. La importancia de este problema resalta si se recuerdan las grandes diferencias en riqueza e ingreso, existentes entre los diferentes estados y municipios.

Aunque la separación de fuentes no es posible para toda clase de tributos, a pesar de la avidez con que durante los últimos 50 años, han buscado nuevos núcleos de imposición los niveles gubernamentales, se encuentra con que patentes, licencias y derechos han sido prerrogativas de las municipalidades, así como el impuesto territorial; han permanecido como una fuente estatal los impuestos a las ventas del comercio y de la industria, existiendo gravámenes especiales cuya comercialización cae bajo el régimen federal, que se ha reservado, además, los aranceles.

Ciertas dificultades se presentan si la anterior proposición —separación de las fuentes— es aceptada. Debido a su rigidez intrínseca, este

sistema implica que la federación perderá instrumentos poderosos en su lucha por la estabilidad económica. No puede esperarse que los estados combatan por una política deflacionaria —por lo menos así se ha admitido tradicionalmente— haciendo un uso efectivo de los tributos a su disposición; mientras que el alivio de la depresión necesita, entre otras cosas, de la baja general de tasas impositivas, tasas que requieren aumentos en un periodo inflacionario, es probable que las dificultades financieras, en un caso, produzcan un aumento en las susodichas tasas y la presión política, en el otro, obligue a una reducción ante la evidencia del superávit.

En este sentido cabe afirmar que la tendencia no ha sido similar en los países federales clásicos y por supuesto, tampoco en los otros. En los Estados Unidos donde los estados fueron pioneros del gravamen sobre la renta con cambiante suerte con respecto a entradas, provocado por las dos guerras mundiales y la depresión, en el presente dicho tributo existe a los tres niveles, siendo 33 estados y un número creciente de ciudades las que lo emplean; en realidad en este país el único impuesto que realmente permanece como fuente separada es el gravamen de la propiedad, que ha sido y es coto exclusivo de estados y municipios. Canadá ha tenido arreglos con las provincias sobre la base de otorgar subvenciones en bloque, y a cambio ha manejado en forma exclusiva las contribuciones sobre el ingreso personal y las herencias. Alemania presenta un hecho digno de mencionarse y consiste en que la tributación indirecta, debido al impacto que tiene sobre los precios y los efectos derivados sobre el comercio interno y exterior, es exclusiva del nivel federal de gobierno, mientras que el impuesto sobre la renta corresponde a los *länder* —estados o provincias— quienes otorgan un porcentaje del mismo a la federación.

### 1) *Impuestos suplementarios*

Formando parte del acomodamiento o coordinación fiscal se encuentran los llamados impuestos suplementarios y los compartidos conocidos también como *compartimiento de ingresos (revenue sharing)*, en los Estados Unidos. Bajo el primer rubro, el tributo de que se trata es administrado por la federación a una tasa especial y los estados son estimulados a usarlo imponiendo una tasa adicional sobre la misma base; las ventajas resultan de una sola recolección del gravamen, con lo cual no solamente el costo del cobro se reduce, sino también la facilidad para su cumplimiento.

El principio en que descansa el impuesto suplementario es justificable

cuando de uno o dos tributos se trata, pero su generalización a todos los ingresos de una entidad envuelve una posible pérdida de independencia fiscal para la jurisdicción de menor categoría. Por otra parte, ya que las necesidades de ingreso de los niveles no varían en el mismo sentido, en este sistema deberán realizarse revisiones periódicas, sobre todo de los estados, acerca de su tasa adicional, lo que determinará dificultades intermitentes, además, como se siguen en lo general las regulaciones federales con respecto a exenciones, deducciones y otros aspectos específicos de cada contribución, todo ello desembocará en una constante lucha política, lo que haría concluir que los tributos suplementarios son útiles en aquellos casos en que los problemas administrativos y de vigilancia fiscal son muchos y determinan que el nivel inferior encuentre difícil realizar con sus medios las anteriores funciones.

## 2) *Impuestos compartidos*

Similar al suplementario es el *impuesto compartido*, que constituye una contribución cobrada por el Estado total y que otorga una parte—usualmente sobre la base del ingreso obtenido en la jurisdicción— a los otros niveles. También usada en las relaciones fiscales entre Estado y municipios, el nivel inferior nada tiene que decir sobre la tasa, la base, el objeto, el sujeto, las exenciones, deducciones, etcétera, del gravamen, y su significado desde el punto de vista de la doctrina federal es bastante contradictorio, pues muchos autores consideran al impuesto compartido una subvención, aunque cambiando de etiqueta y denominándolo ingresos compartidos.

Llamados también subsidios en bloque, los ingresos compartidos han sido considerados en forma prominente a partir de 1964 en los Estados Unidos, afirmando George A. Break que 1972 será el año en que una *idea cuyo tiempo de triunfo ha llegado*, será finalmente usada en dicho país. Miner y Burkhead al hablar de estas *subvenciones en bloque*, señalan que las complejidades políticas y económicas de las relaciones fiscales intergubernamentales en los Estados Unidos, pueden muy bien ser representadas por la controversia y la diversidad de proposiciones acerca de los mencionados subsidios. *Las propuestas y las discusiones asociadas con dichas subvenciones, ilustran las dificultades institucionales básicas que forman parte de un sistema federal: el poder de veto que las unidades constituyentes poseen y su consiguiente capacidad para redefinir la política nacional en términos de la política estatal-local; el permanente conflicto entre objetivos programáticos y objetivos fisca-*

les y la dificultad de predecir o proyectar cuadros de respuestas a un sistema dado de subvenciones.<sup>38</sup>

### 3) Plan Pechman-Heller

En ese año de 1964 —ya mencionado— existió casi seguridad absoluta en Estados Unidos de un incremento importante en la actividad económica y, obviamente, en los ingresos tributarios que podían destinarse a subvencionar a las entidades inferiores de gobierno. El presidente Johnson designó a un grupo de expertos bajo la dirección de J. A. Pechman, quien con la ayuda del entonces jefe del Consejo de Asesores Económicos, Walter W. Heller, programaron un plan —conocido como *Pechman-Heller*— para otorgar subvenciones en bloque, como partes del ingreso federal, a estados y localidades.

Este plan Pechman-Heller que ha sido considerado por los técnicos como excepcionalmente sencillo, se basa en los siguientes aspectos:

1) El Estado total cobrará un 2% sobre la base gravable neta del impuesto federal al ingreso personal, en cada una de las categorías o clases de dicho tributo; el uso de la base en vez del ingreso global, tendrá el doble efecto de estabilizar las entradas de los estados y de permitir a la federación variar las tasas, para hacer frente a los requerimientos de la estabilidad económica.

2) Con los fondos obtenidos se creará un fideicomiso, eliminando así cualquier interferencia de carácter político y la incertidumbre anual que causaría el Congreso, si estos recursos tuvieran que ser aprobados por los comités de apropiaciones.

3) Los pagos a los estados se realizarían sobre una base per cápita, lo que implica alguna redistribución de entidades ricas a las pobres, existiendo la posibilidad de aumentar esta redistribución con pagos adicionales del fondo, a los niveles gubernamentales con bajos ingresos per cápita.

4) Las entregas a los estados podrían iniciarse sobre la base de ½%, e irse aumentando gradualmente hasta llegar al 2% propuesto.

5) En plena operación este ingreso compartido significaría una fuente de ingreso con elasticidad intrínseca, ya que estaría basado en las entradas de un tributo que refleja claramente los cambios en la actividad económica.

6) El plan es considerado como una posibilidad de reforzar al federalismo fiscal, al otorgar nuevas fuentes de ingreso a los estados, lo que

<sup>38</sup> Burkhead and Miner, *op. cit.*, pág. 288.

por otra parte, eliminaría mucha de la responsabilidad administrativa del Estado total al incrementarse el monto de gastos de estados-localidades. *Existen también razones más positivas del porqué los estados y sus subdivisiones deben tener un papel más importante. El federalismo creador requiere diversidad, disensión e innovación. Sin embargo, esto no puede simplemente venir de arriba hacia abajo. Debe, por el contrario, llegar de abajo hacia lo alto. El peligro de que no se haga así, consiste en que el gobierno central se volverá —crecerá más fuerte— poderoso en autoridad y más débil en ideas.*<sup>39</sup>

7) El ingreso compartido no es solamente una fórmula para distribuir el ingreso fiscal, sino que su efecto se dejará sentir sobre una serie de aspectos de las relaciones fiscales intergubernamentales, pudiendo citarse las posibilidades de disminución tributaria, incremento en los egresos directos de la federación, mejoría y aumento de las subvenciones *categorías* —específicas—, entre otros.

8) El problema de hacer llegar los fondos a los municipios o áreas metropolitanas puede lograrse por varios medios, siendo el primero que se requiera a los gobernadores de los estados para que preparen un plan para el uso de los recursos, de acuerdo con las bases señaladas por el Congreso Federal; la segunda fórmula se refiere a un mínimo de fondos para entregar a las localidades y el tercero se basa en la anterior posibilidad, agregando una asignación per cápita a ciudades por encima de un tamaño específico.

Las críticas a este plan y al concepto mismo del ingreso compartido, se basa en la duda de si los estados son las unidades administrativas adecuadas para manejar estas subvenciones en bloque, por una parte, y en los problemas que se consideran en el punto 8 del plan y que se refieren al otorgamiento de recursos a municipios, ciudades, o sea las unidades menores del sistema federal. Burkhead y Miner afirman que en estos aspectos se llega a juicios de valor, en saber si los estados, sus gobernadores y legislaturas son confiables para actuar en razón de jerarquías adecuadas de los problemas nacionales, que es la razón fundamental para la existencia de los ingresos compartidos; el otro caso, que ya se mencionara, parecería envolver más bien dificultades técnicas, que siendo complejas, aparentemente no son insalvables.

<sup>39</sup> W. W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Cambridge: Harvard University Press, 1966.

#### 4) *Sistema de deducciones*

Otro aspecto del acomodamiento fiscal, se refiere al *sistema de deducciones* usado ampliamente en Estados Unidos y que es un otorgamiento a los causantes de los impuestos federales al ingreso personal y al de las corporaciones principalmente, para substraer de las obligaciones que dichos tributos determinan, los gravámenes estatales y locales pagados por concepto de renta personal, ventas y propiedad; la deducción implica que el Estado total inmuniza parcialmente al contribuyente de estados y localidades, de la carga que representan los tributos de éstos, o viceversa, que refuerza la capacidad gravable de dichos niveles menores. En realidad los tratadistas se muestran muy escépticos de este tipo de *acomodamiento*, pues por una parte, se afirma que los individuos de las categorías de mayores ingresos se benefician más proporcionalmente que las de bajos ingresos, y por otro lado, las entradas que deja de percibir el fisco federal son probablemente mayores que el agregado al potencial impositivo de estados y localidades.

#### 5) *Crédito tributario*

Otra técnica dentro del *acomodamiento fiscal*, que además de servir a los ajustes verticales ya mencionados, presenta también la posibilidad de acomodamiento horizontal, es decir, llenar propósitos para obtener un cuadro uniforme de gravación entre los estados; el *crédito tributario*, que es la técnica de referencia, presenta cierta similitud con el sistema de deducciones, aunque en este caso el crédito —la substracción— la puede realizar el causante cuando reúna requisitos establecidos por el gobierno federal, por los pagos realizados a los estados; aparentemente este *crédito tributario* fue aplicado cuando las entidades estatales se lanzaron a una guerra para determinar “paraísos fiscales”, para individuos de altos ingresos en materia del impuesto a herencias y legados; se aplica también en Estados Unidos, para obtener uniformidad en los gravámenes estatales y otorgar compensación al desempleo.

El *crédito tributario* al determinar el gobierno federal las condiciones en que se otorga, puede implicar pérdida de autonomía para los estados en cuanto se refiere a bases, tasas y exenciones de sus impuestos; por otra parte, puede significar uniformidad en los sistemas tributarios estatales, eliminación de leyes impositivas sobrepuestas y conflictivas entre dichas entidades y apoyar la coordinación horizontal entre las mismas; como en el caso anterior, tiene efectos redistributivos negativos —beneficia al más acaudalado— y es neutral en materia de eficiencia locacional.

c) *Acomodamiento del gasto*

A través de estas páginas se ha tratado de señalar que el federalismo, con ser una forma muy compleja de gobierno occidental, presenta problemas y soluciones que agregan otra complejidad más —el de la dinámica— a los ya graves del sistema, pero que en el fondo, toda la problemática política, social y económica adolece —o tiene el privilegio— de estar ligada a dicha dinámica. Precisamente donde es más notable esta cuestión es en los ajustes de los egresos de los tres niveles gubernamentales, y que casi exclusivamente, se refiere a *subvenciones* de unas entidades a otras.

También se ha afirmado que la racionalidad del sistema federal y su continuo mejoramiento estriba en asegurar un poder compartido entre federación, estados y municipios, y que esto se proyecta en la medida que aparecen nuevos programas, responsabilidades y actividades del ente público, en un gobierno federal los recursos y las soluciones a dichos problemas deben ser compartidos entre los tres niveles, como un medio de contribuir a su continua vitalidad, y para adaptar los detalles de su aplicación a las circunstancias más cercanas al ciudadano, a la unidad humana que conforma el principio y el fin de todo el proceso. Burkhead y Miner afirman que las subvenciones constituyen el más eficiente medio para tales cuadros de responsabilidad compartida, transformándose este otorgamiento de recursos en el mayor instrumento para la continua viabilidad de un sistema federal.

Por otra parte, y en relación con las subvenciones, puede afirmarse que el gobierno federal obtiene la mayor parte de los ingresos de una nación, y, como consecuencia obvia, tendrá que asistir a los otros dos niveles por medio de la entrega de recursos con el fin de que éstos sean aplicados al otorgamiento de servicios públicos. Una vez aceptado este procedimiento, la distribución de los subsidios tiene que ser determinada tomando en cuenta naturalmente las desigualdades entre los estados, lo que constituye en sí un procedimiento complejo y que difícilmente puede ser resuelto de modo absoluto, además de que las subvenciones conforman la puerta por donde se escapa la cualidad intrínseca del federalismo, que es la independencia de los estados.

Es fácil observar que ambas delimitaciones hacen de las subvenciones dos cosas contradictorias y que este proceso, que se multiplica al infinito en las ciencias sociales, es más grave aún por lo que se refiere al federalismo, cuyos conceptos básicos son de tan incierta naturaleza.

### 1) *Cuestiones generales*

En las páginas destinadas a estudiar el aspecto económico del federalismo, se señaló que la aplicación de la teoría del beneficio de la imposición requería una área geográfica determinada y que quienes obtuvieran satisfacción a sus necesidades por medios públicos, pagaran los gastos indispensables para otorgarlo o producirlos; esto es aplicable a las subvenciones en el sentido de que contribuirán a una eficiente asignación de recursos solamente cuando de ellos se obtienen beneficios generales para la nación; aplicando el principio de equimarginalidad, puede afirmarse también que las susodichas subvenciones deben llegar al punto en que la unidad monetaria gastada sea equivalente al beneficio marginal de la nación. Lo anterior resulta una posibilidad teórica, puesto que en la práctica los programas de subsidios no se formulan, adoptan o mejoran con la idea puesta en su eficiencia o en la viabilidad de los gobiernos estatales, sino en una serie de razonamientos que pueden agruparse en dos grandes rubros, que conciernen a los programas a desarrollar y a los problemas fiscales resultantes, con una gran mixtura entre ambas.

Desde tiempo atrás se ha sostenido que las entidades menores pueden gastar más económicamente de lo que pueden gravar, basándose en el conocimiento que tienen de las condiciones de las localidades que les permite encontrar el mejor camino para gastar, erogaciones que, por otra parte, están fuera de sus posibilidades de ingresos. *Su relativamente limitada capacidad para administrar los impuestos más productivos, puede ser un argumento de peso para evitar la extensión de su sistema impositivo con el fin de financiar los gastos, que por lo dicho, pueden administrar.*

Aunque esta afirmación no lo es en un sentido técnico pues en muchos países desarrollados federales, los estados o provincias han demostrado poseer todo el instrumental requerido para administrar cualquier tributo, en la realidad las fuentes de ingresos manejadas por el Estado total son más elásticas que las que emplean los niveles menores, lo que le permite en condiciones normales —uso casi completo de los recursos productivos y crecimiento a una tasa más o menos adecuada— controlar una creciente parte del producto nacional bruto, efectos que son contrarios en las entidades inferiores, puesto que éstas solamente pueden aumentar sus ingresos recurriendo a la elevación de tasas, lo que evidentemente no sólo no es sencillo, sino en muchas ocasiones contraproducente.

Burkhead y Miner afirman que la razón de esta discrepancia entre la capacidad fiscal de la federación por un lado y de estados y municipios por el otro, es institucional, es decir, estructural, política y no puramente económica y está basada en lo siguiente:

1) La capacidad fiscal del Estado total se apoya en todos los ciudadanos de una nación, además de que la uniformidad en cuanto a la imposición federal no lo es a los otros niveles, que poseen diferentes tributos y por supuesto diversas tasas, bases, fuentes, deducciones.

2) A los niveles estatal y local existen grupos de presión que tienen el poder de vetar los intentos de incrementar sus presupuestos. Estos grupos también existen en el gobierno federal, pero dada la amplia gama de intereses y de grupos políticos que en él se mueven, su poder se encuentra contrarrestado por fuerzas iguales o mayores que se oponen a sus intentos de hacer prevalecer ventajas parciales.

3) La posibilidad de desatar una guerra tributaria entre estados para atraer inversionistas, cuenta como una barrera para el uso de nuevos impuestos o mejor planeación —incluyendo elevación de tasas— de los ya existentes; las empresas se encuentran también en pie de guerra para combatir cualquiera de estos intentos.

La distribución del talento no necesariamente es uniforme en las diferentes áreas geográficas, y si además de la ineptitud administrativa que esto puede implicar, se agrega el poco interés que generalmente se observa en los estados —probablemente a todos los niveles gubernamentales— por este aspecto administrativo proyectado hacia lo fiscal, se tendrá otro problema que puede adquirir gravedad.

5) La falta del elemento más importante del crédito público que es la banca central, hace que estados y municipios operen como lo harían los negocios privados: tomando en cuenta que sus posibilidades de crédito dependen de la buena voluntad y de los recursos de los bancos privados.

6) El uso masivo y con tasas elevadas que el gobierno federal hace de los dos gravámenes más significativos —los impuestos al ingreso personal y a las corporaciones— deja fuentes menos productivas e importantes a los niveles menores.

De la enumeración arriba realizada se deduce que el factor causal más importante, es la *no cooperación* de las fuerzas políticas y económicas que mantienen en un puño a estados y municipios y que son los culpables directos de la reducción en su capacidad fiscal, que por otra parte, redundan en su propio perjuicio, ya que al prestar atención a las cargas impositivas en el periodo corto, olvidan que más amplios presupuestos financiados por estas entidades pueden muy bien proveer —con el tiempo— actividad económica adicional.

Desde otro punto de vista, el interés concerniente a *los programas* y *los problemas fiscales* que son los dos aspectos determinantes para la existencia y ampliación de subvenciones, situación que por otra parte

también influye en la política para señalar importancia a otros tipos de acomodamiento fiscal. Los objetivos programáticos estarán determinados por la acción de las fuerzas de grupos de interés, legisladores, ejecutivos y administradores, siendo estos últimos los que no solamente intervienen en la formulación del programa, sino en las políticas de ampliación así como definición e interpretación de los estándares para la aplicación de la subvención. En una palabra y dadas las grandes diferencias en las relaciones entre federación —estados— municipios, así como en los programas a realizar, los administradores han determinado la existencia de un *federalismo por burocracia*, paralelo al *federalismo por función*.

## 2) Clasificación

En alguna medida los objetivos fiscales son diferentes a los programáticos; una subvención puede tender a ser *igualadora* al otorgar una mayor parte de los gastos requeridos a un Estado pobre; los requerimientos de equivalencia pueden así ser inversos a alguna medida de riqueza como es el ingreso per cápita. Los subsidios pueden ser *demostrativos*, *estimulantes* y de *soporte general*, teniendo este último el propósito de otorgar recursos al recipiente, con plena autonomía en el gasto de los mismos (se pone de ejemplo el subsidio estatal para educación); la subvención *demostrativa* tiene por objeto, como su nombre lo indica, mostrar los beneficios que se obtienen de ciertos programas con el propósito de inducir a los niveles menores a obtener recursos y destinarlos a tal fin, siendo *estimulante* el subsidio que da lugar a que el recipiente determine gastar más en el programa en cuestión por considerarlo importante o necesario.

Otro problema lo constituye la diferenciación entre los recipientes en sus respuestas a los recursos otorgados en diferentes programas; estos cuadros de respuestas también pueden ser sujetos de clasificación: neutrales, sustitutivos o estimulantes; los primeros proyectan una suma del mismo calibre para otorgantes y beneficiarios, siendo el caso de los segundos cuando el recipiente decrece los egresos destinados al programa de que se trate, ya sea bajando tasas impositivas —efecto general— o gastando en otras actividades no subsidiadas, y por lo que respecta a los *estimulantes*, éstos implican que los beneficiarios tratarán de conseguir recursos de sus contribuyentes con el propósito de incrementar el programa de que se trata, en más de lo que significa la subvención.

También se debe señalar que las respuestas no serán uniformes entre los beneficiarios de un programa, puesto que lo neutral en una parte, puede transformarse en sustitutivo en otra jurisdicción; además es im-

portante considerar que existen diferencias en los sistemas gubernamentales estatales y locales y naturalmente su respuesta a las subvenciones federales será diferente, ya se trate de un Estado centralizado o donde existe mayor juego político de las localidades —municipios— hecho que obviamente complica la determinación y medición de los efectos fiscales de cualquier subsidio.

Break<sup>40</sup> señala, para un programa de subvenciones del nivel estatal a las localidades, considerando los efectos del gasto asociado a cambios impositivos y a egresos no subvencionados, las siguientes respuestas básicas: 1) sustitución tributaria —de fuentes estatales a municipales— sin cambios en los egresos; 2) sustitución del gasto —mismo cambio que el anterior, ahora referido a erogaciones— sin cambios en los gravámenes; 3) reducción de egresos —decrecimiento de impuestos y gastos locales no subsidiados— permaneciendo igual los estatales; 4) expansión del gasto —más elevados egresos locales— con aumento de tributos estatales; 5) incremento en el esfuerzo impositivo local al aumentar gravámenes y erogaciones, lo que hace también el Estado respecto a contribuciones, y sin cambio en gastos no subsidiados; 6) aumento en los gastos e impuestos locales, sin cambio en impuestos estatales y baja de los gastos no subsidiados.

Burkhead y Miner sugieren la siguiente clasificación de las subvenciones:

- A. Uso de los recursos
  - 1) general
  - 2) *categórico* o específico
- B. Nivel del gobierno otorgante y del recipiente
  - 1) federación a estado
  - 2) federación a estado a la localidad
  - 3) federal a localidad
  - 4) estado a localidad
  - 5) federación a organismos no gubernamentales.
- C. Intención distributiva
  - 1) igualadores
  - 2) no igualadores
- D. Condiciones requeridas
  - 1) equilibradores o no

<sup>40</sup> G. F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, The Brookings Inst., Washington, 1967.

- 2) abiertos o cerrados
- 3) otros requerimientos estatutarios o administrativos

A la anterior taxonomía puede agregarse la que se ha hecho tradicionalmente y que en cierta medida la complementa:

#### E. Tipos de subvenciones

- 1) equivalentes
- 2) diferenciales
- 3) condicionales
- 4) incondicionales

Como su nombre lo indica, los recursos procedentes de una subvención son comúnmente destinados para efectos específicos determinados por la entidad otorgante, aunque ya se empiezan a usar —sobre todo en Estados Unidos— los subsidios en bloque o para efectos generales, que de hecho también pueden ser denominados *ingresos compartidos*; la realidad es que solamente los estados en sus relaciones con los municipios han recurrido a la *subvención general*; dentro de este concepto cabe citar al subsidio *funcional* que implica la existencia de varias subvenciones *categorías* que se otorgan, entrelazadas y programadas, en una área geográfica determinada.

Aunque ya se ha considerado la importancia que tiene para la economía las tendencias *igualadoras* de las innumerables diferencias entre los estados y también de los muchos problemas que implican, es importante señalar que estas tendencias se presentan escasamente en las subvenciones federales, de las cuales unas cuantas tienen proyección importante en este sentido; por lo que respecta a los subsidios *equilibradores* o equivalentes, tienen como función el pedir menos a las entidades gubernamentales pobres para el ejercicio de ciertos tipos de gastos y de prestación de servicios; las subvenciones *abiertas* se refieren a aquel tipo de entregas monetarias que no tienen un límite específico, o éste es lo suficientemente amplio para llenar una necesidad que no tiene fronteras determinadas, siendo las *cerradas*, las que otorgan recursos precisos para ser ejercidos.

La subdivisión tradicional naturalmente abarca secciones de la clasificación ya considerada; así los subsidios *equivalentes* de hecho engloban a los equilibradores y a los que tienen especificidad, es decir, son *categoricos*; una subvención puede ser hecha en un monto semejante al gasto que eroga la entidad receptora. Por este medio, una parte de la responsabilidad es dejada en manos del Estado o municipio; este subsidio equivalente ejerce un doble estímulo: provee de fondos a la jurisdicción

que mejor los gasta y por otra parte obliga a la organización gubernamental beneficiada, a medir convenientemente sus necesidades para otorgar aquellos servicios —ya que los paga también— que sean más económicamente deseables.

La afirmación sobre que las entidades menores gastan mejor está basada en un hecho de aceptación general y desde hace muchos años, y que se refiere a que conociendo mejor las condiciones de sus localidades, pueden encontrar el camino más adecuado para gastar, aunque por otra parte, su relativamente limitada capacidad para administrar los impuestos más productivos, puede ser un argumento de peso para evitar la extensión de su sistema tributario con el fin de financiar los gastos que, por lo dicho, pueden administrar. Esta consideración, tan en boga en los tratados de la materia, ya no es tan obvia, ya que en los países desarrollados, los estados y gran número de municipios, han demostrado una creciente capacitación para administrar cualquier tipo de impuestos, y por el contrario, tampoco es tan silogístico que el conocer o estar en contacto con los beneficiarios directos haga que los recursos sean más adecuadamente asignados, pues existen las presiones políticas que distorsionan esta posibilidad, cada vez en mayor escala.

Un subsidio equivalente tiene el inconveniente de que no toma en cuenta las diferencias en capacidad de pago de los varios estados o municipios. Un subsidio federal a un Estado cuya pobreza le obliga a eliminar algunos servicios públicos con el objeto de beneficiarse de la ayuda superior no es económicamente deseable; mientras las subvenciones son pocas en número y poco significantes en el monto, su otorgamiento es beneficioso en general; en la medida que se incrementa en ambos sentidos, al determinar eliminación de otras actividades públicas, puesto que deberá tomarse una decisión para satisfacer los requerimientos de la equivalencia y al prevalecer la opinión federal —otorgadora de las mercedes— sobre la estatal y municipal, hace ciertamente aleatorio este sistema.

El subsidio *diferencial* toma en cuenta substancialmente la diversa capacidad impositiva de los recipientes; este tipo de subsidios se basa también en las diferentes necesidades de las entidades receptoras; hace innecesario para la jurisdicción que recibe, eliminar la prestación de servicios públicos y con ello hay una tendencia menor a la distorsión en el uso y asignación de recursos, que con el anterior tipo de subvención; por otra parte, la justificación de esta forma de entregar dinero desde el punto de vista de la entidad que lo otorga, estriba en que es socialmente necesario que ciertos servicios públicos sean prestados en todo el país. Ciertamente una zona próspera puede tener interés en favorecer

a una pobre; con el desarrollo del transporte y la consiguiente movilidad de la población, es evidente que las zonas económicamente poderosas sufren perjuicios si cierto tipo de servicios no son otorgados en las áreas menos dotadas; como ejemplos se tiene la educación y la salud pública, pues los individuos educados pueden ser obreros y empleados eficientes y aun buenos ciudadanos, mientras que las luchas de carácter nacional contra determinados padecimientos benefician a toda una nación.

Sin embargo, dentro de este tipo de subvenciones debe tenerse en cuenta que algunas regiones son básicamente más pobres que otras, en cuanto a sus recursos naturales o a su situación geográfica y en consecuencia, es un problema de opinión qué tan lejos puede llegar el sistema fiscal al tratar de nivelar estas diferencias.

De los llamados subsidios *condicionales* se ha hecho un uso cada vez mayor, porque se ha considerado que en un país federal con grandes diferencias en riqueza y necesidades, existe la obligación de imponer al recipiente cierto tipo de servicios públicos que la autoridad superior considera indispensables, o también que el nivel de la actuación gubernamental debe tener niveles mínimos de ejercicio. Por otra parte, excesivas especificaciones de parte de la entidad otorgante para el uso de las subvenciones, estereotipa los programas de los niveles de gobierno beneficiados, dentro de moldes que pueden dejar de tomar en cuenta sus necesidades individuales.

Una causa importante de la proliferación de especificaciones detalladas como anexos a los subsidios, es la de otorgarlos a través de programas de servicios públicos específicos. El efecto de una subvención para servicios públicos determinados, por ejemplo educación, caminos, salubridad y seguridad social, es para asegurar la prestación de niveles mínimos dentro de estas diversas ramas; pero cuando se consideran los efectos agregativos de los controles que implican cada uno de estos subsidios específicos, se observa que la autoridad donante casi elimina la libertad e independencia fiscal de quien recibe la subvención y si este tipo de programas es enfatizado, llega a ser incompatible con el concepto de la forma federal de gobierno.

Si el propósito de un subsidio es igualar total o parcialmente los recursos financieros de los estados y municipios —recuérdese los ingresos compartidos—, entonces éste se transforma en un subsidio *incondicional*. El costo de una equiparación total será sumamente alto y tal vez imposible de obtener, por lo que una proyección más realista será tratar de reducir la desigualdad de recursos entre entidades, buscando obtener

que cada unidad gubernamental provea el nivel mínimo adecuado de cada servicio público prestado.

Sin embargo, en la medida que una subvención sea libre, otorgará a quien recibe la posibilidad de ofrecer más de un tipo de funciones y menos de otro, lo que evidentemente no llenaría el objetivo de la entidad donante; también el nivel gubernamental que obtiene, puede usar un subsidio incondicional para reducir sus impuestos. Esto, que ya fue señalado, es muy posible, si se considera que algunos estados y municipios creen gravar excesivamente a sus causantes, con lo que lesionan sus posibilidades de crecimiento y obviamente limitan la capacidad gravable; otro inconveniente es el ya multicitado problema de que este tipo de subsidios provocará las presiones políticas para el uso de los fondos así obtenidos. Desde el punto de vista administrativo, por otra parte, la jurisdicción otorgante será relevada de la tarea de seleccionar y supervisar los proyectos de la recipiente.

### 3) *Niveles del gobierno otorgante y del recipiente*

*Relaciones verticales y horizontales.* La existencia de impuestos que pueden ser compartidos y sobre todo las subvenciones, hacen que uno de los aspectos importantes en un país federal sea la coordinación o lo que se ha llamado relaciones fiscales intergubernamentales, que en un contexto más amplio puede abarcar todos los aspectos de los problemas entre diferentes entidades públicas y diversos niveles en una misma nación; estas relaciones fiscales pueden subdividirse en dos grandes grupos, siendo uno de ellos la horizontal, en la cual la coordinación es entre unidades del mismo nivel gubernamental, y el otro, la relación vertical que lo es entre diferentes unidades, es decir, federación con estados, estados con municipios, federación con municipios o comunas, o en su conjunto la coordinación de los tres tipos de entidades. Estos tres niveles determinan la existencia de tres planos de competencia, lo cual no significa que sus relaciones sean totalmente autónomas unas de otras, puesto que —y en ello estriba una de las muchas dificultades del sistema federal— al realizar los tres niveles sus actividades en un mismo territorio, la proyección, consideración o arreglo de una situación en un plano tiene su repercusión inmediata en los otros, puesto que ampliando lo que se pretende decir con un solo país y tres autoridades diferentes, es que el sujeto de la imposición es uno mismo en los tres casos y que los beneficios de las funciones públicas revierten sobre dicho individuo, cualquiera que sea la entidad que se les otorgue. Si la federación grava una fuente, la reduce para los mismos efectos a los estados y municipios y obviamente la prestación de un servicio por la comuna —aunque la

contienda entre los niveles gubernamentales es siempre por los recursos y casi nunca por el otorgamiento de servicios— elimina dentro de un razonamiento lógico, la posibilidad de que sea el Estado o la federación quien lo realice. El conocimiento de este problema, que no su solución, proyecta toda una serie de situaciones que evidentemente constituyen, al resolverse, lo que es un gobierno federal y para lo que sirven las relaciones fiscales intergubernamentales.

Por cierto que esta relación vertical constituida por tres planos diversos y con una cauda diferente y múltiple de problemas, tiene una complejidad que se ve aumentada por la otra relación —horizontal— y que se refiere a la existencia de niveles gubernamentales que tienen entre sí similitudes que los hace aparecer iguales en lo jurídico y en lo político, aunque en lo económico difieran por los recursos que disponen; esta relación horizontal se refiere a la que existe entre los estados miembros de una federación y a la de los municipios entre sí, que tiene dos aspectos que es importante diferenciar, pues en un caso se refiere a la relación de los municipios que forman un Estado federal, y en el otro a la de los municipios que constituyen los diversos estados, o sea los niveles menores de una nación, cuyas relaciones no son similares a las citadas en primer término.

En el caso de los municipios que constituyen un Estado, sus diferencias se refieren a las que existen entre ellos mismos, como son las ciudades gigantescas por un lado y los pequeños poblados rurales, las concentraciones brutales en un palmo de terreno y las grandes extensiones apenas con habitantes; formaciones físicas y económicas que no sólo producen diferencias de las zonas en un mismo Estado, sino que determinan cambios en las regiones de un mismo país, proyectando en tales circunstancias que la política de relaciones verticales (federación-estados-municipios) que intente otorgar igual tratamiento a lo que es esencialmente diferente, producirá efectos económicos muy diversificados.

Es evidente que el nivel superior obtiene sus recursos de los individuos que forman los núcleos poblados que constituyen las entidades comunales y estatales, y lógicamente los vuelve a canalizar hacia dichos pobladores, aunque esta canalización puede ser diferente no sólo aritméticamente, sino desde el punto de vista de la utilidad marginal que cada unidad monetaria gastada provoca en la comunidad que lo recibe.

Otro problema dentro del orden apuntado y que ha sido considerado en varias ocasiones, es que un país con gobierno federal en el que existen grandes diferencias económicas entre las diversas regiones, tiene como consecuencia, posibilidades diferentes de financiar sus servicios públicos. Naturalmente que una coordinación fiscal tenderá a limar

tales diferencias de necesidades, y las capacidades de satisfacerlas y su objetivo será asegurar que niveles mínimos de servicios públicos se lleven a cabo en toda la nación. Expresado esto en términos técnicos, significará que la relación fiscal vertical será proyectada de tal modo que las corporaciones públicas cumplirán en forma uniforme las numerosas funciones que en la economía moderna se les encomiendan, cualquiera que sea el origen geográfico y político de los recursos, y que evitará que en la coordinación horizontal se efectúen desplazamientos de riqueza en forma negativa, es decir, de los poblados y regiones más pobres, a las zonas más desarrolladas.

Esto último también podría considerarse dentro del marco tanto político como económico, el que las diferencias muy notables entre las diversas zonas de un país no son deseables: en el primer aspecto, porque la integración política nacional —dejando a un lado lo que la “conciencia social” significa actualmente en esta dirección— no se concibe cuando las diferencias sociales son tan acusadas, porque en el fondo se trata en verdad de diversas naciones agrupadas por la misma bandera y las mismas leyes; en lo económico, una zona próspera sufre perjuicios con la existencia de regiones pobres, pues con el desarrollo del transporte y la consiguiente movilidad de la población, es evidente que las entidades económicamente poderosas necesitan que cierto tipo de servicios sean otorgados en las áreas menos dotadas.

Dentro de este orden de ideas cabría recordar la importancia que tiene un desarrollo paralelo, o por lo menos sin grandes —y graves— diferencias, entre las diversas regiones de un país. En primer término, los establecimientos fabriles que constituyen el nervio del desarrollo económico, tenderán a una localización más acorde con las necesidades técnicas por las cuales se ubica una industria; en segundo lugar, el hecho ya comprobado de la alta carga impositiva y el bajo nivel de servicios públicos de las zonas rurales, ha provocado el movimiento migratorio más importante de la época moderna y es el éxodo rural hacia las ciudades y el crecimiento desmesurado de las mismas, hasta llegar al gigantismo de la *megalópolis* y sus tremendos y casi irresolubles problemas; sin dejar de considerar que este hecho tiene facetas múltiples, no deja de acentuarse por deficiencias y por desviadas concepciones de la coordinación fiscal; como tercera idea cabe recordar un *axioma de oro* de la estructura económica capitalista y es que en un sistema de libre empresa, es importante que exista considerable estabilidad en las “reglas del juego”, y la uniformidad en los servicios públicos y en otras actividades gubernamentales son una parte importante de esta regla; y por último, y difícilmente habrá aspecto más sustancial para la economía

de un país en proceso de desarrollo, como es un amplio mercado interno que permita la producción en masa, y esto sólo será posible si la comunidad, como un todo, se eleva a niveles mínimos de ingreso y de consumo.

### *C. Gobiernos locales, municipales o comunales*

Ya se ha mencionado que aun en los gobiernos unitarios existe una relación con las comunas que no es totalmente de orden jerárquico, situación que se acentúa en una federación. A este respecto es preciso recordar que el nacimiento de las instituciones derivadas de la existencia de una federación —en su sentido moderno— deben localizarse en el desarrollo político del liberalismo europeo del siglo XVIII, continuado en el XIX, que iniciándose en la comuna, que constituye el fundamento de toda democracia libre en su aspecto local, se proyectaba con rigurosa lógica en una autonomía regional —unión de intereses locales, diferentes, pero no contrarias a otras uniones locales— cuya importancia funcional, al nivel municipal y estatal, reside expresamente en las instituciones políticas y en la defensa de la libertad, también política, del individuo, que se obtiene de esta autonomía de las corporaciones comunales y regionales; esta relación *comuna-ciudadano* que implicaba que los gobiernos locales y las provincias o estados se interpusieran o se proyectaran como defensoras del individuo contra el poder absoluto del Estado —caso específico el del Estado total— significando con ello un elemento de oposición, aspecto el más significativo y esencial de un sistema federal.

Frente a este desenvolvimiento de las ideas e instituciones políticas del liberalismo europeo, y tal vez intrínsecamente absorbido por ellas, se encuentra la existencia de minorías enquistadas en los grandes estados, minorías que podían asumir caracteres étnicos, religiosos, lingüísticos o sociales y cuyos intereses se encuentran mejor defendidos y naturalmente representados, en donde el poder gubernamental está fragmentado, lo que les permite vivir conforme a sus particularidades diferenciales y mantener —y mejorar— si así les conviene, sus peculiaridades, aunque considerando, como ya fuera mencionado, que la diferencia no determina intereses totalmente opuestos, encontrados, sino una integración económica, social y sobre todo política, en la que la existencia misma de formas diversas otorga al conjunto las posibilidades mejores de evolución institucional.

La influencia del liberalismo europeo se proyecta aún en el sistema comunal soviético, a pesar de sus instituciones y prácticas basados en la revolución socialista; el soviético, el francés, el inglés y el que se ha dado

en llamar tradicional, constituyen los cuatro tipos básicos de gobiernos locales en el mundo actual.

Aunque la existencia de estos cuatro tipos de autoridades comunales se encuentra bien delineada, cada uno puede presentar algunas diferencias así como combinaciones entre unos y otros que varían con la historia, la geografía y otras diversas circunstancias, que también determinan la importancia que dichos gobiernos locales tienen dentro de la conformación de una nación. Su base política, aun en regímenes federales, no se encuentra claramente plasmada en los documentos fundamentales de un país, aunque en casi todas las constituciones sí se demarca su existencia de un modo general; este aspecto difuso hace que los gobiernos locales, más que ningún otro, dependa para su funcionamiento de características objetivas y subjetivas, tales como la personalidad del gobernante, las organizaciones políticas, económicas y sociales y los grupos de presión para la defensa de intereses seccionales.

Si los gobiernos locales se proyectan en un régimen federal —resultaría obvio en uno centralista—, los tres planos de autonomía presentan una estrecha interrelación y en el mejor de los casos la independencia del nivel menor gubernamental, debe tener limitaciones estructurales que pueden deberse a los efectos —o defectos— del organismo del cual forman parte; en otras palabras, en un mundo moderno con poderosos estados nacionales soberanos no puede existir autonomía completa para las entidades locales, a pesar de que a nombre de esta autonomía se den tantas batallas políticas y se gasten ríos de tinta, loándola. Sin embargo, existen valores reales en dicho concepto: *es una parte integral de las aspiraciones del hombre por la libertad, básica en su lucha por la democracia, esencial para la estabilidad interna y una poderosa defensa contra enemigos externos; la autonomía local en una u otra forma, en algún grado relativo, es un ingrediente fundamental de una nación que progresa.*<sup>41</sup>

En realidad al calibrar la autonomía local para lo cual se usan dos mediciones específicas: la legislativa, que determina la distribución de poderes entre el gobierno nacional y el local; y la administrativa, que señala el control que en este terreno tiene la entidad superior sobre la menor, debe tomarse muy en cuenta, como ya fuera indicado, que se trata de instituciones que emanan del liberalismo europeo, o como señala un autor, se trata de la occidentalización de ideas y fórmulas en la medida que Occidente se transformó en universal, aceptándose sus

<sup>41</sup> H. F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*. McGraw-Hill Book Co., New York, 1964.

técnicas e invenciones, sus prácticas económicas y por consiguiente, sus instituciones gubernamentales.

Es pues dentro de este marco, que deben ser considerados los cuatro tipos de niveles locales: el inglés otorga preeminencia al consejo que se forma por elección, cuyas decisiones se imponen al ejecutivo de la comuna, actuando el gobierno central como coadyuvante del poder de la institución en este caso más importante; el sistema soviético proyecta una dualidad que se manifiesta en los amplios poderes a las unidades locales con consejos electos, que nominan a una variedad de comités con funciones administrativas específicas, todo ello estrictamente vigilado por el Partido Comunista; las llamadas comunas tradicionales son gobiernos de poblados semiautónomos, dirigidos por una élite que tiene poco contacto con los gobiernos centrales cualesquiera que éstos sean; el sistema francés, caso tipo de gobiernos centralistas, está basado en una organización claramente jerárquica de provincias, distritos, subdistritos y comunas, dando las oportunidades menores posibles a los consejos representativos y a la democracia local.

De hecho y a pesar de la anterior delimitación, que sirve más bien para fines taxonómicos, no existe en la realidad una división tajante entre autonomía local total y subordinación completa; en todas partes se presentan combinaciones —con tendencias predominantes— de autoridad y libertad que hacen tan complejo no sólo la descripción de este tipo de relaciones, sino cómo se proyectan en términos reales; mucho se ha dicho de lo que sucede en las llamadas federaciones ortodoxas, donde la autonomía local —por definición— es amplia e importante, pero que las tendencias económicas modernas —guerras y depresiones— se confabulan en su contra, hecho que probablemente sea más contundente en los países nuevos, donde el desarrollo económico podría significar más autoridad a un gobierno nacional hasta que se llegue al desenvolvimiento automático o al “despegue”.

Los aspectos esenciales de este péndulo que va de la autonomía a la subordinación, subyace en el control y la dominación que el gobierno central realiza en el campo de la economía pública y que aparentemente tiene características mundiales. Los aspectos esenciales de la hacienda pública local se basan en los siguientes puntos: *a*) escaso monto de ingresos tanto en números absolutos como relativos; *b*) importancia de la ayuda de los niveles mayores —federal y estatal— a las tesorerías municipales; *c*) existencia de numerosas agencias —organismos públicos, empresas de Estado y otros— operando en la esfera local y totalmente independientes de su autoridad; *d*) absorción de las mejores fuentes de impuestos por los niveles superiores, y por consiguiente, pobreza y

pequeñez del sistema tributario local; e) influencia en los aspectos administrativos: sistemas de control, presupuestos, planeación, adquisiciones y otros muchos.

a) *Ingresos locales o municipales*

Lo anterior lleva de la mano a la determinación del aspecto más importante de la economía municipal, que son sus ingresos por medio de los cuales se proyectan las funciones que puede realizar; esta determinación es general y puede aplicarse a todos los sistemas de gobiernos locales aquí considerados:

1) Impuestos a la propiedad de la tierra en todas sus formas, ya sea urbana, rural, agrícola, ganadera y sobre las mejoras que la misma posea como edificios, fábricas, establos y otros muchos; en algunos países, por ser ésta la única riqueza o ingreso que la federación deja sin gravámenes, los tributos a la propiedad raíz son compartidos —hermanos en la penuria— por los estados y municipios.

2) Derechos, licencias y permisos que se cobran por servicios prestados y que sirven además para controlar ciertas actividades, cuya generalización no se considera deseable, y otorgar posibilidades de operar a un tipo de servicios como son cantinas, peluquerías, restaurantes, hoteles, baños públicos y lugares de diversión como cines, teatros, centros nocturnos y otros.

3) Aprovechamientos y venta de propiedades de los gobiernos locales.

4) Productos que se obtienen del arrendamiento de sus propiedades que pueden ser tierra, maquinaria, edificios, equipo y otros.

5) Ingresos de empresas de servicios públicos municipales o locales, en los que se puede catalogar a ciertas empresas mercantiles, industriales y turísticas que en algunas naciones —sobre todo socialistas— realizan las entidades de nivel menor.

6) En algunos países desarrollados, los municipios usan los tributos al ingreso personal y a las corporaciones, práctica que no se encuentra muy difundida.

7) Contribuciones voluntarias y donaciones, que suelen tener alguna importancia en cierto tipo de naciones, y que se les cataloga por razones didácticas más que por su importancia.

8) *Préstamos*, que tienen la característica —como ya fuera mencionado— de ser equiparables a los que realiza el sector privado.

9) Las *subvenciones* constituyen cada vez más uno de los renglones de gran importancia en materia de ingresos locales; su proyección en lo económico y político para efectos de la independencia de las comunas, ya ha sido ampliamente considerado.

*b) Cuestiones locales administrativas*

En alguna parte del presente estudio se ha señalado que no es posible marcar fronteras claramente limitativas entre gobiernos centrales y federales, por la existencia de corporaciones territoriales con cierto grado de autonomía. Aunado a este hecho histórico, se encuentran razones técnicas que obligan a una descentralización en el orden operacional del aparato de la administración pública; un ejemplo sencillo se encuentra en que multitud de oficinas gubernamentales tienen imperiosa necesidad de estar en contacto directo con la población, así como ésta tiene problemas que se resuelven en el tiempo y el espacio con la localización a la mano del servicio administrativo requerido: hospitales, correos, escuelas, oficinas recaudadoras de impuestos, tribunales, policía y otros; dentro de este mismo orden de ideas, puede apuntarse ya en lo puramente administrativo, las deseconomías de escala, puesto que se ha evidenciado con toda claridad que el tamaño óptimo de la unidad que presta servicios tiende a angostarse en forma piramidal, tanto por lo que se refiere al costo por el servicio prestado, como a la eficiencia del mismo.

Ya dentro de este aspecto administrativo, pueden citarse también los problemas provocados por la escala a nivel ejecutivo, en los que podrían señalarse primero, el hecho de tomar decisiones con todos los problemas inherentes, que significa conocer una multitud de detalles y de aspectos que si no son considerados, hacen aleatoria o sin posibilidad racional de objetivar cualquier decisión, y segundo, la ejecución de las decisiones, que implica problemas casi irresolubles si han de obtenerse ciertas metas mínimas de eficiencia. No debe olvidarse que del alto nivel de las ideas y de las instituciones resultantes, que son generales, se desciende al bajo mundo de las realizaciones y de los actos, que son particulares y pequeños.

Estas consideraciones sobre efectos y necesidades de descentralización administrativa, que por cierto son perfectamente reversibles, no son, por supuesto, argumentos decisivos ni mucho menos en favor de la existencia de niveles gubernamentales con poder e independencia fiscal —la que es posible a nivel comunal— porque además de que legítimamente podrían ser resueltos por medio de una serie de unidades administrativas y sucursales de operación con más o menos autonomía, su contraparte, es decir las corporaciones territoriales autónomas sobre todo en una federación, representan tal grado de complejidad que cualquier otra consideración acaba por aparecer como una nimiedad y de importancia secundaria. Lo que es esencial, deberá repetirse otra vez, para un sistema federal de gobierno, es que una variedad de niveles gubernamentales

autónomos determina una pluralidad de manifestaciones de la voluntad política, implícita en la naturaleza humana de finalidades y necesidades divergentes.

#### D). *Apología del federalismo*

En un estudio que se cita al final de este capítulo<sup>42</sup> se menciona en forma específica que sobre todo en Estados Unidos existe una tendencia muy clara a la revitalización del federalismo y que lo acontecido en las décadas de los treinta y posteriormente en los cuarentas— en un caso por la depresión y en el otro por la Segunda Guerra Mundial— ha cambiado de signo y de sentido, de tal modo que los estados han demostrado ser entidades geográficamente delimitadas, que pueden administrar muchas funciones con mayor flexibilidad y hacer frente a los deseos heterogéneos de sus habitantes, mucho mejor de lo que lo hace el Estado total. Todo ello a pesar de que sus límites no siempre fueron hechos tomando en cuenta zonificación económica, lo que por otra parte crea una diversidad en área, población y recursos que no otorga muchas facilidades para un gobierno sencillo. Es evidente además, que la existencia de los niveles estatales y locales crean lealtades y afectos que en cierta medida coadyuvan a lubricar la maquinaria de sus gobiernos; se ha dicho también que si no existieran los estados, para efectos de la democracia, hubieran debido ser creados en alguna forma, pues los miembros de la Suprema Corte norteamericana, Holmes y Brandeis, señalaban que dichos niveles son laboratorios en los cuales limitados experimentos de gobierno o de técnicas administrativas pueden intentarse o efectuarse, sin graves peligros para la existencia o la estabilidad de un país, y si sus resultados son adecuados, emplearse por el gobierno federal.

Burkhead y Miner afirman, por otra parte, que la temática implícita en el federalismo fiscal es que éste es un sistema dispendioso para servir a un país, puesto que los costos deben ser medidos en términos de economía y política, siendo sus beneficios nada claros o evidentes por sí mismos. *Si fuera posible escoger entre un sistema federal y uno unitario considerando amplias bases de eficiencia económica y correspondencia política, el sistema federal tendría pocos votos; sin embargo, la selección nunca es realizada en estos términos.*<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Maxwell, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>43</sup> Burkhead and Miner, *op. cit.*, pág. 292.

## BIBLIOGRAFÍA

*Capítulo I*

- K. C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, New York, 1963.
- J. P. Meekison, *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Methuen Publications, Toronto, 1971.
- U. K. Hicks, F. C. Carnell, J. R. Hicks, W. T. Newlyn and A. H. Birch, *Federalism and Economic Growth*, G. Allen and Unwin, London, 1961.
- Encyclopaedia Britanica*, tomo 6, Chicago, 1971.
- Los imperios del Antiguo Oriente*, Historia Universal, Siglo XXI, Madrid, 1970.
- J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, 1961.
- International Encyclopaedia of the Social Sciences*, The MacMillan Co., and The Free Press, USA, 1968, vol. 5, *Federalism*: Daniel J. Elazar.
- J. M. Buchanan, "Federal Expenditure and State Functions", *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, US. Government Printing Office, Washington, 1957.
- J. Rothenberg, *The Analysis of Public Output*, Columbia University Press, 1970.
- C. M. Tiebot, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961.
- J. M. Buchanan, *The Public Finances*, R. D. Irwin, Homewood, Illinois, 1970.
- J. A. Pechman, *National Tax Journal*, vol. xxiv, núm. 3, September 1971.
- J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, vol. 40 (September 1950).
- W. E. Oates, "The Theory of Public Finance in a Federal System", *Canadian Journal of Economics*, núm. 1, 1968.
- S. Engerman, "Regional Aspects of Stabilization Policy", *Essays in Fiscal Federalism*. R. Musgrave, Editor, The Brookings Inst., Washington, 1965.
- W. W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.
- G. F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in The United States*, The Brookings Inst., Washington, 1967.
- Wilfred Lewis, Jr., *Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions*, The Brookings Inst., Washington, 1962.
- D. J. Ott and A. F. Ott, *Federal Budget Policy*, The Brookings Inst., Washington, 1965.
- J. A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, The Brookings Inst., Washington, 1965.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 6, The Macmillan Co., New York, 1930.
- J. Burkhead and J. Miner, *Public Expenditure*, Aldine, Atherton Inc., Chicago, 1971.
- A. Scott, "The Economic Goals of Federal Finance", *Public Finance*, núm. 3, 1964.
- H. F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1964.

CAPÍTULO II

ARMONIZACIÓN FISCAL



## *Federalismo y armonización fiscales*

### *A. Cuestiones generales*

En el capítulo anterior, referido al federalismo fiscal o *finanza federal*, como también es denominada esta parte estructural de la economía pública, se mencionó el trabajo de A. Scott<sup>1</sup> quien señala como organismos cuasi-federales a los mercados comunes, asociaciones de libre comercio y otras alianzas regionales de variados tipos. Douglas Dosser<sup>2</sup> en un estudio pionero sobre armonización fiscal cuestiona esta afirmación, que además puede ser atribuida a todos los tratadistas sobre federalismo fiscal, que consideran que las relaciones entre estas dos situaciones son muy cercanas y que sería posible obtener profundidad y avances notables para el conocimiento de la armonización, de las voluminosas discusiones sobre federalismo fiscal. Sin embargo, un examen más minucioso de ambos campos parecen demostrar que la similitud es más aparente que real y que existen diferencias importantes entre una y otra materia.

Dosser, al contrastar federalismo y armonización, consigna dos diferencias que considera fundamentales: una divergencia obvia subyace en la estructura de la nación-Estado, que en un sistema federal incluye tres niveles de gravación y gasto, mientras que solamente un nivel forma la base de la armonización fiscal, de tal modo que la parte masiva de las discusiones federales, que se refieren a dichas relaciones tripartitas en un área geográfica, no son aplicables a la unión tributaria; la segunda gran diferencia reside en la existencia de una constitución que evidentemente es un documento que en forma natural señala y determina el funcionamiento político de los organismos del Estado total —federación, estados, municipios— y que las referencias a las funciones económicas son menos importantes o se encuentran implícitas en la citada constitución. A esto habría que comparar los documentos gobernando las uniones económicas, los tratados que dan vida a los mercados co-

<sup>1</sup> A. Scott, "The Economic Goals of Federal Finance", *Public Finance*, núm. 3, 1964.

<sup>2</sup> C. S. Shoup, editor, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, Columbia University Press, 1967.

munes o a las asociaciones de libre comercio, los cuales en forma unilateral y específica otorgan funciones económicas ya sea a los estados miembros o a las instituciones comunales resultantes de estas uniones o asociaciones.

En alguna parte del capítulo anterior se manifiesta con toda claridad la insatisfacción de los economistas con referencia a sus proyecciones en materia de federalismo, hecho que Dosser<sup>3</sup> apunta con toda precisión al señalar que gran parte de las discusiones sobre finanza federal, aun hechas por economistas, se refieren principalmente a consideraciones sobre política, administración y equidad; donde supuestamente tópicos económicos se utilizaron como base para la discusión, sólo lo fueron en la medida que sirvieron a las condiciones no económicas ya señaladas. Dos ejemplos aclararán este señalamiento: a) el problema de las industrias infantiles en zonas subdesarrolladas, que es usado más para justificar el tratamiento de iguales para iguales —en su sentido jurídico— que como arma económica; b) la proyección adecuada de la asignación de recursos por medio de la movilidad de los factores, que justifican más bien la unión de grupos con gustos y opiniones similares. Todo ello calificando el atraso que en el estudio sobre asignación de recursos proyecta el federalismo fiscal, que en esto, como en la discusión sobre desarrollo y estabilidad, presenta muy poco adelanto si se le compara con lo que se ha hecho en materia de administración y equidad. Y es que precisamente lo que interesa a políticos y electores en los estados federales, son los aspectos predominantes de administración y equidad y obviamente la política que se requiere para su determinación.

Los estudios sobre armonización fiscal presentan su problemática propia, que principalmente se refiere a los propósitos o metas económicas —en una proyección moderna— puesto que las uniones o asociaciones específicamente han sido instituidas para resolverlos. Cuando los estados miembros han aceptado firmar un tratado para cooperar en cuestiones fiscales, ello otorga amplia posibilidad de estudiar los mejores arreglos entre los participantes, con objeto de obtener dichos propósitos comunes.

El problema de la equidad que tanta importancia tiene para efectos del federalismo, ya que puede referirse a los individuos, a los grupos y a las entidades que lo forman, en lo que hace a la armonización está totalmente fuera de discusión, apareciendo únicamente la ayuda a ciertas regiones o zonas subdesarrolladas dentro de las uniones —por medio de instituciones *ad-hoc*— lo que determina el deseo de obtener el creci-

<sup>3</sup> D. Dosser, "Economic Analysis of Tax Harmonization", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*, C. S. Shoup Editor, New York, 1967.

miento de regiones como la del sur de Italia —por ejemplo—, pero no por consideraciones de equidad.

Por otra parte, los arreglos impositivos compensatorios cuya teoría y práctica ocupa tanto espacio en los trabajos de los especialistas de la finanza federal, no tienen ninguna mención en materia de armonización, pues la situación es fundamentalmente diferente en las uniones, en las que existe en forma única un solo nivel o fila de gravámenes.

Las subvenciones otorgadas a los países subdesarrollados, —por ejemplo las economías asociadas de África al Mercado Común Europeo— pueden ser consideradas en cierta forma como análogas a las subvenciones en finanza federal, pero a pesar de todo, no constituyen un aspecto distintivo de las uniones tributarias, siendo intrínsecamente una cuestión secundaria. Con respecto al residuo fiscal de Buchanan,<sup>4</sup> la escuela de “competencia” en la armonización tributaria tiene como norma que ningún productor en cualquier país asociado de la unión, será sujeto a mayor presión fiscal que otro productor, pues ellos competirán en términos iguales con respecto a las cuestiones fiscales; debe considerarse que los servicios recibidos deberán ser igualados para todos, como función del llamado residuo fiscal.

Por lo que se refiere a la asignación de recursos, en materia de armonización se considera cuáles arreglos tributarios obtienen la mejor asignación dentro de una unión, primero solamente por medio del comercio de productos y después a través de la movilidad de los factores, tomando en cuenta dicha asignación de recursos en todas las líneas de producción, tanto públicas como privadas. En este aspecto de eficiencia asignativa (de recursos), la finanza federal difiere de la armonización en tres puntos principales:

a) La primera es que el efecto de la asignación de subvenciones de una entidad a otra es lo que tiene mayor importancia para el federalismo, mientras que en la armonización, es la diferencia de las tasas de los gravámenes, las que se consideran en su efecto en la distorsión de la asignación; a este respecto y para la mencionada armonización, se discute principalmente la eficiencia asignativa sin subvenciones y sin movilidad de factores, concentrándose en los cambios de las tasas impositivas, los cuales son la cuestión fiscal predominante a discutir en las uniones.

b) En la finanza federal parece existir poca discusión de los efectos de las subvenciones o de las relaciones tributarias federación-Estado,

<sup>4</sup> Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.

sobre el comercio de productos; la armonización fiscal está dominada principalmente por el binomio comercio-producto y los problemas a resolver giran alrededor de si los nuevos arreglos impositivos, pueden dañar o impedir el comercio de productos dentro de la unión o con el mundo de afuera; la movilidad de los factores constituye en realidad algo secundario y ciertamente si en el Tratado de Roma dicha movilidad se transforma en un objetivo importante, ésta deberá ser obtenida por medidas no-fiscales ni tributarias, como son información adecuada, mejor transporte, instituciones comunes y otras del mismo tipo.

c) Mientras que en la finanza federal la eficiencia asignativa de los recursos es primariamente dual, entre bienes públicos y privados, en la armonización fiscal, los impuestos a ser armonizados recaen sobre diferentes consumidores y productores privados —nacionales o foráneos— es decir, el asunto de la susodicha eficiencia asignativa es el de la distribución de factores y productos entre empresas y unidades de consumo, fuera de la usada en el sector público. Por ejemplo, puede asumirse que si dos firmas operan competitivamente y hacen frente al mismo precio de oferta de dos factores, entonces la tasa marginal de sustitución entre dichos dos factores en producción en las dos firmas, es la misma; si se introduce el sector público en el análisis como tercer productor, es mucho más difícil hacer esta suposición en vista del diferente *modus operandi* del gobierno.

### B. Maximización del desarrollo

Un último aspecto que parece importante tanto para la finanza federal como para la armonización fiscal es la maximización del desarrollo. Ya ha sido mencionada la discusión entre Buchanan y Scott, en la que últimamente han terciado Wiseman y la International Economic Association, entre otros, que publicó un libro denominado *Las consecuencias económicas del tamaño de las naciones*. Buchanan ha sostenido que es necesario el otorgamiento de subvenciones a las provincias con pobreza de recursos, lo que permitiría que las *industrias infantiles* tuvieran oportunidad de desenvolverse; este punto de vista ha sido combatido muy enérgicamente por Hicks,<sup>5</sup> quien afirma que la concesión de recursos a zonas pobres puede ser de graves consecuencias para la tasa general de desarrollo, puesto que estos recursos, al ser aplicados a las regiones mejor dotadas, por medio del efecto *polarización* ayudaría inclusive a las susodichas regiones deprimidas.

<sup>5</sup> U. R. Hicks, *Federalism and Economic Growth*, London, 1961.

Por lo que respecta a la armonización fiscal, hasta la fecha no se han realizado trabajos sobre el efecto que sobre ella tendría el tamaño de las naciones. Lo que sí tiene importancia es una afirmación muy general —que por cierto hace a un lado la discusión sobre la industria infante— de que la tasa de crecimiento de la unión económica podría ser incrementada a largo plazo, por medio de concesiones de privilegios a ciertas industrias en algunas partes de la unión, de acuerdo con la proyección *diferencial*; lo anterior está en concordancia con los señalamientos de Balassa<sup>6</sup> en su análisis de la integración y en el cual admite que se tiene que proceder de lo simple a lo complejo: formar primero una *asociación* tributaria más que una *unión* impositiva, para así proceder a realizar tratos entre países sobre problemas de gravámenes específicos y no la complejidad que determina la existencia de tributos y tasas nacionalmente coordinados, que es lo que significa una unión.

Dentro de este aspecto de la proyección de la armonización fiscal sobre el desarrollo, y ya sin considerar los efectos que la existencia de un gobierno federal significa, se presenta una discusión que ha involucrado a tratadistas de la talla de Kindleberger, Lewis, Nurkse, Streeten, Hirschman, Balassa y otros, sobre si la tasa de desenvolvimiento puede verse afectada ya sea que se siga una política de promoción sectorial encuadrada dentro de un plan general de desarrollo, *coordinado con la planeada expansión de otros sectores y en el anticipado crecimiento de oferta de factores y demanda de consumidores*,<sup>7</sup> o a empujar a sectores industriales sin otro antecedente —o consecuente— que el que se deriva de un crecimiento de los agrupamientos manufactureros que se consideran *cruciales* en una economía; en el primer caso los autores mencionados han catalogado que se trata de un desarrollo *balanceado*, tipificando como *no-balanceado* al segundo, cuyo efecto, además, es provocar la ruptura o rompimiento de los existentes métodos de producción y consumo.

Para los efectos de la armonización fiscal y considerando la existencia de una unión tributaria, aparentemente ambas formas pueden ser usadas, aunque con implicaciones bastante divergentes: en el primer caso, o sea el desarrollo *balanceado*, al ser adoptado por una unión determinará en la estructura interna de los países involucrados varias tendencias al no-balance en ciertos sectores industriales, que a su vez implicará la necesidad del uso de una adecuada tributación diferenciada, cuyo propósito será detener o impedir que este desequilibrio se manifieste y

<sup>6</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill., 1961.

<sup>7</sup> D. Dossier, *op. cit.*, pág. 110.

empujar además, al conjunto de países hacia más elevados planos de balance. Esto, como lo señala Balassa, demuestra una vez más que en ciertas condiciones los arreglos tributarios no deben tomar como base a la nación sino a sectores industriales específicos; lo mismo puede aceptarse para el desenvolvimiento de sectores cruciales (desarrollo no-balanceado), cuyos ejemplos más contundentes son el transporte y la construcción considerados a nivel de una unión.

En realidad, la pretensión de la anterior discusión se centra en conocer si los cambios impositivos producidos por la armonización fiscal afectan en forma importante el nivel de los insumos de trabajo y de ahorro-inversión con su corolario sobre el desarrollo. Dosser<sup>8</sup> cita el estudio de A. Harberger sobre Estados Unidos de Norteamérica, en el cual se afirma que la distorsión entre trabajo-ocio producida por el sistema impositivo —si éste fuera removido— incrementaría únicamente un 3%, más o menos, la oferta de trabajo y esto significaría un aumento total, más que una aceleración en la tasa de crecimiento. Por lo que se refiere a la selección entre consumo-ahorro, provocado por el sistema tributario en el mismo país, ya se ha demostrado que muy poco o nada sería agregado a la oferta de ahorro e inversión y de su efecto sobre la tasa de crecimiento.

### *Economía pública y comercio internacional*

A estas alturas del presente capítulo, es fácil colegir que la *armonización fiscal*, sobre todo en su aspecto teórico, determina la conjunción de dos campos de la economía —la economía pública y el comercio internacional— que hasta ahora, y sin que se vislumbren cambios importantes, han actuado como si se tratara de cuestiones que nada tienen en común. Algunos autores lo atribuyen a las formas en que se han desenvuelto ambas ramas científicas, ya que la economía pública procede comúnmente tomando en cuenta una economía cerrada, mientras que el comercio internacional con frecuencia elimina al sector público de sus esquemas; podría agregarse que a partir de la especialización que ambas ramas han determinado, ciertos campos limítrofes han sido descuidados por las dos corrientes, esperando cada una que la otra parte se ocupe de dichos aspectos.

El ejemplo por antonomasia lo constituye la unión aduanera, a la que Dosser<sup>9</sup> señala que está altamente circunscrita del lado de la eco-

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pág. 112.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, pág. 17.

nomía pública, pues se trata de un solo tributo —al comercio exterior—, al que este campo otorga poca importancia como arma significativa para llenar las múltiples y portentosas tareas y funciones que se engloban en el moderno presupuesto, como son la asignación de recursos productivos, la distribución del ingreso, la estabilidad (con empleo pleno) y el desarrollo económico. Por otra parte, en la teoría del comercio internacional se estudia a la unión aduanera asumiendo que el arancel es la única forma de impuesto existente y dejando casi sin proyección lo que pasa en el presupuesto cuando este arancel es afectado; también, y ya desde el punto de vista de la armonización fiscal —que involucra varios países—, la teoría del comercio internacional y la de las uniones aduaneras deja mucho que desear, pues se trata de modelos que toman en cuenta solamente a dos naciones.

Lo que parece un tanto irreal es que a pesar de la multiplicidad de posibilidades que la conjunción y el trabajo de ambas ramas determina, y de lo indispensable que resultan para el estudio de la armonización fiscal, tan poco haya sido realizado en esta dirección. Seguramente que ambos campos deberán eliminar algunas técnicas tradicionales y la economía pública tendrá que “abrir” la economía y dar mucho mayor relevancia, por ejemplo, a los resultados de la unión aduanera y considerar los efectos dados por un cuadro de economías —no nacionales— en abierta relación una con otra; por su parte, el comercio internacional tendrá que suprimir la teoría tradicional con un modelo de dos países y aceptar la complicación resultante de introducir al sector público en su análisis y considerar que los cambios arancelarios tienen su efecto inexorable sobre el presupuesto de la nación, además de los que le señala la propia teoría de la rama, que estudia las transformaciones que se producen en las economías nacionales involucradas al permitir intercambios de bienes entre ellos o restringir en cierta manera su comercio de productos o mercancías.

P. B. Musgrave<sup>10</sup> considera que la teoría general de la integración económica internacional debe sobreponerse a la del comercio exterior y a la de las uniones aduaneras en tres áreas donde esta intervención es mayor: 1) Consideración y aceptación de los movimientos internacionales de los factores de la producción; 2) inclusión de otros instrumentos de política nacional, además de los comerciales (aranceles y tipos de cambio), tales como los monetarios, fiscales y regulatorios (intervencionistas); 3) estimación y estudio no solamente de aquellos criterios que

<sup>10</sup> P. B. Musgrave, “Harmonization of Direct Business Taxes: A Case Study”, en *Harmonization in Common Markets*.

se refieren a la eficiencia en la asignación de recursos, sino de otros varios.

Es de tal manera importante la existencia del movimiento libre de factores, que a ellos puede atribuirse la creación de una economía integrada de economías nacionales separadas, o más aún, la imposibilidad de mantener a dichas economías nacionales como entidades autónomas cuando se eliminan las restricciones a la movilidad de factores, que por otra parte, deberá ocupar capítulos muy importantes de la naciente teoría de la integración.

Por lo que se refiere a la concatenación de todas las políticas nacionales resulta de que cualquiera de ellas —la monetaria, la fiscal— pueden afectar los intercambios comerciales de bienes y factores y obviamente la asignación de recursos dentro y fuera de los países de la unión; ello lleva también a la *complementaridad y sustitución* entre los variados instrumentos de las diferentes políticas y sus efectos sobre el comercio exterior.

El tercer punto en realidad determina que la teoría general de la integración económica haga suyas las metas totales de la economía pública, y no solamente la eficiente asignación de recursos —meta primaria del comercio exterior— que conlleven al empleo pleno y a la estabilidad, a la distribución del ingreso y al desarrollo económico; es decir, que parte del proceso de integración es el aumento de la cooperación internacional en la adopción y obtención de metas económicas comunes, y por lo tanto, la teoría del comercio exterior, la de las uniones tributarias y aun la de los mercados comunes, forman solamente una parte de la teoría de la integración.

### *Integración general*

Al referirse a la integración en su acepción múltiple, E. B. Haas<sup>11</sup> afirma que se trata de un proceso en el que la *calidad* de las relaciones de organismos o unidades autónomas (tribus, uniones comerciales, grupos afines, ciudades, partidos políticos y asociaciones mercantiles) se transforma y por razones varias ceden toda —o parte— de su autonomía para constituir un cuerpo mayor. Esta integración puede referirse a lo *político* y entonces implica cambios entre unidades o conformaciones más o menos soberanas, para fundirse en un todo más complejo, ejemplificado en forma clara por un país federal; este proceso puede producirse en el ámbito *internacional* y entonces se refiere al análisis de

<sup>11</sup> *International Encyclopaedia of The Social Sciences*, vol. 7, pág. 522.

relaciones entre estados, como producto de la emergencia de una nueva autoridad central aceptada y aceptable para dichos estados.

Por lo que se refiere al aspecto *económico* de la integración, algunos economistas —siguiendo a Böck<sup>12</sup>— la consideran como una condición y como un proceso por medio del cual naciones independientes buscan la posibilidad de *tomar* decisiones conjuntas de carácter económico y de beneficio general, o de *delegar* la posibilidad de tomar decisiones a organismos nuevos nacidos de este proceso, el cual, por otra parte, implica la erosión natural de la soberanía; y una *condición*, que puede disasociarse en que, primero, se eliminan ciertas barreras discriminatorias; segundo, se proyectan políticas y ciertas instituciones que tienden a incrementar la eliminación de barreras; tercero, las tareas concretamente económicas, presentan un trasfondo político tendientes a cierto grado de cohesión; y cuarto, los intereses de los estados deben coincidir con la eliminación de las barreras, que pueden y deben ir de lo simple a lo complejo.

Una primera aclaración proviene de la historia, que señala que tales autoridades centrales pueden ser o han sido puestas o impuestas por la fuerza militar, que es la significación de una conquista. Concretamente la *integración* —en cualquiera de sus formas modernas— está basada en deliberadas y voluntarias decisiones de las naciones que las toman, o como desarrollo natural de tales decisiones, y en ello nada tiene que ver el poder: político, militar o económico.

#### A. *Integración global*

Es un proceso de carácter universal, que cabría en lo que es denominado integración internacional, en el cual funciones de determinado tipo son delegadas a una nueva autoridad central de general aceptación y cuyas decisiones son consideradas legítimas por los componentes de una sociedad mundial que siendo determinada históricamente presenta características cambiantes, según sea el periodo estudiado. Los ejemplos pueden ser: leyes internacionales de aceptación universal, las Naciones Unidas, el comercio mundial (GATT) y los movimientos de población.

#### B. *Integración regional*

Puede referirse a la aglutinación de estructuras de autoridad dentro de una nación, o más específicamente, trata de un proceso deliberado y

<sup>12</sup> *Ibid*, pág. 538.

voluntario entre dos o más naciones, en una agrupación geográficamente limitada y como consecuencia, de menor ámbito y generalidad que la integración global. Delimitada así, la integración regional del primer tipo constituye un proceso que puede ser ejemplificado por el Israel de la antigüedad, por la Norteamérica del siglo XVIII y la Alemania del XIX y por las naciones emergentes que tratan de integrarse en la época moderna. En esta última etapa histórica y a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, es cuando la integración regional en su acepción útil para el estudio de la armonización fiscal, ha tenido un desarrollo —por lo menos reflejado en los múltiples tratados— realmente avasallador: tres grupos económicos europeos (CEE., EFTA y COMECON); dos uniones militares en el viejo continente (Pactos del Atlántico y Varsovia); cuatro o cinco agrupaciones económicas en América Latina y agrupamientos económicos, políticos, militares y culturales en las zonas geográficas citadas y en Asia, África y Oceanía. Y como contrapartida, la *desintegración regional* puede observarse con toda claridad en el desmembramiento de los imperios coloniales que aparentemente han llegado a su extinción y también la participación de las Comunidades Británica y Francesa.

De acuerdo con la evolución del concepto *integración regional* y de los agrupamientos que puede producir, su definición y encuadramiento puede realizarse sobre las siguientes bases: 1) el asunto o la materia que determinará la acción conjunta; 2) la naturaleza de las naciones miembros, y 3) la particularidad de las instituciones generales a que han dado lugar.

Tomando en cuenta los medios para llegar a la integración económica y los objetivos que con ella se persiguen, en la literatura relativa se han proyectado dos posibilidades claramente contrastadas que están constituidas por las escuelas *liberal* y *dirigista* o *funcional e institucional*, aun cuando la correspondencia entre las mencionadas dos escuelas no es totalmente exacta. La proyección *liberal* o *funcional* está claramente basada en el principio o mecanismo del mercado aplicado al comercio internacional, que teóricamente descansa en la hipótesis de que la eliminación gradual (barreras aduanales) de los impedimentos a los movimientos de mercancías, llevará inexorablemente a la creación de un mercado más grande en el cual las leyes de la oferta y la demanda operarán, eliminada cualquier intervención que desajuste el aparato de auto-balance inherente al citado mecanismo; en otras palabras, el sistema funcional lleva *automáticamente* a la obtención de un máximo de producción (nacional) y de un óptimo de comercio (internacional), por la remoción de barreras al intercambio de mercancías entre paí-

ses, por el libre movimiento de la mano de obra y de los servicios y por la plena convertibilidad de las monedas. Esta escuela descansa también en una teoría económicamente pura, pues los proponentes del funcionalismo liberal al igualar liberación comercial con integración, se oponen a la posibilidad de organismos supranacionales y a la proyección mínima de unión política.

Los economistas que sostienen este modo de pensamiento y acción, estudian la integración y tienden a concentrarse en tópicos tales como los *movimientos de mercancías y factores de la producción, tamaño y crecimiento de los mercados, economías de escala y externas*, dejando en manos de los politólogos el determinar las implicaciones de los cambios que tales desarrollos económicos ocasionan, ya que evidentemente los economistas los consideran como muy importantes. Pero, como dice Bock, en las raras ocasiones en que dichos científicos políticos se deciden a revisar los trabajos de los economistas, no se muestran ni muy complacidos ni muy seguros de tales contribuciones. Grupos de autores consideran que el *análisis económico sofisticado y la teoría económica pura no son ayudas especialmente buenas, porque los autores políticos no ven las cosas como las miran los economistas*. Pueden, con un poco de esfuerzo, aceptar que el análisis económico —en algunos casos— lleva a los límites de lo políticamente posible, siempre que la ciencia económica encuentre formas para conocer con cierta precisión las posibilidades de ganancias o pérdidas del *bienestar* en casos particulares. En la integración económica, lo *políticamente posible* da como resultado la unión política, aunque los actores principales (los políticos) pueden en principio no verlo de esa manera. En otras palabras, los funcionalistas —economistas y políticos— consideran a la integración primero como un proceso de la economía capitalista, con una actuación plena del mecanismo o principio de mercado y los resultados no económicos —organismos políticos—, que por desgracia no pueden evitarse, como defensores del *status quo*, es decir, como preservación de la libertad de empresa.

El sistema *dirigista* o *institucional* acepta en principio y como aspecto *sine qua non*, que la intervención del Estado es inexorable en la economía moderna, al grado de ser considerado como un elemento estructural del sistema económico y que precisamente su intervención es mayor en lo que se refiere al desarrollo industrial (nacional) y al incremento del comercio a nivel internacional; precisamente la integración de varias naciones en sus múltiples aspectos, no se concibe sin la presencia de los gobiernos de los diferentes países. Los proponentes de la proyección dirigista o institucional sostienen que la integración se establecerá a través de medidas administrativas positivas, y sostenidas por

la continua acción de los estados miembros. Es evidente que la remoción de derechos aduanales y restricciones cuantitativas del comercio entre naciones, no será suficiente: *a)* si existen diferencias substanciales en los sistemas impositivos; *b)* si existen derechos administrativos diferentes y también diversos niveles por cargos de transporte; *c)* si se encuentran diferencias fundamentales en los sistemas de seguridad social que impedirán el libre movimiento de la mano de obra; *d)* si no existen políticas monetarias y económicas con tendencias comunes; *e)* si no existen claras políticas de convertibilidad monetaria (impidiendo el movimiento de capitales).

Por otra parte, y esto ya implica previsión de resultados, es decir, planeación, los institucionalistas consideran como esencial observar o discernir probables efectos de la integración, con el propósito de instaurar medidas que impidan o compensen, en su caso, tendencias inapropiadas en el desarrollo de la comunidad, como resultado de dicha integración. Para este efecto la integración puede ser considerada como un *sistema de acción anticipada y, por lo tanto, con su propia política económica*; esto equivale a preocuparse menos de las condiciones existentes, como el de sentar ciertas bases y propósitos y de proyectar en qué medida el proceso de integración, en sí mismo, debe ser *dirigido* tanto nacional como internacionalmente. Esto lleva a otro aspecto esencial de la integración institucional, que consiste en la creación de organismos supranacionales con todo lo que ello implica para la soberanía de las naciones involucradas.

La evaluación del institucionalismo integracionista está dada por la política económica de la CEE, que no está proyectada a “restringir el libre juego de las fuerzas del mercado, ni a recortar la libertad de los productores (empresarios), ni a destruir la soberanía del consumidor”. Sin embargo, la CEE admite que la planeación económica general sí es compatible con lo enunciado en el neo-liberalismo de las tres reglas señaladas; *ciertamente la considera esencial en sistemas económicos que han llegado a una etapa de desarrollo donde estos tres principios se encuentran muy debilitados por muchas e importantes excepciones. Ello introduce un deseable elemento de racionalidad.*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Documento de la Comunidad Económica Europea.

*Integración económica*

Regul y Renner<sup>14</sup> consideran a la *integración económica* como un proceso que incluye una serie de medidas proyectadas a obtener el crecimiento conjunto de las economías nacionales involucradas, con el propósito primario de crear una sola, mayor y homogénea área económica. Proyectada de esta manera, la citada integración económica constituye un mecanismo de desarrollo inducido, el que por medio de *cambios estructurales* crea mejores condiciones económicas, asegura un crecimiento permanente, mantiene la estabilidad interna y externa, realiza el más adecuado uso de los factores de la producción y al redistribuir mejor los ingresos, eleva substancialmente el nivel de vida de las poblaciones correspondientes. Dentro de esta connotación del concepto deben englobarse las medidas necesarias que eliminan los obstáculos para que lo anterior acontezca, es decir, que las economías crezcan juntas y que se obtengan las metas mencionadas.

P. Streeten (citado por Dosser)<sup>15</sup> dice que los objetivos de integración son obtenidos cuando todos los miembros de la sociedad son tratados en forma igual, gozan de las mismas libertades y de un grado similar de oportunidades y pueden, en la mayor medida posible, obtener cualquier meta que ellas deseen alcanzar y en particular, más bienes y más ocio.

a) *Delimitación*

El Tratado de Roma, que dio nacimiento al más avanzado e importante organismo de integración económica, la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), afirma en su Preámbulo que el propósito más importante es "asegurar el progreso económico y social de sus países, por la acción común para eliminar las barreras que dividen a Europa".

La integración económica internacional, dice P. B. Musgrave,<sup>16</sup> es un proceso que lleva a que el contacto económico y la interdependencia entre naciones sea ampliado y profundizado; esta profundidad y amplitud se encuentra en relación directa con los propósitos que los países involucrados aceptan y se comprometen a llevar a buen éxito en el proceso integrativo, por lo que no existen connotaciones implícitas en esta definición y corresponde al análisis económico evaluar las metas y resultados del proceso. Delimitada así, esta integración económica internacional abarca diferentes formas, desde las *zonas de libre comercio*, pasando por

<sup>14</sup> R. Regul and W. Renner, *Finances and Taxes in European Integration*, Amsterdam, 1966.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, pág. 8.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, pág. 208.

las *uniones aduaneras* y los *mercados comunes*, hasta llegar a lo que en la literatura relativa se conoce como la unión *económica completa*, que probablemente vaya más allá de lo que la integración económica, en sí misma, signifique. Todo ello enmarcado en un cambiante ámbito geográfico.

Desde el punto de vista de la doctrina de la ventaja comparativa del comercio internacional, la integración económica estaría motivada por el deseo de obtener más bajo costo de una mayor especialización; en términos de bienes, la racionalidad de la dicha integración estaría en obtener en el mayor número de países una mayor eficiencia en la asignación de recursos productivos. Ahora bien, G. K. Shaw<sup>17</sup> señala a este respecto una singularidad y que consiste en que se deberá enfatizar que el objetivo no es obtener igualdad en el costo de producción de artículos comunes: tal política haría, obviamente, finiquitar todo intercambio. La meta, en consecuencia, es remover ventajas o desventajas competitivas artificialmente impuestas por el sistema tributario y de gastos.

Con referencia al COMECON, Richard M. Bird empieza por señalar que el concepto integración económica tiene diferentes sentidos para diversos individuos. La significación única o más relevante para economías del tipo soviético, parece ser la medida en la cual los recursos son asignados dentro de las diferentes unidades económicas, de acuerdo con un plan central. Para este efecto será importante recordar que en el sistema soviético de planeación, la asignación de recursos productivos es controlada directamente por la Comisión Central de Planeación Estatal: GOSPLAN.

Es importante la proyección que H. Shibata otorga al término *unión económica*, analizándolo como un término técnico que define un agrupamiento internacional de dos o más países, cuyo objetivo primordial es eliminar cualquier obstáculo que exista entre dichas naciones para efectos de sus actividades económicas internacionales —comercio exterior principalmente—, de acuerdo con lo que determine el tratado o acuerdo respectivo. Dicho en otros términos, la distinción entre actividades domésticas y exteriores se cambia por la de actividades *intra-unión* e internacionales.

Una diferenciación primaria y que vale la pena precisar con todo detenimiento, es que la *unión económica* en cualquiera de sus formas

<sup>17</sup> G. K. Shaw, "European Economic Integration and Stabilization Policy", *Fiscal Harmonization in Common Markets*, C. S. Shoup Editor, Columbia University Press, New York, 1967.

implica cesión de la soberanía de los países contratantes, por lo menos en los renglones que se refieren a las medidas regulatorias de adopción colectiva y el reemplazo, también parcial, de esta soberanía por el control que ejerce la susodicha unión. Esta limitación de la soberanía de las naciones participantes, además de dar una característica específica a las uniones económicas, las diferencias de lo que se ha denominado *cooperación económica internacional*, en la cual las acciones que se realizan y que naturalmente tienden a involucrar a dos o más naciones en ciertas medidas regulatorias, se asume que se llevan a efecto por la acción independiente de los países interesados.

b) *Sistema preferencial de tarifas o aranceles*

Parece conveniente a estas alturas, tratar de precisar los diferentes conceptos que dan lugar a las diversas formas que en materia de integración económica se pueden adoptar. Desde luego y yendo de lo simple a lo complejo —en materia de organización— podría señalarse como organismo o forma simple de acuerdo entre naciones al *Sistema Preferencial de Tarifas o Aranceles* y al *Acuerdo de Tráfico Fronterizo*; el primero se refiere a un convenio entre cierto número de países cargando más tasas bajas o derechos aduaneros a los productos importados de cada uno de ellos, que aquellos que se cobran a los productos que se importan del resto del mundo; el segundo es el más sencillo entre las fórmulas de relaciones comerciales internacionales, y se refiere a las ventajas recíprocas entre dos o más países para facilitar su intercambio o comercio fronterizo. Ambos tipos de acuerdos, por cierto registrados y claramente definidos en la carta orgánica del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), son considerados por muchos autores más bien como procedimientos administrativos que tienden a facilitar las relaciones y el comercio entre estados vecinos y de ninguna manera acuerdos de unión económica.

c) *Unión económica simple*

Puede definirse como la que se forma tomando en consideración primordialmente la eliminación de los aranceles al comercio entre los países participantes. Es decir, el comercio *intra-unión* es tratado, para los susodichos propósitos arancelarios, como si fuera intercambio doméstico; H. Shibata,<sup>18</sup> ya mencionado, afirma que este tipo de unión

<sup>18</sup> H. Shibata, "The Theory of Economic Unions", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

económica es una pura construcción de carácter analítico, con propósitos comparativos muy importantes para organismos integracionales realmente existentes. Consecuente con lo anterior, una unión económica puede ser delimitada en función de los dos aspectos principales que la determinan y que son las actividades económicas que efectúa y las medidas regulatorias que son necesarias para que dichas actividades se lleven a cabo; la característica principalísima de una unión económica es la discriminación contra los no-miembros.

*d) Zona o asociación de libre comercio*

Es una unión económica que está compuesta por un grupo de naciones, entre las cuales los derechos o aranceles de importación sobre los productos originarios o manufacturados en los territorios de los países participantes, se suprimen. El otro aspecto fundamental es que los miembros no presentan una tarifa común contra el resto del mundo, es decir, que cada nación retiene el poder de fijar sus barreras —arancelarias, cuantitativas o ambas— sobre las importaciones de productos originados fuera de la unión. La zona de libre comercio requiere de la existencia de puntos aduanales en las fronteras internas (de cada país), para hacer valer las *reglas de origen* que busca prevenir la desviación del comercio, o en otras palabras, que los bienes de terceros países destinados a uno de los miembros de la unión, podría penetrar al área a través de la nación participante de la asociación con la más baja tasa tarifaria para dichas mercaderías.

*e) Unión aduanera*

Posee, de la asociación, la característica de tener comercio libre entre los países miembros, y además aranceles comunes sobre mercancías intercambiadas entre las naciones de la unión y terceros países. Administrativamente esto significa que no se requiere de aduanas para regular el movimiento de bienes comprados fuera de la unión, y obviamente tampoco para las mercancías de dentro de la zona, puesto que los aranceles han sido removidos y en el primer caso los derechos de importación son similares para las compras a países no participantes, no importa cual sea la nación adquirente dentro de la unión. J. Viner deja sentada una condición que considera primordial para las uniones aduaneras y que consiste en *compartir* los ingresos que son obtenidos de la tarifa o arancel común.

f) *Mercado común*

La unión económica que hasta ahora es el *desideratum* de la integración es el *mercado común*, que se puede definir en forma simple señalando que se trata de una unión aduanera que además del comercio, incluye medidas adicionales —restrictivas y regulatorias— para asegurar la libre movilidad de los factores de la producción. En realidad esta simpleza es en la práctica únicamente definitoria, pues lo complejo se presenta cuando se entra al mundo real y se trata de delimitar cada una de las formas de integración, como por ejemplo, la asociación de libre comercio que sólo maneja un impuesto —al comercio exterior—, que es el que se tiene que armonizar y para un reducido número de naciones, y que sin embargo, encuentra barreras —en ocasiones insalvables— para lograrlo; lo mismo puede afirmarse de la unión aduanera, que ya implica proyección sobre ciertos gravámenes internos indirectos, siendo ello más cierto para el problema de la armonización fiscal de un mercado común, en el que se incluyen no solamente tributos indirectos sino también directos, además de gastos gubernamentales, ingresos y servicios de la seguridad social, política de estabilidad y desarrollo regional —tanto interno de cada país, como del grupo— así como una política general de desarrollo. Al estudiar la armonización fiscal en forma más específica y considerar los ejemplos de cada una de estas formaciones económicas, se entenderá que lo que parecía sencillo en su proyección teórica, en la realidad presenta dificultades que cada vez más, parecen insuperables.

g) *Unión económica e integración económica*

El autor R. G. Lipsey<sup>19</sup> formula una clasificación sobre agrupaciones integracionistas agregando a las cuatro ya citadas: sistema preferencial de tarifas, área de libre comercio, unión aduanera y mercado común, otras dos que denomina *unión económica e integración económica completa*, y que considerados en el orden en que se les ha mencionado, en ese mismo sentido se va de lo simple a lo complejo o sea de lo menos integrado a lo más completo. Así, la *unión económica*, que aquí ha significado cualquier grupo que tienda a integrarse, el autor citado lo define como *un mercado común con medidas adicionales* que incluyen políticas monetarias y fiscales y otras actuaciones gubernamentales que tienden a la igualación en las naciones de la unión. Por lo que respecta a la *integración económica completa*, ésta implica una sola o única po-

<sup>19</sup> *International Encyclopaedia*, vol. 7, págs. 542.

lítica económica adoptada por todos los países participantes, lo cual suena un tanto familiar si se recuerda lo que en realidad significa una federación, o si se quiere, una confederación de naciones.

Antes de continuar con estos problemas de clasificación, tal vez fuera este el momento de introducir la afirmación que la observación del proceso histórico permite, de que estas tendencias económicas destinadas a obtener un más libre movimiento de bienes y factores de la producción siempre estuvieron estrechamente enlazadas a doctrinas y objetivos políticos. Los ejemplos ya citados de Estados Unidos de Norteamérica y de Alemania en los siglos XVIII y XIX, permiten considerar que tanto la política como la economía se dieron fuerza una a la otra, hasta conseguir en ambas esferas cabal integración y la constitución de exitosas naciones. Podría considerarse con toda autoridad que los magníficos resultados primero con la Comunidad del Acero y el Carbón, después con el Euratom y posteriormente con el Mercado Común Europeo, hasta desembocar en la Comunidad Económica Europea, se deben a dos aspectos estructurales y a uno institucional o administrativo: es evidente que la CEE, tenía —y tiene en gran medida aún— como meta esencial la unión política de Europa Occidental, usando como arma principalísima los objetivos económicos, tales como mejorar la eficiencia en el uso de los recursos productivos, incrementar el grado de desarrollo y mejorar los niveles de vida generales.

Estas dos cuestiones estructurales apoyadas en el clima favorable de opinión general en favor de los Estados Unidos de Europa, y aunadas al problema institucional de que lo primero que se intentó fue lo sencillo o simple y más claramente productivo y de que la ruina del continente causada por la Segunda Guerra Mundial, estaba en la memoria de todos, dejó de operar en la medida en que transcurría el tiempo y que naturalmente el sistema de integración se fue complicando, los logros cada vez fueron menores y con mayor esfuerzo y las ganancias no tan obvias, lo que hizo que el clima revirtiera a una proyección más nacionalista. Esto se ha reflejado en las graves dificultades que se han encontrado en manejar adecuadamente los dos problemas más espinosos con que se enfrentan actualmente: la problemática que representa para la CEE, los Estados Unidos de Norteamérica y la solución a la integración de los productos agropecuarios.

Por cierto que considerando a las uniones económicas en su conjunto, B. Balassa señala seis tipos de trabajos comunes que pueden ser desarrollados por esta forma de agrupamientos: *a)* administración conjunta a nivel de unión; *b)* ayuda a las regiones subdesarrolladas; *c)* reacomodo de trabajadores; *d)* asistencia a firmas adversamente afectadas por la

unión; e) ejecución de proyectos en conjunto; f) asignación de gastos militares. El mismo autor sugiere que los incrementos en la tasa de desarrollo pueden provenir de los siguientes aspectos, cuando una unión económica se forma: nuevas economías de escala (ya sea que las firmas no trabajen a su óptimo o que éste sea aumentado); nuevas economías externas a la empresa, tales como la ampliación en el uso del *know-how* o técnicas mejoradas; un cambio en las estructuras del mercado, lo cual realmente se condensa en una incrementada competencia; mayores cambios técnicos, ya que más grandes empresas gastan más en investigación; una baja en los riesgos y la incertidumbre de los negocios, especialmente en comercio exterior, en la medida que complicadas restricciones son removidas; la inversión puede ser mayor y más eficientemente distribuida y asignada.

#### h) *Unión tributaria*

Dosser introduce el término *unión tributaria* para cubrir ciertos tipos de arreglos o acuerdos entre países para la armonización fiscal. Su consideración principal es que la unión tributaria no es igual para todas las formas de integración económica, dependiendo ello de la amplitud de dicha integración: así, para la zona de libre comercio el autor propone el uso de la *asociación tributaria*, cuando los estados muestran deseos de aceptar acuerdos limitados sobre gravámenes, como los tratados sobre doble imposición. Para efectos de la unión aduanera, que es la forma más usual de arreglo ya que resulta obvio para los gobiernos participantes que si las tarifas arancelarias afectan al comercio y a la producción, también constituyen el sector de ingresos más fácil de eliminar (desde el punto de vista de su efecto sobre el resto del sistema tributario); pero el resultado de hacer a un lado los derechos de importación desemboca casi en forma inexorable, en los gravámenes internos—sobre todo los indirectos—cuyos efectos pueden ser similares, y de hecho lo son, a las tarifas eliminadas o recortadas.

Si el análisis se proyecta sobre un mercado común, y de acuerdo con lo señalado arriba resulta que éste es el caso más positivo de una unión tributaria, pero que al permitir el libre movimiento de factores de la producción está determinando aspectos que no caen solamente dentro de la problemática de la imposición, o sea la armonización tributaria: pero lo que sí forma parte de ella involucra no sólo a los derechos al comercio exterior y a los gravámenes indirectos, sino que de hecho cubre casi todo el campo del sistema fiscal, pero con especial énfasis en los impuestos directos. De todo esto y para efectos del estudio de la armonización fiscal (específicamente impositiva en estos casos), se puede con-

siderar la existencia de uniones tributarias en la siguiente forma: *unión tributaria directa*, *indirecta*, *asociación tributaria directa* y *asociación tributaria indirecta*, distinguiéndose a estas dos últimas en que cubren acuerdos más holgados, menos específicos y complejos, con referencia precisamente a gravámenes directos e indirectos entre los grupos de integración.

Otro autor, H. Shibata, especifica más lo que él considera como unión tributaria, restringiendo el término hacia acuerdos impositivos internos. Así, define a la *unión tributaria* como un arreglo entre grupos de países concerniente a sus gravámenes internos, por el cual se obliga a tomar una serie de medidas que implican transformación de la *discriminación geográfica* implícita en su estructura impositiva interna. Esta discriminación geográfica se refiere a cambios en los gravámenes, tanto en el objeto como en la base, que toman como referencia las diferencias geográficas en la ubicación de la actividad económica, como son país de residencia, país de pago, país productor, país consumidor y similares, de tal modo que ellos se aplican a los países agrupados. Recuérdese que el rasgo fundamental de la integración económica es la discriminación contra las naciones no participantes.

El número o la amplitud de las uniones tributarias puede ser tan grande como lo son los impuestos internos existentes y el agrupamiento que la unión haga de ellos, ya sea para un gravamen específico, como sería la unión del impuesto al ingreso personal, o para todos los impuestos indirectos que cubra el acuerdo. Por ejemplo, si la agrupación se refiere al citado tributo sobre la renta personal, la unión podría señalar los siguientes aspectos: dentro del grupo de países signatarios se dará a sus nacionales —cualquiera que sea el país miembro en que resida— el mismo tratamiento, discriminándose contra los residentes —en los países de la unión— de naciones que son participantes.

Por razones obvias, las discusiones sobre las uniones tributarias se han dirigido en mayor grado hacia lo que se ha denominado aquí *unión impositiva indirecta*, resultando esta obviedad de que las formas de integración económica más usuales lo fueron la unión aduanera y como ya se explicó, del control de los gravámenes al comercio exterior se va inexorablemente al estudio de los impuestos indirectos, que pueden sustituir a los primeros sin mayores complicaciones. Además, los gravámenes indirectos obedecen a controles sobre bienes, suposición primaria que se asume en comercio internacional, ya que los factores de producción presuponen pasos más adelantados en la teoría y en la práctica de esta materia.

Esta jerarquización también puede aplicarse a la comparación entre aranceles y derechos de exportación y los más complejos y problemáticos impuestos indirectos, en el peso específico, que tienen para la formación de una unión tributaria. Es más, es casi seguro que la formación de un agrupamiento de naciones con fines impositivos, puede exigir mayor grado de cohesión y mayor consideración en la planeación a largo plazo, de lo que puede pedir una formación integrativa del tipo de unión aduanera o zona de libre comercio. Por otra parte, la unión tributaria es una creación teórica cuya *puesta en escena* ni siquiera se ha discutido, como no sea en conjunción con un plan para establecer una forma de integración económica; como señala uno de los autores consultados, la unión tributaria debe ser estudiada al mismo tiempo que se realizan proyectos para la formación de un agrupamiento económico de países, pero de cierta jerarquía, como sería por lo menos una unión aduanera; tal vez desde el punto de vista de la propia teoría y para efectos de análisis, fuera conveniente intentar contrastar la unión tributaria con una asociación de libre comercio.

En todo caso y con respecto a la unión tributaria indirecta, varios autores consideran que si se toma en cuenta el plazo largo, la eficiencia en la asignación de recursos productivos no será lesionada por un impuesto general indirecto, ya sea que el grupo de países participantes adopte el principio de destinación o el más restringido del origen, siempre que exista un impuesto externo común.

### *Armonización fiscal*

Una de las partes más importantes de la teoría general de la integración económica está constituida por la *armonización fiscal*, que se ocupa de estudiar las políticas de gasto y tributarias y de sus interrelaciones; esta armonización es un proceso general y amplio que agrupa varias fórmulas y posibilidades de cooperación internacional, con el *desideratum* de obtener múltiples metas. Como será evidente más tarde, los objetivos declarados en cada uno de los tratados que sirven de base a los diversos agrupamientos integrativos, presentan matices, con respecto a lo que ellos entienden por armonización fiscal, que en primer término refleja el nivel o importancia de la integración que llevan a efecto, y en segundo, las características peculiares, económicas, sociales y políticas que presentan los diferentes países que forman dichas uniones económicas.

En otras palabras, las necesidades y posibilidades de la armonización fiscal están proyectadas sobre la solución de los dos problemas interconectados estrechamente entre sí, como son la teoría de la tributación a

la luz de la teoría del comercio internacional y las cuestiones impositivas de las economías individuales dentro de las diversas formas de integración económica. El primer aspecto se refiere a la problemática fiscal resultante del intercambio de bienes y mercancías y que en un análisis más profundo se amplía para conocer los problemas tributarios creados por la movilidad de los factores de la producción; ya en este estadio, las cuestiones de los gravámenes internos tanto indirectos como directos y la comparación entre los mismos en los diferentes países miembros de un grupo de integración, hace que la intervención de la armonización sea determinante para su solución; en la medida que se intenta llegar a más altas posibilidades de integración, el grupo de actividades gubernamentales por incluir va siendo mayor y obviamente más complejos los trabajos que deben realizarse por medio de la armonización fiscal. Pueden citarse desde luego los gastos públicos, los servicios de seguridad social, las empresas estatales, los presupuestos y otros similares, y es fácil imaginar el grado de complicación que tales aspectos significan desde el punto de vista internacional, observando la problemática que ellos representan a nivel nacional.

Ahora bien, la proyección de la armonización fiscal en sí misma puede realizarse a la luz de dos fórmulas: la una toma en cuenta en forma primordial la factibilidad en la realización de ciertos actos o en el dejar de efectuar algunos hechos, que lesionen en forma apreciable la competencia en la unión económica de que se trate; en otras palabras, se modificarán los impuestos y otros tipos de barreras en los diferentes países, que tiendan a crear considerables distorsiones en la distribución de mercancías, fórmula que se conoce como *empírica*, para diferenciarla del *método formal* que se aplica al otro sistema de interpretar la armonización fiscal y que consiste en una tendencia a la nivelación completa de sistemas y tasas tributarias. A este aspecto interpretativo de lo que debe ser la armonización, Dosser hace una clasificación, relevante de las posibilidades de dicho proceso:

- a) la obtención de sistemas y tasas tributarias completamente uniformes (proyecto nivelación);
- b) la obtención de uniformes sistemas impositivos sin ajuste de tasas (proyecto estandarización);
- c) el deliberado mantenimiento de diferencias en las tasas de los gravámenes (proyecto diferenciación).

Los dos primeros aspectos presentan a su vez dos consideraciones cuya importancia es fácil de entender: el primero se refiere a que las tasas estatutarias —en general, la tributación por ley— no son idénticas a las efectivas, y que por lo tanto, la armonización en cualquiera de los

dos proyectos, puede no significar en la realidad una meta positiva; la segunda cuestión, que por cierto ha sido muy discutida en finanza federal, se refiere al hecho de que tasas e impuestos similares para todos los países involucrados, pueden otorgar mayores ingresos que los deseados —o necesarios—, o menores entradas de las requeridas, con todo lo que ello implica de desajustes. El autor citado otorga su mejor calificación al tercer concepto, ya que permite en forma ordenada y colectiva mantener las tasas que más acomoden a cada una de las economías particulares, además de que el procedimiento sería altamente favorable para las áreas que se desarrollan.

Los autores Regul y Renner señalan las entradas tributarias y gastos operacionales, como la unión de dos procesos que podrían ejemplificar el caso límite de mínima armonización, mientras que la armonización impositiva —entendida en cualquiera de las categorías de Dossier— y la renuncia a cierto grado de soberanía, daría el grado máximo de armonización fiscal dadas las circunstancias presentes. El primer caso en realidad podría ser ejemplificado en una zona de libre comercio con algunas características específicas: una de ellas sería la incidencia sobre la autoridad financiera de los países miembros en la medida que *obvias distorsiones en las condiciones de competencia deben ser prevenidas, removidas o compensadas*. Los países signatarios mantienen su total independencia con respecto a sus regímenes internos que se refieren a políticas fiscales, monetarias y financieras, así como en su comercio exterior con terceros países. De hecho, se ha afectado únicamente a los derechos de importación y exportación entre los países miembros.

Si estas modificaciones causan apreciables cambios estructurales —caso muy hipotético—, los autores citados proponen que se otorgue a la institución comunitaria respectiva un cierto potencial financiero por medio de las entradas obtenidas por una tarifa externa común —estructura diferente de integración— con la mira de redistribuir ingresos y egresos *en la forma de un ajuste financiero y por medio de gastos operacionales*.

El caso límite proyectado hacia el máximo de armonización, dadas las circunstancias presentes, parece dirigirse a un régimen de unión aduanera pero con cambios de cierta importancia en las estructuras impositivas de los países miembros. Si tales cambios tienen que ser sustanciales en todas las naciones involucradas, entonces, como en el caso anterior, serán necesarios ajustes financieros que permitan a la unión económica continuar funcionando; esto a su vez, se reflejará en una tendencia más acentuada a presionar el campo de la tributación, así como el de los gastos gubernamentales, hacia mayores grados de integración; inclusive podría determinar la elaboración de una política de

empleo para toda el área, y dirigir todos los esfuerzos financieros y económicos a la obtención de tal objetivo.

Para todos efectos, los autores consideran estos casos límite como hipótesis de trabajo, cuya principal utilidad está en que sirve para mostrar que la armonización fiscal deberá estudiarse en el contexto tanto de ajustes estructurales en el campo del presupuesto, como en el de la actividad económica general de cada país, primero, y de la unión que constituyen, después. De la observación se hace evidente, por otra parte, que el intento de ir más allá de la armonización mínima —hacia la máxima—, determina la toma de decisiones políticas que sobrepasan las estipulaciones señaladas en los tratados existentes; es también evidente que si se desea ir más allá en los intentos de integración, se deberá entrar a la complicada tarea de modificar las estructuras económicas nacionales, y a cambiar, sobre todo, ciertas actividades gubernamentales reflejadas en los presupuestos públicos.

Para ciertos tipos de unión económica, aquellas que usan impuestos geográficamente discriminatorios sobre mercancías en general, pueden considerarse cuatro gravámenes que resumen prácticamente todos los tributos corrientemente usados:

a) Un gravamen sobre los productos manufacturados en otro país, pero consumidos en el que los grava. Esto constituye una discriminación contra productos extranjeros favoreciendo a los domésticos, *conociéndose la gravación con el nombre de arancel*.

b) Un impuesto sobre los productos que una nación fabrica y vende al exterior, donde son consumidos. La discriminación en este caso es contra los productos domésticos en favor de mercancías extranjeras, en mercados fuera del país que grava, conociéndosele en la jerga fiscal *con el nombre de derechos de exportación*.

c) Un tributo aplicado a los artículos usados en el país consumidor. Esto representa una gravación indirecta, realizada de acuerdo con el principio de país de destino (principio de destinación), y que discrimina contra los consumidores locales, en favor de los extranjeros.

d) Un país productor grava los bienes manufacturados en su propio territorio, constituyendo un tributo indirecto basado en el principio del país de origen (principio de origen), discriminando contra los fabricantes domésticos en favor de los extranjeros, tanto en los mercados locales como en los foráneos.

Los dos últimos gravámenes, en realidad se refieren a los dos principios básicos que sirven para todas las elaboraciones sobre integración económica, dirigida a los intercambios de mercancías, como puede observarse fácilmente en todos los tratados firmados hasta la fecha. Por

ejemplo, Dossier los proyecta más en el sentido de principios rectores del intercambio, que como aspectos tributarios y los presenta de la siguiente manera:

*Bajo el principio del origen, las exportaciones son gravadas y las importaciones exentas; también, un gravamen usado por un país productor sobre los bienes manufacturados en su propio territorio, esto es, un tributo indirecto gravado de acuerdo con el principio del país de origen. Una gravación de este tipo discrimina contra productores domésticos en favor de productores extranjeros, tanto en mercados locales como externos.*

*En el principio de destinación se aplica la tasa impositiva al destino del producto, estando exentas las exportaciones y gravadas las importaciones; también, un impuesto usado por el país consumidor sobre los productos comprados en dicho país, esto es, un tributo indirecto gravado de acuerdo con el principio del país de destino. Un gravamen tal discrimina contra usuarios domésticos, en favor de consumidores extranjeros.*

Como ya fuera señalado, cada uno de los tratados de los grupos de integración existentes proyecta en forma relativamente especial lo que es la armonización fiscal, lo que desde luego no determina diferencias estructurales, sino que son peculiaridades referidas a condiciones particulares del grado de unión económica y de las posibilidades en que la situación especial en cada caso, permite que actúe dicha integración.

#### *a) Comunidad Económica Europea*

La Comunidad Económica Europea señala en su tratado, que toda provisión legislativa que distorsione la competencia en el Mercado Común tendrá que ser eliminada, tratando en forma expresa la armonización de los impuestos indirectos, aun cuando al estudiar las medidas a tomar para eliminar las barreras al libre movimiento de trabajadores, servicios y capitales, se evidencia la necesidad de armonizar también la tributación directa. Lo importante con respecto a la Comunidad Económica Europea es la provisionalidad de la unión económica actual, que en realidad es un preámbulo a la unidad política del futuro, la que inexorablemente requerirá de la armonización de los sistemas fiscales, y lo que es más aún, una identificación de cada Estado con las metas económicas generales, como un todo.

Por lo que respecta a su etapa actual, la situación puede resumirse de la siguiente manera:

1. En el Preámbulo del Tratado de Roma se señaló el propósito más importante de los países unidos en la Comunidad Económica Europea,

y que es asegurar el progreso económico y social de sus naciones, por la acción común para eliminar las barreras que dividen a Europa. Sin embargo, la definición o delimitación más profunda de la armonización fiscal para el Tratado de Roma, lo constituye el que emitió el Comité Neumark que señaló que el objetivo, por encima de todo, debe ser el establecer condiciones de tributación y gasto, similares a los que existirían dentro de una economía unificada.

2. El Parlamento Europeo —uno de los cuerpos de la CEE—, ha aprobado un estudio de su Comité del Mercado Interno, interpretando el Tratado como un acuerdo que propugna una integración económica al más corto plazo, y como corolario, la armonización completa e inmediata de los sistemas fiscales, por medio de la unificación de los impuestos generales a las ventas y el consumo —objeto, sujeto, tasas y demás aspectos, tendiendo a una igualación formal y efectiva—, con la seguridad de que los países miembros encontrarán caminos más o menos sencillos hacia una gradual unificación de todos los tributos, incluyendo los impuestos sobre la renta.

3. El interés explícito de formar una unión política y económica completa en Europa, se proyecta en forma clara en la aceptación de un programa que admite el sacrificio de la autonomía fiscal, con la salvedad del *tiempo* que necesitará cada participante para llegar a esa meta o para iniciar los pasos necesarios que llevan paulatinamente “al cuadro de política fiscal implícito en las propuestas de armonización fiscal”. La Comunidad está consciente de la necesidad de “evitar elevaciones abruptas y cambios inusitados en las fuentes de entradas gubernamentales”, lo que ha llevado a estudiar las posibilidades que existen de eliminar los impuestos fronterizos, y permitir ciertas libertades en cuanto a tasas y exenciones, que no sean antagónicas a la existencia de un sistema unificado de gravámenes a las ventas.

#### *b) Asociación Europea de Libre Comercio*

El polo opuesto al de la Comunidad Económica Europea lo constituye la Asociación Europea de Libre Comercio, en la cual al no existir intencionalidad en la unión política, la importancia de la armonización fiscal y desde luego el análisis económico de la misma, aparentemente se vuelve irrelevante. Además, los propios miembros de la zona europea de libre comercio, consideran que este tipo de unión económica queda fuera del proceso y de los fines de la mencionada armonización, no siendo así para las uniones aduaneras o los mercados comunes.

La Asociación Europea de Libre Comercio ha tomado medidas como la de cambiar todas sus tarifas sobre comercio exterior en instrumentos

para obtener ingresos, por una parte, y en crear barreras o medios protectores, por la otra; además, esta agrupación está poniendo énfasis en la formulación de tratados bilaterales para eludir la doble imposición sobre el capital y el ingreso, siguiendo el modelo establecido por la Comunidad Europea del Acero y el Carbón.

#### c) COMECON

La tercera agrupación europea, el COMECON (Consejo de Ayuda Económica Mutua), que engloba a los países socialistas del viejo continente, presenta características muy definidas pero resueltamente diferentes a las otras uniones económicas, sobre todo por su claro ajuste a la planeación y porque al salirse del modo de producción capitalista —sin el incentivo de la ganancia—, plantea problemas para la armonización fiscal —sobre todo en sus relaciones comerciales con el mundo de afuera—, que proyecta dicha armonización hacia cuestiones mucho más complicadas y diversas que las que se encuentran en las otras uniones económicas. Desde el punto de vista de su organización interna, el propio COMECON tiene dos aspectos que determinan toda su problemática: a) la similitud de los sistemas fiscales de dichas naciones, que han sido delineados en forma semejante al de la Unión Soviética; y b) la dirección de su comercio y la asignación de los factores de la producción, poco o nada tienen que ver con las cuestiones fiscales.

#### d). Otras uniones

Por lo que respecta al continente americano, se encuentra en primer término la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que presenta diferencias interesantes —con respecto a la armonización fiscal— con su congénere de Europa. Como punto de partida, el énfasis de la ALALC como agrupación, se proyecta al desarrollo económico; como segundo aspecto, está presente el deseo de la unidad política, sin que la organización económica y social y el desarrollo de las instituciones políticas apoyen ni remotamente tal pretensión, y tercero, la diversidad en los niveles de desarrollo económico, tecnológico y de todo tipo, ha formado grupos de poder e instituciones, que presentan una resistencia intrínseca a una proyección adecuada para la existencia de una unión económica.

Es por ello que el Tratado de Montevideo, que formó a la citada ALALC, considera la armonización fiscal pero únicamente en el contexto de prevenir la discriminación (parecida a la discriminación arancelaria), sobre productos que forman parte del comercio entre los estados miembros.

El Mercado Común Centroamericano presenta, como su nombre lo indica, semejanzas muy específicas con el Mercado Común Europeo, en sus posibilidades de unión política y su énfasis en la armonización fiscal aunque proyecta, como la ALALC, presión total hacia el desarrollo económico.

Por último, otra unión económica, ahora en África, la Organización de Servicios Comunes del Este Africano, que comprende Uganda, Kenya y Tanganica, otorga aspectos muy interesantes en relación con la armonización fiscal: tendencia a la unión política, énfasis en la planeación del desarrollo y un alto grado de coordinación tributaria, pues han obtenido mayor enlace en varios impuestos, principalmente los gravámenes al ingreso.

De la observación de las varias uniones económicas, Dosser considera que éstas pueden proyectarse como dos arcoiris: uno, formado por el deseo de unión política, teniendo en un extremo a la Asociación Europea de Libre Comercio, como la más débil, quedando en el otro punto final de la curva los Mercados Comunes (Europeo y Centroamericano) y el COMECON, dejando a la ALALC y a la Organización Africana en algún punto intermedio. El principio de mercado da origen al otro arcoiris, que finalizaría —o sería el punto extremo— con el COMECON, economías planificadas, estando como organismos fuertes el Mercado Común y la Asociación Europeas —totalmente dentro de la competencia libre—, teniendo como puntos intermedios al Mercado Común Centroamericano, a la ALALC y a la Organización Africana, cuya necesidad y urgencia del desarrollo económico hacen indispensable una movilización sin precedente, que no puede realizarse dentro del mecanismo del mercado.

### *Tributación indirecta y la armonización*

En un estudio del autor de estas páginas<sup>20</sup> se dice que los gravámenes indirectos son los que se suman en forma inmediata e inexorable a los precios de las mercancías y servicios, siendo los directos los que no producen tal efecto, afirmación que puede aceptarse en su aspecto enunciativo y considerando las proyecciones económicas a corto y tal vez a mediano plazo, pero no en el largo plazo, donde todos los ajustes de la economía han tenido lugar. Otra forma de entender esta distinción está en los cálculos del ingreso nacional, en donde la diferencia se mani-

<sup>20</sup> Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.

fiesta entre costo de factores y precio de mercado, siendo el resultado el volumen de los impuestos indirectos.

Siguiendo a la mayoría de los autores modernos que muestran su profunda insatisfacción con esta clasificación de directos-indirectos, en el Informe Neumark se usa la que ha sido propuesta para sustituirla y que se refiere a impuestos al ingreso y a la riqueza —en lugar de los directos— y gravámenes al empleo o uso del ingreso, también denominados al gasto (incluyendo los tributos sobre los factores de la producción) como los indirectos, quedando fuera de ambas, por no encajar específicamente en ninguna clasificación, los gravámenes a las ganancias de capital y especialmente a los movimientos de capital (entre naciones). Ahora bien, como el problema reside en la incidencia, que en última instancia califica quién es el pagador real del impuesto, resulta que el cambio de nombre, con todo y ser más explícito el moderno, deja las cosas tal y como estaban, pues en realidad lo indeterminado es precisamente quién lleva la carga tributaria, así se llame impuesto al gasto o indirecto. El ya citado Informe Neumark da un sentido más claro a este señalamiento, cuando afirma que ciertos tributos como los que gravan la tierra y sus mejoras (edificios), gravámenes sobre ingresos de capital e impuestos a los negocios —como el de *Patente* o el *Gewerbesteuer*— aceptados como directos, pueden ser protrasladados, debiendo diferenciarles de los tributos al ingreso y a la riqueza *que pueden ser trasladados sólo parcialmente si es que lo son, y eso con grandes dificultades*.

En realidad esta discusión, que aparece como una recurrencia o prurito de los tratadistas cada vez que se trata de la clasificación impositiva de directos-indirectos, no significó problema alguno para el Tratado de Roma, que usa esta terminología sin tomarse la molestia de definirla; en su artículo 95 se refiere a *cargos internos sobre productos*, distinguiendo claramente a éstos de los aranceles, y el artículo 98 prohíbe el uso de gravámenes compensatorios sobre bienes importados, así como el reembolso de impuestos a productos exportados —pagados por tributación directa—, implicando que la mencionada gravación directa puede, en ciertas ocasiones, servir para imponer a productos o mercancías, aunque dicha estipulación no da idea sobre las categorías de contribuciones que envuelve.

Por otra parte, la Comisión Fiscal de la Comunidad Económica Europea ha hecho lo que es común con este problema de clasificación: ha determinado con toda precisión en los artículos 98 y 99 del Tratado de Roma, cuáles son los gravámenes indirectos; éstos son impuestos a las ventas o tributos generales a las ventas (denominados específicamente

*turnover taxes*); gravámenes selectivos a las ventas o especiales al consumo (*excise duties*); y aquellos impuestos sobre transferencias de capital, llamados *tributos sobre movimientos de capital* por la Comisión y las autoridades de la Comunidad. Con excepción de los gravámenes aduanales, todo el resto de impuestos de los sistemas tributarios nacionales son reputados como directos.

La importancia de la distinción entre impuestos directos e indirectos se refleja en el hecho de que estos últimos —como ya fuera considerado— son el perfecto sustituto de los impuestos al comercio exterior —derechos aduanales—, por lo que a los países miembros de una unión económica se les debe vigilar en lo que se refiere a los tantas veces mencionados tributos indirectos, pues por medio de ellos pueden volver a usar las discriminaciones contra los productos de otros asociados, que aparentemente eliminaron al abolir las aduanas. Lo anterior se refleja en las provisiones que se toman en el Tratado de Roma para implementar el *trato justo* con vistas a mejorar —en lo posible— las reglas del GATT, en relación con la aplicación de tributos internos a productos foráneos y domésticos.

Es más, esta armonización de los impuestos indirectos trasciende todo intento de ser agregada o formar parte, únicamente, de ciertas uniones económicas —como por ejemplo, el Mercado Común Europeo— pues en la realidad esta armonización se refleja en las uniones aduaneras y aun en la más primitiva de las agrupaciones de integración, como son las asociaciones de libre comercio, ya que se trata de llegar *al establecimiento de un sistema que asegure que la competencia no será distorsionada* (artículo 3f del Mercado Común Europeo). Este sistema implica, inclusive, la existencia del aparato administrativo y jurídico para mayores ajustes en la estructura tributaria indirecta de los países participantes en una unión económica, uno de cuyos objetivos principales es el promover la eficiencia competitiva.

La proyección en el Mercado Común Europeo es mucho más avanzada, pues la movilidad no solamente de las mercancías es su objeto, sino también la de los factores de la producción, trabajo y capital, que pueden ir de un país a otro, sin ningunas restricciones; lo anterior crea aspectos adicionales en los problemas relativos a la imposición indirecta, pues tendrá que considerar ahora también, su impacto sobre los movimientos de los factores de la producción, hecho que se manifiesta en forma específica en las provisiones que se señalan en el Tratado de Roma *en materia de armonización y acercamiento de las leyes relativas*. Más aún, al hacer suyas las palabras del Informe Neumark sobre el *establecimiento de condiciones análogas a aquellas de un mercado in-*

*terno*, es evidente que la remoción de “impuestos fronterizos” va ligada a la de armonizar y ajustar los tributos indirectos, como medidas mínimas. También, como lo señala en el artículo 2, el Tratado *explícitamente* toma en cuenta el criterio del bienestar con respecto al crecimiento económico y a la estabilidad e *implícitamente otorga atención al criterio de equidad*. Como lo indica una de las comisiones del Parlamento Europeo, este artículo 2 señala la imperiosa necesidad de que los indirectos se proyecten de acuerdo con el criterio mencionado.

Ahora bien, considerando los aspectos generales de los gravámenes, puede decirse que bajo ciertas circunstancias, los impuestos indirectos pueden ser compatibles con los tres criterios arriba señalados de eficiencia competitiva, de estabilización y crecimiento y de equidad; desde luego que dichos tributos no pueden compararse, con respecto a los susodichos criterios, con los efectos o el impacto que en los mismos tienen los impuestos directos, y aun cuando su proyección como medidas anticíclicas deja mucho que desear, es necesario admitir que, como en la vieja teoría de un gravamen único, no es posible solamente que el sistema tributario descansa sobre la tributación directa y que es en este sentido en el que se determina cierta compatibilidad con las metas o criterios considerados. Por otra parte, el Informe Deringer señala la filosofía básica que acompaña a un impuesto general a las ventas y que afirma que éste es un gravamen antisocial, con efectos regresivos, que cae más pesadamente sobre un consumidor con escasos recursos que gasta todos sus ingresos en la adquisición de lo mínimo, mientras que aquellos con capacidad para el ahorro, resultan muy favorecidos.

Es evidente que una comparación teórica entre impuestos sobre la renta y los generales a las ventas no tiene sentido para los efectos prácticos que aquí se pretenden dilucidar, enfrentamiento que sí tendrá sentido si se trata en términos de la más adecuada implementación posible en cada una de ciertas situaciones dadas y tomando en cuenta la afirmación arriba hecha, de que no se concibe una estructura tributaria moderna sin ambos tipos de imposición. Si en una situación dada existe un impuesto sobre la renta con señaladas deficiencias que impiden su aplicación global al ingreso obtenido, el uso de tributos indirectos puede resultar por lo menos tan adecuada para dicha situación; en todo caso, parece ser que no se ha dado el suficiente énfasis al estudio de los efectos de la combinación de los dos tipos de gravámenes.

En una economía que obedece al mecanismo de mercado —capitalista— los impuestos indirectos, proyectados sobre las tres bases que a continuación se señalan, pueden ejercer una influencia más positiva si se siguen consistentemente los lineamientos que tales bases determinan:

1) *gravación personal indirecta*; 2) *imposición indirecta a los negocios*; 3) *controles fiscales selectivos*. Estas bases son consideradas por la autora C. K. Sullivan<sup>21</sup> como principios generales de la tributación indirecta que rigen su aplicación y que son excluyentes, en el sentido que en ningún sistema impositivo puede aplicarse más de uno.

Las tres bases consideradas en realidad suponen tipos de impuestos, formas de aplicación e intenciones que persigue la autoridad fiscal al usarlos; así, en el primer caso se trata de gravámenes generales a las ventas *englobando todos o la mayoría de los productos comprados por los consumidores finales o usuarios en un sistema económico*; estos tributos generales —cobrados a los vendedores sobre una base uniforme— pueden tolerar en un mismo país la existencia de impuestos selectivos a las ventas, que se diferencian de los gravámenes generales y entre sí por una determinación de la base, que varía en relación a los productos que grava y en ocasiones por su preferencia por las tasas específicas más bien que las *ad-valorem*.

Por lo que respecta a la imposición impersonal (o indirecta) a los negocios, se cobra a las empresas como un precio por servicios gubernamentales recibidos, por medio de impuestos generales o selectivos a las ventas; la característica fundamental de este principio, dice C. K. Sullivan, es que es un cargo —similar al pago de un derecho— hecho por servicios otorgados por el gobierno, el cual es considerado como una empresa que vende algo a los negocios privados *o como un factor interno de producción, cooperando con el trabajo y el capital* usado por dichas firmas; en la realidad, la aplicación práctica de la imposición impersonal a los negocios solamente puede encontrarse en los derechos e impuestos cobrados a grupos especiales de causantes, con el ejemplo casi único constituido por los gravámenes a vehículos de motor y a los carburantes que usan, en la medida que cubran los costos para construir y mantener las carreteras. Por extensión, esta imposición impersonal se encuentra en algunos tributos que se destinan a cubrir los gastos causados por servicios municipales a la propiedad raíz, en ciertas contribuciones especiales y en pagos a la seguridad social cobrados de acuerdo al principio y sistema del seguro común y corriente; la autora ya mencionada, sin embargo, afirma que el susodicho principio nunca ha sido puesto en práctica, pues el único tipo de imposición impersonal a los negocios que puede encontrarse en la legislación actual está representado por el gravamen a la gasolina (y demás carburantes para motor de combustión interna), in-

<sup>21</sup> "Indirect Taxation and Goals of the European Economic Community", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

gresos que el gobierno usa —como ya se señaló— para hacer caminos, y con la intención específica de que el impacto lo reciba una empresa —la que expende el producto— y lo traslada sobre los usuarios de las carreteras, en especial a la industria del transporte; con respecto al impuesto impersonal a los negocios, se hace una diferenciación entre gravámenes pagados por un servicio gubernamental y los que se pagan como una carga por beneficios recibidos por los compradores finales, diferencia que puede ser más fácilmente entendida, si se considera su aplicación a importaciones y exportaciones de los productos gravados: si los impuestos a los carburantes son para pagar beneficios a los usuarios de las carreteras domésticas, ellos serán aplicados a los carburantes importados, pero no a los exportados; si, por otra parte, la gravación se debe a los beneficios que recibe la industria de los carburantes por parte del gobierno, ella será aplicada a las exportaciones del producto, pero nunca a las importaciones.

Por último, la tercera base —o principio—, *controles fiscales selectivos*, determina el uso de gravámenes a las ventas con propósitos de influir en su producción o consumo —generalmente a la baja— y no como medio para obtener ingresos; bajo este principio, los tributos a usar son los que gravan artículos de lujo o suntuarios, o a mercaderías consideradas como francamente nocivas, como los licores y el tabaco, que constituyen el tipo de impuestos especiales que abundan en los sistemas tributarios de casi todos los países del mundo; sin embargo, un gravamen de este tipo, pero mucho más general y que ha dado resultados más positivos, es el impuesto británico a las compras, que bajo una base uniforme grava un amplio grupo de productos; aunque hace una diferenciación muy clara entre cuatro grupos de bienes, cargando fuertemente los de lujo y semi-lujo, su propósito específico es de control en el uso y manufactura de las mercancías implicadas y los sub-productos, debidos a las diferencias en las tasas y la cruda medida de la capacidad tributaria de los compradores finales, son meramente inevitables.

El impacto en la armonización de los gravámenes indirectos, se deja sentir en forma diferente según el tipo de unión económica de que se trate: en una unión aduanera —si se desea *maximizar* la producción y *optimizar* al comercio— se deberá recurrir a un impuesto no-acumulativo a las ventas, englobando todos los bienes y servicios producidos, o en su caso, adquiridos para su uso final en el país que grava, haciéndose en la etapa de menudeo y con tasas *ad-valorem* iguales; si en los países integrantes de la unión, existen tasas diferentes, entonces deberá optarse por cualquiera de los dos caminos usando los principios básicos: el de destinación para la mayor producción y el de origen para el mejor

comercio; esto se puede ampliar para un Mercado Común —como el europeo— donde en realidad se ha producido un considerable grado de ajuste de los impuestos indirectos, usando específicamente el gravamen al valor agregado.

Por otra parte, las tasas de los impuestos indirectos no deberán divergir mucho en una unión aduanera, si se considera la existencia de tipos de cambio fijos y no se desean perturbaciones mayores en la balanza de pagos de los países miembros, cuando las barreras aduanales son eliminadas, cualesquiera que sea el principio jurisdiccional usado. En ciertas ocasiones, sin embargo, las tasas del impuesto a las ventas usando como guía el principio de destinación, pueden ser más altos en unos países que en otros, tendiendo a iguales cargas tributarias totales, porque ciertos países se basan menos en los indirectos y obtienen sus ingresos mayoritarios de la gravación directa.

Uno de los males necesarios de las uniones aduaneras, son las perturbaciones en las cuentas internacionales causadas por la supresión —en algunos casos— y por la armonización de los tributos, problema que, por otra parte, debe considerarse a la luz de tipos de cambio fijos, situación en la cual se presentan dos alternativas, consistente la una en ampliar el tipo de unión al incorporar programas para incrementar la movilidad de los factores de la producción, contrarrestando de esta manera la dificultad ocasionada por los cambios en los niveles de precios; la otra alternativa, que es excluyente, en relación con la primera, es la de usar ajustes en el tipo de cambio, posibilidad que ha sido considerada como poco probable realización en una unión aduanera. Es, pues, necesario tomar en cuenta los efectos de los gravámenes no sólo en el comercio de productos sino también sobre los movimientos del trabajo y el capital; cuando esto sucede, es decir, cuando existe libertad de movimientos tanto de productos como de factores de la producción entre los distintos países participantes, un nuevo aspecto aparece y es el de la valoración de los beneficios derivados de los servicios gubernamentales, si se desea que los gravámenes no determinen o induzcan movimientos antieconómicos de dichos factores.

Por ejemplo, si se recurre a un tributo a las ventas —basado en el principio jurisdiccional de la destinación— o se usa un impuesto al ingreso personal, tomando en consideración el principio de residencia, estos gravámenes tratarán de ser eludidos y movimientos de factores —no necesariamente adecuados— serán la respuesta, a menos que los servicios gubernamentales que se otorguen con los ingresos así obtenidos, sean compensadoramente satisfactorios en razón de los sacrificios tributarios realizados; sin embargo, la complicación puede resultar ma-

yor, pues si estos servicios gubernamentales van más allá de las condiciones normales, entonces pueden atraer la importación de servicios de factores no-residentes. C. K. Sullivan aclara que los dos tipos de gravámenes citados y los principios en que se basan, solamente *coincidirán en un mundo imaginario de competencia perfecta, a través del retro-traslado del gravamen a las ventas*, pero únicamente en tal mundo, pues en la realidad son *fundamentalmente diferentes tipos de legislación*.

Se ha estado considerando a una unión aduanera en la que los factores de la producción se muevan libremente, situación que realmente se produce cuando se llega a un nivel más alto o más complejo de integración, en este caso específico el Mercado Común Europeo. Es evidente que los esfuerzos de la Comunidad para armonizar la imposición personal indirecta han sido bastante consistentes y los resultados no menos halagadores; ello se debe a que han tomado en cuenta tanto los tipos de gravámenes como sus efectos, así como los principios jurisdiccionales; puede afirmarse, por ejemplo, que el uso de gravámenes indirectos está en relación precisa con la aplicación consistente del principio de destinación, aunque puede recurrirse al principio del origen si es adoptado un impuesto, como el del valor agregado uniforme, que lógicamente determina tasas iguales en los países participantes. Algunos autores consideran que la imposición personal indirecta deberá llegar hasta la etapa de menudeo, por la posibilidad que dicho gravamen otorga de ampliar la base, englobando el valor total de los bienes gravables.

Para ciertos países —Holanda especialmente— resultó en un principio difícil usar el gravamen al valor agregado, pues tenían necesidad de mantener exenciones y tasas especiales para mercaderías *sui-generis*, por lo que sostenían un impuesto de una sola etapa —tributo al mayoreo— que permitía realizar las discriminaciones requeridas. A este respecto, la opinión de la Comisión Fiscal de la Comunidad Económica Europea, fue que tal tributo podía justificarse por razones de expedienta administrativa, y porque además, se le podía admitir como formando parte de la familia de la imposición personal indirecta, pero que para efectos de la armonización tributaria, era necesario hacer los esfuerzos necesarios para llegar hasta el valor agregado; es interesante mencionar que Holanda fue la tercera nación que adoptó el mencionado valor agregado, que es el impuesto que usa a partir de enero de 1969.

Sin embargo, y obviamente, la decisión de la CEE y de su Comisión Fiscal fue rechazar de modo absoluto el tipo acumulativo del impuesto general a las ventas, considerando sus desventajas económicas y sobre todo desde el punto de vista de la supresión de los tributos aduanales, que pueden ser fácilmente sustituidos por dichas exacciones indirectas.

—como ya fuera mencionado— y que además nulifican todo intento de armonización a los niveles más simples constituidos por los gravámenes al comercio exterior. También al propugnar por el valor agregado, que lo hacía la Comisión Fiscal más que como una medida deliberada —y obligada— de armonización, como un estímulo intelectual proyectado por el análisis económico y las ventajas derivadas del uso de dicho impuesto, actitud que no sólo se reflejó en los países de la Comunidad Europea, sino en todo el mundo, consideraba que dicha imposición personal indirecta *debe tomar la forma de un gravamen indirecto a los gastos, más que el de un impuesto indirecto sobre la renta.*

Lo anterior es equivalente a aceptar que sea usada la variedad tipo-consumo del valor agregado, que fuera recomendado tanto por Deringer como por el Informe Neumark, con el propósito de cooperar al crecimiento económico, ya que se exceptúan la adquisición de los bienes de inversión, que de acuerdo con la definición de ingreso de I. Fisher, obedece estrictamente al criterio de la neutralidad económica; también puede mencionarse ya la añeja noción de que los impuestos a las ventas, al disminuir el consumo, favorecen el ahorro y la inversión, como si estas tres variables no dependieran en forma absoluta de los ingresos que los posibilitan, y como si el ahorro y la inversión fueran sinónimos en primer término, y no se requirieran condiciones económicas adecuadas para el último; varios autores, sin embargo, aun propugnando la neutralidad económica, admiten que un impuesto indirecto como el tipo-consumo es esencial para el crecimiento, no porque lo induzca, sino que evita sobrecargarlo.

Varios sub-grupos de estudio formados dentro de la propia Comisión Fiscal de la Comunidad Europea, han considerado que este aspecto de la neutralidad económica que exenciona los bienes de inversión, del valor agregado, no es tan neutral (inocuo) pues favorece al capital y *que lo sería más*, si se gravan dichos bienes de inversión, otorgando un descuento por depreciación. Es evidente que tanto el Reporte Neumark como el Deringer traen a colación una antigua discusión ya en desuso, de favorecer el ahorro para ayudar al desarrollo: los modernos impuestos al ingreso personal y las numerosas aportaciones de los tratadistas sobre el desenvolvimiento económico han dado respuestas definitivas; sin embargo, la influencia que las técnicas del Mercomún Europeo han tenido en todo el mundo, parecen haber dado una vuelta al reloj hacia atrás, y algunos países han adoptado el valor agregado tipo-consumo, creyendo con ello implementar el crecimiento; además de que se lesionan otras metas de una política económica eficiente, como son la asignación de recursos productivos, la distribución del ingreso y aun el aspecto de

competencia dentro de una economía, al aceptar explícitamente que quienes invierten favorecen al país —lo cual no necesariamente es un resultado inexorable— también dan por sentado una relación directa entre ahorro e inversión productiva, lo cual además de no ser una verdad absoluta, lo es mucho menos en una nación en vías de desarrollo.

Lo que se ha hecho evidente con las anteriores medidas y con otras del mismo género que se han tomado, es que la existencia misma de las uniones económicas en materia de armonización fiscal, depende de la necesidad ineludible de considerar los sistemas tributarios de los miembros o participantes como un todo —aspecto que por cierto, es similar si se trata de implementar la estructura tributaria de una sola nación—, y tomar muy en cuenta la necesidad de proyectar la igualación de las bases y tasas de los gravámenes de los signatarios de dicha unión; pero es más, si se toman en cuenta las posibles repercusiones sobre la estabilidad dentro de cada uno de los países de una unión, además de los problemas de tipo impositivo, tendrá que adoptarse el mismo principio jurisdiccional —ya sea el del origen o el de destino— pues de lo contrario se producirán perturbaciones en las balanzas de pagos —en el plazo corto—, sobre todo si los tipos de cambio son fijos. En este caso, como en el de existir divergencias y diferencias en la aplicación de las medidas que se acaban de mencionar, los participantes tendrían que otorgar a alguna autoridad comunitaria el control sobre la política de estabilización.

Considerando el mismo problema jurisdiccional, es importante señalar que en el caso de que se pudiera implementar la imposición personal indirecta por medio de un tributo —al valor agregado—, se hace indispensable adoptar el principio de la destinación; en el caso de que el otro principio fuera aplicado —el de origen— y la otra condición tampoco se diera, es decir, que las tasas difirieran en cierta magnitud de un país al otro, entonces se tendría que recurrir al principio de la imposición impersonal a los negocios, para poder otorgar diferencias en los beneficios a las empresas gravadas. En el caso de una unión aduanera —sin movilidad de factores de producción— los cambios jurisdiccionales pueden ser empleados cuando se tienen tipos fijos de cambio; un cambio del principio de origen al de destino implica una devaluación, produciendo un efecto exactamente contrario —revaluación— si se va de la destinación al origen; bajo el principio de destino, pero con tasas impositivas del valor agregado diferenciadas, puede tenderse a la *maximización de la producción* pero de ninguna manera a la *optimización del comercio entre los miembros*.

Una demostración más de la necesidad de igualación en las bases y tasas tributarias, se tiene en el caso de que la maquinaria aduanera

sea eliminada, pues si los ingresos obtenidos por el impuesto a las ventas en su modalidad del valor agregado no son suficientes —por ser no-acumulativo y por tasas bajas— entonces puede recurrirse a dos expedientes: por un lado, a un gravamen suplementario a las ventas al menudeo, con las mismas tasas y en todos los países signatarios del pacto que formaliza la unión; por el otro, y en caso de que no se consiga el acuerdo general para el susodicho impuesto suplementario, *deberá incrementarse la presión sobre los tributos directos*, para eliminar la deficiencia. La autora C. K. Sullivan, afirma que sin cualquiera de estas soluciones, la abolición de las aduanas no es posible, pues deberán ser retenidas para el cobro de los impuestos indirectos, pero, aun en este caso, será indispensable dar los pasos necesarios para ampliar la estructura tributaria con el gravamen a las ventas al menudeo, *en orden de eliminar serias distorsiones competitivas cuando productos son transferidos a través de variables canales de distribución.*<sup>22</sup>

### *Tributación directa y armonización*

#### *A. Cuestiones generales*

Así como el tratamiento de la imposición indirecta fue iniciada con una intención de delimitar a dichos gravámenes, esta parte empezará con el señalamiento de que los tributos directos son los que efectivamente paga la persona —física o moral— que la ley impositiva señala como *sujeto*; por otra parte, se dice que la diferenciación entre gravámenes directos e indirectos reside más bien en el contexto en que son usados y en el *intento estatutario respecto a su incidencia, que en su impacto efectivo o en su significación económica última*. Se considera también muy de cerca, la posibilidad de que los tributos directos sean de hecho trasladados, por su efecto en el bienestar general, pues es evidente que la distribución de la carga tributaria entre los recipientes individuales de ingreso, en una forma que se considere como equitativa, depende primordialmente de la *directabilidad* de los impuestos directos, y por otra parte, y ya desde el punto de vista de la integración económica, el que los tributos vayan a repercutir directamente en los precios —o no lo hagan—, determina una serie de procesos y de medidas que pueden limitar, en última instancia, las posibilidades mismas de las uniones económicas que se formen.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 100.

En una palabra, si se recuerda que para una zona de libre comercio deben armonizarse los tributos al comercio exterior, pero sin perder de vista los impuestos indirectos por la sustituibilidad que presentan con los primeros y que si se agrega una tarifa común con terceros países —una unión aduanera— y aún más, si se llega al intercambio de factores de la producción, inexorablemente la vigilancia deberá extenderse a todo el sistema tributario y aun al de la política de gastos gubernamentales, por su impacto en la producción y en el comercio, sin llegar en todo caso al complejo mecanismo de un mercado común. Valdría la pena recordar que la integración económica internacional está formada por acciones que tienden a ampliar y profundizar tanto la relación económica como la interdependencia de las naciones participantes, que la anterior delimitación no pretende prejuzgar los resultados de dicha integración y que como ya se mencionó en el capítulo respectivo, así como el federalismo no constituye una panacea en sí mismo, tampoco la integración —con sólo intentarla— da respuesta a las dificultades económicas que presentan, por ejemplo, los países subdesarrollados; ayuda a eliminar restricciones institucionales en algunos países, que impiden más acentuadas relaciones económicas entre los miembros de la unión; tratándose de un proceso de autoexpansión, la integración —cuando encuentra condiciones favorables— puede llegar a lo social, sobre todo cuando esto tiene impacto económico; puede significar también mayor aislamiento con el grupo de afuera —el resto del mundo— y obviamente, puede no distribuir proporcionalmente el bienestar obtenido entre las distintas naciones involucradas, por lo menos en las primeras etapas.

Lo anterior resulta sencillo de aplicar a los problemas tributarios, pues de la armonización de lo más sencillo —los impuestos al comercio exterior— se pasa a conjugar los sistemas de gravámenes indirectos, para continuar con la gravación directa y las complicaciones que ella determina. Una autora, P. B. Musgrave,<sup>23</sup> afirma que el proceso de integración no se complementa hasta que todos los países unifican los objetivos —y la forma de llegar a ellos— de su política interna, y hasta que presentan cuadros, también semejantes, de su distribución del ingreso; es entonces cuando tendrán sistemas tributarios y políticas fiscales uniformes. Sin embargo, durante el proceso para llegar a estas metas, es la armonización fiscal la que debe producir sus mejores frutos, y entre éstos, el más importante es conciliar sistemas fiscales con disímiles objetivos de política nacional, con las grandes metas internacionales de eficiencia en la asignación de los recursos productivos, estabilidad en el

<sup>23</sup> *Op. cit.*, pág. 210.

nivel de la actividad económica internacional (de los países de la unión económica), redistribución internacional de los ingresos nacionales, y el crecimiento económico de las naciones como un todo, sin grandes y graves distorsiones de las economías nacionales.

Desde este punto de vista, sigue diciendo la tratadista mencionada, puede considerarse a la armonización fiscal como un proceso que trata de ajustar los sistemas tributarios de cada país, para que puedan implementar los grandes objetivos económicos comunes, considerando, lógicamente, la multiplicidad de aspectos y condiciones tanto institucionales, como jurídicos y sociales, que la propia teoría de la integración, determina.

### B. Aspectos económicos

Como para señalar los objetivos más importantes de cada país, se deben conocer específicamente las funciones nacionales del bienestar, que deben servir de fundamento a cualquier esquema democrático de armonización fiscal, y como obtenerlo era bastante difícil cuando no imposible, la Comunidad Económica Europea resolvió el problema al considerar como tales a las aceptadas en dicho Cuerpo Gubernativo como expresión de voluntad general. Estos objetivos han sido tomados del Tratado de Roma (de 1957), y son los siguientes:

1. Creación de un solo mercado unificado, dentro del cual las fronteras tanto fiscales como aduaneras son abolidas.
2. Preservación de las diferencias de los sistemas tributarios que reflejen divergencias básicas en la fisonomía fiscal.
3. Distribución equitativa de los ingresos nacionales *entre y en* los estados miembros.
4. Participación equitativa de costos y beneficios comunes entre los estados miembros.
5. Estabilidad interna del ingreso y el empleo tanto individual como colectivamente, con la ocupación mantenida a alto nivel; estabilidad externa eludiendo perturbaciones importantes de la balanza de pagos.
6. Mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico para la Comunidad como un todo.

Los anteriores seis puntos, dice P. B. Musgrave,<sup>24</sup> pueden ser englobados en los aspectos económicos que considera la armonización fiscal

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 211.

—cuatro—, y que son los siguientes: *asignación de recursos, equidad internacional, estabilidad y crecimiento.*

a) *Asignación de recursos*

En el proceso económico común y corriente, la asignación óptima de los recursos productivos se deja a las fuerzas del mercado y solamente cuando emergen condiciones que impiden esta eficiencia asignativa, entonces interviene el mecanismo del presupuesto tratando de garantizar el mejor uso de los recursos; en el caso que se estudia, se produce una situación *sui-generis*, pues se trata de que las inconveniencias de imponer gravámenes y aranceles, y los costos que su uso determina sobre los bienes y recursos que se distribuyen en un mercado común sean eliminadas, así como de que se prevenga la posible existencia de las llamadas *distorsiones institucionales de la competencia*; es decir, que al tratar de que los recursos productivos sean asignados a sus mejores usos, respondiendo en forma directa a *las diferencias reales en costos y tasas de utilidades*, se elimina la posible interferencia gubernamental por medio de impuestos, aranceles y gastos gubernamentales, lo que implica que en el intercambio internacional y demás cuestiones que determina la existencia de un mercado común, se debe dejar obrar en forma totalmente libre a las fuerzas del mercado.

Esta cuestión es más aparente que real, puesto que debe considerarse lo que significa la existencia de un mercado común y entonces la respuesta es muy sencilla: se eliminan o atemperan las distorsiones institucionales causadas por la administración pública de cada país participante. pero al ceder parte de la autonomía fiscal —condición *sine qua non* de la vida misma de un mercado común— la intervención gubernamental por medio del principio del presupuesto sigue existiendo, sólo que ahora por medio de organismos a nivel internacional o mejor dicho regional, pues esta asignación de recursos óptima es diferente en buena medida, de la que se produciría en condiciones plenamente internacionales, como es la que podría ser determinada por un organismo del tipo del GATT.

La medida en que los gravámenes directos afecten la eficiente asignación de bienes y recursos productivos, está en relación directa con los efectos que se produzcan en los precios relativos de las mercancías y en las tasas de utilidad neta de los factores de producción; si se considera una economía cerrada con inmovilidad de factores, la incidencia y la carga real de los tributos serán los determinantes, pues si no son trasladados y no significan una carga excesiva, apenas si serán *sentidos*, siendo naturalmente grave el problema en el caso contrario, pues afec-

tará la oferta de capital y de trabajo, en la medida en que en este último factor, esto sea posible. P. B. Musgrave<sup>25</sup> afirma que en la citada economía cerrada, la carga excesiva de un gravamen sobre un factor emerge del efecto sobre su oferta *más que de su sustitución por otro factor dentro de la economía*, puesto que este tipo de carga excesiva no puede ser reducida extendiéndola a todos los otros factores; esto implica que una carga excesiva sobre el capital, que retardará su oferta y elevará su precio, no será aliviada al extender el tributo sobre el trabajo, situación que tampoco operará en sentido contrario.

Si se llega a una economía abierta con movilidad de factores, como ocurre realmente en un mercado común, entonces los efectos de la tributación directa sobre la asignación de los recursos y los bienes, depende en forma total de los diferenciales de las tasas impositivas entre los países miembros, los cuales pueden afectar la migración internacional del capital o del trabajo, dependiendo sobre cuál de los dos se proyecten dichos diferenciales y considerando, además, que el efecto será mayor sobre el capital, que es con mucho el *más móvil de los factores de la producción*. Dentro de este contexto vale la pena considerar la interrelación de los procesos fiscales, pues al inducir movimientos de factores por la imposición o gravación directa, éstos pueden sustituirse con los flujos de mercancías y responder así a los aranceles y otros gravámenes indirectos, y también que las divergencias de tasas pueden afectar *la asignación de recursos dentro de cada país, entre los sectores de bienes intercambiados y los que no lo son*.

#### b) *Equidad*

Es altamente significativo que el Tratado de Roma refleje con tanta precisión, las ideas generales que sobre equidad —o los efectos que sobre la distribución del ingreso debe ejercer la administración pública— se dan en los países capitalistas, pues aunque no se hace mención explícita de esta cuestión, sí se proyecta a la armonización fiscal para que respete las tradiciones sociales y preferencias de los grupos nacionales y eluda transformaciones radicales en este tipo de concepciones. Esto viene a cuento porque estas actitudes parecen otorgar una gran importancia a la capacidad del sistema tributario para afectar substancialmente la distribución de ingreso y la riqueza, hecho que además de ser desmentido por la realidad, ha sido expresamente reconocido por tratadistas conservadores como E. Rolph,<sup>26</sup> quien señala que éxitos muy modestos pue-

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 214.

<sup>26</sup> B. Retchkiman, *op. cit.*, pág. 230.

den ser reclamados para la reducción de los ingresos de los muy ricos por medidas tributarias, aun en países como los Estados Unidos, la Gran Bretaña y Australia, los cuales usan gravámenes muy progresivos (en todos los órdenes).

La relación de la equidad con los impuestos directos ya resulta en la época moderna como institucional, puesto que la gran mayoría de los sistemas impositivos de los países están basados fundamentalmente en los impuestos al ingreso, que proporcionan la parte substancial de las entradas al erario público; estos tributos presentan la *equidad vertical* basada en la progresividad de las tasas y la *equidad horizontal* que absorbe el concepto de igual tratamiento a iguales y tiene su expresión en las leyes de los impuestos al ingreso personal, a las corporaciones y a las rentas patrimoniales.

Como ya se señalara, desde el punto de vista de la armonización fiscal se pretende mantener —hasta donde ello sea posible— las variantes fiscales de cada país, así como incrementar en sus relaciones económicas la llamada *neutralidad tributaria*; otro objetivo, igualmente destacado, es la *equidad entre naciones* que implica que las relaciones tributarias entre las mismas, permita una adecuada distribución de la base tributaria que grava a los factores móviles de producción y a las mercancías intercambiadas entre las naciones participantes. Así como en el anterior punto, sobre la eficiente asignación de recursos productivos y de mercancías, en este caso la movilidad de los factores y las tasas diferenciales se unen a los aspectos jurisdiccionales para crear cuestiones de importancia respecto a la equidad entre naciones, pues se presenta la nueva situación de determinar quién posee el derecho de gravar los factores migrantes o migratorios; por ejemplo, si se grava a los bienes basado en el principio de destino y al capital en el principio de la fuente del ingreso, el país importador tanto de mercancías como de capital, será el favorecido —en términos tributarios—, aunque lo anterior lo señale como el importador neto en las cuentas comerciales.

También dentro de esta problemática pueden citarse los llamados “paraísos fiscales” y el “subdesarrollo”; en el primer caso se trata de naciones que buscan ampliar sus fuentes tributarias al atraer empresas productoras y que además pueden determinar la traslación de ganancias; el otro aspecto se refiere a la equidad vertical en las relaciones económicas internacionales, que determina prácticas tributarias adecuadas para promover el flujo de capital hacia las áreas o países de menor desarrollo.

En este caso de la equidad, convendría tomar como ejemplo los problemas que se derivan de la existencia de una nación federal, donde

corresponde a la federación la proyección de una política que englobe las funciones y propósitos generales de beneficios comunes y aceptados de antemano, mientras que a los estados miembros correspondería promover y enfatizar algunos —o muchos— problemas que significan diferencias en las necesidades y en las formas de darles solución. Es evidente que como punto de partida, el federalismo sirve de comparación, aunque la armonización fiscal resulta mucho más complicada en un mercado común, en donde las diferencias sobre la equidad presentan múltiples criterios y proyectan conflictos mucho mayores que implican más elaborados y sutiles compromisos. Ahora bien, los servicios de defensa, facilidades de transporte, desarrollo de regiones pobres, estabilidad monetaria y otros similares que benefician a todos los países participantes, facilitan que se admita la existencia de organismos supranacionales y pueden promover la aceptación de compromisos dentro de la armonización fiscal más completa.

### *c) Estabilidad*

Tomando en cuenta que la estabilidad tiene como meta proyectar el mayor uso posible de los recursos productivos existentes, evitando el peligro de inflación, en un mercado común la armonización fiscal tiene una de sus mejores armas en los impuestos directos, cuyas propiedades anticíclicas, sobre todo del gravamen al ingreso personal y al de las corporaciones, son aceptadas por todos los tratadistas, al grado de que muchos de ellos recomiendan que las modificaciones tributarias, como medidas anticíclicas, deberán quedar confinadas solamente a este tipo de gravámenes, lo que puede entenderse con mayor razón en una unión económica, puesto que el flujo internacional de recursos y bienes se afecta menos.

Algunos autores no admiten que el impuesto al ingreso de las corporaciones tenga una proyección tan obvia en materia de estabilidad internacional, como no se lo conceden tampoco con respecto a la eficiente asignación de recursos y a la distribución internacional del ingreso y la riqueza, pues consideran que presenta problemas difíciles de resolver para la armonización fiscal, ya que dichos gravámenes se encuentran involucrados en todas las metas y además afectan —gravándolo— al capital, el más móvil de los factores de la producción.

Otro aspecto muy importante es el que se refiere a la balanza de pagos en un mercado común, puesto que se da por sentado la existencia de tipos de cambios fijos y a que los impuestos directos que afectan a la inversión tienen un peso específico sobre dicha balanza de pagos, cuyos vaivenes, por otra parte, afectan profundamente la economía nacional

y en forma directa la internacional, por lo que juega un papel primordial para la formulación de una política de armonización fiscal.

#### *d) Crecimiento*

Gunnar Myrdal,<sup>27</sup> uno de los economistas europeos más conspicuos y cuyos trabajos han servido para el reacomodo económico del continente, define al desarrollo como la base fundamental del estudio de las relaciones económicas, políticas y sociales del hombre; esto se ve más claro en las uniones económicas donde las naciones participantes se encuentran en vías de desenvolvimiento, como son la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, y cuya integración básicamente está dirigida a lograr dicho desarrollo. En el caso de la CEE., la actitud hacia el crecimiento, sin dejar de ser muy interesante, es más bien de vigilancia para eliminar los escollos que puedan presentarse, y como consecuencia, la estructura fiscal tiende a promover el desarrollo en toda el área pero con énfasis en las regiones o países que presentan un desarrollo comparativamente menor que el resto de la Comunidad, o en donde la asignación de recursos productivos otorgue mayor grado de optimización.

Lo anterior se proyecta más bien a la canalización de inversión hacia secciones de los países, en donde ésta produzca mayores dividendos o la tasa de desarrollo sea mayor, al mismo tiempo que se induce una más alta tasa de ahorro e inversión general. Es en este tipo de política en donde precisamente la gravación directa puede otorgar una cooperación mayor, pues los impuestos directos sobre el capital de inversión, pueden ser de tal tipo que canalicen recursos a las regiones con posibilidades de mayor crecimiento, y también un incremento en la tasa general de ahorro e inversión; dentro de esta situación, es necesario considerar con sumo cuidado los impuestos a los negocios, para que éstos sean del tipo que los promueva.

#### *e) Conclusión*

La revisión de las cuatro metas consideradas, además de la posibilidad de objetivos encontrados, ha otorgado una idea de las cuestiones y dificultades que la imposición directa determina para un mercado común, y lógicamente la complejidad para llevar a cabo la armonización fiscal en esta área. Es posible, como afirma P. B. Musgrave,<sup>28</sup> proyectar

<sup>27</sup> Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Pantheon Books, New York, 1967.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, pág. 244.

un gravamen sin considerar a los demás, admitir ciertos cuadros de gastos, aceptar otros aspectos de política gubernamental (políticas de tipo de cambio y monetarias), asumir ciertas hipótesis sobre incidencia y tasas efectivas, y de todo ello obtener un cuadro positivo que permita los arreglos tributarios internacionales, para llegar a un adecuado intercambio de mercancías y una óptima asignación de los recursos productivos; todo este grupo de suposiciones, sin embargo, puede derrumbarse porque el impacto de los gravámenes se relaciona con otras variables —sujetas también a controles— como son principalmente las condiciones monetarias, que al afectar todo el intercambio pueden provocar situaciones tan complejas en lo internacional, que la armonización tributaria podría en un momento dado *tener que esperar la instalación de un sistema monetario común*.

### *Política presupuestal y otras regulaciones*

#### *A. Aspectos generales*

Por lo que respecta a presupuestos y demás regulaciones concernientes a las funciones administrativas que deben realizar las uniones económicas, se siguen aquí las experiencias de las llamadas comunidades europeas (CEE, Euratom y Comunidad Europea del Acero y el Carbón), dejando las condiciones operativas de los otros grupos para cuando se les estudia individualmente.

Al iniciar sus actividades, las comunidades europeas realizaron dos tipos de funciones, unas de *nueva creación* y las otras *derivadas*; las primeras se consideran el resultado del advenimiento de los nuevos organismos y que fueron su creación específica; las funciones derivadas se refieren a actividades previamente realizadas en forma individual por las naciones participantes y que después fueron trasladadas a los cuerpos comunitarios. En la medida que la integración se consolida, ambas actividades se amplían en tamaño e importancia, pero más las segundas, pues como es fácil colegir, en las economías modernas muchas actividades ya se realizaban en los países en forma individual, y lo único que se hizo fue trasladarlas a los cuerpos colegiados de la unión; al mismo tiempo, el monto de fondos necesarios para realizarlos, crecería más que proporcionalmente. Lo anterior determina problemas para los presupuestos comunitarios, que pueden enfocarse desde tres ángulos diferentes:

- a) los poderes de aprobar y supervisar los presupuestos;
- b) la obtención de fondos;
- c) el empleo de los recursos.

### B. *Técnica presupuestal*

Las regulaciones presupuestales de la Comunidad Económica Europea, afirman Regul y Renner,<sup>29</sup> corresponden esencialmente a la posición dominante asignada por el Tratado, al Consejo de Ministros, al que corresponde coordinar las políticas económicas y financieras de las naciones participantes, así como tomar las medidas para que éstas realicen, en sus sistemas jurídicos, las modificaciones requeridas para que se ajusten a los de la Comunidad. Corresponde a la Comisión —formada por catorce miembros y segundo cuerpo colegiado, de la CEE— efectuar los trabajos que realizaría en Estados Unidos de América la Oficina del Presupuesto, ya que a la vez que prepara estimaciones preliminares y realiza funciones de asesoría, lleva a efecto las decisiones que en materia presupuestal aprueba el Consejo de Ministros.

En realidad la semejanza es mucho mayor, pues a la Comisión se le presentan las estimaciones presupuestarias de los organismos de la Comunidad; ésta se encarga de formular el anteproyecto del presupuesto, y se presenta al Consejo de Ministros, que sobre la base del mismo prepara un presupuesto que en términos generales resulta el definitivo —presupuesto ejecutivo— y lo presenta para su aprobación al Parlamento Europeo; en este momento se han seguido los pasos tradicionales del presupuesto: *formulación* o preparación por el Ejecutivo —Poder—; *autorización* por las legislaturas; *ejecución*, de nueva cuenta, por el Poder Ejecutivo, en este caso el Consejo de Ministros de la Comunidad, al que en materia de control se le ha dado una posición de importancia decisiva, pues es el que nombra la Comisión de Control que a su vez realiza el cuarto paso clásico de un presupuesto, que es la *revisión* del mismo.

En igualdad de condiciones que en la nación que se tomó de referencia, corresponde al Poder Ejecutivo allegarse los fondos necesarios para dar cumplimiento al programa presupuestal; en la medida que la Tarifa Común Externa no otorga los suficientes recursos, éstos son obtenidos por medio de contribuciones de los países miembros. Esto implica que al ser aprobado el presupuesto de la Comunidad por el Consejo de Mi-

<sup>29</sup> R. Regul and W. Renner, *Finances and Taxes in European Integration*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966.

nistros, y en su caso por la Asamblea General, las cuotas revisten una obligatoriedad que ya no admite discusión. Por otra parte, el uso de recursos por las instituciones comunitarias, especialmente de la Comisión, se encuentra restringido por los lineamientos generales señalados en el Tratado de Roma (artículos 199-209) y por la existencia de presupuestos especiales creados para otorgar fondos a organismos destinados a satisfacer ciertos propósitos como son el Fondo Social Europeo, el Fondo de Desarrollo y el Banco Europeo de Inversión, que desde el punto de vista de la técnica presupuestal, pueden ser considerados como presupuestos específicos o separados.

En forma estatutaria, las regulaciones presupuestarias de la Comunidad Económica Europea comprenden cuatro aspectos: *a)* aprobación y supervisión del presupuesto; *b)* procuración de fondos; *c)* apertura de fuentes de financiamiento; *d)* empleo de recursos.

#### *a) Aprobación y supervisión del presupuesto*

Como ya fuera señalado, se solicitan estimaciones previas de los organismos que forman la CEE, se formula un proyecto preliminar —por la Comisión— y se envía al Consejo de Ministros, quien ratifica o rectifica dicho proyecto y al aprobarlo —por mayoría calificada—, constituye ya un presupuesto pleno que es enviado al Parlamento Europeo para su autorización; si en treinta días éste no lo ha aprobado, o no ha expresado alguna opinión al respecto, se considera aceptado para todos los efectos jurídicos; si, por otra parte, el Parlamento propone cambios o enmiendas, el Consejo, con la asesoría de la Comisión y demás organismos de la Comunidad, los incluye, siempre que exista el voto de una mayoría calificada, adoptándose por fin el presupuesto.

Ya se ha considerado que la revisión es realizada por una comisión cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Ministros, y que reportan anualmente el resultado de su labor a dicho Consejo y al Parlamento Europeo; es el primero quien descarga de responsabilidad a los integrantes de la citada comisión, al aprobar los resultados obtenidos.

#### *b) Procuración de fondos*

Ya se mencionó que los ingresos para cubrir las erogaciones presupuestadas se obtienen de los países miembros en relación a sus posibilidades económicas, que hasta el año pasado —en que se amplió la Comunidad con tres miembros más—, consistían en un 84% dividido por partes iguales entre Alemania, Francia e Italia, y el resto, o sea 16%, entre Holanda, Bélgica y Luxemburgo; hasta 1966 los gastos adminis-

trativos de la CEE fueron cubiertos solamente con fondos provenientes de las naciones participantes, y a partir de entonces han existido cambios, sobre todo de los ingresos de la Tarifa Externa Común; sin embargo el grueso de las entradas siguen siendo las contribuciones de los países miembros, lo que, dicen Regul y Renner,<sup>30</sup> no otorga ninguna justificación a aplicar el término de *impuestos* a dichos ingresos, como es el caso de los que obtiene la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, como se verá más tarde.

#### c) *La apertura de fuentes de financiamiento*

Es evidente que dados los ambiciosos planes que la existencia de la CEE implica, su marco de financiamiento administrativo no sólo era pobre sino inadecuado para el fortalecimiento de la acción y de las instituciones comunitarias; el mismo Tratado de Roma preveía esta situación, y consideraba como condición indispensable la autonomía financiera de la Comunidad. En 1968, al ser aprobada una tarifa externa común, se dieron los primeros pasos para obtener fondos de modo independiente asignándose un porcentaje de los ingresos de tal tarifa para fines comunitarios; también, y más o menos en la misma época, la Comisión dio *un primer paso para el financiamiento común de la política agrícola, el cual crea un Fondo de Garantía y Dirección de la Agricultura Europea (EAGGF), fondo que es parte del presupuesto comunitario.*<sup>31</sup>

En los primeros tres años, los ingresos de este fondo provendrán de las seis naciones participantes dividiendo su aportación en dos partes, siendo una como aportación general y la otra, sobre la base de la relación de importaciones netas hechas de países no-miembros.

#### d) *Empleo de recursos*

Como ya se mencionó, el presupuesto general de la Comunidad no engloba todas las actividades que realiza la CEE, existiendo dos fondos especiales y un banco, cuyo manejo depende de presupuestos específicos y separados del principal; los fondos son el Social Europeo y el de Desarrollo para Países y Territorios (allende los mares); y el organismo especializado para el desarrollo del mercado común, constituido por el Banco Europeo de Inversión.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, pág. 20.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 23.

e) *La obtención de fondos para la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CEAC)*

Para efectos de la CEE y como un magnífico antecedente para la misma, la creación por el Tratado de París (abril de 1951), de la CEAC y su funcionamiento, determinan hechos y situaciones que bien vale la pena considerar. Por principio de cuentas y con respecto a la integración, existen diferencias entre ambos organismos europeos que pueden ser determinadas primero, por un aspecto estructural: el Tratado de Roma proyecta un sistema de procedimiento para ser usados de inmediato y crea bases para futuros procedimientos, mientras que el de París, fundamentalmente, define zonas de competencia y responsabilidad; la segunda diferencia, cuya importancia ha sido reconocida por la propia CEE, estriba en que la Alta Autoridad —máxima institución administrativa dentro de la CEAC— posee facultades para la obtención de recursos para financiar sus propias operaciones: 1) exacciones sobre la producción de acero y carbón; 2) flotación de empréstitos; 3) aceptación de donativos.

Las tres posibilidades de obtener fondos, que serán analizadas una a una, implicaron una contribución de suma trascendencia para la existencia de las uniones económicas, al grado que su estudio ya forma parte de un capítulo importante dentro de la historia de la integración. Por lo que respecta, en primer término, a la exacción o gravamen, éste tiene como base el valor promedio de la producción de acero y carbón y como tasa máxima *ad-valorem* la del 1%, aunque puede pasar este por ciento, necesitándose entonces la aprobación previa del Consejo (mayoría de 2/3 partes); su determinación y cobro deben ser fijados anualmente por la Alta Autoridad después de consultar al Consejo, la que además puede castigar a empresas remisas con una sobretasa de 5% trimestral. De acuerdo con los autores ya citados, Regul y Renner, la exacción cumple estrictamente con todas las condiciones que determinan que pueda ser considerada como un impuesto típico: en primer término es una contribución compulsoria, pues las empresas productoras de los países participantes o asociados, están obligadas al pago de las condiciones y tiempo —y por supuesto a la tasa— especificadas por autoridades que pueden perfectamente reforzar su decisión; es también un ingreso que no se destina a un propósito determinado, sino que fluye para efectos del presupuesto general administrativo de la CEAC, sin que exista una acción paralela de la Comunidad motivada por los ingresos que percibe; no se trata de un honorario, derecho o cargo pagadero por una persona moral o física, por una actividad administrativa específica que lo beneficie, ya que el Tratado de París no señala ninguna

acción o actividad de este tipo en favor de los miembros, y que sea susceptible de pago que pueda ser considerada como parte de la exacción, lo cual también imposibilita que a esta entrada se le repunte como una contribución a una institución o establecimiento público; se trata de una gravación sobre cierto número de productos selectos, sobre la base de su valor promedio en toda la Comunidad, no siendo acumulativo, pues le sirvió de base el "taxe à la production", de donde también arranca el impuesto al valor agregado francés.

Por lo que hace a las objeciones, éstas son variadas y algunas dignas de mención: en primer término se argumenta que el recipiente de los servicios no es la industria del acero y el carbón, sino la Comunidad como un todo, por lo que cobrarle un gravamen a la citada industria se aleja de la justicia tributaria, y por lo tanto constituye una exacción que puede tener otras características, pero no aquellas de la tributación, lo que es substancialmente correcto hasta que se llega a la última afirmación, que podría ser revertida aceptando exactamente lo contrario, es decir que se trata de un impuesto con todas las condiciones de generalidad, justicia, equidad, base, tasa y otros, y que los recursos que se obtienen no tienen un destino señalado de antemano, sino que sirven para otorgar servicios —y bienes ocasionalmente— de todo tipo para una comunidad que puede ser una nación, un Estado, un municipio, una ciudad o poblado; otra objeción es que a pesar de que los fondos que se obtienen sirven a propósitos generales, no se aplica el principio de no apropiación (en el sentido presupuestal) ya que la Alta Autoridad no es libre para usar los recursos de la exacción a su arbitrio, sino que su acción se encuentra restringida por instrucciones precisas —señaladas para su uso— dadas por el Tratado; una objeción más se encuentra en la acusación de que se trata de un caso típico de doble imposición sobre la industria del acero y el carbón, argumento que ya actualmente carece de importancia, pero que por otra parte califica, aparentemente en forma definitiva, al multicitado pago como un impuesto.

Por lo que se refiere a los *empréstitos*, el artículo 5 del Tratado de París, admite que la Alta Autoridad provea a las empresas de acero y carbón con recursos para financiar inversiones de capital, señalando al mismo tiempo que estos fondos pueden ser otorgados de ingresos obtenidos de la exacción o de la flotación de empréstitos que la CEAC, por medio de dicha Alta Autoridad, pueda obtener. La mecánica de estas operaciones sigue los lineamientos generales que se aplican a las mismas, siendo importante, sin embargo, señalar que esta posibilidad de obtener préstamos sólo ha sido otorgada a la CEAC y a ningún otro

organismo, y que los fondos así obtenidos sólo podían servir para otorgar créditos a las industrias y a los países miembros.

El tercer aspecto interesante de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, se refiere a las *donaciones*, ya que su sola mención supone la posibilidad de que los países involucrados realicen contribuciones voluntarias a dicha entidad.

#### f) *El Euratom*

El tercer miembro de este grupo, el *Euratom*, que también es un resultado del Tratado de Roma, tiene por objeto la explotación pacífica de la energía atómica a nivel continental —europeo—, y no país por país; sus regulaciones financieras son similares a las de la CEE, obteniendo los recursos necesarios de los países miembros y contrariamente a lo que pasa en la CEAC y a las posibilidades de la CEE, el *Euratom* estará sujeto siempre a la subordinación por lo que a fondos se refiere.

#### g) *Conclusiones*

Por lo que respecta a la política presupuestal de las tres comunidades consideradas, sus semejanzas se encuentran en el poder que tienen de establecer dicho presupuesto y de fijar los ingresos, pero la diferencia se presenta en cuanto a la determinación de los gastos operacionales, ya que el Tratado de París confiere a la Alta Autoridad de la CEAC —en ciertos casos con la aprobación del Consejo— el poder de decidir su política respecto a éstos, que es lo que señala la mayor diferenciación de este organismo y los otros dos. En la descripción arriba hecha de la CEAC, como una forma avanzada de integración, este poder de decisión constituía el hecho más conspicuo, basado además, en que emanaba de un organismo *supra-nacional* que dejaba sentadas formas de operación de importancia primaria para las uniones económicas y la integración.

La determinante más importante, en consecuencia, es la posibilidad de que las instituciones integracionistas puedan llegar a controlar y manejar recursos propios, lo que implica libertad de acción y la conformación de verdaderos organismos *supra-nacionales*. En realidad, y en los momentos actuales, la fuerza de los organismos —que aparentemente ya es uno solo, la CEE, pues en 1967 se fusionaron sus instituciones ejecutivas y administrativas, y tomaron la decisión de que en tres años sólo quedaría una— es que sus gastos operacionales son bastante limitados y sus recursos insignificantes, si se les compara con los tremendos presupuestos de cada uno de los países afiliados, por lo que su esfera

de acción financiera es bastante reducida. Esto, de hecho, ayuda a poner en primer plano el problema de la armonización fiscal.

### *El gasto público y la armonización*

#### *1. Gastos necesarios para mantener las instituciones políticas y sociales*

Una adecuada proyección de la armonización fiscal podría consistir en considerar ambos lados del presupuesto, es decir, los gastos y los ingresos, con el propósito de valorar el impacto fiscal total que sufren tanto recursos productivos como bienes, lo que permitirá conocer sus efectos generales en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso y la riqueza, como en la estabilidad y el crecimiento. Obviamente se requerirá conocer con cierta precisión la carga tributaria por un lado, y el monto de los beneficios gubernamentales por el otro, lo que llevaría al *residuo fiscal* de Buchanan o a lo que otros autores denominan *carga fiscal neta*; en ambos casos, las investigaciones y evaluaciones a realizar no tienen nada de sencillo, pues requeriría mucho más conocimiento de lo que ofrece hasta la fecha el capítulo de la incidencia tributaria y, además presenta la *prodigiosa dificultad de asignar beneficios proveídos por el gobierno*. En cualquier caso, es muy importante conocer los efectos de los gastos gubernamentales en la integración, y en cada uno de los tipos de uniones económicas existentes.

En todos los casos de estudio y aun de realización de agrupaciones económicas internacionales se empezó por considerar los problemas derivados de la existencia de tarifas y cuotas al comercio entre naciones, aspecto que resulta razonable, pues estas tarifas y cuotas tienen como objetivo primordial el restringir el intercambio de productos que fue lo primero que se trató de eliminar; posteriormente, y como ya se ha afirmado en estas páginas, se demostró que los impuestos indirectos, especialmente los gravámenes generales y selectivos a las ventas, constituyen un perfecto sustituto a los aranceles en ciertas condiciones, lo que hizo que en el Informe Neumark a la Comunidad Económica Europea se hablara de condiciones similares —con respecto a la tributación— entre un mercado común y una nación, que también englobó a los gravámenes directos, pues las uniones económicas, como cualquier otro organismo de este tipo, no pueden detenerse en los primeros estadios de su formación y al intercambio de productos siguió el de factores de la producción, con toda su cauda de problemas para la armonización fiscal.

Esta última afirmación se observa con claridad meridiana en el multicitado Informe Neumark, pues del estudio de los aranceles y cuotas y

de los tributos directos e indirectos, se pasó a considerar muy de cerca el impacto gubernamental, primero, en el caso de subsidios a ciertas ramas industriales, y posteriormente, tomando en consideración todo el ancho campo de los gastos que realiza un Estado; sin embargo, varios autores, en especial Norbert Andel,<sup>32</sup> conceptúan que los egresos públicos han sido —y son— tratados con cierta negligencia, en cuanto se refiere a la armonización fiscal. Esto en realidad no constituye una excepción, pues tendría que empezarse a notar que tal tratamiento se produce en el propio campo de la economía pública, en la que, como afirman Burkhead y Miner,<sup>33</sup> *el campo del gasto gubernamental se encuentra en un estado en cierta medida indeterminado, tanto en la teoría como en la práctica*, y quienes tratan de estas cuestiones, se encuentran escribiendo sobre y acerca de áreas en las cuales ni la doctrina ni la práctica, han sido desarrolladas.

A pesar de que ya se ha señalado aquí lo que significa la armonización fiscal, se considera prudente para los efectos del gasto público agregar algunas ideas sobre qué medidas de la armonización se hacen necesarias para que las diferencias en los gastos públicos de las naciones participantes, afecten lo menos posible el funcionamiento de una unión económica; según Andel, se puede concebir la armonización como aquellas medidas indispensables para obtener sistemas financieros y fiscales en un mercado común, que hasta donde ello sea posible, no perturben las *condiciones estáticas marginales de la teoría del bienestar*, lo que resulta una meta muy importante, puesto que en los propios países asociados se llega a tal situación al mismo tiempo que se forma el mencionado mercado común, y en consecuencia, se justificaría que para los fines de las perturbaciones que podrían causar los egresos gubernamentales, la armonización fiscal tuviera una meta restringida, como sería eliminar solamente las *perturbaciones adicionales*; en otras palabras, se espera que los gastos públicos influyan en una más eficiente asignación de los factores de la producción y de los bienes, que es en realidad el objetivo primordial de cualquier unión económica.

El autor Dalton<sup>34</sup> señala que los gastos e ingresos gubernamentales canalizan recursos que modifican substancialmente la composición de la oferta y la demanda; los cambios en esta última afectarán las industrias

<sup>32</sup> "Problems of Government Expenditure Harmonization in a Common Market", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

<sup>33</sup> Jesse Burkhead y Jerry Miner, *Public Expenditure*, Aldine-Atherton, Chicago y New York, 1971.

<sup>34</sup> Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, Routledge and Kegan, London, 1954.

de un país y las extranjeras que concurran a dicho mercado, no debiendo considerarse estos cambios en el cuadro de la demanda —según Andel— como distorsionadores, salvo en el caso de los subsidios al sector privado, siempre que los que reciban estos gastos de transferencia los usen con entera libertad y que las políticas de adquisiciones de los gobiernos determinen compras de bienes y mercancías sin importar su origen: nacional o extranjero. No llegan a considerarse como perturbaciones adicionales los cambios en la demanda que se deben a transformaciones en los gustos, al desarrollo económico y a modificaciones en la distribución del ingreso, pues se estima que forman parte de cambios normales que son esperados por el sector privado, en los que éste tiene mecanismos de ajuste.

En un estudio ya publicado,<sup>35</sup> se hace referencia a diferentes clasificaciones de los gastos públicos que obedecen a diversos propósitos, una de ellas referida al rendimiento de los egresos del gobierno sobre los diversos núcleos de población y que tiene gran similitud con la que realiza N. Andel<sup>36</sup> para efectos de estimar la influencia en las industrias, tanto en la función-demanda como en la función-costos; esta clasificación, muy importante para el estudio de la armonización y los gastos públicos, presenta las siguientes características:

1. Gastos necesarios para mantener las instituciones políticas y sociales, y que no tienen un carácter de beneficio conjunto.
2. Gastos que son en primera instancia un beneficio al productor privado.
3. Gastos que son en primera instancia un beneficio para los consumidores.
4. Gastos para empresas públicas.
5. Gastos de beneficio conjunto o general.

Como en todas las clasificaciones de este tipo, las diferenciaciones en la práctica no son tan claras, ya que una categoría puede introducirse en una u otras, además de los gastos que son mixtos por naturaleza y considerando también la existencia de demasías (*spill overs*); fuera de estos problemas, el análisis se ve enriquecido por estas divisiones: así, es fácil observar que desde el punto de vista de la armonización el primer grupo no presenta complejidades, no así el segundo, que es en realidad fundamental para esta cuestión, como lo son también, aunque en menor escala los puntos 3, 4 y 5.

<sup>35</sup> Retchkiman, *op. cit.*, pág. 71.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, pág. 316.

## 2. Gastos que constituyen un beneficio al productor privado

Estos egresos pueden ser de dos tipos: uno, que se denominará *general*, ya que “todas las actividades se benefician de él cuando son medidas como un porcentaje del valor agregado”; el otro, que será conocido como *especial*, y cuya proyección es beneficiar claramente a ciertas empresas, tomando como base el tipo de actividad, el volumen de producción y la forma en que ésta es realizada. Se dice que para el primer caso —considerando un mercado común—, la armonización no es inexorablemente requerida pues al afectar a una rama de producción de un país en forma global, no distorsiona la posición competitiva de los demás sectores productivos y de diferentes firmas dentro de una nación; sin embargo, sí puede causar modificaciones en la balanza de pagos, ya que para neutralizarse tendría que eliminar el sacrosanto tipo de cambio fijo, que parece ser la postura aceptada en los Informes Tinbergen, Spaak y Neumark.

Por lo que respecta a los gastos que se han puesto bajo el rubro de *especial*, aparentemente tienen una similitud con el otro tipo —general—, y es que la armonización tampoco es necesaria, pero por razones totalmente opuestas, pues el Tratado de Roma en su artículo 92, señala una prohibición específica para dichos gastos, por considerarse que “siempre distorsionan la estructura de costos internos y en consecuencia afectan negativamente la óptima división internacional del trabajo”. Este mismo grupo *especial* de gastos se proyecta en dos formas con respecto a una unión económica: en primer lugar su *eliminación total*, y en segundo su *generalización*, para que todos los países subvencionen los mismos productos y a iguales tasas, lo que sin afectar las condiciones de competencia de los productores, permitirá que se mantengan las ventajas comparativas en los costos privados.

Al señalar que el grupo *general* de gastos puede provocar desequilibrios en la balanza de pagos de un país, en relación con los demás miembros de una unión económica, se aceptó que se afecta la posición competitiva de dicha nación en relación a los otros países participantes, lo que equivale a comparar los problemas que presenta, para la armonización, la existencia de una nación aduanera, con los que pueden aparecer al tratar de formar una *unión de los gastos gubernamentales*, considerando que estos últimos pueden desviar la producción hacia condiciones menos que óptimas y dar lugar también a efectos desfavorables en el comercio entre países.

A este respecto, la formación de una unión del gasto gubernamental que produzca una armonización en el sentido de Neumark, “de esta-

blecer condiciones de gasto público similares a aquellas que pudieran existir dentro de una economía unificada”, no resultan tan obvias para el incremento del bienestar; como dice Norbert Andel, a quien se sigue muy de cerca en esta proyección general del gasto público y la armonización, esta suposición sólo puede ser factible —un caso un tanto irreal— si la unión de gasto determina “una relación uniforme entre costos y gastos públicos en *todos* los países para *todos* los productos”; la unión del gasto es más positiva para efectos del bienestar si primero se produce una reducción general en los gastos públicos, y después se realiza la formación de una unión aduanera —situación también altamente hipotética—, pues en este caso se obtiene una estructura productiva que tendrá como base la ventaja comparativa y que producirá una disminución de las diferencias entre la utilidad marginal y los costos (públicos y privados) marginales. Para calificar a las uniones de gastos gubernamentales, y siguiendo al autor mencionado,<sup>37</sup> se usarán las palabras de J. Viner: “las uniones del gasto son, desde el punto de vista del bienestar, ni necesariamente buenas, ni necesariamente malas: *todo depende*”.

Dentro de esta misma sección se considerarán algunos aspectos de usos de recursos del gobierno, al efectuar préstamos al sector privado y su posible impacto sobre la armonización fiscal. En primer término, se analizarán los empréstitos otorgados a deudores sin cargar interés o haciéndolo con tasas muy bajas, más de lo que obtienen las empresas importantes dentro de la rama industrial; este decremento en la tasa de interés determina un beneficio especial y se proyecta como un gasto de tipo general.

Si los créditos públicos son otorgados a ciertos productores con bajas tasas de interés —más bajas de lo que éstos pagarían en el mercado privado de dinero y capitales— pero iguales a las que desembolsarían las firmas más grandes e importantes —y seguramente más diversificadas— de su rama industrial, lo que sería inocuo para efectos de la armonización fiscal, aunque determinaría una política muy sana sobre todo en países en vías de desarrollo, ya que el cambio de las posibilidades competitivas de las empresas pequeñas, no sólo no distorsiona la existente “optimización” de la producción, sino que al promover la lucha contra tendencias monopolísticas dentro de la rama industrial, mejora la posición con respecto al bienestar que pueda obtener el consumidor; si este tipo de intervención fuera considerado como lesivo para los demás países participantes en una unión económica, ello significaría

<sup>37</sup> N. Andel, *op. cit.*, pág. 329.

que la concentración industrial de dichas naciones, de todos modos sería incompatible con cualquier intento de integración.

Dentro de esta misma cuestión del crédito público, en las últimas décadas ha venido adquiriendo importancia en algunos países, el seguro público sobre préstamos, que permite al Estado influir en forma acentuada en el sector privado sin grandes desembolsos. Andel señala que al asumir el riesgo del recipiente —total o parcialmente— a primas inferiores pagaderas a las empresas de seguros privadas, lógicamente resulta una fuerte inducción a la expansión y a la nueva inversión por la baja de los costos en ciertos tipos de producción; este último aspecto, puede referirse a que el seguro público de préstamos se encuentra restringido a ciertas industrias, lo que

puede tener considerables efectos estructurales incompatibles con las metas de un mercado común, cuando no son universalmente usadas por todos los países miembros. Desde el punto de vista de la política de armonización, parece ser especialmente importante cuando se otorga en conexión con exportación de bienes y capital.<sup>38</sup>

Este problema del seguro público sobre préstamos, ha tenido también un fuerte impacto sobre la exportación de bienes de capital, que obviamente por su cuantía, depende mucho del crédito a largo plazo, con lo que las diferencias entre las naciones participantes de una unión económica debidas a la *subsidiación* gubernamental en este campo, crea perturbaciones en la competencia y proyecta flujos comerciales inadecuados si se consideran las ventajas comparativas. También dentro de este aspecto puede ser incluido el de la inversión extranjera, sobre todo si los gobiernos de los países inversionistas asumen los riesgos que se derivan de tales actividades.

### 3. *Gastos que son en primera instancia un beneficio para los consumidores*

Este tipo de gastos, considerados en todas las clasificaciones como de beneficio general, y que tiene como recipientes a los sectores mayoritarios de la población —con más bajo ingreso—, se destinan a la educación, salud pública, parques y demás tipos de entretenimiento, entre otros, y que definitivamente elevan el bienestar de los individuos, produciendo efectos en la armonización de la siguiente manera:

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 331.

a) Al aumentar el ingreso real, sin que esto dependa del mercado —es decir, de la oferta y demanda de trabajo—, se produce un efecto-substitución que tendería a mayor ocio, y que en alguna medida podría afectar la propensión a trabajar y con ello a la producción, aunque no tendría impacto en la armonización por dos razones: en primer término, aun cuando se produjera la situación descrita —mayor ocio—, esto no afectaría las metas que una unión económica persigue; pero lo que es más importante, el aumento en los niveles de vida de las grandes masas paupérrimas de ninguna manera ha presionado a la producción, sino todo lo contrario, como se demuestra en las diferencias de productividad entre los países industriales y los que se encuentran en vías de desarrollo.

b) En el mercado común de Europa —uniendo a países altamente industrializados— las diferencias de gastos sociales entre las naciones participantes pueden afectar la decisión respecto a dónde trabajar, lo cual podría producir situaciones negativas con respecto al bienestar general, si los susodichos gastos sociales impelen a los trabajadores a emigrar a zonas donde los salarios y la productividad son más bajos, o les impiden la movillización en la dirección opuesta; estas actitudes de la fuerza de trabajo, motivadas por más altos gastos de beneficio general —siempre que conlleven menor productividad— sí son incompatibles con los propósitos de una unión económica.

Es evidente, por otra parte, que no todos los gastos sociales influyen de la misma manera en la decisión de dónde trabajar y vivir; esto, que se explica en forma más amplia en los tratados sobre estas materias, está basado en la importancia que el propio obrero y su familia otorguen a los servicios y/o recursos que reciban y a la importancia que le den al presente en contraposición del futuro. Así, se dice que los gastos sociales que aumentan el ingreso real pero no el disponible, no tendrán mucha influencia en la determinación del trabajador, aunque los gastos en educación y servicios gratuitos de salud se valoran como recursos recibidos en efectivo; también es importante considerar la posibilidad de que los gastos sociales estén en relación directa —cuando ello sea posible— con el monto de salarios recibidos y con el tipo de empleo, como por ejemplo, los pagos gubernamentales al seguro social tomados de los ingresos tributarios del Estado.

En resumen, los gastos sociales de transferencia sí afectan el deseo de trabajar y en un sentido lato influyen en la asignación del trabajo respecto a los países que forman una unión económica; consecuentemente y dada la múltiple diversidad en formas y maneras de otorgar dichos beneficios, que muchas veces están ligados a la historia y a las

tradiciones de cada nación, se hace necesario que sus considerables diferencias en nivel y estructura, sean armonizados para los efectos de integración.

#### 4. *Gastos para empresas públicas*

Este tipo de egresos, que puede destinarse a inversiones o erogaciones corrientes, se divide de acuerdo con su similitud o diferencia con respecto a las firmas privadas que actúan en el mercado, que naturalmente se refleja en sus efectos en una unión económica.

a) Si las empresas de Estado actúan en igualdad de condiciones que las firmas privadas, es decir, tienden a maximizar sus utilidades, o a obtener ganancias "razonables", entonces la magnitud e importancia de estos gastos y su diferencia en las diversas naciones participantes, no plantea ningún problema al funcionamiento de un mercado común.

b) Si las empresas públicas, en un intento de dar cumplimiento a la razón fundamental por la cual se realizó la inversión en un país capitalista, tratan de maximizar el bienestar considerando a la población como un todo y operan sobre la base de *no-ganancia y no-pérdida*, determinarán que aparezca en el horizonte el subsidio como fundamento de su continuada producción o prestación de servicios, y constituirán estos gastos y estas unidades productivas, problema serio para efectos de una unión económica.

N. Andel señala que la base de *no-utilidad, no-pérdida*, significa que las empresas de Estado expandirán su actividad o reducirán su precio, más de lo que lo harían las firmas privadas, las cuales, en ocasiones, también operan sin ganancia pero como efecto temporal, ya que tienden a mejorar su funcionamiento o a liquidar; dentro de este mismo orden de ideas, resulta que en la medida que una firma privada de un país compite con una empresa pública de otro, la tendencia será que esta última expandirá sus actividades mucho más de lo que sería justificado atendiendo a las ventajas comparativas, y en última instancia, *permaneciendo otras cosas iguales*, resulta del todo improbable que el sector privado pueda competir con el ente público.

Lo anterior determina que las formas de operar y el funcionamiento de las empresas de Estado, son incompatibles en lo general con las metas de un mercado común y se hace indispensable que dentro de este campo de la actividad económica se realicen importantes trabajos para la armonización de este sector.

### 5. *Gastos de beneficio conjunto o general*

La última de las erogaciones clasificadas, que se refieren al bienestar total, presenta aspectos relacionados con la eficiente asignación de recursos y a una adecuada distribución internacional del ingreso entre los países participantes, los que teniendo bastante importancia cuantitativa, debe de considerárseles en las discusiones sobre armonización. Siguiendo a Andel,<sup>39</sup> se estudiarán algunas de las posibilidades que proyectan este tipo de gastos públicos:

a) La integración económica se manifiesta específicamente por medio de alguno de los organismos como, por ejemplo, un mercado común, y su éxito —o fracaso— se debe a las instituciones supraestatales que los dirigen— la Comunidad Europea está representada por la Asamblea General, el Consejo de Ministros, la Comisión y la Corte de Justicia— por lo que las erogaciones que se realizan en ellos, pueden considerarse que incrementarán el bienestar de todas las naciones participantes.

b) Otro aspecto un tanto diferente, se refiere a gastos que podrían aceptarse como específicos de un solo país, como son los que implican una administración aduanal adecuada; sin embargo, si por razones físicas o geográficas —amplias fronteras, salidas a mares, vecindad con varias naciones— un país es usado para canalizar importaciones o exportaciones para toda una unión económica, probablemente por razones de bienestar general, los gastos aduaneros en que se incurre, deban ser solventados por todos.

c) Dentro de la tendencia del punto anterior, pero mucho más acentuada, puede referirse la política económica que cada país miembro debe adoptar para que los objetivos a que se pretende llegar, dentro de la unión económica que se forme, sean alcanzados con un mínimo de transtornos tanto económicos como sociales; esto implica obligadamente la intervención del Estado, y obviamente gastos públicos para lograr cambios en la estructura y volumen de la producción, empleo y comercio que al beneficiar a todas las naciones participantes, deben corresponder con egresos gubernamentales de todos los involucrados.

d) La cooperación internacional, manifestada por medio de ayuda a naciones generalmente subdesarrolladas, puede constituir otro ejemplo de gastos públicos de un país que pueden beneficiar a todos los integrantes de una unión económica, pues al reducir las tensiones internacionales, por una parte, y al aumentar la capacidad de compra por la otra, los resultados en el bienestar general son claros.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, págs. 338-339.

e) El problema de los gastos militares —desperdicio de recursos sin contrapartida— al ser disminuidos substancialmente, son también de beneficio para todos, pues en primer término, las uniones económicas generalmente se forman con naciones limítrofes y las enemistades entre vecinos son lo común, con lo que se elimina la parte más importante del problema, y además, los países miembros —también como aspecto usual— se unen para formar un pacto de defensa mutua, lo que hace que no sólo su ejército sino el de las naciones signatarias lo protegen en caso de conflicto.

f) Otro aspecto de beneficio general de los gastos públicos se obtiene cuando los participantes en una unión económica juntan sus esfuerzos en proyectos de gran envergadura e impulsan el desarrollo económico regional, que de otra manera implicaría notable desperdicio al producir economías de escala si cada nación lo realizara en forma individual.

Todas estas fórmulas de beneficio conjunto, llevan a un sistema que en un organismo federal se conoce con el nombre de *costos compartidos*, que requiere arreglos previos, pues su importancia estriba en el convencimiento de cada nación participante, de lo que obtiene en bienestar y de la urgente necesidad de este tipo de cooperación.

#### 6. *Las políticas de compras gubernamentales y su armonización*

Este asunto, que es tan importante, ya no se refiere a tipos de gasto público y su efecto en el bienestar, sino a que las adquisiciones del mayor comprador de un país determinan un impacto en la política económica que no puede ser dejado de lado. Andel afirma que es casi increíble que este problema haya merecido tan poca atención, tanto de los tratadistas, como de quienes fueron los artífices de las varias uniones económicas, sobre todo de la Comunidad Económica Europea; dice el autor que es inconcebible que los agentes económicos privados tomen ventaja del incremento en el bienestar que implica la abolición de las diferentes medidas restrictivas del comercio exterior, como son aranceles, cuotas y gravámenes, y que esto no suceda en el campo de la demanda gubernamental, que presenta una tendencia muy clara a preferir al productor *nacional* en contra del *extranjero*, una actitud que fundamentalmente se debe a los grupos de presión reflejada en las leyes del país, pero que también tiene que ver con la tradición y el hábito. “Esta forma de proteccionismo está tan profundamente enraizada y es tan difícil de sobrepasar, que es tolerada aun en el GATT”<sup>40</sup>

<sup>40</sup> N. Andel, *op. cit.*, pág. 342.

A pesar de lo anterior, que debe ser señalado como una de las grandes conquistas de las uniones económicas, varias naciones han ejercido presión para que, sobre todo en el Mercado Común Europeo, se den los pasos necesarios para que éste comprenda tanto los gastos privados como los públicos; un antecedente digno de tomarse en cuenta se dio en el Benelux, en 1956, ya que las naciones participantes firmaron un instrumento, el *Protocolo para el Tratamiento Nacional sobre Contratos Públicos y Órdenes (de compra)*, que específicamente obliga a los gobiernos signatarios a no discriminar entre los oferentes de los diversos países miembros, en sus políticas de adquisiciones. Aun cuando en el Tratado de Roma no se considera en ningún momento este problema de las compras gubernamentales, en una de las primeras sesiones del Consejo de Ministros se votó en forma unánime para que éste, en un momento adecuado, señale directrices que otorguen igualdad de oportunidad a todos los oferentes, en los contratos públicos de la Comunidad.

#### *Seguridad social y armonización*

Es ya un lugar común en los estudios sobre economía pública, el considerar que pese a que el país que se analice, obedezca estrictamente al principio de mercado y con él descansa en la existencia de la empresa privada, en la fijación de los precios por el juego de la oferta y la demanda y en la libre selección del consumidor, el mecanismo o principio del presupuesto, usado como *modus operandi* por el Estado, determine en gran medida —que varía de país a país— la actividad económica. Esta alta intervención estatal, que además se incrementa día con día, hace que las dificultades a vencer para alcanzar la integración económica sean mucho mayores en la época actual que en cualquier otra. Uno de los más serios problemas lo constituyen los programas nacionales de seguridad social, cuya estructura de ingresos es tripartita con participación del Estado, los empresarios y trabajadores —contribución compulsoria para estos dos—, que determinan beneficios de acuerdo a ciertas técnicas, pero que difieren de las usuales en el seguro privado.

Se ha considerado que la armonización de los gastos de seguridad social, son un prerequisite para el funcionamiento de un mercado común, por lo que brevemente señalaré su influencia en el nivel de salarios, estructura de costos (por salarios), movilidad general de la mano de obra y dirección de los movimientos de los factores.

a) Si los países que van a formar un mercado común, difieren en el nivel o en los métodos de financiamiento de los pagos del seguro social, el resultado será que se presentarán considerables perturbaciones que harán necesaria una intervención enérgica por medio de la armonización.

b) Al aceptarse que los esquemas de seguridad social no son uniformes para todas las ramas de la actividad económica, puesto que existen diferencias en la amplitud y en la profundidad —agricultura y minería—, se desprende que con respecto a la estructura de costos de la mano de obra, debe sujetársele a un escrutinio más severo todavía en el campo de la armonización.

c) Los mercados comunes y las uniones económicas tratan de eliminar medidas restrictivas de los movimientos de la mano de obra, lo que con referencia al seguro social presenta los siguientes problemas:

1) Los programas del seguro social constituirán un poderoso valladar a las migraciones de mano de obra, en la medida que su cobertura no sea ampliada hasta incluir tales movimientos, es decir, que éstos no significarán la eliminación parcial o total de los derechos adquiridos por cotizaciones correspondientes a empleos anteriores.

2) Con respecto a las contribuciones mínimas para ser derechohabientes del seguro social, que forma la base de todas las legislaciones sobre la materia, éstas también serán una desventaja para el trabajador migratorio, a menos que puedan tomarse en cuenta los periodos que pagó en otros países.

3) Otro obstáculo importante a la migración se encuentra en el hecho de que los beneficios sólo pueden obtenerse si se es residente —incluyendo dependientes— del país asegurador, pues la mano de obra encontrará desventajoso movilizarse, situación que será aumentada si se trata de dejar a la familia en el lugar de origen.

4) La extranjería, cuando implica discriminación en los programas de la seguridad social, determinará otra restricción a la movilización del trabajo.<sup>41</sup>

d) Como es obvio imaginar, la movilidad de la mano de obra no constituye un acto positivo en sí mismo, sino en la medida que se obtenga una más satisfactoria asignación de recursos productivos, que se consigue desde el punto de vista económico, cuando emigran de un país de menor productividad marginal, hacia otro donde ésta es mayor y además la diferencia es suficiente para pagar el costo de migración; por otra parte, la decisión individual para moverse de un país a otro, no podría basarse en tal comparación, sino que se toma en cuenta la magnitud del ingreso disponible más derechos sobre el seguro social, de lo que ya se habló, por cierto, al considerar los gastos que benefician a los

<sup>41</sup> N. Andel, "Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

consumidores. La necesidad de la armonización se hace más evidente en este apartado.

### *Políticas regionales y armonización*

El Preámbulo del Tratado de Roma, al señalar la importancia que tiene eliminar las barreras que dividen a Europa, considera que ello puede ser obtenido por medio de un juego más libre de las fuerzas del mercado dentro de toda la Comunidad, pero con una conspicua excepción, como afirma Richard M. Bird,<sup>42</sup> que consiste en que las políticas para el desarrollo regional deben ser reforzadas, porque, como se sigue señalando en el citado Preámbulo, los seis —ahora nueve— están también “ansiosos de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su armonioso desarrollo, reduciendo las diferencias existentes entre varias regiones y mitigando el subdesarrollo de las menos favorecidas”; esta misma postura se encuentra en el Informe Neumark —dirigido a la política de gastos y gravámenes—, que al establecer, como ya fuera citado en repetidas ocasiones en estas páginas, similitud entre la Comunidad y una economía unificada, determinó posibilidades para el establecimiento de ciertas medidas de política regional que puedan ser proyectadas en una área económica de tal tipo, existiendo también otro apuntalamiento: el que hace Bela Balassa<sup>43</sup> al considerar a la planeación del desarrollo regional como el área donde mayor intervención estatal es necesaria.

Tiene relevancia señalar aquí que lo considerado en la parte introductoria del Tratado de Roma se manifestó de modo claro en el cuerpo del mismo, siendo las excepciones tan importantes con respecto a la cuestión regional, que se producen “aun al costo de distorsionar el cuadro comunitario de comercio e inversión”, perturbaciones que no sólo tienden a propugnar medidas de alivio temporal a las regiones que lo requieran, sino proyectos de largo plazo que promuevan cambios estructurales en las zonas pobres, que cierren la brecha que las separa de las desarrolladas. Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse —dice R. M. Bird— que existen dos componentes mayoritarios en la función de bienestar de la Comunidad: 1) ingreso real; 2) equidad (que se refiere específicamente a la que debe existir entre diferentes regiones); dentro de este último punto, la CEE trata de maximizar la producción, pero con una balanceada distribución geográfica de lo así obtenido, lo

<sup>42</sup> “Regional Policies in a Common Market”, en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, pág. 10.

que a su vez va a dar a otro problema económico, que de acuerdo con lo que dice A. D. Scott, citado por Richard M. Bird,<sup>44</sup> puede “muy bien resultar que la maximización del producto nacional bruto real y la igualación de los niveles regionales de vida, sean incompatibles”. La solución a esta contradicción parece residir en la problemática regional, que requiere algo más que el enfoque estrictamente económico —o de la ciencia pura de la economía— y volver, como en tantos otros problemas de la economía pública, a la proyección heterodoxa de la *economía política*, ya que el desarrollo regional necesita también de lo social y lo político.

Otros aspectos muy relevantes para las uniones económicas, son las diferencias que en materia regional se presentan cuando se trata de integración de países en vías de desarrollo, pues en éstos no solamente las divergencias entre naciones son más pronunciadas, sino que estas desigualdades se agudizan en las diferentes regiones de estos grupos unionistas; si bien es cierto que para situaciones específicas de las uniones económicas ricas se aplicarán procedimientos que no podrán ser usados en las agrupaciones de naciones pobres, la metodología tenderá a ser la misma, pues ningún grupo de naciones —cualquiera que sea su nivel de vida— podrá integrarse con “una política de niveles de ingreso y tasas de desarrollo muy desiguales”. Ya se ha citado en estas páginas, que mientras los países industriales al unirse, ponen énfasis en el aspecto político de reunión de naciones —el caso de la CEE—, en los países en vías de desarrollo su tendencia primordial y manifiesta, es hacia la planeación del desarrollo económico; sin embargo, en la literatura relativa poco se ha trabajado en la dirección del desarrollo económico regional en un sentido específico, pues como afirma un autor, no existe un estudio importante que tome en cuenta el costo de oportunidad de los recursos destinados al desarrollo de regiones atrasadas.

En esta misma situación se encuentran los problemas de estabilidad con relación al desarrollo regional, a los que se hace mención esporádica pero en contextos de política económica general, a ser aplicada a naciones en desenvolvimiento; R. M. Bird señala que con respecto a una política crediticia nacional, cuando ésta es uniforme, puede asegurarse que es perjudicial para las regiones pobres, que necesitan de un tratamiento más favorable.

Muchos tratadistas se han preguntado el porqué de la existencia y persistencia de las regiones pobres, y las diferencias en las respuestas son bastante acusadas; el hecho evidente es que en tales regiones se agrupan

<sup>44</sup> *Op. cit.*, pág. 386.

las ocupaciones de menor rendimiento y que la tasa a la cual crece dicha productividad es siempre más baja que en otras partes, y estas condiciones económicas se consideran como resultado de desarrollos históricos y aspectos geográficos, sobre todo a cuestiones de clima, accesibilidad, y otros de este tipo y a la distribución de recursos naturales. De cualquier modo, el análisis de la productividad marginal no es capaz de englobar al desarrollo regional ni en toda su amplitud ni en sus aspectos dinámicos, como no lo hacen tampoco quienes sostienen y operan en un mundo de “rendimientos decrecientes, ausencia de economías y deseconomías externas, perfecta divisibilidad de factores y productos, y únicamente pequeñas desviaciones del equilibrio”; los puntos de vista de una serie de autores, Myrdal, Hirschman y Furtado, entre otros, sobre la concentración regional, los aspectos dinámicos del crecimiento regional, las cuestiones del subdesarrollo general de un país y su impacto en el regional y el desequilibrio regional acumulativo, aunque no han eliminado todas las incógnitas, sí proporcionan un marco de referencias y proyecciones que permiten mayor adecuación de las necesidades y soluciones de la problemática regional.

Se ha dicho que existen dos fuerzas —o dos efectos— que proyectan el desarrollo, y por defecto de una en favor de la otra, las diferencias regionales; si se supone que cualquiera que sea el motivo, se producen una serie de inversiones en un área, es seguro que esto atraerá otras, produciéndose un crecimiento en la zona —efecto *polarización*—, lo que, además, promoverá desenvolvimiento en otras áreas —efecto *propagación*—; la pujanza de los dos efectos enunciados está en razón directa de la importancia del desarrollo, y el que el primero sea más poderoso que el segundo, determina las diferencias regionales, situación que puede observarse en forma clara en los países subdesarrollados.

Las *economías de escala* y las *economías externas* son los factores que se consideran determinantes para el efecto *polarización*; la ventaja para la industria de concentrar la producción, reside precisamente en las economías externas que pueden subdividirse en *técnicas* y *pecuniarias*, refiriéndose en el primer caso a la interdependencia técnica de los fabricantes, y en el otro a la relación que se presenta entre los empresarios por medio del mecanismo del precio y de la tasa de utilidades, es decir, la

existencia de muchas industrias en una zona incluye el factor escala y las posibles ganancias pecuniarias de la localización de industrias similares, así como las economías que se aparecen por la yuxtaposición especial de industrias diferentes: por ejemplo, el costo de producción puede bajar, en la medida que se expande la industria, debido-

al desarrollo de servicios especializados auxiliares, tales como reparación de maquinaria.<sup>45</sup>

En una economía de mercado —como es la que promueve la CEE—, existe un gran número de firmas cuya producción sólo se entiende si se considera la existencia de grandes centros de industrias, que tienen una tendencia —natural en este caso— a hacerse cada vez mayores por un mecanismo de auto-alimentación, que le viene de que las *ventajas de la concentración son reales*, sobre todo para la industria moderna en las condiciones reseñadas.

En consecuencia, si nada se interpone en el libre juego de las fuerzas del mercado y éstas actúan teniendo como objetivo primordial la mayor tasa posible de ganancias, y tomando en consideración la afirmación técnica de que es muy dudoso que la producción nacional sería mayor si no estuviera concentrada, lleva de la mano a la necesidad de una acción correctiva gubernamental por medio del mecanismo o principio del presupuesto. Esta referencia al tipo de política gubernamental toma en cuenta las estructuras económicas de la gran mayoría de los llamados países occidentales —sobre todo los que forman la Comunidad—, que aceptarían estas medidas compensatorias, pero de ninguna manera la intervención estatal directa.

El efecto *polarización*, en la medida que ha promovido una sobreconcentración, se ha constituido en una preocupación para la CEE, en mayor escala para unos países, como el caso de Francia, que ha acentuado sus políticas para la eliminación de la *congestión metropolitana*, sobre todo. Esta cuestión de las ciudades gigantescas, con los graves problemas de todo tipo que plantean, ha hecho olvidar, en muchos casos, que la descentralización de lo concentrado ni siempre es posible, ni tampoco en todos los casos se obtienen incrementos en el bienestar. Con respecto a los países en vías de crecimiento, R. M. Bird afirma:

Países subdesarrollados tales como Grecia y México, están también muy preocupados de la capacidad de absorción de sus grandes áreas urbanas, pero han hecho poco acerca de ello, sugeriría yo, por dos razones: 1) pueden, en menor escala, cambiar producción por balance, en la medida que ello sea aparentemente la selección (de los productos o empresarios); 2) las grandes ciudades tienen mucho más peso y poder político, que en países más ricos y más estables.<sup>46</sup>

Sobre todo en los países de la Comunidad, se ha producido una am-

<sup>45</sup> *Ibid.*, pág. 396.

<sup>46</sup> R. M. Bird, "The Economy of the Mexican Federal District", en *Inter-American Affairs*, núm. 17, 1963, pág. 19 y sigs.

plísima literatura sobre desarrollo regional que hace referencia a “pôles de croissance” —polos de crecimiento— “centros de desenvolvimiento”, “puntos de desarrollo” y otros similares, siendo Francia —en el aspecto teórico al menos— con François Perroux, la que ha obtenido el primer lugar; este autor afirma que “los problemas regionales deben ser estudiados sobre una *base regional*, esto es, sobre el cimiento de una adecuada entidad económica, más que sobre la base de los porcentajes de desempleo en esta o aquella pequeña área”. Como ha sido señalado, esta nación tiene su fundamento en la aceptación de un tamaño óptimo —no determinado específicamente— que permite obtener las economías externas de la concentración, sin que se produzcan las deseconomías de la aglomeración.

Un aspecto de gran importancia en relación con la polarización y la concentración regional, se produce por los problemas migratorios que pueden ser una de las resultantes. Así, si la mano de obra sin empleo se moviliza de una zona pobre a una rica, los resultados son obviamente benéficos para ambas, aunque esto no es tan sencillo —todo lo contrario— si, como es de esperarse, los que emigran son los trabajadores calificados, en cuyo caso se proyectan variadas situaciones: desde luego una pérdida de capital humano que produce la imposibilidad de sostener una economía regional viable, un incremento en las cargas tributarias sobre los que quedan y la inexistencia de economías externas para el inicio de un plan de desarrollo de la citada región pobre.

Por lo que respecta al *efecto propagación*, y tomando en consideración todo lo que se ha dicho del de polarización, puede afirmarse que por medio de la incrementada *especialización regional* y del *inducido crecimiento* se obtendrá una mayor producción tanto en el país como en la unión económica de que forma parte; esta proyección sobre las regiones de menor desarrollo puede deberse tanto a las posibilidades que se determinan por las importaciones más baratas, que hacen más factible el establecimiento de nuevas industrias, como a que parte de sus factores sin empleo —abierto o disfrazado— pueden ser usados por las áreas prósperas, ya sea directamente o satisfaciendo sus demandas. Bird, al afirmar lo anterior, lo complementa con el señalamiento de que un beneficio neto para las zonas pobres, es más posible en los países más avanzados, donde las elasticidades de la oferta son altas, es más, dice el autor, en “países pobres, más del efecto-ingreso de inversiones aun directas en las zonas pobres, se dejará sentir en las ricas: los efectos de las demasías (*spillovers*) trabajan en ambas direcciones”.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Bird, *Regional Policies*, pág. 400.

*Estabilidad económica y armonización*

Como es fácil comprobar, la armonización fiscal se ha ocupado en forma preponderante, usando un análisis estático y microeconómico, de eliminar las distorsiones que pueden presentarse dentro de una unión económica, a una estructura competitiva de costos; dicha armonización de gastos e ingresos no ha considerado —o lo ha hecho en muy pequeña escala— la posibilidad de usar a la política fiscal como arma anticíclica, es decir, los aspectos macroeconómicos de la integración, sobre todo los que se refieren a niveles de desarrollo, de empleo y movimientos de precios. Como señala G. K. Shaw,<sup>48</sup> no es casual esta preocupación y preferencia por el estudio de la eficiente asignación de recursos, puesto que por una parte permitió que la armonización se fuera integrando por ramas de producción —como en el caso de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón—, y por la otra era absurdo esperar que en los primeros estadios de la formación de una unión económica, los participantes cedieran el grado de soberanía en materia fiscal y monetaria que se requería para estructurar una política de estabilidad económica.

Sin embargo, este tipo de proyección no permitió que salieran a la luz las contradicciones que en materia de armonización fiscal, y desde el punto de vista macroeconómico, existe entre los objetivos de la asignación de recursos productivos y los de la estabilidad económica. Fue hasta una etapa más avanzada de la formación del Mercado Común Europeo, y de la aparición de los conflictos motivados por la movilidad del capital —factor de producción de fácil traslado—, que se dieron los primeros pasos tanto teóricos como prácticos en el sentido de una coordinación real de los conflictivos aspectos de la estabilización con las otras metas de la integración.

Desde un punto de vista estricto, en realidad, la confrontación es entre la óptima asignación de los recursos y los objetivos de la estabilización, y de las implicaciones que esto signifique en los aspectos macroeconómicos de la integración; para efectos de lo que se está considerando, la competencia o incompatibilidad de la estabilidad con las metas de la asignación, serán resueltos en favor de la primera, que si bien significa un juicio de valor, éste tiene una defensa racional, que como dice G. K. Shaw, se basa en que “quizás el más poderoso argumento hecho contra el punto de vista de la eficiencia, es el cargo de que la asignación óptima

<sup>48</sup> G. K. Shaw, “European Economic Integration and Stabilization Policy”, en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

es un término que tiene muy poco sentido, a menos que se refiera a una específica distribución del ingreso".<sup>49</sup>

Todo lo dicho viene a desembocar en una serie de proposiciones que encuadran, en una forma muy general, la problemática que se presenta a la armonización fiscal si se pretende no dejar de lado la estabilidad:

a) Cuando aplicando el concepto de armonización fiscal en su sentido estricto, se realizan cambios tanto en la estructura de la tributación como en la del gasto, se proyectan obstáculos graves sobre la estabilización; un ejemplo de primera mano lo constituye el impuesto al ingreso de las corporaciones, que siendo un arma anticíclica muy importante, puede dejar de serlo si no se le otorga un tratamiento adecuado.

b) Que la misma situación arriba señalada, puede presentarse si se aplica el principio de origen a los gravámenes comerciales y se intenta eliminar la mayoría de los tributos selectivos a las ventas.

c) Como consecuencia de lo dicho en los dos incisos anteriores y para efectos de la multicitada estabilización, sería muy positivo que se esforzara el principio de destinación y que no dejaran de usarse ciertos impuestos selectivos a las ventas, de muy alto rendimiento, aunque para ello fuera necesario mantener el sistema aduanero.

d) Otro aspecto sería el fortalecimiento o mejoramiento del gravamen al ingreso personal, cuya progresividad determina un ajuste casi perfecto a los cambios en los ingresos y es el arma tributaria por excelencia de una política de estabilización.

e) Que se debe tratar de eliminar los cambios en la relación gasto-ingreso, que al afectar la producción —en un análisis estático— puede producir perturbaciones en el proceso económico a corto plazo.

De esta brevísima proyección de los problemas de la política de estabilización, puede determinarse, siguiendo a Shaw, que el modelo teórico sugiere cierto deterioro en las condiciones de estabilidad de todos los países miembros, debido al impacto asociado con los cambios en los ingresos dados que resulten de la unión, hecho que a su vez, depende en gran medida de la hipótesis que se formule sobre el efecto-integración —(que según el autor citado, parece que no será importante); más aún, cuando se consideran las condiciones de estabilidad de una unión como un todo —desde el punto de vista teórico—, cualquier tendencia cíclica puede ser fácilmente eliminada, en razón de lo cual (y considerando el modelo teórico), no existe campo para preocupaciones desde el punto de vista de la política estabilizadora ni aun en el caso de las metas de asignación de recursos.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 346.

Sin embargo, este panorama de optimismo que resulta del estudio del modelo teórico, no tiene —desafortunadamente— su proyección en la realidad, donde la observación directa de las uniones económicas europeas en sus aspectos institucionales, demuestra que la teoría y la práctica no producen los mismos resultados. Dice Shaw<sup>50</sup> que lo que efectivamente sucede es que las políticas monetarias nacionales, pierden su influencia y sus posibilidades de ejercer acción anticíclica en la medida que las barreras a los movimientos de capital son eliminadas entre las naciones participantes, situación que se ve apuntalada por la armonización fiscal, ya que los avances de ésta tienden a restringir los efectos estabilizadores de los gravámenes y de los gastos. Lo anterior lleva de la mano a proponer que las medidas económicas generales, que sean adoptadas en apoyo de la integración —en todas las partes donde ésta se produzca—, deben tomar en cuenta en forma primordial, las posibilidades que tienen de proyectar en sí mismas, métodos de estabilización automática, que en resumen, desemboca en las propuestas del Informe Neumark, el cual considera como muy positivo “el más alto grado de flexibilidad intrínseca”.

#### *La Comunidad Económica Europea*

Las raíces de la unión económica más importante que se ha producido, la Comunidad Económica Europea, llega tan lejos como para considerar el Imperio Romano, los éxitos de Carlomagno, las ideas de Sully, Kant, William Penn, entre otros muchos, como los fundamentos —en ideas y en acción— de cualquier revisión histórica del singular acontecimiento. Sin embargo, si bien estas bases comunes culturales y políticas —sin olvidar la determinante geográfica— tuvieron su importancia en el nacimiento de la CEE, las fuerzas centrífugas creadas por el nacionalismo y sus derivados —diversidad nacional, conflicto de intereses y fricción— hacen más

dramática la manera en que los países europeos, después de la segunda guerra mundial, han incrementado sus esfuerzos comunes para unirse, cediendo poder nacional a cuerpos internacionales y ciertamente haciendo de la busca de un acuerdo entre ellos, la meta más importante de su política.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> *Op. cit.*, pág. 427.

<sup>51</sup> William Diebold, Jr., *The Process of European Integration. The Common Market*, editado por Lawrence B. Krause, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1964.

Lo anterior no lleva a la afirmación de que el fantasma nacionalista que recorre Europa haya desaparecido, sino que se han presentado interpretaciones menos unilaterales del fenómeno, con base en acontecimientos internos y externos, que lógicamente forzaron este cambio: la desintegración de los imperios de algunas naciones europeas y la emergencia de naciones que exigían algo más que la explotación de sus recursos y de sus hombres; los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, como superpoderes cuya mera existencia planteaba cambios en los alineamientos nacionales y en la proyección de los tamaños de las unidades económicas modernas; la necesidad de reunir fuerzas para hacer frente a los desafíos que las superpotencias significaban, y obviamente, la declinación de la influencia de las naciones de Europa Occidental, en el mundo.

Los antecedentes de la CEE ya en forma directa fueron el Benelux, formado en 1944 y el Plan Marshall que obligó a los países europeos a usar en la mayor medida posible de sus propios recursos, ya que debido al nacionalismo los primeros préstamos norteamericanos para la reconstrucción de Europa fueron un fracaso. Ya en esta etapa se formó el primer organismo realmente integracionista, la Organización para la Cooperación Económica Europea, que a pesar de sus magros resultados, inició la construcción de la carretera por la cual Europa iba a caminar; posteriormente, con la remoción progresiva de cuotas comerciales, se llegó a la constitución de la Unión Europea de Pagos, "que financió algo de dicho comercio y eliminó varias de las restricciones del bilateralismo". En 1948 se formó la Organización del Tratado de Bruselas, y a poco el Consejo de Europa, creado en 1949; otro paso significativo fue la proposición del ministro francés, Schuman, para unir a las industrias del acero y el carbón, hecho que se materializó en el Tratado de París en 1951, con la constitución de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón.

Después se produjeron varios intentos de obtener acuerdos con respecto a cuestiones militares, y más tarde una experiencia fallida, la formación de la Comunidad Política Europea, aun cuando a proposición de los ingleses, alemanes e italianos fueron aceptados en el Tratado de Bruselas; como resultado de una reunión en Italia, los ministros de Relaciones Exteriores de los llamados Seis, aceptaron que una comisión a las órdenes de Paul-Henry Spaak preparara planes de integración, que fueron aceptados, para la firma de los dos Tratados de Roma, gemelos, creando la CEE y el Euratom, en 1957. El esfuerzo había tenido éxito.

Esta brevísima introducción histórica otorga el transfondo que es necesario para posteriormente considerar los objetivos económicos generales de la Comunidad y en particular, en lo que a la armonización fiscal concierne, las metas más específicas que ha alcanzado y las que restan por obtener. Será evidente desde el principio que la enumeración de los objetivos, tanto generales como específicos, irá más allá, de lo que la mayoría de las uniones económicas existentes explícitamente acepta como tales, pero dichas metas son un resultado implícito, aunque no se manifiesten, del proceso propio de desarrollo de todos los organismos de integración, es decir, si éstos cumplen con sus propósitos, paso a paso irán obteniendo los objetivos señalados; es, para decirlo en una palabra, parte intrínseca de su propia existencia.

Para poder comentar los objetivos, es necesario volver a mencionar el hecho característico que permea todo el proceso económico de la integración: en Europa —en la Comunidad—, la meta final es la unión política, la que

requerirá considerable armonización de los sistemas fiscales y la identificación de cada estado con los objetivos económicos generales, como un todo; cuando una unión es puramente económica, si tal cosa fuera posible, la consideración amplia —en el sentido de idealización de las metas— podría no ser tan legítima: este es el caso, ciertamente, si se estudia la otra unión europea, la EFTA.<sup>52</sup>

Existe otra consideración que puede ser obvia, pero que parece oportuno que se enuncie: las naciones de la Europa Occidental interesadas en el triunfo de su unión económica, son sociedades industriales maduras, con un importante grado de comercio intrarregional, instituciones financieras y sistemas fiscales de alto nivel nacional, desarrollo tecnológico y humano que otorgan las bases para la existencia de una sociedad abierta, con posibilidades de absorber todos los cambios y transformaciones.

D. Dosser<sup>53</sup> establece como punto de partida de los objetivos generales, lo que señala el artículo 99 del Tratado de Roma en su última parte, en que dice que las formas de tributación indirecta deberán ser armonizadas en *interés del (o para servir al) Mercado Común*; esto se conecta con las metas que señalan los principios del Tratado y que pueden, entonces, ser interpretados en un sentido económico. Al afirmar en el artículo 3 de dichos principios, que tanto los derechos de aduana como las restricciones cuantitativas y cualitativas serán abolidas, se pre-

<sup>52</sup> William Diebold, Jr., *op. cit.*, pág. 34.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, pág. 2.

tende establecer una *política comercial común* que elimine perturbaciones a la *competencia* y promueva una *óptima asignación de recursos*, con la meta última de *incrementar el PNB* de los seis, como un todo. El autor citado menciona que en el preámbulo se hacen referencias específicas a la posibilidad de aumentar la *tasa de expansión o crecimiento de las naciones participantes*, considerando que tales metas —incrementando ingreso nacional a corto plazo y creciente tasa de desarrollo— deben ser obtenidas sin afectar la *estabilidad* del sistema.

El artículo 3 hace referencia a la *estabilidad externa*, mientras que el 104 toma en cuenta la *estabilidad interna*, meta ésta que puede interpretarse en dos sentidos, como lo afirma el mismo D. Dossier: “empleo pleno y precios estables en un punto de tiempo, asociado con maximización a corto plazo del ingreso nacional, y siguiendo una ruta de crecimiento estable, que es también una tasa acelerada de dicho crecimiento”. Otros objetivos tanto implícitos como explícitos pueden ser encontrados a lo largo del articulado del Tratado de Roma, señalándose como referencia específica la *seguridad social*, políticas de *redistribución del ingreso*, *ayuda a las regiones subdesarrolladas de las propias naciones participantes* y cooperación para el *desenvolvimiento de los países pobres* de todo el mundo.

Algunos autores señalan, por otra parte, que el Tratado de Roma presenta casi una completa ausencia de medidas específicas o concretas que tomen en cuenta la producción, los precios, la investigación científica, financiamiento de capital de inversión y otros de este tenor, siendo también proyectadas, en términos muy moderados y generales, las cuestiones concernientes a los asuntos sociales y que así lo son, y de modo prolijo, todas las reglas que hacen referencia al comercio exterior y a la movilidad de bienes y factores de producción. También es importante mencionar a este respecto que la Comunidad, cuando lo considera necesario para el funcionamiento adecuado del Mercado Común Europeo, promueve entre sus miembros las modificaciones indispensables en sus estructuras jurídicas que los lleven a la adaptación mutua de los mismos. Regul y Renner<sup>54</sup> afirman que en el Tratado de Roma se asientan, principalmente, reglas de procedimiento, correspondiendo a los cuerpos colegiados de la Comunidad, en forma preponderante al Consejo de Ministros, legislar detalladamente sobre las diferentes cuestiones y hacer las modificaciones requeridas, así como instruir a las naciones participantes para hacer los cambios en los sistemas jurídicos, que eliminen contradicciones con aquellas de la CEE.

<sup>54</sup> *Op. cit.*, pág. 102.

De todos estos procesos que determinan la formación de una unión económica, el que resulta más presionante es el de la política tributaria, pues en la medida que las economías individuales van integrándose para formar un mercado común o una unión aduanera, la cuestión de los impuestos pasa a un primer plano, en razón al intercambio de mercancías y bienes, a la eliminación de las barreras aduanales y a la inexorable confrontación de sistemas diferentes de gravámenes. Como señalan los autores citados, el Tratado de Roma contiene una serie de regulaciones específicas en materia tributaria, que definen muy claramente los campos de acción de cada uno de los países, y de lo que tienen que realizar en este aspecto; lo anterior está considerado en el capítulo 2 de las Reglas Comunes del Tratado.

El *artículo 95*, que se refiere a importaciones, señala que los tributos que se impongan sobre mercancías de los otros estados participantes, deberán ser específicos en el sentido de que no proporcionen protección indirecta a otros productos, sino solamente a los bienes que se pretende otorgar facilidades. Casi lo mismo puede afirmarse del *artículo 96*, que trata de exportaciones en el sentido de que las cargas compensatorias y las exenciones, no pueden ser mayores que las aplicadas directa o indirectamente a los productos similares internos; ambas cuestiones cumplan con lo estatuido por el GATT, en la sección 2 del artículo III y en el XVI.

El *artículo 97* acepta la aplicación de tasas promedio para impuestos de igualación y de los aspectos del reintegro (*drawback*), en el caso de que las naciones que los usen, posean gravámenes a las ventas acumulativos y de etapas múltiples; en este caso, dichos gobiernos deben tener especial cuidado de que dichas concesiones no sean superiores, para importaciones y exportaciones, de lo que serían de acuerdo con el cargo interno correspondiente; más aún, "las medidas tributarias en la frontera no deberán ser de tal naturaleza que provean protección directa o indirecta a otros productos".

Por lo que respecta al *artículo 98*, que con los tres anteriores mencionados, determina el sistema por medio del cual el "principio de destinación" puede ser aplicado a las naciones participantes, delimita la forma en que las "exenciones y las cargas compensatorias" pueden ser aplicadas, considerando como tales solamente a los impuestos a las ventas, gravámenes selectivos sobre mercancías y alguna otra forma de tributación indirecta; cualquier otro tipo de ayuda a los bienes intercambiados entre los países miembros, deberá contar con la aprobación previa del Consejo de Ministros, que lo otorgará, en su caso, por tiempo limitado.

En el 99, que es considerado el artículo de la armonización fiscal, se plantea la importante cuestión de coordinar las leyes de las varias naciones signatarias en materia de tributación indirecta —principalmente al comercio—, exenciones y otras medidas compensatorias, con el fin de lograr su armonización para beneficio del mercado común; corresponde a la Comisión realizar los estudios indispensables, y presentar propuestas que solucionen estos problemas al Consejo de Ministros, el cual sanciona los acuerdos por el voto unánime de sus componentes.

Por el *artículo 100*, se determina que el Consejo, actuando por instigación de la Comisión, puede emitir directrices para que, tanto en materia legal como administrativa, los países miembros aproximen sus sistemas jurídicos en todo aquello que tenga relación específica con la existencia o desenvolvimiento del mercado común.

El *artículo 101* es un mecanismo operativo para el caso de que existan en las legislaciones de una o varias de las naciones signatarias, aspectos que distorsionen las condiciones de competencia del Mercado Común; en este caso, la Comisión tratará de obtener la eliminación de tales medidas por medio de un acuerdo con el o los países involucrados. Si tal procedimiento no produce los resultados apetecidos, entonces intervendrá el Consejo de Ministros, que por votación unánime obligará que se adopten las resoluciones, que eliminen las perturbaciones a que se hizo referencia.

En el caso de que se pretendan tomar nuevas medidas que se presume afectan la competencia, el *artículo 102* señala que el país participante, antes de aprobar tales actos, deberá consultar a la Comisión, la que en reunión con el resto de la Comunidad, tomará la resolución que considere apropiada. Tanto este precepto como los dos que le preceden, pueden tomarse como reglamentación del *artículo de la armonización* —el 99—, pues determinan los aspectos prácticos de los problemas tributarios dentro de la CEE.

### *La Asociación Europea de Libre Comercio*

Esta unión económica, que en lo sucesivo se denominará EFTA —formada por las iniciales de su nombre en inglés—, fue creada en noviembre de 1959, en Suecia, por la Convención de Estocolmo, dando sus primeros pasos a partir del 3 de mayo de 1960, y de hecho fue resultado de la negativa de la Comunidad Económica Europea, para aceptar a la Gran Bretaña en los términos que ésta trataba de imponer, dentro del Mercado Común. Así, el grupo de los siete, Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza y Portugal, y a partir de julio de 1961, de los ocho, por la inclusión de Finlandia, tenía como meta la forma-

ción de una zona de libre comercio por medio de la obvia reducción de derechos aduaneros, principalmente de bienes industriales, ya que los productos agrícolas y la pesca fueron objeto de arreglos bilaterales entre las naciones participantes, con el propósito de incrementar su comercio.

Como toda área de libre comercio, la EFTA aceptó que cada país miembro conservara sus gravámenes al comercio con el resto del mundo, lo que como es natural, requirió de la existencia de certificados de origen para impedir la desviación del intercambio mercantil. El cuerpo más importante de la Asociación lo forman el Consejo de Ministros, que se reúne cuatro veces al año y funcionarios menores que sesionan semanalmente, en su sede de Ginebra, Suiza.

Es importante destacar dos cuestiones con respecto a EFTA: en primer término su propia existencia, la que además de los logros lógicos en toda unión económica de su tipo, tenía por objetivo negociar con mayores posibilidades de éxito —y con mayor ventaja—, un arreglo con la Comunidad Europea, para llegar a la formación de un mercado común más amplio; de esta situación parte la otra cuestión, que implica que la propia EFTA, aunque tomó providencias para aliviar los deterioros producidos por sistemas tributarios diferentes, diversas formas de exenciones y compensaciones gubernamentales y prácticas restrictivas a los negocios, nunca pensó en alcanzar mayores niveles de integración.

Lo anterior se refleja con mayor claridad en la armonización fiscal, campo en el cual la EFTA ha hecho tan poco. La única mención a tal aspecto fue realizada en Estocolmo, en 1963, según lo menciona H. Shibata,<sup>55</sup> por la delegación sueca, que consideró la posibilidad de que la Asociación estudiara la conveniencia de cierta aproximación a la armonización de los sistemas tributarios indirectos de sus miembros. Se supone que la proposición reseñada tuvo su origen en el Informe Neumark, que salió a la luz pública un año antes, y a las profundas discusiones a que dio margen dentro de la CEE. De cualquier modo, y a pesar de que la propuesta sueca sólo se refería al estudio inicial sin ulteriores avances, se dijo que la “sugestión sueca encontró una fría recepción de los otros miembros, los que insistieron en que la armonización tributaria es una cuestión para uniones económicas y aduaneras pero que no es requerida en una área de libre comercio”;<sup>56</sup> esto no quiere decir, que no se realicen trabajos en EFTA para resolver los problemas

<sup>55</sup> H. Shibata, “Tax Harmonization in the European Free Trade Association”, en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

<sup>56</sup> “The European Free Trade Association Today and Tomorrow”, *Business International*, Ginebra, 1964. Citado por H. Shibata, *op. cit.*, pág. 441.

de los impuestos internos, como se verá más adelante; lo que sí implican es una actitud diferente a la cuestión de la armonización fiscal, como se entiende en la Comunidad Europea, sobre todo respecto a los gravámenes indirectos.

Por alguna razón, que puede residir en el hecho de que se requiere un compromiso menos profundo o porque la práctica ha demostrado que es más fácil de lograr, la realidad es que en materia de impuestos directos ha existido mayor coordinación en EFTA, sobre todo por medio de tratados bilaterales para eludir la doble imposición sobre el ingreso y el capital, de acuerdo con un modelo elaborado por la Comunidad Europea del Acero y el Carbón; es más, se han realizado intentos serios y bastante elaborados para examinar si existen posibilidades técnicas para el establecimiento de un solo acuerdo multilateral que elimine, inclusive, los tratados bilaterales sobre la citada doble imposición.

Se ha afirmado aquí que existe una proyección diferente entre la EFTA y la CEE, por lo que se refiere a la armonización fiscal; esta última presenta en su programa de coordinación tributaria, dos cuestiones fundamentales que permean todo su trabajo dentro de esta área: el uno se refiere a la idea de *neutralidad* de los sistemas fiscales de los países participantes, con respecto a la competencia, el otro toma en cuenta la creación de un mercado único cuyas características económicas sean similares a las que se producen en un mercado interno. Por lo que respecta a la Convención de Estocolmo, su filosofía básica estriba únicamente, en el respeto irrestricto al principio de la *neutralidad* de los gravámenes en relación con el comercio internacional, y en el rechazo, o por lo menos en la no aceptación, de la formación de un mercado, con las características expresamente manifestadas por la CEE.

Esto último se manifiesta claramente en la EFTA, pues la Convención de Estocolmo tiene como base el hecho de que, tanto las aduanas como los impuestos fronterizos entre los países participantes, continuarán funcionando y que los mercados de cada uno de ellos, tenderán a permanecer como estaban antes de formarse la Asociación. En otras palabras, afirma Shibata, el control en las líneas divisorias sobre mercancías y servicios para fines arancelarios, constituye la piedra angular sobre la que descansa el funcionamiento adecuado de la propia unión económica. La preservación de la *neutralidad* económica de los tributos, por otro lado, es tan específica en la Convención de Estocolmo como en el Tratado de Roma, sobre todo en sus artículos 95 y 96, que prohíben la existencia de elementos de protección o subsidio en las estructuras impositivas internas de los países signatarios; en la EFTA, los artículos relativos representan también un esfuerzo dirigido a la abolición de las

barreras al comercio que puedan aparecer por la diferencia de cargas tributarias efectivas, entre la producción nativa y la similar o igual, importada de otros estados miembros.

Lo anterior se refleja específicamente en el *artículo 6* de la Convención de Estocolmo, que prohíbe estrictamente aplicar cualquier gravamen o derecho a los bienes de las naciones de la zona, por encima de los aplicados a los mismos o parecidos productos domésticos. Corresponde al *artículo 13* considerar la ayuda gubernamental tanto directa, como indirecta, ya sea por subsidios francos o virtuales, prohibiéndola totalmente, a tal grado que incluye el cargo, con respecto a exportaciones, de la tributación directa y de las tasas de bienestar social, que paguen empresas industriales o comerciales.

Como ya fuera citado en otras ocasiones, la eliminación de derechos y aranceles fronterizos puede muy bien y hasta con ventaja, ser reemplazada por tributos internos y subvenciones estatales, que, como se observa, es directamente prevenido —y eliminado— por la Convención de Estocolmo, como lo fue también por el Tratado de Roma.

Desde el punto de vista de la teoría de las uniones económicas, constituye un aspecto interesante la cuestión de la tributación indirecta en la EFTA, asunto al que ya se hiciera mención en estas páginas; el meollo del problema estriba en que la legislación en materia de gravámenes a las ventas de las naciones signatarias de EFTA eliminan los impuestos al comercio tipo *cascada*, es decir, sus tarifas son de una sola etapa, con lo que los

impactos diferenciales de los sistemas impositivos internos de EFTA sobre la organización empresarial en términos de verticalmente integradas *versus* firmas especializadas, así como sobre la inversión en términos de trabajo-intensivo *versus* (producción) capital-intensivo puede ser bastante menos significativo que en el caso de la CEE.<sup>57</sup>

Además de estas condiciones intrínsecas del sistema impositivo indirecto de los países miembros, la Convención de Estocolmo contiene un grupo de artículos —del 13 al 17— que reciben colectivamente el nombre de *Reglas de la Competencia*, y que son una especie de contrapartida a la llamada estipulación de “juego limpio”, contenida en el artículo 3 (f) del Tratado de Roma.

Estas *Reglas de Competencia* significan, de hecho, barreras indirectas que pueden “frustrar los beneficios que se esperan de la remoción o ausencia de derechos aduanales o restricciones cuantitativas”, y que am-

<sup>57</sup> H. Shibata, *op. cit.*, pág. 453.

plían las reglas específicas de protección al comercio zonal, señalados en los artículos 3 hasta el 12 inclusive; las medidas que consideran estas *Reglas de Competencia*, y que son discriminatorias o protectoras, pueden clasificarse en cuatro grupos: *empresas de Estado*, *ayudas gubernamentales*, *restricciones para el establecimiento y operación de firmas y prácticas restrictivas de los negocios*. Otro aspecto importante de las multicitadas *Reglas*, es que no se consideran acciones directas para combatir los posibles efectos de infringirlas, sino que se espera que las naciones signatarias corrijan por sí mismas, sus estructuras tributarias cuando son consideradas como *no neutrales*.

Para H. Shibata la proyección anterior parece razonable, pues afirma que dichos efectos pueden ser incidentales para los propósitos esenciales de la Convención de Estocolmo, la que además consideró como innecesario el legislar en detalle y por adelantado, sobre cualquier contingencia que pudiera darse: esta posición ha dado margen a que la EFTA sea clasificada como una entidad pragmática y que funciona con un mínimo necesario de reglas de operación. Por lo demás, la Convención de Estocolmo trató con todo detalle, las cuestiones relacionadas con derechos aduanales, reglas de origen y eliminación de controles cuantitativos, que le parecieron ser los que darían la base indispensable para su buen funcionamiento.

Todo lo anteriormente dicho en materia de impuestos a las ventas, desemboca directamente en que debido a las estructuras económicas de los países de EFTA y a su especial condición de *unión económica pura*, su no-insistencia en relación a la armonización fiscal, no implicó que los sistemas tributarios de las naciones involucradas permanecieran sin modificaciones, ya que las sufrieron teniendo como meta la *neutralidad económica*, tanto para el comercio internacional, como para la inversión y la organización de negocios.

Otro aspecto que importa destacar, es que el Tratado de Estocolmo propugna el libre comercio *específicamente* de bienes *industriales* que se *produzcan en las naciones participantes*, es decir, que las barreras se eliminan para un contado grupo de mercancías que cumplan con el requisito de la procedencia intrazonal; por otra parte, los países miembros de EFTA tienen plena libertad para gravar los productos agrícolas y de la pesca de la propia Asociación, así como los provenientes de fuera de la zona, incluyendo bienes industriales y componentes y partes, que van a servir para ulteriores procesos manufactureros. Esta misma aplicación de las tarifas protectoras, puede generalizarse en una o en todas las naciones de la Asociación, si su utilización se realiza con el fin *primor-*

*dial de obtener ingresos*, a los que la Convención de Estocolmo otorga el término general de *cargas fiscales*, que pueden ser aplicadas al comercio intrazonal, inclusive, de los productos industriales, si se ha eliminado previamente cualquier elemento de protección, y obviamente a todo el intercambio con países de fuera de la zona; estas cargas fiscales, que pueden considerarse como *puras*, se aplican indiscriminadamente a los productos locales y a los que provienen de los miembros de EFTA, con lo que se deja indemne el principio general sobre el que ésta funciona.

Convendría considerar que la distinción entre *tarifas protectoras* y *cargas fiscales* que hace la Convención de Estocolmo es sumamente apropiada, si se anota la importancia que EFTA otorga a la plena libertad de cada Estado participante para obtener ingresos en la forma que más le acomode, siempre y cuando ello no implique protección para sus productos propios.

Tomando en cuenta los principios jurisdiccionales, y considerando el apego general de EFTA al de destinación, es fácil colegir que la Convención de Estocolmo no tenía entre sus intenciones la eliminación de las fronteras tributarias que constituye, precisamente, la diferencia más prominente entre EFTA y CEE y que se proyecta sobre sus políticas de unificación económica y de armonización de los impuestos indirectos.

Haciendo un intento de recopilar o para resumir lo dicho sobre la Asociación Europea de Libre Comercio, puede afirmarse que la armonización fiscal, por lo menos como se aplica en dicho organismo, presenta diferencias en como se le entiende y se le opera en la CEE:

la Convención de Estocolmo contiene un grupo de estipulaciones, requiriendo a sus miembros la realización de ajustes en sus sistemas tributarios externos, en orden de eliminar —deliberados, así como incidentales y accidentales— efectos inconsistentes con el principio de libre comercio. Si la implementación de estas obligaciones puede ser interpretado como el programa de armonización fiscal de EFTA, su proyección es distinta de la de la CEE en muchos aspectos.<sup>58</sup>

Estas diferencias, consideradas en su forma más amplia, en lo fundamental se refieren a lo siguiente:

1) En ningún momento EFTA ha considerado la posibilidad de formar un mercado único —análogo al que se tendría en un solo país y que es básico para la CEE— situación que, además, debe asociarse con las grandes dificultades que tendría una zona de libre comercio, funcionando sobre la base jurisdiccional del principio de origen.

<sup>58</sup> H. Shibata, *op. cit.*, pág. 476.

2) Las estructuras económicas de las naciones participantes en EFTA, son de tal tipo que sus sistemas tributarios —tomando como fundamento el principio de destinación—, requieren de pocas modificaciones para situarse por encima de los participantes en la CEE, aun cuando éstos ya hayan realizado la mayor parte de los cambios impositivos recomendados por su Consejo.

3) En contraposición a la Comunidad, la Convención de Estocolmo rechazó toda formulación *a priori* de la manera en que se resolverían los problemas para la conservación del *principio de libre comercio*; se dejó siempre en libertad a las naciones participantes para que a su manera, pusieran en práctica las obligaciones que les señalan la mencionada Convención.

4) La proyección de la armonización fiscal para servir de base e implementar la *neutralidad económica* de los tributos, se presenta tanto en la CEE como en EFTA, y aunque existen diferencias en el modo de obtener dicha neutralidad, en lo fundamental se refiere a que los impuestos internos de los países miembros, no deben presentar aspectos que distorsionen la realización de las metas que ambas uniones económicas se proponen.

### *El Consejo Económico de Asistencia Mutua (COMECON)*

La tercera de las uniones económicas europeas, que en adelante se llamará COMECON —nombre con el que es conocida en todo el mundo—, hace valer su diferencia fundamental con las otras dos, pues se trata de una integración de naciones con economía planificada. Para todos los efectos, se consideran solamente los países europeos de esta unión económica: la Unión Soviética, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania, Alemania Oriental y Bulgaria; se deja fuera a Mongolia, que desde el inicio del COMECON formó parte del mismo y a Cuba, que se agregó más tarde.

Aparentemente, y como en el caso de la Comunidad Económica Europea, fue el Plan Marshall de los Estados Unidos de Norteamérica el que dio la motivación inicial para la formación del COMECON, aunque no en su aspecto positivo, sino más bien como contrapartida a dicho plan. Ya en el año de 1949, en que se fundó el citado organismo de los países socialistas, además del incentivo otorgado por la unión de la Europa Occidental, se palpaba la necesidad casi imperiosa de que las naciones “dirigistas” tuvieran una agrupación económica que proyec-

tara, sobre todo, las relaciones de este tipo, principalmente el comercio exterior de las economías planificadas. Como señala Michael Kaser,<sup>59</sup>

cuando los miembros de una unión económica son naciones soberanas, sus intereses separados, harán explícito el conflicto de ventajas, que quienes realizan o toman las decisiones dentro de un estado centralista, pueden pasar por alto. Esto es ahora tan cierto de COMECON como de cualquier otro grupo internacional existente.

En la declaratoria inicial, en 1949, el principio de soberanía estaba un tanto a la defensiva, sobre todo cuando la Unión Soviética era el líder indisputable, pero a partir de los problemas creados por Polonia y Hungría en 1956, la autonomía de los países miembros del COMECON es una realidad que se ha demostrado palpablemente en dicho organismo en 1958 por Bulgaria, y en 1963 por Rumania, quienes usaron precisamente al COMECON para demostrar su inconformidad y dar expresión a dos problemas cruciales para cualquier unión económica: las diferencias en el nivel de desarrollo y los efectos que ello tiene en la integración, y el problema central de la planificación a nivel nacional, que consiste en la selección de prioridades, la jerarquización de las necesidades a resolver, dentro del contexto de un programa económico internacional.

Varios autores han dado considerable importancia a estos problemas de la autonomía y de la integración, cuyo campo de batalla más conspicuo lo ha constituido la Europa Oriental; dichos tratadistas agregan, además, la planeación económica como otro factor que determina las complejas relaciones económicas y los posibles éxitos y fracasos en el COMECON; la autonomía se entiende, todavía, como en la Unión Soviética —aunque los cambios son cada vez más evidentes—, como la autarquía o completa auto-suficiencia, que determina un obstáculo a la integración, pues el deseo de desarrollar todos los sectores de una economía nacional, choca con la idea internacional de conjugar intereses que no siempre resultan similares; la integración, además del problema de la autarquía, tiene el de que el comercio exterior, por razones obvias, ha ocupado un lugar muy secundario en el pensamiento económico soviético, lo que ha hecho exclamar a R. M. Bird<sup>60</sup> que la “Unión Soviética no ha tenido teoría del comercio internacional y poca razón para

<sup>59</sup> Michael Kaser, *COMECON: Integration Problems of the Planned Economies*, Oxford University Press, London, 1967.

<sup>60</sup> R. M. Bird, “Problems of Harmonization of Soviet-Type Economies”, en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

desarrollarla; los países de las democracias populares necesitan una teoría, pero no han tenido éxito en determinarla"; con respecto a la planificación, una de las cuestiones que no se han resuelto, reside en que los planeadores —seguramente por motivos políticos— retienen todavía en el presente, una buena parte de poder de decisión en el centro emisor.

Después de la declaración de constitución del COMECON pasaron cerca de cinco años en que en los países involucrados no sólo no tuvieron juntas, sino que ni siquiera hubo menciones al citado organismo. Coincidiendo con la muerte de Stalin, en 1954, se reunieron los países signatarios o participantes en lo que se llama la Cuarta Reunión, en donde las bases organizativas de 1949 fueron ampliadas —según datos de historiadores o tratadistas soviéticos, pues parece que no existen publicaciones de tal resolución— definiendo, además, las futuras tareas de la organización y las bases legales para su funcionamiento. Sin embargo, hasta 1956 se dieron pasos que pueden considerarse como integracionistas, pues de la mera discusión de fórmulas para resolver problemas, se llegó a la decisión de crear comisiones por sectores de producción en número de quince, así como formar departamentos generales para resolver los problemas reales de la integración y acuerdos de estandarización y especialización de la producción, con sus respectivos organismos administrativos.

Como afirma Imre Nagy, el que fuera premier de Hungría, antes de 1956 no existía en los diferentes planes nacionales alguna coordinación que se considerara significativa para la integración, como no fueran los acuerdos bilaterales y algunos intentos de comercio triangular con éxito muy mediano; como dice Nagy:

aunque la cooperación económica y la asistencia mutua entre los países socialistas produjo resultados significativos, la actividad del Comecón, desde el punto de vista de la producción industrial y el desarrollo fue excepcionalmente limitado durante el periodo del primer Plan Quinquenal (1949-54).<sup>61</sup>

Aun entonces y desde el punto de vista de la integración se procedió con gran lentitud, en 1960 fue firmada su Carta, y de acuerdo con los tratadistas occidentales, no fue sino hasta después de más de doce años de existencia —en 1962— que se constituyó realmente el organismo, con la elaboración de los Principios Básicos de la División Internacional del Trabajo Socialista, que fue seguida, en 1964, con la creación del Banco Internacional de Cooperación Económica; también autores que

<sup>61</sup> Referencia tomada de la obra de M. Kaser.

no son del área, principalmente Balassa, consideran que en la medida que la política “dirigista” ha disminuido, el progreso ha sido importante, pero que “una reintroducción de métodos *dirigistas*, *podría bajar*, más que acelerar el crecimiento futuro”.

Como ya fuera señalado, la teoría del comercio internacional en el sentido de servir para entender a las naciones del COMECON en el intercambio entre sí mismas, o con terceros países, carece totalmente de relevancia; las nociones sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio, o sobre creación o desviación del comercio, no juegan ningún papel cuando se habla del comercio intrazonal del COMECON; para el estudio de los problemas de armonización fiscal derivados del mismo, hace falta poner mucho mayor énfasis y atención en la problemática de la organización interna de la economía de las naciones participantes en la Declaratoria de Moscú; el comercio dentro del bloque es muy importante, pero obviamente no descansa en las fuerzas del mercado, sino en lo que se ha llamado *balance material o presupuesto material*, y su magnitud nada tiene que ver con las barreras aduanales o con gravámenes internos, ni en lo que se refiere al intercambio zonal o con terceros países. Otro aspecto relevante del COMECON es que no existe libre movimiento de mercancías —en el sentido que se le da en las otras uniones económicas europeas— y mucho menos movilidad de los recursos productivos: varios autores de las democracias populares han confirmado con toda precisión la inexistencia de migraciones de trabajadores de un país a otro, y por cuanto corresponde al capital, en los últimos años se han presentado movimientos en conexión con programas industriales intrazonales, pero que de ninguna manera se refieren o se dirigen a la promoción del comercio.

El sistema soviético de asignación de recursos productivos está basado en el control directo que ejerce la Comisión de Planeación del Estado (Gosplan), pero el uso de signos monetarios determina la existencia, junto al plan de producción, de un programa financiero que está estrictamente subordinado al primero, al que sirve de control y de proyección en el plazo corto y no tiene ninguna acción independiente. Si se considera que el plan financiero tiene 3 componentes, uno de los cuales es el presupuesto, y que “mientras que el formato del presupuesto en una economía tipo soviético semeja cualquier presupuesto estatal, de hecho no tiene prácticamente efectos macroeconómicos, porque las decisiones, sobre el producto real son hechas totalmente por separado y en términos físicos”;<sup>62</sup> la función del presupuesto, señala el autor citado,

<sup>62</sup> R. M. Bird, *op. cit.*, pág. 615.

tiene como esencia operar controlando al sector estatal y ajustar los aspectos distributivos del no-estatal.

Otro aspecto de gran importancia, evidentemente el crucial por lo que a la armonización fiscal se refiere, es el que considera los sistemas impositivos que operan en los diferentes países del COMECON: en este caso existe una igualación casi completa, que tiene como modelo la estructura tributaria que se desarrolló en la Unión Soviética en los treinta y que, conservando algunos restos del sistema existente en cada nación formó parte como hermano menor, de la política y proceso de los precios. A continuación se intentará dar una idea general del citado sistema impositivo, estudiando primero el tributo al comercio, después el papel de las utilidades de las empresas y las depreciaciones permitidas, los gravámenes a las ganancias, y finalmente para tratar cierto número de fuentes menores de ingreso.

El impuesto acumulativo a las ventas, al que Holzman<sup>63</sup> considera más como un sistema unido de gravámenes selectivos al comercio, cobrado a bienes individuales a tasas específicas (en ocasiones varias tasas para un mismo tipo de mercancía), que como un tributo único a las ventas brutas, es en materia de ingresos, el más productivo de los países del COMECON, y cumple funciones primordiales como todos los demás impuestos: en primer término sirve para corregir los precios —basados en el costo— que han puesto a sus productos las empresas (esto se realiza por medio de la interpolación de diferenciales en el punto de transferencia, donde los bienes se mueven de una empresa a otra); sirve también para ajustar la oferta a la demanda en los mercados al menudeo, por lo que sus tasas están determinadas por los ingresos generales de los factores de la producción y los grupos de bienes disponibles para su consumo, ambos señalados en el Gosplan. Dentro de esta última función, le corresponde al impuesto a las ventas dirigir hacia el presupuesto la diferencia que siempre existe —con el que cumple su propósito fundamental— entre el nivel de costos y los precios al detalle, aspecto que, por otra parte, implica subsidiar, por medio de la industria ligera, a la llamada industria pesada —productora de materias primas básicas y máquinas herramientas— de productos para el consumo; los autores occidentales mencionan que el nivel de tasas del impuesto ha llegado a ser en promedio de hasta un 123%, con la idea fundamental de que la escasez de bienes de consumo —en favor de los de producción— existente en economías del tipo soviético, encuentre demanda adecuada;

<sup>63</sup> Franklyn D. Holzman, *Soviet Taxation*, Harvard University Press, Cambridge, 1962.

como ejemplo se señala que en 1953, en la Unión Soviética, más de la mitad del total del gravamen de referencia, provino de tres grupos de mercancías: azúcar, granos y alcohol, aunque como demostración de tiempos nuevos, existen indicadores de que este gravamen ha bajado substancialmente en los últimos años.

Así como en años recientes el impuesto acumulativo a las ventas ha perdido importancia, así lo ha ido ganando el llamado gravamen a las utilidades de las empresas, que más que una fuente de ingresos —que lo es indudablemente— sirve para controlar las variaciones de las diferentes unidades de producción entre sus costos promedio y sus requerimientos de inversión. A este respecto es importante señalar lo que afirma Holzman,<sup>64</sup> quien considera que una parte substancial tanto del tributo a las ventas como del que grava a las utilidades es “devuelto” al sector empresarial para financiar su inversión (siempre en favor de la industria pesada). Desde el punto de vista de la armonización fiscal, puede afirmarse que el gravamen a las ventas no tiene importancia como barrera para el comercio intrazonal, y que tal vez tampoco la tenga el que grava utilidades, ya que ambos se manejan estrictamente de acuerdo con los requerimientos y las intenciones del Gosplan, pero para el mismo efecto, la unidad de medida —si existiera— tendría que ser la que se determinara por la eficiencia de la asignación de recursos productivos en economías de tipo soviético, que aparentemente —por lo menos en la literatura económica que circula en Occidente— no ha sido establecida.

Unido el gravamen a las utilidades de las empresas, por lo menos en la Unión Soviética, se aplica un descuento por depreciación, en dos partes, referente, uno, al mismo sistema que se aplica en un país capitalista, como es el depreciar el equipo de capital de la unidad de producción, otro, como una forma *sui-generis* de la contabilidad soviética, una autorización para acumular fondos para *restauración del capital*; en este caso como en los otros, ya estudiados, los fondos son entregados en fideicomisos industriales cuya oficina ejecutiva determina el uso de los mismos, de acuerdo, como siempre, con lo señalado por el plan de producción.

Todas las empresas que no pagan el impuesto general a sus utilidades, lo hacen en un impuesto sobre la renta a sus ganancias —granjas colectivas y cooperativas principalmente— y que presentan como diferencia importante, el tratamiento que se les da en materia de incentivos para invertir.

Con respecto a las fuentes menores de ingreso fiscal, puede citarse la

<sup>64</sup> *Op. cit.*, pág. 81.

tributación directa personal, que con excepción de Hungría, se mantiene a bajos niveles en todos los países del COMECON. En la Unión Soviética, los contribuyentes están divididos en los siguientes grupos: *a*) trabajadores, empleados (asalariados), estudiantes y algunos otros; *b*) artesanos y trabajadores con cierto tipo de especialización que son miembros de cooperativas; *c*) artistas de todo tipo; *d*) individuos profesionales, tales como abogados y médicos, que reciben ingresos de práctica privada; *e*) artesanos y obreros especializados que no son miembros de cooperativas y otras personas que obtienen ingresos que no se derivan del Estado o de cooperativas. En realidad las tasas, con excepción de las que se cobran a obreros y cooperativistas, no son bajas en los altos ingresos —55% para artistas y profesionales y 65% para los considerados en la quinta categoría— pero la realidad es que, en términos generales, los altos ingresos en las actividades individuales no son frecuentes y sólo se producen en muy contados tipos de actividades y en un número muy reducido de individuos.

Es evidente, como afirma R. M. Bird,<sup>65</sup> que el propósito de los gravámenes directos ha sido más bien ideológico, para avanzar la lucha de clases en unos casos, y también la preocupación por no restar incentivos al trabajo, ya que deberá recordarse que uno de los problemas de los países socialistas, es encontrar premios que hagan que las personas laboren, sin recurrir a los económicos.

Otro aspecto que ha sido considerado como impuesto en especie, y que en realidad consistía en *entregas obligatorias* de los agricultores, o sea compras compulsorias por abajo del costo, y que fuera usado en la Unión Soviética a partir de 1932 en artículos como granos, arroz, papas, carne, leche, lana y semillas de girasol, extendiéndose a partir de 1942 a verduras, tabaco, huevos, lino, cáñamo, forrajes y otras cosechas, ha constituido una importante fuente de ingresos, además de controlar los precios de los productos enumerados en todos los países del COMECON, que los han usado en variables proporciones de acuerdo con las condiciones generales de la economía de cada nación; es evidente la tendencia general, en la unión económica que se estudia, a liberar y aun posiblemente a eliminar este tipo de gravación a la producción agrícola.

De acuerdo con R. M. Bird, algunos tratadistas del grupo COMECON han encontrado problemas para la armonización fiscal en el hecho de que Hungría es el único país que no grava sueldos y salarios, por una parte, y que además los pagos que realizan las empresas públicas —a tasas variadas en los diferentes países— para cubrir financiamientos

<sup>65</sup> *Op. cit.*, pág. 628.

para la seguridad social, y que siendo su monto relativamente importante, van a dar al precio del producto; a esto habría que agregar las erogaciones que realiza el Estado para dar servicios libres a trabajadores, que naturalmente también se manifiestan en el costo de la producción. En este aspecto se pueden considerar la misma temática y los problemas que son discutidos por la Comunidad Económica Europea.

En resumen, la unión económica que forman los países de economía planificada, para continuar hacia adelante necesitan implementar dos cuestiones fundamentales: la *integración a los planes nacionales de producción*, y la *asignación de la inversión* (tomando como base a todas las naciones participantes); para lograr lo anterior deben resolver previamente tres problemas básicos: 1) compromiso político; 2) existencia de una estructura racional de precios; 3) sistema multilateral de pagos.

El primer aspecto, que hace veinte años ni siquiera hubiera sido mencionado por obvio, presenta ahora una serie de facetas como son la tendencia a la autarquía de los procesos económicos nacionales, las diversas etapas de desarrollo de los países del COMECON, y sobre todo, y como factor determinante, el presente estado de la sensibilidad política y de la proyección nacionalista, que haría menos sencillo que en la CEE, la formulación de los organismos y autoridades supranacionales indispensables para el proceso de integración.

El siguiente asunto está constituido por la necesidad de estructurar un sistema de precios, reflejando los costos reales en cada país, situación ésta que ha merecido la atención relevante del COMECON y de sus economistas, como lo demuestra el hecho de que en junio de 1963, se estudiaban más de 2 000 artículos de consumo como base para el *análisis del poder de compra comparativo*, y que en ese mismo mes y año se señaló que en el siguiente, 1964, un nuevo sistema de precios para el intercambio dentro de la unión económica sería presentado por la Comisión de Comercio Exterior. Esto ha resultado ser también, contra todos los vaticinios, un problema debatido con mucho rigor, y ya sea por objeciones de una nación u otra, el caso es que dicha estructura de precios no ha sido aprobada hasta la fecha.

La tercera cuestión, que ya se mencionara al hablar de la fundación del Banco Internacional de Cooperación Económica, que operaría como *cámara de compensación* para las diversas transacciones de los países del COMECON, parece ser que tampoco ha funcionado teniendo como primer escollo la inexistencia de un sistema de precios, agravado también porque no se disponen de los ahorros suficientes para echar a andar los ambiciosos planes nacionales, y mucho menos para el otorgamiento de préstamos a largo plazo, por una institución supranacional y por úl-

timo, la pregunta es "qué tan lejos llegará el nuevo cuadro de pagos multilaterales, alterando el viejo y primitivo sistema de las crudas prácticas bilaterales de intercambio".<sup>66</sup>

Por lo que respecta a la armonización tributaria, no se encuentra en el COMECON ningún problema, puesto que existe un patrón común al que han conformado los sistemas impositivos los países miembros, en muchas ocasiones a pesar de sus diferenciadas estructuras económicas, tomando en consideración el que dicha estructura de ingresos sirve para variadas funciones en las naciones participantes. El modelo soviético es usado, aunque puede no ser el más idóneo, porque razonablemente es al que se recurre cuando un país da los pasos necesarios para cambiar su economía de mercado a *dirigista*, no existiendo otra alternativa práctica. La afirmación de Shoup<sup>67</sup> de que el COMECON tiene problemas menores de armonización tributaria, se refiere también a que para efectos del comercio intrazonal, la relación entre precios domésticos e internacionales es muy débil o no existe, lo que obviamente hace que, en la misma forma, la conexión entre impuestos y comercio exterior tampoco exista y sea totalmente diferente a la que se encuentra en la Comunidad Económica Europea.

Como afirma R. M. Bird, la posibilidad de que se presenten problemas de armonización fiscal en el COMECON, estriba, en primer término, en las diferencias que se encuentren y que pueden ampliarse, con respecto a la política presupuestal; en que la canalización de la producción por el gobierno, afectando en forma diferente a los sectores gravados y a los que son beneficiados, puede en cierto momento tener impacto sobre los patrones comerciales; y por último, cuando por fin se apruebe un cuadro o sistema de precios internacionales, es evidente que se presentarán los desajustes de las ventajas comparativas en la producción.

Como nota final cabe mencionar que por información obtenida en un boletín,<sup>68</sup> se tuvo conocimiento de que el COMECON celebró su Reunión xxxvii en Praga, durante junio de 1973, en el que hace mención a un programa complejo que pone a prueba el sistema de planificación socialista y la posibilidad de llevar a cabo los procesos de integración dentro de los países *dirigistas*; lo anterior tiene particular significación, se afirma, porque las naciones afiliadas a la Declaración de Moscú, están preparando en el momento actual los planes generales para el periodo 1976-1980 y otros más específicos, y de plazos mayores. Una

<sup>66</sup> R. M. Bird, *op. cit.*, pág. 648.

<sup>67</sup> Citado por Bird.

<sup>68</sup> *Correspondencia de Política Exterior*, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Democrática Alemana, Berlín, 26 de junio de 1973.

de las cuestiones que más preocupan al COMECON, es el que se refiere a combustibles y energía, por lo que en la citada reunión se estudiaron medidas para realizar proyectos conjuntos en la producción de equipos para centrales de energía nuclear, así como para invertir, en forma mancomunada, en el territorio de la Unión Soviética para obtener adecuados abastecimientos de gas y petróleo, provenientes de la nación señalada.

También se tomó el acuerdo de aumentar la eficacia que se obtiene de la especialización y de la cooperación internacional socialista, en el campo de la construcción de maquinaria y de la industria ligera, poniéndose especial énfasis en esta última, por el impacto que tiene en la elevación del nivel de vida de la población, una de las metas más importantes de la Reunión xxvii. Como último punto, fue aprobado un programa a largo plazo que prevé la cooperación en materia de la protección del medio ambiente. "Del balance positivo que la Reunión (del COMECON), pudo hacer en el tercer y decisivo año del plan quinquenal, se desprende claramente que la integración económica socialista coincide plenamente con los intereses de todos los países de la comunidad socialista".

#### *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*

Al discutir el *efecto-propagación* como una de las dos fuerzas que proyectan el desarrollo (con el efecto *polarización*), se mencionaba que propendía a incrementar la interdependencia del grupo de naciones que formaban una unión económica y que esta interdependencia podía conducir a una mayor tensión entre los países miembros, si existían diferencias en su nivel económico, ya que tendrían que alcanzar un alto grado de cohesión social y política, indispensable para ayudar substancialmente a los países pobres. Este problema se vuelve mucho más grave, si se proyecta sobre las uniones económicas de naciones de escaso crecimiento o en vías de desarrollo, que, además, encuentran graves dificultades para la mitigación de las diferencias entre sí, aunque éstas no tengan gran importancia.

Existe evidencia, por otra parte, de que las uniones de países subdesarrollados requieren de políticas sofisticadas y de gran entendimiento respecto a sus problemas, pero su propia pobreza hace proverbial la imposibilidad de llegar a obtener estas altas metas de funcionamiento. Si las uniones de naciones pobres desean tener éxito, dice un autor, requerirán de substancial ayuda, asistencia y comprensión de afuera, así como de mucho de esto último de adentro, para no hacer mención de un efectivo y muy sutil liderazgo y dirección; y aun así las perspectivas de éxito no son halagüeñas.

El autor Michael Kaser<sup>69</sup> señala que un esquema de integración puede concebirse ya sea como una ampliación de un sistema nacional para la asignación de recursos en un plano internacional, o como el agregado de metas extranacionales a los objetivos nacionales para tal asignación, y que se pueden promover ambos propósitos, es decir, convirtiendo en un sistema económico internacional uno nacional y ampliando las perspectivas de la asignación en un país; en otras palabras, se trata de dos objetivos que son consustanciales para cualquier unión económica: el primero se refiere a la integración de naciones para ampliar su cooperación económica en todos sentidos, con resultados benéficos para los participantes, siendo el segundo propósito la aceleración del progreso técnico y económico de los países miembros y la elevación del nivel de industrialización en las naciones de menor desarrollo.

Dentro de este cuadro de ideas y las que se han esbozado a lo largo de este capítulo, se entra a un terreno que es fundamentalmente diferente al de las uniones económicas ya estudiadas, formadas por naciones desarrolladas, cuya problemática, en un sentido o en otro, se dirige más a la eliminación de escollos, bastante elevados por cierto, que se dan en toda nueva formación, en todo nuevo proceso que proyecta el hombre, pero que en última instancia no son dificultades de estructura, intrínsecas, como es el caso de las agrupaciones que serán consideradas a continuación. No es pues mera casualidad, que la que se estudia en primer término, la ALALC, y el Mercado Común Centroamericano después, estén pasando por un mal momento, y que la que se analizará al final, el Mercado Común del Este Africano, presente resquebrajaduras serias; seguramente una respuesta puede encontrarse en lo dicho por Gunnar Myrdal:<sup>70</sup>

la integración económica internacional, como la integración nacional, constituye en su base, un mucho más amplio problema que el intercambio comercial o aun que la economía. Ella determina problemas de cohesión social y de solidaridad internacional práctica, y la construcción de una maquinaria para llevar a cabo acuerdos intergubernamentales y ajustes políticos de gran envergadura.

Ha sido señalado por una variedad de autores, y resulta de fácil comprobación, que en la literatura acerca de la ALALC, existe muy poco interés en la problemática derivada de la armonización fiscal; esto, de hecho, se debe a varios factores, siendo el más importante, el que otras

<sup>69</sup> *Op. cit.*, pág. 16.

<sup>70</sup> G. Myrdal, *An International Economy*, London, 1956.

graves cuestiones preocupan más a los que tratan de la Asociación derivada del Tratado de Montevideo, como son el desigual crecimiento de los países miembros, sus problemas de balanza de pagos —frecuentes devaluaciones—, y la inflación permanente. También han sido considerados como elementos que desvían la atención de las cuestiones fiscales, la poca importancia por los grupos humanos de las naciones signatarias, en contraste con el que se ha manifestado en la Comunidad Económica Europea, o aun en el Mercado Común Centroamericano, este último con características más similares; y obviamente, la atención se centra en los derechos aduaneros, que por ser el paso primario en cualquier arreglo para incrementar el intercambio entre países, no forma parte medular del pensamiento en materia de integración, pero que puede significar, si el acento se pone en este tipo de cuestiones —como sucede en la EFTA— una indicación muy clara de que los países de la ALALC no desean, no prevén, o no consideran factible una integración cabal de sus economías.

Lo anterior es evidente, pues los países miembros de la ALALC se han reservado el derecho de mantener los sistemas tributarios, que ellos consideren sirvan más a las metas nacionales de crecimiento, en relación tanto con los participantes como con las naciones de afuera, así como tener tarifas arancelarias hacia terceros países, independientes uno de otro, con la salvedad, obvia, del margen de preferencias para los productos negociados dentro de la ALALC.

En los primeros años de existencia del Tratado de Montevideo, el énfasis fue puesto, con toda lógica, en la creación de un área de libre comercio, implicando atención preferencial a la eliminación de derechos y tarifas para el comercio intrazonal, sin la existencia de una tarifa externa común; agregado a este intrincado problema, las preocupaciones de los expertos se dirigían hacia el desarrollo económico equilibrado de la Asociación, al control y dirección de la inversión —tanto de los países de la zona como de fuera de ella—, al intercambio con productos agrícolas, hacia las naciones de menor desarrollo y su efecto en la integración, al crecimiento industrial, las cuestiones financieras y monetarias y al grave problema del transporte.

Por ejemplo, en el articulado de la ALALC no existen estipulaciones que permitan prever una coordinación de las concesiones fiscales de cada país, para atraer inversión —zonal y de terceras naciones—, ya que desde la iniciación de las negociaciones, este tema constituyó uno de los desacuerdos más serios, pues el temor de que se distorsionara la asignación de la inversión y los graves efectos que podría causar en el crecimiento de los países miembros, impidió que se tomaran algunas

medidas para la armonización de este amplio arcoiris, de leyes nacionales de estímulos a la inversión foránea.

En relación con estos problemas, puede señalarse la aprehensión manifestada tanto por empresarios como por gobiernos del área, en conexión con las dificultades que las firmas de la ALALC pueden encontrar al expandirse, para hacer frente a una mucho mayor demanda, ya que careciendo de experiencia, cualquier empresa extranjera que penetrara en la zona, dado su mayor grado de eficiencia y conocimientos, podría aplicar técnicas que desalojaran del mercado a los productores latino-americanos, antes que éstos se adaptaran a las nuevas circunstancias; esto se considera un argumento importante tanto para impedir armonización tributaria, como para forjar un mayor grado de integración entre los signatarios del Tratado de Montevideo.

Dentro de la misma proyección, en las diversas conferencias de la ALALC se ha manifestado que las diferencias de los niveles de desarrollo entre los tres grandes —Argentina, Brasil y México— y los otros seis, puede agudizarse si no se interviene en forma deliberada en la dirección de la inversión. Considerando que el mercado de los países de menor desarrollo no es lo suficientemente amplio para el establecimiento de ciertas industrias y aun para el crecimiento de otras, se les debe otorgar el derecho a tratamientos especiales, entre los cuales se encuentran condiciones favorables para las complementaciones y ejercer discriminaciones dentro de la zona, como se señala específicamente en el artículo 32 del Tratado de Montevideo.

Otro aspecto que tiene primacía sobre la armonización tributaria, es el del transporte. Entre las muchas cosas que cuestionan la posibilidad de integración en América Latina, ocupa un lugar destacado el de las comunicaciones y dentro de éstas, el traslado de mercaderías, ya sea porque no existen los medios, porque donde los hay, el costo es alto, y como se trata de porteadores fuera del área, los servicios o no son frecuentes o se realizan en forma irregular; esta situación se hace más seria porque los países miembros gravan a los transportes y a la carga transportada, con diferentes impuestos y a diferentes tasas: he aquí un caso específico de armonización tributaria.

La inflación y las devaluaciones forman una mancuerna que delimita los niveles de armonización, e inclusive, de integración, tanto por sus efectos generales en el proceso económico de un país, como por los que producen en la industria, en el comercio, en la inversión; al distorsionar las variables económicas lesionan todas las medidas, las previsiones y, desde luego, los acuerdos que determinan la competencia, las utilidades, la inversión y los demás aspectos que son fundamentales para la crea-

ción de una zona de libre comercio. No es, pues, absurdo que tales problemas sean anteriores en tiempo e importancia a los que se derivan de la armonización fiscal.

Por lo que se refiere a la liberación del intercambio, meta primordial de una zona de libre comercio, su perfeccionamiento tendrá lugar en un periodo no superior a doce años, durante el cual las *partes contratantes* eliminarán los derechos aduaneros, y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, para la parte esencial de su comercio recíproco; durante dicho periodo, se llevarán a cabo negociaciones anuales de las que saldrán las listas nacionales con las reducciones en derechos y otras restricciones, que cada parte contratante concede a los demás países miembros, y una lista común, con la relación de productos cuyos gravámenes de entrada se comprometen, por decisión colectiva, a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal, en el periodo señalado en el artículo 2 (doce años). El Tratado de Montevideo obliga, además, a que todo producto negociado no pueda ser gravado por otros medios o medidas indirectas —impuestos internos por ejemplo—, ni a sufrir rebajas en los derechos que permita importar un bien o una mercadería de países fuera del área, es decir, que reduzcan el margen de preferencias otorgado a los participantes (artículo 48 del Tratado).

El artículo 15 del Tratado señala la obligación, con el propósito de facilitar la creciente integración y complementariedad de sus economías, de armonizar sus regímenes de importación y exportación en lo que es el único intento o referencia, según la autora M. Hamilton,<sup>71</sup> a los posibles problemas que pudiera presentar la exportación, para asegurar condiciones equitativas de competencia. Con la posible excepción de Argentina y Chile, en los demás miembros de la ALALC existen derechos de exportación, cuya finalidad es evidentemente la de otorgar ingresos fiscales a los países que los usan; aunque no existe mayor explicación ni referencia a este aspecto en el cuerpo del Tratado, se presume que la ALALC no desea impedir a los países miembros la posibilidad de obtener ingresos gravando a sus exportadores.

Sin embargo, la autora citada menciona el Proyecto de Santiago<sup>72</sup> en el que se consideraba relevante que para la creación de una zona de libre comercio deberían ser reducidos y eventualmente eliminados tanto los derechos de importación como los de exportación. Argentina se pronun-

<sup>71</sup> M. Hamilton Gillim, "Some Fiscal Aspects of the Latin American Free Trade Association", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

<sup>72</sup> Proyecto de acuerdo de una zona de libre comercio en la parte meridional de América Latina, abril de 1959 (incluye a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

ció en este mismo sentido, en la Primera Conferencia de la ALALC, señalando que si se realizaban sacrificios para ampliar el mercado, éstos deberían abarcar también a los ingresos por exportaciones, sobre todo de productos que podían ser usados como materias primas por fabricantes de la zona. Pero el criterio no prevaleció, pues mientras los derechos de importación afectan al consumidor, los de exportación de materias primas, por el mismo precio internacional de los mismos, solamente tendrán impacto en el país que los produce. Por otra parte, este asunto de los derechos de exportación, merece mayor atención, pues su efecto sobre una asociación de libre comercio es indudable.

Aunque como ya se señalara, en sus primeros años la ALALC no prestó atención a los problemas de la armonización tributaria, por razones obvias, que por cierto parecen subsistir hasta la fecha, a partir de 1964 en que la compilación de leyes sobre tratamiento a las inversiones privadas extranjeras y sugerencias para la aplicación de una política común, fue hecha por un comité *ad hoc* de la propia ALALC, se abrió el debate sobre dicha materia, en que se consideraron aspectos tan importantes como son los incentivos fiscales, la depreciación acelerada y la doble imposición. Los resultados para la armonización fiscal no se hicieron esperar, pues en ese año de 1964, en la reunión anual, se inició el examen de los aspectos fiscales de la zona de libre comercio y se aprobó la realización de un estudio como parte de programa de trabajo del Comité Ejecutivo Permanente, durante 1965.<sup>73</sup> El Comité tiene a su cargo, entre otras cosas, examinar los efectos de impuestos diferentes a los que gravan el comercio exterior sobre la integración del sector industrial; determinar si algunos gravámenes internos discriminan contra las importaciones de los países miembros; considerar las devoluciones arancelarias (*drawbacks*), los subsidios y las devoluciones (*rebates*) de los tributos internos, e incluir los problemas fiscales en los estudios sobre la agricultura y la industria.

Una buena parte del Tratado de Montevideo se refiere a la reducción de tarifas arancelarias y a la complementación de las economías de los países miembros; en la medida que se obtengan éxitos en estas dos tareas esenciales, es evidente que otras metas de más alto nivel harán su aparición y con ellas, la necesidad de coordinar las economías públicas de las naciones participantes, y naturalmente, el problema siempre complejo de la armonización fiscal. En el Tratado mismo que dio vida a la ALALC, ya se encuentran referencias explícitas al problema mencio-

<sup>73</sup> Programa anual de trabajos del Comité Ejecutivo Permanente para el año de 1965. Resolución 110, diciembre de 1964.

nado; el capítulo v, en sus artículos 21 y 22, hace mención específica a los tributos internos, que no pueden ser otros que los indirectos, pues se refieren a productos y se obliga a las partes contratantes a darles un tratamiento no menos favorable que a los similares nacionales y a no emplear dichos gravámenes para anular o reducir ventajas obtenidas para las citadas mercaderías, en el curso de las negociaciones.

En el artículo 18 del Tratado, se determina el trato de nación más favorecida que se otorga al comercio exterior —importación y exportación— de los países miembros, mientras que en el artículo 20 se hace referencia al capital, requiriendo a las partes contratantes a dar un trato no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país.

El artículo 51, al otorgar libertad de tránsito dentro de la zona a los productos importados o exportados por una nación participante, elimina otro escollo para la formación de una área de libre comercio, mientras que el artículo 52, al señalar que ninguna parte contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que distorsionen las condiciones normales de competencia elimina como tales a “la exoneración en favor de un producto exportado de los derechos o impuestos que graven el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos (*draw-back*)”.

Toda zona de libre comercio, para evitar la desviación del mismo, tiene que identificar el origen de los productos, sobre todo —como es el caso—, cuando cada país miembro conserva sus gravámenes aplicados al intercambio con el resto del mundo; esto, que ha sido considerado con todo cuidado por la EFTA, lo es también por la ALALC en el artículo 49 del Tratado de Montevideo, que especifica la fijación de criterios para la determinación del origen de las mercancías.

Un aspecto digno de mención es la reducción de ingresos gubernamentales que implicó la formación de la ALALC, que si bien no tiene mucha importancia porque inicialmente es escaso el comercio intrazonal, la tendrá en la medida que la zona se vaya integrando, y como se trata de países que no pueden darse el lujo de perder fuentes de recursos para el Estado, tanto por lo bajo de éstas, como por el incremento de la acción del gobierno en naciones en vías de desarrollo, se debe considerar como de importancia fundamental el aumento de los arbitrios gubernamentales, que en este caso y para no lesionar la existencia misma de la Asociación, se deben obtener de su tributación directa, especialmente de los del tipo de impuestos al ingreso personal y similares: gravámenes a la renta de corporaciones y a la renta patrimonial.

Esto se dice muy fácilmente, pero para su realización parece existir un abismo insalvable, sobre todo en países en crecimiento; sin embargo, puede encontrarse un ejemplo de primera mano, tomado de la Comunidad Económica Europea, que ha obligado a Italia, a pesar de la oposición de intereses nacionales muy poderosos, a realizar una verdadera y profunda reforma fiscal, determinada por la presión de la armonización que lleva a cabo el Mercado Común Europeo.

Lo anterior no es totalmente nuevo para la ALALC, pues varios autores mencionan que los empresarios de la Asociación ya dan muestras de inquietud en relación a los pagos de seguridad social y su efecto en los costos de producción; la discusión la han iniciado uruguayos y chilenos argumentando que sus respectivas leyes de seguridad los obligan a otorgar prestaciones que los ponen en desventaja para competir con los productos de otros países miembros, aun en sus propios mercados. La presencia de la armonización resulta determinante para éste y otros problemas fiscales de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

#### *El Mercado Común Centroamericano*

Las posibilidades para la creación de un mercado común, con los cinco países que forman Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) son sumamente favorables, si se consideran antecedentes históricos, geográficos, sociales, y aún económicos y políticos; el hecho evidente es que después de un principio exitoso, el estancamiento que ha tenido lugar y que es atribuible a variados factores, casi han destruido al Mercado Común Centroamericano. Así como con referencia a la ALALC se señalaron los requerimientos de ayuda, comprensión y asistencia tanto externa como interna, tal vez se deba hablar en el caso del MCC, de la necesidad de estadistas, líderes y gobernantes capaces y objetivos, cuya existencia en naciones en vías de crecimiento —y aun en otras— no necesariamente puede darse por sentada, como no lo son las instituciones políticas y económicas y menos la organización social de dichos países pobres.

Se debe considerar como base fundamental del MCC la constitución del Comité Centroamericano de Cooperación Económica, en 1952, que estaba formado por los cinco ministros de Economía y que durante sus seis años de funcionamiento adoptó 83 resoluciones que con toda lógica pueden aceptarse como trabajos muy importantes para la integración, ya que la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, que se realizó en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958, fue un mero reconocimiento formal de las bases que se construyeron durante el tiempo citado. Con lo anterior se pone de manifiesto

una de las diferencias con respecto a las uniones económicas ya estudiadas y que estriba en que para el Mercomún Centroamericano no existe un solo documento básico como lo son el Tratado de Roma, la Convención de Estocolmo, el Tratado de Montevideo o aun la Declaración de Moscú, sino una variedad de instrumentos y acuerdos por medio de los cuales se proyecta la integración en el Mercado Común Centroamericano.

En realidad, el Tratado Multilateral constituye un documento parcial, puesto que el más general e importante —jerárquicamente— de los acuerdos se suscribió en Managua, el 13 de diciembre de 1960, y es el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Tomando en cuenta que la integración se ha ido construyendo sobre la base de varios convenios, acuerdos y tratados y que los aspectos fiscales se incluyen en ellos proyectando diversas medidas, se hará una relación sucinta de los más trascendentales, especificando algunas peculiaridades de su contenido.

1. *Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica*, que entró en vigor en 1959 para los cinco países, con el propósito, a corto plazo, de establecer una zona de libre comercio para una lista de aproximadamente 200 artículos; promover a largo plazo un mercado común y señalar medidas específicas en materia fiscal, afectando derechos de importación y exportación; gravámenes indirectos internos; impuestos directos; tributos locales e incentivos fiscales, así como subsidios de varios tipos.

2. *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, efectivo a partir de 1961, momento en el cual se constituyó el documento más importante, jerárquicamente hablando, de los instrumentos del Mercomún Centroamericano, que tiene como propósito fundamental promover en el menor tiempo posible un mercado común, tomando en consideración todas las medidas fiscales que se previeron en el Tratado Multilateral.

3. *Convenio Sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*, suscrito en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958 y que fuera complementado con un *Protocolo al Convenio*, firmado, a su vez, en San Salvador el 29 de enero de 1963, con metas que comprenden un sistema especial de protección arancelaria para industrias productoras de artículos de vidrio, envases, herramientas de mano, machetes y focos eléctricos; también tendrán derecho a tratamiento especial las que sean declaradas industrias de integración, como lo son las de sosa cáustica y de insecticidas clorados, así como las que fabrican llantas y cámaras de hule.

4. *Convenio Centroamericano Sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación*, que con el complementario Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana, fueron suscritos el 10. de septiembre de 1959, en San José, teniendo como propósitos la inmediata adopción de una tarifa arancelaria uniforme para una primera lista de artículos y una igualación progresiva de derechos para las mercaderías especificadas en una segunda lista, así como —en el Protocolo— el uso de una tarifa preferencial de 20% sobre importaciones de productos centroamericanos.

Al ponerse en vigor el Tratado General en 1961, reemplazó su régimen de zona libre al Convenio y al Protocolo, con la excepción de Nicaragua y El Salvador.

5. *Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica*, que fuera firmado en Managua el 13 de diciembre de 1960 y cuya meta es la promoción de la integración y el desarrollo equilibrado por medio del financiamiento de la inversión.

6. *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial*, suscrito en San José el 31 de julio de 1962, no ha funcionado (según información de Gillim),<sup>74</sup> y tiene el propósito de hacer que los incentivos fiscales, que otorgan los países involucrados a la industria manufacturera, sean similares.

Como ya ha sido citado en estas páginas, el aspecto primordial que fundamenta la formación de los mercados comunes y de las zonas de libre comercio, y naturalmente también del Mercado Común Centroamericano, es el que se refiere a la modificación que sufren los sistemas nacionales de gravación al comercio exterior; esta transformación, que por cierto es con mucho la más importante en el MCC, no es vista con mucho interés por la teoría de la economía pública que, por razones que no viene al caso mencionar, deja su tratamiento en manos de la economía internacional, situación que algunos tratadistas no consideran adecuada, y mucho menos para Centroamérica, donde los derechos a la importación significan, cuando menos, el 50% de las entradas tributarias que perciben los gobiernos.

Sin embargo, a partir de la aceptación por los cinco del Tratado General, cerca de un 95% de los bienes producidos localmente fueron objeto de comercio libre, siendo el resto considerado, según Guillim,<sup>75</sup> en 10 acuerdos bilaterales entre los países miembros que los liberarían

<sup>74</sup> M. Hamilton Gillim, "The Fiscal Aspects of the Central American Common Markets", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, pág. 508.

de pagar derechos en un plazo fijado a no muy largo tiempo; existe un grupo de bienes o productos, los que se producen en la región —como arroz, maíz y harina—, y los que son objeto de monopolios gubernamentales o acuerdos internacionales —ejemplificado en el café, azúcar, bebidas alcohólicas y algodón—, que presuponen un compás de espera en la generalización del acuerdo sobre el comercio intrazonal. El otro lado de la medalla, constituido por la tarifa común a las importaciones de terceros países, presenta un logro importante por el número de productos —aunque no por su valor— pues se controlan 1 213 bienes o mercaderías, quedando únicamente un 5% por determinar; las alzas en los aranceles son de significación y la igualación abarca a casi todos los bienes de capital, productos de consumo perecedero y materiales de construcción. Como en el caso de los productos o bienes de difícil inclusión en el comercio libre intrazonal, el número reducido de mercaderías que se resiste a la igualación de una tarifa uniforme, representa el 30% del valor de las importaciones totales del Mercomún, así como una parte importante de los ingresos gubernamentales: cerca de 30% en Nicaragua y Costa Rica, 38% para Honduras, y más de 40% en El Salvador y Guatemala.

Si se recuerda lo dicho con respecto a la ALALC, en relación a que dichos países no están en condiciones de que sus gobiernos pierdan ingresos, con referencia al Mercomún esta cuestión ejerce mayor presión, se magnifica, por lo que los acuerdos en materia de libre comercio —5%—, y los que se refieren a una tarifa uniforme —también 5%—, al tomar en cuenta tanto el aspecto fiscal puro —ingresos—, como la necesidad de medidas protectoras, tendrán que considerar esta parte con cautela, pero de ninguna manera deberán detener el impulso integracionista.

El tratamiento otorgado a los derechos a la importación, no se ha reflejado en los que se cobran a las exportaciones, otro renglón importante del Mercado Común Centroamericano; considerando que los cinco países miembros poseen derechos de exportación y que éstos constituyen una parte nada despreciable de los ingresos gubernamentales, no deja de ser peculiar el que la formación del mercado común en nada se haya reflejado con respecto a los susodichos derechos de exportación, ya que los mismos son cobrados a las mercancías —principalmente café, cacao, azúcar y plátano— que son objeto de comercio intrazonal, y por lo que respecta a terceros países, cada uno de los miembros del Mercomún se encuentra en libertad para señalar el tipo y el monto de los derechos de exportación.

Aunque parece ser que el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, no ha funcionado, su existencia ha sido calificada por varios tratadistas como una contribución al desarrollo de la armonización fiscal, ya que su importancia para el logro de los fines de la integración es difícil de exagerar, sobre todo para las uniones económicas de países subdesarrollados; el *artículo 1* del Convenio señala que su propósito es “establecer un régimen centroamericano uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial, de acuerdo con las necesidades de la integración y del desarrollo equilibrado de Centroamérica”.

Para tener derecho a las franquicias que otorga el Convenio, las empresas industriales deben utilizar procesos de fabricación modernos, producir artículos que sean necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades básicas de la población, sustituir importaciones o aumentar el volumen de exportaciones, y que en general, aumenten el empleo de los recursos naturales, humanos o de capital de Centroamérica (artículo 4).

El Convenio, que posee trece capítulos con 47 artículos, otorga preferencia en las compras gubernamentales, a dichas empresas centroamericanas integradas; sin embargo, es de notarse la ausencia de una mención directa, con respecto al trato que se dará al capital de la zona o a provenientes de terceros países, como en realidad se hace en el Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, en cuyos artículos 13 y 21 se determina con toda precisión el porcentaje de capital centroamericano y extranjero que debe concurrir para la formación de las empresas que allí se señalan. Parece ser que como en la ALALC —aunque probablemente en menor escala—, este problema de la inversión extranjera sigue perturbando a las naciones de América Latina, las cuales en determinada situación no encuentran un punto de referencia que les permita ponerse de acuerdo sobre un tratamiento específico.

Ya ha sido mencionado en repetidas ocasiones que la eliminación de los derechos aduanales, y aun la existencia de una tarifa externa uniforme, no son suficientes para la liberación comercial que se pretende en toda unión económica, pues ambas medidas pueden ser substituidas —y a veces hasta con ventaja— por la existencia de una tributación indirecta interna; aunque tanto el Tratado General como el Multilateral, artículos vi y ix respectivamente, reconocen lo arriba señalado, no se han tomado las medidas conducentes, ni se han dado los pasos necesarios, como en otros casos, para iniciar los trabajos de armonización dirigidos a este tipo de impuestos. Por lo que respecta a los principios

jurisdiccionales, por inferencia indirecta, que consiste en la autorización expresa de devolución de gravámenes a la exportación de ciertos productos y de la subsiguiente gravación de dichos productos en el país importador, se dice que existe clara sujeción al principio de destinación.

Otro aspecto que un autor señala como una contribución al desarrollo de la armonización fiscal, se refiere a impuestos municipales, que parece ser la única referencia en cualquiera de los tratados existentes que dan vida a las uniones económicas. Por lo que respecta al Mercomún Centroamericano existe mención directa en, por lo menos, el cuerpo de tres de los acuerdos, siendo el más importante el artículo III del Tratado General que dice que "todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y la exportación, o que se cobren en razón de ellas, ya sean nacionales, *municipales* o de otro orden". Otras referencias se encuentran en el artículo XV del propio Tratado General y en el artículo 3 del Convenio sobre Incentivos Fiscales.

El Tratado Multilateral, en sus artículos XVII y XXIII, otorga el tratamiento de nacional al capital y a los ciudadanos del Mercomún, en cualquiera de los países que lo forman, con lo que se dan los pasos necesarios para que la unión económica alcance el nivel de un mercado común. Sin embargo, esta movilidad de los factores de la producción, debería tener como base la armonización de los impuestos que los gravan, que son los directos y que fuera de menciones esporádicas en algunos de los instrumentos del MCC, no existen, como en el caso de la imposición indirecta, estipulaciones específicas que hagan pensar en la armonización de los citados tributos, esencialmente al ingreso personal y al de las corporaciones.

El problema de los productos agrícolas, que tantas dificultades ha significado para la Comunidad Económica Europea, y que tampoco ha sido resuelto por las otras uniones económicas, ya fue enfocado por las autoridades del Mercomún Centroamericano y aunque las resoluciones pueden no estar a la vista, el hecho de que hayan merecido consideración y estudio, es muy significativo; en Guatemala, en febrero de 1964, se reunieron por primera vez los cinco ministros de Agricultura, que aprobaron la elaboración de un programa coordinado sobre las cuestiones agrícolas, incluyendo precios de garantía para la adquisición de granos, y facilidades para la creación de un sistema regional de almacenamiento.

El Banco Centroamericano de Integración Económica es otro de los instrumentos creados por el MCC y que ha contribuido claramente al realizar sus funciones, a cumplir con lo que le señala el Estatuto que lo constituyó, promover la integración económica y el desarrollo equili-

brado de los países miembros; la autora Gillim<sup>76</sup> señala que como institución internacional, el Banco ha obtenido recursos que ha puesto a disposición de los países miembros, que éstos por sí solos no hubieran obtenido, pero que además, las inversiones realizadas con dichos fondos, tan importantes para el crecimiento económico, tampoco se hubieran canalizado tan adecuadamente si quedan en manos de cada uno de los gobiernos de la zona.

De acuerdo con su artículo 7, el Banco está facultado para realizar todo tipo de operaciones de crédito, que faciliten el objetivo —u objetivos— para el cual fue creado; así, en su *inciso b* se señala que puede efectuar préstamos a plazo mediano y largo; en el *d*, intervenir en la emisión y colocación de toda clase de títulos —y adquirirlos—, llegado el caso; el *inciso e* le otorga el derecho de obtener empréstitos de todos tipos y la *fracción g* del propio ordenamiento, le permite garantizar préstamos hechos al sector privado y público centroamericano, por instituciones de dentro y fuera del área. Los fondos del Banco provienen de las contribuciones suscritas por los países miembros, y del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, por medio de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), y de préstamos otorgados por la Agencia citada, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y por bancos particulares, generalmente de Estados Unidos.

Como ya se señaló en la sección respectiva y se ha comentado en relación al Mercado Común Europeo, la parte de la economía pública que se refiere a los gastos gubernamentales tampoco ha recibido mayor consideración del Mercado Común Centroamericano; en realidad desde el punto de vista específico, no se menciona en los diversos acuerdos, convenios y tratados, la problemática que se deriva de la no-armonización de los gastos públicos, más bien se citan organismos operativos y los egresos que su funcionamiento determina: la prohibición de subsidios por sus efectos perturbadores en el comercio intrazonal; la operación del Banco Centroamericano de Integración Económica a los efectos de asignación de inversiones para lograr un desarrollo equilibrado; la preferencia de los sectores gubernamentales para compras de productos centroamericanos, y los programas de precios de garantía a productos agrícolas y facilidades de almacenaje de los mismos.

La autora varias veces citada, Marion Hamilton Gillim, considera que el aspecto más impresionante del Mercado Común Centroamericano, es su reconocimiento de la importancia del problema fiscal para la integración internacional. Además, en dos aspectos su contribución ha sido

<sup>76</sup> *Op. cit.*, pág. 521.

esencial: la armonización de incentivos fiscales, y los problemas derivados de los impuestos locales (municipales), en dicha integración.

El otro aspecto que puede destacarse es, que debido a la no-armonización de los impuestos directos e indirectos, se está ejerciendo presión sobre las estructuras tributarias de cada uno de los países —como en el caso de Italia— con el fin de que las reformas a realizarse tengan la profundidad y alcance para efectos internos, así como que proyecten, de una vez por todas, las metas económicas regionales.

### *El Mercado Común del Este Africano*

La más antigua de las uniones económicas la constituye el Mercado Común del Este Africano —su denominación en inglés es East African Common Services Organization—, que reúne a Kenia, Uganda y Tanganyika,<sup>77</sup> bajo un sistema que se desarrolló durante el mandato inglés y que ha continuado operando con la dirección de los tres países ya independientes. Las instituciones que se han creado y las funciones que realizan, así como el alto grado de armonización tributaria —que hace pensar en la existencia de una unión impositiva— hacen de este Mercado Común del Este Africano el organismo que ha llegado a un más alto grado de integración. Due y Robson,<sup>78</sup> al estudiar esta unión económica, la señalan como un ejemplo muy importante para los países en vías de desarrollo, no solamente por los niveles alcanzados, sino como una valiosa experiencia por el cúmulo de dificultades y tensiones que han tenido que vencer, y por las medidas que han adoptado en dichos graves momentos, que han servido para mantener con vida al citado *mercado africano*.

Como en el caso del Mercado Común Centroamericano, y tal vez en mayor medida que él, la unión económica que se estudia no posee un documento formal que le sirva como base, sino que su estructura se fundamenta en la aceptación y el apoyo que le otorgan, cada uno de los tres países que lo integran. Sin embargo, el Mercado Común estuvo a punto de deshacerse y fue necesario toda la buena voluntad y notables esfuerzos, que dieron como resultado el Convenio de Kampala, firmado en abril de 1964, por el que la Organización de Servicios Comunes del Este

<sup>77</sup> Tanganyika y Zanzíbar se unieron en un solo gobierno, primero con el nombre de República de Tanganyika y Zanzíbar, y en octubre 29 de 1964 tomó el nombre de República Unida de Tanzania. Según señalan Due y Robson, en esa fecha Zanzíbar no pertenecía al Mercado Común.

<sup>78</sup> J. F. Due and P. Robson, "Tax Harmonization in the East African Common Market", en *Fiscal Harmonization in Common Markets*.

Africano —EACSO, siglas en inglés— continuó funcionando ya con un acuerdo escrito.

La historia de la Organización de Servicios Comunes principia en 1917, con el establecimiento de un mercado común entre Kenia y Uganda, agregándose un poco más tarde Tanganyika. En 1922, los tres países aceptaron una tarifa externa común, y el año siguiente eliminaron entre ellos totalmente los derechos aduanales; a partir de 1927 empezaron a circular en toda el área libremente, los artículos y productos de importación. Con la instauración de la unión económica en 1917, se inició también la administración conjunta —Kenia y Uganda— de las tarifas de importación, afiliándose mucho más tarde —1947— Tanganyika. Debe recordarse que todo este proceso y los actos que le siguieron, fueron hechos bajos el mandato y la inspiración británica y reflejaban, como acertadamente lo señalan Due y Robson, la política de la oficina colonial británica, tamizada por los funcionarios ingleses residentes en los tres países y en muy alto grado, por la opinión y los intereses de los *colonizadores* europeos; afortunadamente, los grupos políticos que promovieron la independencia de estas naciones, encontraron en el EACSO condiciones francamente apropiadas para su desarrollo económico, y con ligeras modificaciones, éste continuó funcionando.

Todavía bajo la égida inglesa, en 1948, nacieron dos instituciones: una de carácter legislativo, la otra un cuerpo ejecutivo del más alto nivel; esta última, la Alta Comisión de África del Este, estaba compuesta por los tres gobernadores británicos de los tres territorios, mientras que la otra, la Asamblea General Legislativa, la formaban los cuerpos legislativos, ya funcionando entonces, de los tres países. La Asamblea Central Legislativa determinó la política en materias tan importantes como son aduanas, tributos selectivos a las ventas, sistemas de los impuestos al ingreso o sobre la renta y otras cuestiones de este tipo, estando la Alta Comisión encargada de la organización administrativa de las comunidades. En vísperas de la independencia de Tanganyika —1961—, y ya a punto de obtenerla Uganda —1962— y Kenia, un año después, ambos cuerpos se modificaron aunque no substancialmente, pues la Asamblea Central Legislativa conservó su denominación y sus miembros, en mayor número ahora, son electos en forma directa por las legislaturas de las tres naciones interesadas. Están organizados en cinco comités ministeriales: Finanzas, Industria y Comercio, Trabajo, Comunicaciones y Servicio Social e Investigación, con autoridad para tomar decisiones en las materias a que se refieren los mencionados comités, solamente que estas medidas para ser ejecutadas tienen que ser aprobadas por unanimidad; la Alta Comisión es ahora la Organización de Servicios Comunes

del Este Africano, cuya autoridad administrativa más importante está constituida por los presidentes de Kenia y Tanzania y el primer ministro de Uganda, teniendo a su cargo las funciones ejecutivas un secretario general.

La armonización fiscal en materia de impuestos es completa para los mayores o más importantes, incluyendo derechos aduanales, gravámenes directos como son al ingreso personal y al ingreso de las corporaciones, y tributos indirectos, sobre todo selectivos a las ventas, pues no existe un sistema general de imposición a las transacciones comerciales.

Por lo que respecta al impuesto al ingreso personal, éste se usó primero en 1937, en Kenia, país que elaboró un sistema completo que incluía, entre otras cosas, una estructura administrativa que presentaba cierto grado de eficiencia; esto se hizo más notable cuando en 1939, al adoptar el citado gravamen Uganda, Tanganyika y Zanzízar, no sólo aceptaron la formulación general del gravamen sino también se acogieron a que su administración corriera a cargo del departamento respectivo —ampliado— de Kenia. En la actualidad continúa el Departamento del Impuesto sobre la Renta del Este Africano, jurisdicciónado a la Asamblea Central Legislativa que determina la estructura del gravamen, y aunque las tasas y las deducciones las establecen por separado cada uno de los gobiernos, en la realidad existe un acuerdo previo sobre las mismas. En lo que se refiere al ingreso de las corporaciones, se encuentra obligado a realizar dos tipos de pagos: 1) liquidación de 20% sobre dividendos, que en efecto se trata de un pago retenido sobre acciones, con el fin de eliminar la doble imposición; 2) liquidación de un 17.5% sobre el ingreso neto de las corporaciones que constituye un impuesto específico, ya que no se permite la deducción de los causantes individuales, del pago realizado.

Los impuestos selectivos a las ventas o exacciones, son los usuales en este tipo de gravación, siendo los artículos principales cerveza, vino, aguardiente, cerillos, azúcar (con tres tasas ligeramente diferentes), cigarrillos, tabaco, puros, refrescos embotellados y gasolina (que es considerado en realidad como un derecho aduanal). Tomando en cuenta la existencia de una sola tarifa externa, sin derechos internos y desde luego libre circulación de bienes foráneos y domésticos en la zona, los problemas que se derivan de esta situación son simples, más aún cuando se considera la existencia de derechos aduanales uniformes (con pequeñas desviaciones) y una estructura de tasas sin complicaciones; también en este caso, como en el del impuesto sobre la renta, las tasas son enunciadas en forma separada, en los mensajes presupuestales de cada nación, que además de realizarse al mismo tiempo, presupone un acuerdo previo.

Las fórmulas para determinar los ingresos para cada uno de los tres países, de lo que producen las aduanas y las exacciones, se basan, según Due y Robson, en lo siguiente:

1. Los derechos aduanales van a dar al país de destinación final.
2. Los ingresos de los tributos selectivos a las ventas pertenecen al país de destinación, y no donde se localiza la producción.
3. En las pocas instancias en que las tasas divergen, por lo que se refiere a las aduanas, la que se aplica es la del país de destinación, y con respecto a las exacciones la tasa que se cobra es la del país de origen, aunque el ingreso vaya a dar al país de destinación; estas exacciones —impuestos selectivos a las ventas—, son cobrados técnicamente sobre la producción y no sobre el consumo, constituyendo una excepción la del azúcar, sobre la cual el exceso de una más alta tasa no es transferido al país de destinación final.

Cuando se afirmó que la armonización fiscal se proyecta en la Organización de Servicios Comunes del Este Africano con grandes logros, como se ha demostrado, no se quiso señalar que abarca la totalidad de los gravámenes existentes en las tres naciones. En realidad existen tributos tanto directos como indirectos, exacciones, derechos de exportación, y lo que se ha dado en llamar *gravamen personal graduado*, en los cuales cada país se reserva completa libertad de acción, siendo además determinada su estructura y cobrados separadamente.

Las más importantes de las exacciones, según lista elaborada por Due y Robson, son las siguientes:

1. Licencias para vehículos con motores de combustión interna, con variaciones apreciables en cada uno de los países.
2. Impuesto a la adquisición de vehículos con motores, que se cobran en el momento de su registro a nombre del nuevo propietario. Esta exacción se aplica únicamente a unidades usadas en Kenia y Uganda; en Tanzania se aplica también a vehículos nuevos, variando sus tasas de acuerdo con su peso.
3. Impuestos del timbre sobre documentos varios.
4. Tributo sobre licencias ocupacionales.
5. *Cesses*, gravámenes locales a la producción, que recaen sobre las ventas de los agricultores a través de los mercados; se consideran importantes para Tanzania, en el sentido de su productividad. Kenia también los utiliza en alguna medida.
6. Impuesto a los servicios de hoteles y al uso de aeropuertos (salidas), creado a partir de 1964 por Tanzania.

Como en el caso de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, en donde tampoco se encuentran armonizados y constituyen una fuente importante de ingresos, los derechos de exportación son aplicados por cada uno de los miembros de la Organización de Servicios Comunes en forma independiente y administrados también separadamente; las entradas que se obtienen por este concepto han ido aumentando de nivel en los últimos años, y no se prevén —por lo menos a corto plazo— posibilidades de coordinación.

Con el de exportación, el gravamen personal graduado forma la pareja de impuestos más importantes de la estructura tributaria de los países del Este Africano, que no se encuentran armonizados. Como los anteriores, este tributo existe en los tres países, no es uniforme y no es colectado por una agencia común; se aplica a los mayores de edad del sexo masculino (en algunos casos, a las mujeres que obtienen ingresos), realizando una clasificación por tipos de ingreso, pagándose una suma fija, de acuerdo con el nivel que le corresponde en la clasificación mencionada, sin necesidad de llenar un formulario. La exención básica se refiere a individuos considerados como indigentes y en Tanzania a los ingresos menores de 3 500 pesos anuales. Con un sistema impositivo que presenta gravámenes tan modernos como los impuestos al ingreso personal y al de las corporaciones y una unión aduanera tan sofisticados, es difícil entender la existencia del llamado gravamen personal graduado, que más parece un tributo de capitación y que es usado —como lo son ciertos impuestos en países en vías de desarrollo— para obtener entradas fiscales, sin ser tomadas en cuenta las demás cuestiones que traen aparejadas consigo los gravámenes.

Siguiendo a los autores ya citados, Due y Robson,<sup>79</sup> los otros aspectos de la unión económica que forman los países del Este Africano, que dan una idea de lo avanzado de su grado de integración y que nada tiene que ver con cuestiones tributarias, se enumeran a continuación:

1. Movilidad casi absoluta del capital y la mano de obra: total en las posibilidades de inversión y con restricciones menores en los movimientos de trabajadores, que han sido de pequeña cuantía, sobre todo en Uganda que teme una verdadera invasión de Kenia, por su tasa de desempleo, y que es el país que ha creado un verdadero problema para las posibilidades de formar una confederación, por su deseo de restringir la inmigración de la mano de obra proveniente de los otros dos países.

2. La existencia de una moneda común para las tres naciones, con los agregados de Zanzíbar y Aden, cuya emisión es controlada por la

<sup>79</sup> *Op. cit.*, pág. 582.

Oficina Monetaria del Este Africano, formada por los países beneficiarios: esta situación ha llevado a tratar de formar un banco central, paso obviamente indispensable, pero que ha encontrado la oposición de Tanzania quien considera que tal institución le será más útil nacionalmente, para promover su propio desarrollo (en 1966 no se había producido ningún movimiento en uno u otro sentido).

3. Servicios comunes de comunicaciones y transportes: Ferrocarriles y Puertos del Este Africano, Líneas Aéreas del Este Africano y la Oficina Postal y de Telecomunicaciones del Este Africano, son las empresas encargadas de otorgar los servicios que sus nombres señalan y que mantienen un alto grado de autonomía administrativa, habiéndose financiado hasta la fecha con sus propios recursos, requiriendo a los gobiernos solamente para expansión y ampliación, y con resultados muy satisfactorios en lo general.

4. Servicios generales a la aviación civil, servicios meteorológicos, investigaciones médicas, agrícolas e industriales, promoción turística y otros.

La historia, los logros y el funcionamiento del Mercado Común del Este Africano, pudiera conducir a mirar con demasiado optimismo sus posibilidades futuras; en realidad, las barreras, los escollos y las interferencias son muchas, además de los problemas de carácter estructural que se relacionan con el subdesarrollo económico de los tres países, y para poner a la Organización de Servicios Comunes en una perspectiva real, se considerarán algunas de sus dificultades más serias.

En primer término, la Oficina Monetaria del Este Africano no ha sido llevada a su natural consecuencia, que es la constitución de un banco central, es decir, de un organismo idóneo para determinar, administrar y sacar el mayor provecho posible a la existencia de una moneda común y de todas las demás facilidades que la coordinación de los citados países, permite esperar; si como lo manifestó Tanzania y posteriormente Kenia y Uganda, la conveniencia nacional prevalece y se fundan tres bancos centrales, es casi seguro que a ello le siga la creación de tres monedas y con ellas, el paso hacia atrás que implicará el cierre de la Oficina Monetaria. Dentro de la misma problemática, se encuentra la inexistencia de una institución financiera cuyo propósito fundamental sea la promoción de la integración y de un desarrollo económico equilibrado, como son las existentes en América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo para la ALALC, y el Banco Centroamericano de Integración Económica para el MCC, cuyas operaciones han sido positivas para las zonas que los poseen.

La segunda cuestión, cuya cara o faz ya resulta familiar, se refiere a los problemas que emergen de la comercialización de los productos

agrícolas, enfermedad que aqueja con grave fuerza a la Comunidad Económica Europea y al Mercado Centroamericano, entre otras uniones, y que a pesar de todo, aparenta no ser tan serio en la Organización de Servicios Comunes, donde los principales obstáculos los firman ciertas políticas locales, que presentan posibilidades de solución a corto plazo.

El tercer aspecto, que evidentemente podría dar al traste con el Mercado Común del Este Africano, se refiere a la distribución desigual de los logros obtenidos, que parece ser que se han concentrado en mayor grado en Kenia, algo en Uganda y casi nada o demasiado poco en Tanzania, que por cierto, y en apariencia con toda razón, es la que se muestra menos feliz de la existencia de esta unión; lo importante es cambiar este estado de cosas a la brevedad posible, pues su persistencia será funesta.

Basados en la presión de Uganda y Tanganyika, los tres países aceptaron el nombramiento de una junta de estudio —independiente— denominada Comisión Raisman, que determinó las cuestiones siguientes:

1. El Mercado Común del Estado Africano ha incrementado la tasa de desarrollo económico de la región y presenta enormes posibilidades a corto plazo.

2. Existe evidencia plena de que los tres países miembros se han beneficiado de la existencia de la unión económica que formaron.

3. Resulta claro, por otra parte, que los beneficios no se han distribuido en forma proporcional, sino todo lo contrario, entre las naciones participantes.

4. Siendo Kenia la que ha obtenido mayores ganancias, deberá compensar a los otros dos países.

5. Para tal compensación se recomendó la formación de un *fondo de distribución* al que irían a dar los ingresos de las aduanas y de los impuestos selectivos a las ventas, en el 6% de su monto, y el 40% de las entradas obtenidas del impuesto a las corporaciones manufactureras y financieras.

6. La mitad de las percepciones así obtenidas, servirían para financiar las actividades del mercado común y otros organismos afines, y el restante 50% se dividiría en partes iguales entre los tres países, significando un importante traslado de recursos de Kenia a Uganda y Tanganyika.

A esta última nación no le pareció satisfactorio el mecanismo, por lo que propuso la formación de una federación, posibilidad que fue a su vez rechazada principalmente por Uganda, por lo que a principios de 1964, hizo saber que si no se presentaba un cambio substancial se retiraría del Mercado Común, lo que llevó a realizar amplísimas y complejas negociaciones que desembocaron en el Convenio de Kampala, en abril

de ese año de 1964, en el que se hacen concesiones importantes a Tanyika en materia de localización industrial y de producción.

Este acuerdo, dice Peter Newman —citado por Due y Robson—, determina

reformas estructurales en el Mercado Común del Este Africano de un tipo que, hasta donde yo conozco, son únicas en la historia de los mercados comunes. Sus propósitos u objetivos son los de eliminar los efectos dañinos de las uniones aduaneras, especialmente aquellos que —junto con los efectos de la política colonialista— han llevado al atraso industrial en algunas regiones, mientras que al mismo tiempo, preservan los efectos beneficiosos de la unión, especialmente aquellos que otorgan mercados satisfactorios y rápidamente crecientes para los productos de las industrias a gran escala. En estas metas deberá obtenerse éxito, siempre que se opere con un espíritu de expansionismo más bien que restrictivo.<sup>80</sup>

Este ejemplo de la Organización de Servicios Comunes del Este Africano, que originalmente fuera impulsado por el poder colonial que administraba los países involucrados, fue seguido en otras regiones de África, tanto bajo el mandato inglés, como de otros países. *La Unión Africana y Malgache de Cooperación Económica*, que reúne a doce naciones salidas de la antigua Federación del África Ecuatorial Francesa, principalmente, es una unión aduanera que parece operar con resultados favorables, y que ya ha realizado arreglos para armonizar gravámenes y coordinar los incentivos a la inversión. Otras uniones están formadas por Rodesia del Sur y Malawi (mercado común), por Rodesia del Norte y del Sur, por Rodesia del Sur y Sudáfrica, que han operado alternando éxitos y fracasos.

No resulta nada sencillo medir las ganancias de la integración económica tanto en el Este Africano como en las demás regiones de ese continente, pero es difícil ignorar que han sido muy importantes para el desarrollo económico en general y para la industrialización en particular. De esta evidencia debe concluirse que los sacrificios y los trabajos que hay que realizar y aceptar, determinan éxitos que son importantísimos para la elevación del nivel de vida de que están necesitadas las grandes masas de la población del mundo.

<sup>80</sup> *Op. cit.*, pág. 593.

## BIBLIOGRAFÍA

*Capítulo II*

- International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. VII, The Macmillan Co. and, the Free Press, USA, 1968: *Regional Integration*: Ernst B. Haas; *Functionalism and Functional Integration*: P. G. Bock; *Economic Unions*: Richard G. Lipsey.
- Fiscal Harmonization in Common Markets*, Carl S. Shoup, editor, Columbia University Press, New York and London, 1967.
- R. Regul and W. Renner, *Finances and Taxes in European Integration*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966.
- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, tres volúmenes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1961.
- Michael Kaser, *COMECON: Integration Problems of the Planned Economies*, Oxford University Press, London, 1967.
- Franklyn D. Holzman, *Soviet Taxation*, Harvard University Press, Cambridge, 1962.
- R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge University Press, London, 1958.
- Foreign Trade in a Planned Economy*, edited by Imre Vajda and Mihaly Simai, Cambridge University Press, London, 1971.
- The Common Market*, edited by Lawrence B. Krause, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1964.
- Factores para la integración latinoamericana*, edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Carlos García Martínez, *Integración económica entre Estados*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1968.
- Gonzalo Cevallos, *La integración económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, Comisión Económica para América Latina, Nueva York, 1966.
- Sidney Dell, *Experiencias de la integración económica en América Latina*, CEMLA, México, 1966.
- Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, 1964.
- Bela Balassa, *El desarrollo económico y la integración*, CEMLA, México, 1965.

**CAPÍTULO III**

**ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



### *Consideraciones generales*

La gran depresión de 1929-33 dio nacimiento, entre otras muchas cosas, a dos cuestiones íntimamente relacionadas con la economía pública, que se refieren a la finanza compensatoria la una, y a la seguridad social la otra. La primera, que significó un nuevo enfoque en la materia, y cuyo crecimiento, hasta llegar a constituirse en uno de los temas centrales de la propia economía pública, se debe casi en forma total a J. M. Keynes y a su *Teoría general*, opacó los logros que en aspectos teóricos obtuvo la seguridad social, que se vio obligada a esperar el fin de la Segunda Guerra Mundial y a la proyección y enaltecimiento que en las ideas sobre los derechos del hombre dicho evento provocó, así como el advenimiento a la fama de su teórico más importante, William Beveridge, y su obra *Informe sobre seguros sociales y servicios afines* que apareció en 1944, casi diez años después. En resumen, mientras que la lucha por la estabilidad forma una de las grandes metas de la política económica del sector público, la seguridad social aún se debate en un dilema, cuya solución por cierto no significará que a tal tema se le otorgue la gran importancia que tiene, ya que se le toma como algo separado, un tanto diferente a lo que es la actividad general del Estado—seguramente imbuidos los que así proceden de su condición de seguro, similar a lo que esto significa en el sector privado— o en el mejor de los casos, a incluirlo y eso no en todos los tratados que se han escrito en los últimos años, como un capítulo de las finanzas públicas, pero sin integrarlo todo lo estrechamente que sería deseable a las demás partes del susodicho proceso científico y a la forma tan importante en que la seguridad social ha transformado las actividades gubernamentales tanto en el lado del ingreso como en el del gasto, además de determinar un cambio casi total en una de las metas más neurálgicas de la economía pública, como es la distribución del ingreso y la riqueza.

El analista Sergio Steve<sup>1</sup> afirma que las deficiencias de este último trato se dejan sentir tanto en la economía pública como en la seguridad social, pues la primera

<sup>1</sup> Sergio Steve, *Public Finance and Social Security*, Institut International de Finances Publiques, Paris, 1969.

frecuentemente manifiesta una desviación aislacionista al no tomar en cuenta que la seguridad social es solamente una parte del más amplio contexto de la actividad económica gubernamental, mientras que la relevancia de la segunda es dañada al dar un indebidamente bajo, o aun dejar de lado, a un grupo de hechos, que significan una parte substancial del contenido total de la finanza contemporánea.

Y como ejemplos pueden citarse que en Gran Bretaña, su Segunda Comisión para el estudio de los impuestos al ingreso y a la ganancia no tuvo en su programa de trabajo capítulos o partes que trataran las interrelaciones de dichas cuestiones y la seguridad social, mientras que en Italia, en una reforma impositiva sin paralelo por su profundidad y amplitud, no se otorgó ninguna consideración a las relaciones entre los aspectos distribucionales y administrativos de la tributación y aquellos que se refieren a contribuciones y beneficios de la seguridad social.

Algunos autores consideran que las formidables transformaciones que se operaron en la economía pública a partir de la depresión de los treinta y en mayor magnitud después de la Segunda Guerra Mundial, se deben en su totalidad a la seguridad social, hecho que se proyectó en los enormes incrementos tanto en los ingresos como en los gastos gubernamentales, así como en los cambios cualitativos que obviamente también se manifestaron. Tomando en cuenta el ya clásico señalamiento de Musgrave respecto a los cuatro objetivos de la economía pública y siguiendo al autor ya citado, Steve,<sup>2</sup> pueden considerarse las siguientes situaciones:

a) En lo que se refiere a la *asignación de recursos*, la seguridad social ha ampliado el campo que la propia economía pública otorgaba, en relación a las *opciones entre la provisión de servicios básicos* (educación y salud) de origen público o privado, y entre la *oferta libre o de mercado* de dichos servicios; también, al expandir las transferencias monetarias en contra de las exhaustivas, la seguridad social provoca cambios tanto cuantitativos como cualitativos en la asignación de recursos, ya que dichas transferencias monetarias provocan una predeterminación directa de la citada asignación con referencia a gastos y ahorro, y entre diferentes tipos de gastos de consumo, en mucho mayor escala que la que producían las transferencias tradicionales más importantes, es decir, los intereses de la deuda pública.

b) Por lo que respecta a la *estabilidad económica*, los efectos de la seguridad social amplían de manera notable las posibilidades anticíclicas de la economía pública, esencialmente por medio del financiamiento del

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pág. 4.

seguro de desempleo y del de vejez y naturalmente por los otros tipos de transferencias, otorgando posibilidades para mejorar tanto la *estabilidad intrínseca o automática* de ciertos mecanismos, como la *dirigida*, por medio de la ampliación del campo de acción de la citada economía pública.

c) Es tan obvia la presencia de la seguridad social en la *distribución del ingreso*, que todos los tratadistas al hacer referencia a la misma la consideran como una *redistribución* tanto por el aumento absoluto de las transferencias —monetarias y exhaustivas—, como por el incremento en la provisión de servicios públicos; ha mejorado también la redistribución vertical —en la medida que los servicios se financian de los ingresos generales gubernamentales—, y ha introducido la redistribución horizontal, es decir, la transferencia de ingresos entre el mismo grupo o clase.

d) Las posibilidades que tiene la economía pública de promover el *desarrollo económico* se ven ampliadas por la seguridad social, al hacer que sus transferencias afecten las ofertas de mano de obra y de ahorros, en una medida muy similar al peso que sobre las mismas posee la tributación general; al influir en ciertos países —los subdesarrollados— en la localización de las decisiones de inversión y en la composición de la misma, y también afectar la selección de técnicas de producción —más que ningún otro impuesto—, por la proyección de las contribuciones que se pagan y que están en relación con el número de empleados o con la lista de raya.

Existen otros dos aspectos, que indudablemente podrían ser considerados en los cuatro objetivos de la economía pública, pero que teniendo un carácter más específico —y técnico—, se mencionan por separado:

1) El hacer que la teoría de la traslación e incidencia de los gravámenes —con todas sus lagunas y nebulosidades— se ocupe del olvidado campo de los impuestos a las listas de raya y a la tributación al empleo con tasa pareja o igual.

1) El considerar el efecto que las reservas de la seguridad social tienen sobre la estructura de los mercados de capital.

Como una demostración todavía mayor de la importancia que para la economía pública tiene la integración y absorción cabal, adecuada y sin ambigüedades de la seguridad social, se transcribe lo que afirma Earl Rolph<sup>3</sup> en su artículo en la *International Encyclopedia*:

<sup>3</sup> Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM., México, 1972.

En el desarrollo de los actuales sistemas impositivos, solamente éxitos modestos pueden ser reclamados para la reducción de los ingresos de los muy ricos por medidas tributarias, aun en países como los Estados Unidos, la Gran Bretaña y Australia, todos los cuales usan gravámenes progresivos (en todos los órdenes) y han sido gobernados por periodos apreciables de tiempo por grupos antagónicos a la plutocracia económica. Existe poca evidencia que sugiera que en estos países los gravámenes hayan reducido sustancialmente la riqueza de los muy ricos, a pesar de las tasas tributarias aparentemente altas a los elevados ingresos y a los grandes patrimonios. Por mucho, las medidas gubernamentales más importantes usadas para reducir la desigualdad del ingreso, han sido los programas de ayuda y bienestar. Varios servicios sociales, tales como atención médica, educación, y el mantenimiento del ingreso en la forma de programas de seguridad social, han mitigado la adversidad económica de los grupos de bajos ingresos en los países occidentales. Estos programas elevan directamente los ingresos monetarios de los desempleados, los ancianos y los incapacitados; también aumentan potencialmente el consumo de los grupos de este tipo, proveyendo algunos servicios gratuitos o con costo nominal. En algunos países occidentales, estos programas han eliminado virtualmente la pobreza triturante; ellos no han conseguido esta meta en Estados Unidos.

### *Delimitación*

El objetivo primario, afirma Poole,<sup>4</sup> de cualquier gobierno que reconoce los derechos del hombre por encima de los del Estado mismo, es la seguridad de sus ciudadanos. Pero esta seguridad ha sufrido cambios tanto cuantitativos como cualitativos y su proyección histórica —como se verá más adelante— ha hecho que lo que se inició como defensa contra merodeadores internos y atacantes externos para preservar la vida y la propiedad, sea ahora una garantía que pretende otorgar seguridad *desde la cuna hasta la tumba*, considerando que el ciudadano, al formar parte de un Estado y otorgar su fuerza de trabajo —que puede ser manual o intelectual— tiene derecho, en una sociedad civilizada, a un mínimo nivel de vida, mientras ésta dure.

Un tratadista italiano, Ernesto Rossi,<sup>5</sup> afirma que de las encuestas realizadas en Inglaterra en las zonas de más bajo nivel adquisitivo, en

<sup>4</sup> K. E. Poole, *Public Finance and Economic Welfare*, Rinehart and Co., Nueva York, 1956.

<sup>5</sup> *Diccionario de economía política*, Ediciones Castilla, Madrid, 1962.

lo que se ha dado en llamar *anillos de miseria*, se demuestra que la pobreza extrema es una verdadera enfermedad contagiosa, pues quien la padece la trasmite a los que dependen de él —principalmente sus hijos— ya que se encuentra incapacitado para enviarlos a las escuelas adecuadas donde se les capacite para poder ejercer las actividades mejor remuneradas, además de que el vivir en forma promiscua en las viejas —y generalmente sucias— casas de vecindad en las que florecen la delincuencia, la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo y demás lacras de las grandes ciudades y a cuyo contacto y sin ninguna arma que enfrentarles, inexorablemente se forma parte de este ejército de la miseria. Las medidas a aplicar son principalmente de profilaxis: vivienda social, asistencia médica, escuelas adecuadas, sobre todo, que otorguen condiciones a los jóvenes para romper este círculo férreo de la pobreza y también medidas terapéuticas: capacitación y reentrenamiento, técnicas educativas para adultos, ayudas en dinero y en especie y por supuesto la aplicación de la técnica moderna de tratamientos sociales, psicológicos y de otros que acompañan las posibilidades de reeducación y regeneración social.

En lo que se ha señalado hasta el momento se presenta la forma más amplia, ideal, de la seguridad social, como un derecho que asiste a todo ser humano, que fuera considerado como primordial en la famosa Carta del Atlántico firmada en 1941, como uno de los objetivos de paz cuando terminara la Segunda Guerra Mundial; pero este objetivo sólo puede ser alcanzado por una economía altamente productiva y con una elevadísima tasa de distribución del ingreso y la riqueza, situación que en un sistema de libre empresa capitalista es muy dudoso que se obtenga.

El otro extremo de lo que puede significar la seguridad social se encuentra en lo que es un seguro que se establece obedeciendo estrictamente al *principio del beneficio*, y que podría definirse como un sistema contributorio en el cual los beneficios dependen de los pagos realizados, constriñéndose el Estado además de proveer las necesarias facilidades administrativas a obligar al que percibe sueldos o salarios a reducir su consumo presente, para que pueda recibir un ingreso adecuado, cuando por cualquier circunstancia, no directamente imputable a él, se encuentre incapacitado.

Tradicionalmente se ha hablado de tres caminos que pueden seguirse para cubrir las necesidades individuales —a lo largo de su existencia— de seguridad financiera: el seguro privado, la seguridad social, y en último término, la asistencia pública. Si se considera el *seguro privado* debe tomarse en cuenta, sobre todo si se pretende que lleguen a él las grandes masas de la población, que los ingresos de éstas deben ser de

tal tipo que además de otorgar lo suficiente para los gastos de “subsistencia”, dejen un remanente —ahorro— que permita, a los trabajadores sobre todo, poder entrar y permanecer en estos esquemas de seguridad financiera. La evidencia de que lo anterior no es posible, se obtiene de los fracasos de varios países europeos en sus primeros intentos hacia la seguridad social, ya que la carencia de un margen suficiente de ahorros, o mejor aún, de un ingreso adecuado para las necesidades mínimas, volvía absurdo cualquier intento dentro de estos lineamientos.

La seguridad social, como parte tradicional de los esquemas de seguro masivo, presenta características que si bien desde el punto de vista de su ubicación pueden serle asimilados, en realidad y desde una proyección funcional no deben ser englobados en el *principio del beneficio* —acumular fondos de los cuales pagar los beneficios—, y unirlo con lo que se entiende en la actualidad como responsabilidad del Estado hacia el individuo, que incluye pagos por vejez, seguro del desempleo, seguro de enfermedad e incapacidad, compensación al trabajador en caso de accidentes del trabajo y protección financiera para aquellas contingencias de la vida para las cuales el ciudadano común y corriente no presenta condiciones —o recursos— para hacerles frente, como son los costos especiales de nacimientos, decesos y matrimonios; debe señalarse que aun en este esquema de seguro social, existe un sistema mixto de financiamiento recurriéndose al autoseguro compulsorio y a muy importantes transferencias salidas de los fondos generales de la tributación.

En el primer caso, o sea el *seguro tipo principio de beneficio* la similitud con el seguro privado no solamente es teórica, sino que los avances en las técnicas actuariales y sus cálculos sobre la mortalidad, permiten a las compañías de seguros con fines de lucro otorgar seguros de grupo, que en el peor de los casos son similares a los que podría otorgar la seguridad social, limitada a este tipo de esquemas.

Parecería conveniente en este momento señalar que múltiples autores, al tratar de delimitar la seguridad social, lo hacen considerando que a ésta corresponde hacerse responsable por aquellos de los miembros de una comunidad que por cualquier razón, desde luego ajena a su voluntad, se encuentran impedidos de realizar las funciones que les permita ganar un ingreso para subvenir a sus necesidades, es decir, se señala una condición básica que es la de no poder tomar parte en la producción, hecho que determina qué beneficios corresponden a la seguridad social, cuáles son problemas de otra naturaleza y que requieren tratamiento diferente como son la asignación familiar, el ahorro asalariado

para la vivienda familiar, los préstamos de ayuda, y otros. Aníbal Pinto<sup>6</sup> afirma que nadie se paga su propia previsión o seguridad; ésta es parte del excedente social, creado por la fuerza del trabajo remunerado, el que se canaliza en cierta forma y permite tales transferencias.

La tercera parte de la división tradicional ya mencionada, la asistencia pública, es delimitada también en forma estricta, como una subvención —sin contrapartida— que se otorga de los fondos gubernamentales, a quien el Estado determina o califica como merecedor del beneficio, exigiendo en muchos casos pruebas de la necesidad a ser satisfecha, que se caracteriza también por la falta de obligatoriedad a recibir tales beneficios, puesto que no existe una contraprestación como en el caso de la seguridad social, y además aun existiendo una intención de otorgar recursos, el Estado puede encontrarse en la situación de no tener fondos suficientes —por lo menos presupuestados para estos propósitos— siendo además, discrecional lo que se obtiene por la asistencia pública, ya que el otorgamiento de los mismos depende de quienes administran los fondos; por todo lo dicho, se afirma en lo general que la multicitada asistencia pública deberá operar llenando las brechas que deja el sistema de seguridad social.

Aunque cada vez es menor el número de personas que sufren la “pobreza triturante” —en los países altamente desarrollados—, ello no significa que la distribución del ingreso sea todo lo adecuada que permita que el asalariado común y corriente —con entradas promedio— tenga alguna posibilidad de promover una buena parte de sus necesidades de seguridades con sus propios ahorros; además, para el grueso de la población que en los países citados se encuentra un poco por encima del nivel mínimo de subsistencia, cualquier tendencia a la igualación de los ingresos aun en una economía altamente productiva, tampoco elevará el volumen de ahorros, por lo menos en forma suficiente, para destinarlo a la seguridad pues la elevación del nivel de vida de las grandes masas no tiene una relación lineal con su consumo, ya que ella implica una transformación muchas veces radical de dichos módulos de consumo.

En realidad, es posible afirmar que con los actuales grados de desigualdad en la distribución del ingreso y con el nivel de productividad que se presenta en los países de empresa privada, no se encuentra ninguna posibilidad para que el individuo que solamente depende de su sueldo o salario, pueda *asegurarse* en forma adecuada; es más, por los estudios realizados por varios autores y la Organización Internacional

<sup>6</sup> Selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

del Trabajo y tomando en consideración los sistemas tributarios de los países capitalistas, puede admitirse que los modernos programas de expansión de la seguridad social tienden a ser en realidad un medio de redistribución del ingreso con proyección hacia abajo, es decir, a beneficiar a los económicamente más débiles, pero esta redistribución se lleva a efecto a partir de los estratos de ingresos bajos y medianos, que son los que ceden recursos en una transferencia horizontal, existiendo muy poca oportunidad de afectar a los grupos con ingresos medios, altos y muy elevados, acudiendo a la redistribución vertical.

En alguna ocasión anterior<sup>7</sup> y con referencia a la problemática creada por el desempleo, se señalaba la existencia de la tesis de que el trabajador debía mantener sus ingresos durante el tiempo que pudiera realizar sus actividades, en las condiciones medias requeridas por el empleo a desempeñar, es decir, que no siendo culpa de quien trabaja las recurrencias del ciclo económico, alguien —el empresario, el Estado, la sociedad, o los tres— debería hacerse cargo para que la mano de obra no sufra de las alzas y bajas de la actividad económica; en forma similar se han hecho consideraciones que llegan a afirmar que los consumidores de los productos en los cuales se materializa el trabajo de la mano de obra, tienen la obligación *de proveer para la seguridad económica del obrero durante toda su vida*. Esto podría ser analizado, tomando en cuenta que al costo primo del producto, en el renglón mano de obra, se debe agregar este elemento —seguridad del trabajador— lo que incuestionablemente determinará mayor precio de los bienes para los consumidores, quienes si se niegan a pagar, determinarán un éxodo de la industria afectada hacia otras producciones, donde este costo pueda ser absorbido por una demanda suficiente a los nuevos precios.

Otra de las cuestiones limitativas de gran importancia es que el ingreso real de una economía —aun desarrollada— no es infinito y si a ello se le agregan las notables deficiencias en la canalización del excedente resultante en los países de empresa privada, se tiene que el gobierno debe tomar en cuenta las condiciones, tendencias y niveles de la producción nacional si quiere considerar planes para incrementar la seguridad social, puesto que se debe tener en mente que el PNB aumenta lentamente y más todavía la tasa de desarrollo tecnológico; además debe recordarse, como lo señala Poole,<sup>8</sup> que los beneficiarios de la seguridad social forman una clase, entre muchas, de las que presionan por obtener una mayor tajada de las transferencias que se incluyen en los

<sup>7</sup> Benjamín Retchkiman, *op. cit.*, pág. 99.

<sup>8</sup> K. E. Poole, *op. cit.*, pág. 543.

presupuestos nacionales. Esta presión rara vez se desenvuelve como confrontación política directa, puesto que probablemente las grandes masas de votantes manifestarían en las urnas electorales su simpatía por las causas de la seguridad social, sino que toma la forma de efectos sobre el nivel de precios como resultado lógico de distribuir un ingreso mayor que el que existe en la realidad; en otras palabras, si los derechohabientes de las variadas transferencias —incluidos los de la seguridad social— son atendidos en sus demandas (monetarias) sobre el PNB, en exceso de lo que esta magnitud significa en la realidad, se proyectarán inexorablemente sobre los precios que tenderán a elevarse. Como consecuencia, dice el autor citado,<sup>9</sup> *una parte de los beneficios aparentes de la seguridad social se transforman en ficticios y un considerable retraso se producirá hasta que las autoridades eleven dichos beneficios.*

Otro aspecto importante está constituido por el hecho de que debido a los fracasos de ciertos países europeos a principios de este siglo, al querer implantar el seguro social apegados estrictamente al *principio de beneficio* ya mencionado, se utilizó —y se sigue usando— el sistema de contribuciones compulsorias en la forma de un gravamen a las listas de raya, que por supuesto sigue considerando que tanto los beneficios a los desocupados como a la vejez son y significan *seguros* y, por lo tanto, la contraprestación en la forma de un pago —una prima— que por supuesto no obedece a cálculos actuariales estrictos pero que sí lo hace al principio general de un *seguro*; de tal modo que las citadas contribuciones son liquidadas —en forma de impuesto— solamente por los empleadores en el caso del seguro de desempleo y por ambos —el trabajador y el empresario— para el seguro de vejez; a tal grado se sigue de cerca el principio general de los *seguros*, que, como en las empresas privadas, se establecieron también fondos de reserva.

El hecho anterior hace claro igualmente, en un razonamiento circular, por qué se tomó la decisión de financiar los seguros de vejez y desempleo con los recursos obtenidos de los tributos a las listas de raya, puesto que el establecimiento de reservas significaba que se seguía al pie de la letra las técnicas privadas de seguridad, ya que en éstas puede darse el caso de que los beneficios en ciertas épocas pudieran superar a las primas recibidas, haciéndose necesaria obviamente la existencia de una reserva que haga frente a estas contingencias, lo que no es aplicable de ningún modo a un Estado moderno, que con la existencia de un banco central puede gastar, monetariamente, todo lo que le venga en gana. Para esta cuestión de la reserva puede tomarse como ejemplo el

<sup>9</sup> K. E. Poole, *op. cit.*, pág. 554.

hecho de que uno de los riesgos más grandes que enfrenta un trabajador es el desempleo, que por cierto no es asegurable, ya que las fluctuaciones económicas pasadas no permiten prever las futuras, y como consecuencia, no existen posibilidades actuariales de establecer una prima razonable que haga frente a los riesgos, desconocidos, que pueden presentarse; el resultado natural de lo señalado es que la existencia de una reserva, además de todo resulta fútil, puesto que dadas las magnitudes con que se opera, ella puede desaparecer sin que pueda eliminarse la obligada intervención gubernamental, por medio de subsidios provenientes de sus ingresos generales, y aun en ocasiones, con recursos tomados del sistema bancario.

### *Historia*

En la antigüedad, el Estado se concretaba a proteger exclusivamente la vida y la propiedad de sus ciudadanos, contra depredadores internos y atacantes externos, aunque tal seguridad, en muchas ocasiones, dependía de los propios individuos tanto dentro de las comunidades, como fuera de ellas; posteriormente en las ciudades-estados de Grecia y en Roma, es interesante considerar los gastos de ayuda a la infancia y a la vejez, así como la distribución de ayuda pública que presenta notables semejanzas con la que se realiza en una ciudad moderna. Con el feudalismo, la iglesia asumió funciones rectoras de la sociedad, entre las que se encontraban ciertos gastos en servicios públicos, específicamente ayuda a los menesterosos; con el capitalismo primitivo persistieron los sistemas y métodos de ayuda a los necesitados, de épocas anteriores, puesto que en realidad lo que determinó cambios estructurales fue la aparición del asalariado, que solamente vendía su fuerza de trabajo, y ello sucedió con la Revolución Industrial.

Previo al efecto que esta última situación determinó, es importante considerar en primer lugar las famosas *leyes isabelinas de 1601 sobre la pobreza* que fueron el resultado de la pelea entre Enrique VIII y la Iglesia Católica de Roma y la subsecuente intervención en los bienes de ésta, que eliminó su ayuda a los menesterosos y la obligación específica que asumió el Estado ya con la reina Isabel, de responsabilizarse de que los necesitados reciban la protección requerida, incluyendo el cobro de una contribución para tal fin; el otro aspecto es que en las sociedades tradicionales y agrícolas, tanto antiguas como modernas —hasta el presente— que se escapan a los enormes hacinamientos constituidos por las grandes ciudades o *megalópolis*, la carga real de la ayuda y cooperación para quien lo necesita recae primordialmente en los llamados

grupos primarios: la familia en primer término y otros grupos afines, los vecinos más cercanos, y si las comunidades son pequeñas, se prestan ayuda unos a otros sin mayores discriminaciones, un tanto por generosidad y el resto como protección “para cuando se necesite”, pues existe la conciencia que de los problemas de la necesidad nadie escapa.

La Revolución Industrial implicó —naturalmente donde tuvo lugar— la destrucción de los llamados grupos primarios: al obligar a las grandes concentraciones de trabajadores y empleados que concurren a un solo lugar (la fábrica), eliminó muchas de las funciones que la familia realizaba, como era la preparación de los alimentos, la recreación y aun la educación (o por lo menos, la mejor parte de ella); también la ayuda —poca pero cierta— que prestaban quienes no tenían la habilidad o capacidad para realizar tareas completas, como los niños y los ancianos, ya no fueron posibles; la misma familia, en resumen, que se mantenía ligada estrechamente, uniendo usualmente tres generaciones en la misma casa u hogar, fue fragmentada totalmente, hasta llegar a la actualidad —en que tanto la mujer como el hombre trabajan— en que el vínculo familiar resulta bastante relajado. No tiene caso mencionar, obviamente, lo que la gran ciudad provoca en los grupos afines —lazos familiares menos estrechos— y en la conexión vecinal, pues ya es tradicional el que individuos que habitan casas contiguas, no posean el menor conocimiento uno del otro y probablemente ni se saluden.

H. K. Girvetz, en su artículo en la *International Encyclopedia*,<sup>10</sup> señala la aparición de un nuevo grupo humano después de la revolución industrial, que denomina “pobres-sanos” (*Able-bodied poor*) y cuya definición la basa en el hecho de que la acumulación de capital en un monto indispensable para alcanzar un desarrollo autoalimentado,

puede solamente obtenerse a expensas del nivel de vida del trabajador-consumidor; si éste es incapaz de presentar resistencia efectiva, ya sea políticamente por medio del ejercicio inteligente del sufragio o económicamente a través de fuertes uniones de trabajadores, el puro paso de la industrialización es obligado que produzca amplia pobreza.

La verdad es que la existencia de estos “pobres-robustos” no era desconocida en épocas anteriores, primordialmente en la Inglaterra de Isabel, pero su diferenciación explícita estriba en su número, en su concentración en las grandes ciudades y en la imposibilidad de proporcionarse ingresos adicionales de cualquier tipo.

<sup>10</sup> *International Encyclopedia of the Social Sciences*, tomo xvi, pág. 512.

Otro aspecto de la dependencia del trabajador debida a la industrialización es el desempleo, pero no solamente el cíclico pues las estadísticas han demostrado que aun en los países ricos, la demanda de la mano de obra fue siempre inferior a la de la oferta —excepción de las épocas de guerra—, por lo que si se consideran las tres posibilidades de desempleo: histórico, cíclico y friccional, y se proyectan sobre la dependencia, la presión sobre los salarios —hacia la baja— y la enorme masa de obreros desocupados, se tendrá una idea de lo que ello determinó en materia de asistencia de los que no podían llenar sus necesidades mínimas o se encontraban, a pesar de tener empleo, por debajo de dichos niveles de subsistencia. Como señala Girvetz,<sup>11</sup> ya no se trataba de desgracias provocadas por cosechas perdidas o catástrofes de la naturaleza, ni aun por la permanente escasez de recurso, sino las calamidades eran causadas por arreglos institucionales que impedían que los individuos en plenitud de facultades mentales, físicas y creativas, las usaran para vivir en forma decorosa, dado el contubernio entre los bajísimos salarios y las cada vez mayores tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza.

Si se consideran las razones por las cuales la seguridad social se presentó tan tardíamente en el panorama de las instituciones del capitalismo —en el segundo cuarto del siglo xx—, será necesario remontarse a los filósofos y pensadores —y aun teólogos— del capitalismo primitivo y poner mayor énfasis en los clásicos de la ciencia económica, pues la pobreza se consideró como el resultado de la ociosidad y de la negligencia, del descuido y la incapacidad y como castigo a la incompetencia y a la holgazanería; si no se deja obrar a la “mano invisible” que opera en un mercado de libre competencia, y se otorgan recursos a los que no trabajan —cualquiera que sea la causa— se penaliza a los que saben ahorrar, a los que son los realmente productivos y tienen iniciativa, pues esos bienes así dilapidados reducirán la productividad y habrá menos para todos. Si por otra parte, estos silogismos de los economistas fallan en su intento de convencer de que *los pobres lo son de espíritu*, se puede recurrir a los teólogos, para demostrar que la pobreza es una expiación de la maldad y la riqueza un premio por la virtud, pues como afirma Max Weber,<sup>12</sup> se puede obtener *la comfortable seguridad de que la desigual distribución de los bienes de este mundo fue un especial designio de la Divina Providencia que en*

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pág. 514.

<sup>12</sup> M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ediciones Península, Barcelona, 1969.

*estas diferencias, como una particular bendición, buscaba fines secretos, desconocidos para los hombres.*

Dados estos antecedentes, y considerando las leyes inglesas de los pobres como un resultado de la filosofía liberal señalada, la aparición de la institución de la seguridad social en la Alemania de Bismark, no se debió a un cambio de la ideología que acompañaba la economía de la libre empresa, sino al temor de que los movimientos obreros —cuya fuerza e importancia eran notables— lograsen su empeño de abolir el sistema de ganancias y el Estado capitalista que lo apoyaba, cambiándolo por un Estado obrero y socialista, donde la miseria en que se debatían las grandes masas fuera eliminada; corresponde pues, a Alemania —en el último cuarto del siglo XIX este país experimentó una alta tasa de desarrollo industrial, tenía un gobierno fuerte, iniciaba su expansión conquistando algunas colonias, y dentro de los grupos obreros cada vez más poderosos, la difusión del marxismo y de las ideas socialistas eran muy importantes e infundían temor a la clase empresarial— iniciar la seguridad social al instituir en 1883 el seguro de enfermedad y de maternidad, completándolo en 1889, con el de vejez y otros beneficios, por medio de un financiamiento tripartita: Estado, empresarios y trabajadores.

En Gran Bretaña, que por sus leyes para luchar contra la pobreza fue nación pionera, aceptando responsabilidad pública para combatir los desajustes sociales que determina la necesidad extrema, conservó las multitudes de leyes de pobres casi hasta la Segunda Guerra Mundial, en que se reforma sustancialmente la seguridad social debido —como ya fuera señalado— a los trabajos de William Beveridge, cuyo plan, que por cierto lleva su nombre, fue publicado en 1942<sup>13</sup> y que en lo esencial forma el actual sistema que está constituido por lo siguiente: a) la *National Insurance Act* —promulgada el 1o. de agosto de 1946— que otorga asistencia a la maternidad, subsidios a la viudez y a la orfandad, pensiones a la vejez, pagos a los sobrevivientes por muerte del asegurado, subvenciones para el caso de enfermedad de los asegurados que trabajan, así como el seguro del desempleo; b) la *National Insurance Industrial Injuries Act*, que saliera unos días antes que la primera —el 26 de julio— y que otorga una cobertura amplísima en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales consistentes en ayudas, indemnizaciones, subsidios y pensiones; c) la *National Health Service Act*, que por cierto sale de lo que en forma estricta se consideraría segu-

<sup>13</sup> W. Beveridge, *Bases de la seguridad social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

ridad social, para internarse en la asistencia pública —¿dónde termina una y empieza la otra?— y que se otorga *a toda la población*, proporcionándole asistencia médica, productos farmacéuticos, enfermería, servicios hospitalarios, etcétera; d) la *National Assistance Act*, que se clasifica igual que la inmediata anterior y que tiene finalidades complementarias, ya que beneficia a individuos que por una u otra razón se encuentran incapacitados para obtener los ingresos mínimos indispensables y que no se encuentran protegidos, o no lo están en forma suficiente, por las leyes de seguridad social arriba reseñadas: subvenciones a desocupados que ya no reciban ayuda del seguro respectivo y pensiones a la vejez que demuestre encontrarse en la misma situación —no cubiertos por la seguridad social—; servicios médicos y la demás asistencia necesaria para ancianos, inválidos, ciegos, sordomudos y mutilados.

Incuestionablemente, la seguridad social y su hermana gemela, la asistencia pública de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, constituyen uno de los más impresionantes y avanzados modelos del mundo, haciendo realidad el sueño dorado o la vieja utopía de los primeros tratadistas sociales que se ocuparon de proteger al hombre de la *cuna a la tumba*; seguramente no fue fácil ni lo es hasta la fecha: consume una gran parte de los gastos del Estado; determina costos incrementados en la mayoría de las industrias, y con ello cuestiones difíciles de resolver para el comercio exterior; problemas de asignación de recursos y ciertos usos deficientes de materiales y bienes; dificultades administrativas y técnicas; pero por otra parte, constituye un reto para todo ciudadano inglés, ya sea empresario, trabajador, profesional o funcionario público para que este avance sin precedente en la legislación social del mundo, continúe adelante: y ya lleva más de veinticinco años de existencia.

El tardío arribo de Estados Unidos a la seguridad social y a los esquemas masivos de asistencia pública estuvo basado en la creencia de que cada habitante tenía en su alforja el bastón de millonario, sin importar cuán modesto pudiera ser el inicio de su ascenso y la multitud de obstáculos a vencer; en la realidad este espejismo, sostenido por una serie de intereses entre los cuales —y no los menores— se encontraban educadores, filósofos y pensadores sociales, se podía borrar fácilmente si se atendía al hecho de que aun en países con grandes oportunidades, la gran masa de obreros deberá continuar realizando tipos de trabajos nada agradables y con bajos salarios.

Los esfuerzos de los países europeos a principios de siglo, tuvieron alguna influencia en el desarrollo del pensamiento sobre la seguridad social en Estados Unidos, así como algunos otros eventos rompieron el molde de indiferencia con que la gran masa de la población observaba

estos problemas: la primera gran guerra mundial con sus graves quebrantos en lo social, político y económico y el incrementado número de veteranos y de familias sin apoyo; la eliminación de la masiva corriente migratoria de Europa a los Estados Unidos, que mantenía la edad promedio de los trabajadores norteamericanos muy por debajo de la de otros países, y el incremento de las expectativas de vida para la población en general, significando nuevas alineaciones en las balanzas de poder político y con ellas mayor preocupación por la situación de los ancianos; la movilidad de los trabajadores; la disminución en el tamaño y en el número constitutivo de una familia; la cada vez mayor afluencia de la mujer al mercado de trabajo; la *línea de trabajo* como nuevo sistema fabril, implicaba que a cierta edad (45 años), se consideraba a un trabajador como ya *obsoleto*; las experiencias de Inglaterra y otros países en materia del seguro al desempleado tuvieron fuerte impacto en los organismos laborales; pero fue la depresión y el colapso económico de la crisis de 1929 el que sacudió bruscamente al pueblo norteamericano de su *dulce sueño* de una economía que había encontrado el movimiento perpetuo hacia arriba, con prosperidad para todo el mundo.

La visión de las ciudades norteamericanas con miles de hombres, formadas en inmensas líneas esperando algo de alimento; la fuerza de trabajo de la nación, desocupada en su mayoría —17 millones de obreros—; la riqueza del país reducida a menos de la mitad, lo mismo que su producción; en fin, un caos que increíblemente no provocó la caída del sistema, al que se enfrentó el presidente Roosevelt con leyes de emergencia, entre las cuales se encontraba legislación sobre seguridad social, aprobándose la *Social Security Act* en 1935, que a pesar de que ha sido modificada en sucesivas ocasiones hasta la fecha, en realidad la seguridad social norteamericana se caracteriza —en notable contraste con la inglesa— por su gran complejidad; sin embargo, dado el alto nivel de riqueza de esta nación, su desarrollo en el futuro tiene perspectivas que seguramente colocarán a la seguridad social norteamericana en uno de los primeros lugares por la amplia protección que puede dar —e inexorablemente otorgará— a sus ciudadanos. Ya para 1959 los gastos en seguridad social significaban el 5% del PNB y en los años siguientes ha aumentado en forma inusitada: 19 000 millones de dólares en 1964; 27 000 en 1968; 40 000 en 1971 y 44 000 en 1972, o sea el 20% del gasto federal en ese año y dejando fuera de dicha cantidad los beneficios a los sin empleo, pagos y compensaciones a veteranos de guerra, asistencia médica y hospitalaria, y por supuesto, gastos en asistencia pública y servicios de salud.

Lo intrincado de las leyes de seguridad norteamericanas y de su aplicación les viene de que las primeras son fragmentarias, de que existe una mixtura de programas públicos y privados, de que en ocasiones los fondos provienen de los estados y otras del gobierno federal y también de una combinación de ambos; de que algunas de las leyes tienen un eminente carácter político, en respuesta a presiones para favorecer ciertos grupos en particular —los veteranos—, y de que aun las presentaciones estadísticas, como se observa arriba, no obedecen a sistemas generales preestablecidos. Así los esquemas del Estado de pensiones a la vejez han permitido la existencia —y el crecimiento— de sistemas patrocinados por los empresarios industriales; los estados y los gobiernos locales comparten la responsabilidad de la seguridad social con la federación, pero se encuentran esquemas que cada uno ataca en forma independiente, y otros en forma conjunta; las compensaciones y ayudas a los veteranos tienen legislación diferente y son administradas por agencias autónomas; la asistencia médica y la construcción de hospitales constituyen programas separados; la consecuencia es que se hace extremadamente difícil captar lo que representa la seguridad social norteamericana en una forma sencilla y lógica.

#### *Aspectos fundamentales de la seguridad social*

Se ha dicho que la seguridad social comprende un amplio y diversificado núcleo de actos y políticas gubernamentales, cuya meta primordial es la de otorgar protección a los trabajadores y a otros grupos de bajos niveles de ingreso, contra riesgos que se producen en una sociedad industrial; los riesgos en que se incurre son específicos y claramente definibles; lo que ya no es tanto, es por qué se llega a ellos, por lo que más que una definición general de los problemas lo que se da es una amplia descripción de las situaciones en que se producen los actos generadores en que se mueve la seguridad social, siendo el objetivo social de ésta, mucho más importante que su metodología.

A partir de los años treinta y con mayor énfasis después de la Segunda Guerra Mundial, se produjeron múltiples libros, artículos y discusiones en los medios académicos de las ciencias sociales, tratando de incorporar a la ciencia económica oficial, que justifica y defiende la empresa privada, esta problemática de la seguridad social, considerando que la existencia del *Estado benefactor* era primordial para la preservación del sistema capitalista; esta idea del Estado benefactor obviamente iba más allá de la conservación de la paz interna y externa —gastos para mantener el orden y proyectar la defensa común—, así como dejar al sector

privado que organizara esquemas y arreglos para solventar los riesgos masivos y colectivos en que se incurría en la vida económica moderna, es decir, que la esencia de la seguridad social, que constituye a su vez la existencia misma del Estado benefactor, la da el que el gobierno acepta que constituye su responsabilidad el *bienestar básico* de todos los ciudadanos que forman la nación, y que esta responsabilidad se plasma en leyes y reglamentos y por lo tanto se hace formal, explícita e irrenunciable.

Uno de los aspectos del sector privado que mayor influencia ha tenido en los seguros sociales es la existencia del seguro llamado voluntario en la que se encuentra una relación contractual entre la compañía privada que presta el servicio y el asegurado, por medio de la cual este último paga primas que presentan una estrecha relación actuarial con los beneficios y que toman en cuenta el monto de la prima, la edad a que se adquiere la póliza y otra serie de aspectos, que señalan específicamente y en forma determinante que quien obtiene seguros privados reúne una serie de requisitos que llena durante el tiempo que dura asegurado; que primordialmente tiene ahorros y certeza de que éstos fluirán por tiempo indefinido. Por el contrario, y a pesar de los pagos compulsorios con que se trata de seguir relativamente de cerca el sistema privado, en el seguro de vejez, por ejemplo, se presentan las siguientes situaciones:

a) Al ingresar a un trabajo en una empresa que tiene *cobertura*, se inicia el pago de contribuciones —obligatorias— que pueden no otorgar beneficios inmediatos al *asegurado*.

b) Ya con derecho a los beneficios, éstos se confieren relativamente en mayor escala a contribuyentes de bajos ingresos que a los de entradas mayores.

c) Los dependientes de los asegurados perciben beneficios adicionales, sin pagos extras para los contribuyentes.

d) Llegando a la edad de retiro, quien percibe pensiones debe dejar la fuerza de trabajo.

e) Al instituirse un sistema de seguridad social, los trabajadores ya de alguna edad que se encuentran laborando en *áreas cubiertas*, perciben importantes beneficios, sin tomar en cuenta el monto de sus contribuciones.

f) Una diferencia fundamental con el seguro privado, es que el Estado generalmente aumenta los niveles de beneficios, siguiendo los incrementos en el costo de la vida, tanto de contribuyentes actuales como de los ya retirados.

Con respecto a las contribuciones compulsorias que tienen semejanza, aun cuando vaga, con el pago de primas del seguro privado, han sido defendidas sobre la base de consideraciones que son aparentemente contradictorias, pues por un lado afirman los críticos de la seguridad social que si los beneficios son obtenidos sin contraprestación cargándose a los ingresos generales gubernamentales, los derechohabientes mejorarán sus niveles de vida a expensas del causante general o común y corriente, mientras que quienes se muestran partidarios del sistema consideran a las contribuciones como una limitación favorable en contra de gobiernos con mentalidad de prestamistas que pudieran en un momento dado rebajar los montos y las condiciones de los beneficios otorgados. En realidad ambas defensas se basan en el antiguo principio de la destinación de entradas tributarias para gastos específicos, considerándolo más por sus efectos “benéficos” para controlar gastos y el destino de los mismos, que por sus bondades para la seguridad social; cualquiera que sea el caso, la estricta aplicación de los presupuestos aprobados por el Poder Legislativo de cualquier país son reminiscencias de un pasado que ya no existe, pues bastaría citar los enormes y diferenciados presupuestos de egresos aun de países pobres, para probar el punto. Por otra parte, si se considera que la seguridad social también se extiende hasta casi hacerse universal, resulta imposible, si lo fue alguna vez, que los beneficiarios actuales de dicha seguridad social, tengan ocasión de mejorar sus posiciones a expensas de alguien. En realidad, como señalan algunos tratadistas, el problema no es saber quién paga por los beneficios, sino que dados los actuales conocimientos sobre traslación e incidencia: ¿Cómo debe hacerse para que los pagos —ya sea por contribuciones específicas o por gravámenes— no caigan sobre quienes obtienen ingresos, bajos o menores, que constituyen la parte más *desprotegida* de la población?

Pero es más, si se aceptan como metas básicas de la seguridad: a) el mantenimiento del ingreso del trabajador en todo lugar o tiempo; b) la ayuda a sus dependientes —familiares— que les permita vivir en forma adecuada, se elimina toda similitud con el seguro privado, por lo que aun las contribuciones específicas para el seguro social sería más acertado darles el tratamiento de impuestos cobrados a grupos específicos de la sociedad, que primas contractuales.

Existen dos cuestiones fundamentales que han preocupado a los tratadistas de la seguridad social, sobre todo en el mundo capitalista, en los países avanzados occidentales: el seguro médico general y las asignaciones a familias numerosas, pues ambas han sido resueltas en forma

diferente, atendiendo a condiciones especiales de los diversos países y a los problemas que cada uno de ellos representa.

La asistencia médica generalizada ha sido una de las banderas que más defensores y propugnadores tiene en el campo de la seguridad social y las soluciones van desde su prestación solamente a los asegurados, a los derechohabientes y familiares directos, a los asegurados y dependientes, también subsidiando —para abaratarlo— el costo del seguro médico privado, hasta un sistema general de prestación de servicios médicos a toda la población, como el Servicio Nacional de Salud de Gran Bretaña.

En Estados Unidos, sobre todo, *la socialización de la medicina* ha tenido la enemistad de poderosos intereses entre los cuales sobresalen los grandes organismos de la propia profesión médica. Rolph y Break<sup>14</sup> señalan cuestiones que pueden ser importantes para dilucidar el problema:

1. El adecuado cuidado de la salud es una meta de primera importancia para cualquier sociedad organizada, y no se justifica que por consideraciones de costos deba negarse este derecho; por otro lado, se ha hecho evidente en la vida moderna el alto costo de las enfermedades, a grados en que —aún a familias con recursos— pueden determinar cargas financieras imposibles de sobrellevar.

2. El incremento de la demanda de los servicios médicos da como resultado, a corto plazo, la declinación de la calidad de los mismos, como se demostró en Gran Bretaña, donde las facilidades existentes y el personal no fueron ni medianamente suficientes; a largo plazo es natural que la situación mejore, si por supuesto se entrenan más médicos y enfermeras y se construyen más hospitales y escuelas de medicina.

3. En un país como Estados Unidos, aún más que en Inglaterra, la asignación de recursos (al eliminarse, sólo para este servicio, el sistema de precios) puede verse grandemente distorsionada y con ello crear problemas técnicos y administrativos insolubles.

4. Al hacerse cargo un gobierno de la prestación general de los servicios médicos, tiene que tomar en cuenta en forma inmediata el problema de los sueldos a dichos profesionales, lo que hará que en la medida que las restricciones a la entrada de nuevo personal implique aumento en los ingresos de la profesión médica, ésta defenderá más vehementemente la permanencia del *status quo*; y con el alegato de que cualquier aumento de personal bajará la calidad de los servicios médicos, aun la

<sup>14</sup> Rolph y Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., Nueva York, 1961.

fundación y ampliación de las escuelas de medicina encontrará oposición por su posible efecto potencial en la reducción de ingresos.

Las asignaciones a familias numerosas encuentran también una gama de situaciones —en países industriales— partiendo de Estados Unidos, en donde hasta la fecha el FAP (*family allowance plan*) que presentó el presidente Nixon, no ha sido aprobado por el Congreso y por lo tanto se deja a la asistencia pública el ayudar o cooperar con este tipo de cuestiones, inclusive en Francia, donde se dice que un individuo necesita únicamente trabajar duramente para incrementar el tamaño de su familia y luego retirarse a una vida fácil, financiado por las asignaciones que obtiene dicha familia. Lo importante para estos programas de asistencia familiar son sus efectos sobre la tasa de nacimientos, aunque esto sigue siendo materia de controversia, en países con graves preocupaciones ocasionadas por el incremento rápido de población —generalmente los subdesarrollados, aunque ahora es un problema mundial— dichas asignaciones a familias numerosas no gozan de gran popularidad.

Aunque ya se hizo referencia a lo tardío de la aparición de la seguridad social, siendo su antecedente más cercano las leyes de ayuda a los pobres, es prudente señalar que el efecto inmediato que provoca tal situación es que los métodos y principios enunciados, así como toda la problemática que con mayor racionalidad y técnica otorga la seguridad social es cuestionada en forma continua, los cambios que se introducen son frecuentes en todas partes y en los aspectos más relevantes, desde la coordinación general hasta el tipo de prestaciones y a quienes concedérselas, dando la sensación de formas parciales, y las variaciones tan pronunciadas que existen entre los países, permiten afirmar que todavía no se encuentra un cuadro que pueda considerarse como definitivo. También es importante señalar las diferencias que con respecto a la seguridad social, se manifiestan entre países ricos y pobres, pues en estos últimos como es obvio, la institución nació hasta hace muy poco tiempo y las cuestiones de falta de recursos, de baja productividad y aun la carencia de personal administrativo, hacen que el problema de prioridades y de limitaciones impuestas impidan que la seguridad social se otorgue como era de esperarse, y que substanciales grupos de personas se encuentren fuera de ella.

En muchos países industrialmente avanzados existe la misma situación con respecto a la generalización de los servicios y se presentan brechas, soluciones de continuidad, que no pueden achacarse a falta de capacidad de las economías para responder a los requerimientos de la seguridad social, sino que resultan de la falta de adecuación social

de los grupos de poder que en un país de libre empresa están constituidos por quienes detentan la riqueza; el hecho evidente es que tanto en países subdesarrollados como en los avanzados y dependiendo primordialmente de la organización de los trabajadores —tanto industriales como agrícolas—, existe amplio campo para proyectar mejoras substanciales tanto en los aspectos teóricos y en las tendencias evolutivas, como en la amplitud del campo en que debe aplicarse y en las técnicas mejores para obtener los resultados óptimos. Dentro de esta ubicación de la problemática, resalta la vieja cuestión de delimitar la responsabilidad del Estado y la de los particulares —con respecto al financiamiento— sobre todo en un país capitalista, recordando, como lo hace J. H. Richardson,<sup>15</sup> que al examinar qué es lo que debe erogar un país en la seguridad social, debe tomarse en cuenta que la mayoría de lo que se gasta se paga por sí mismo, en la mejor salud y mayor eficiencia de la población.

Esto último ha sido reconocido universalmente y lo expresa la tremenda importancia que está tomando la seguridad social, como se demuestra palpablemente en los nuevos países que como resultado del desmembramiento colonial aparecen casi a diario y que más tardan en declarar su independencia que en promulgar leyes y reglamentos para la creación del seguro social y aspectos conexos; tanta es la importancia de la seguridad social que las erogaciones que se le destinan van desde el 5% hasta el 15% —parece ser que es mayor en Gran Bretaña— del PNB, y esto no debe tomarse como un acto de desprendimiento de los ricos en los países de libre empresa o de sus gobiernos, sino que debe asignarse a la trascendencia que dicha seguridad social tiene en el desarrollo pacífico de las sociedades o comunidades humanas.

Dentro de este mismo tema, sería importante señalar que la seguridad social ocupa ya en muchas naciones el segundo lugar en las erogaciones presupuestales, detrás de los gastos bélicos, y que el mundo entero debe darse cuenta de que existe una carrera contra el tiempo: o se mejora al hombre —en todas las implicaciones que esto tenga— o se llegará a la senda irreversible de la destrucción; en otras palabras, se deben eliminar los egresos bélicos y destinarse esos recursos a la seguridad social y a la educación. Otro aspecto importante es que la mayor parte de las inseguridades de la vida moderna, son causadas por el desarrollo industrial y por la especialización de las técnicas y a pesar de que la connotación de que, por lo menos, se dé igual trato al hombre que a

<sup>15</sup> J. H. Richardson, *Economics and Financial Aspects of Social Security*, G. Allen and Unwin, Ltd., London, 1961.

la maquinaria —depreciación y obsolescencia— todavía en muchas naciones las máquinas reciben mejor trato y preocupación de sus propietarios, que los trabajadores que las mueven o las ponen a producir; en pocas palabras, la seguridad social impide el uso y el abuso del hombre mismo:

para cada ser humano, la vida es total e indivisible, y de alguna forma, del producto de la industria, los recursos deberán tomarse y expandirse para proveer en forma general para el mantenimiento no solamente por medio de adecuados salarios durante los años de trabajo, sino también por medio de la asistencia para los periodos en que las entradas cesan, y para los niños que serán la próxima generación de trabajadores.<sup>16</sup>

Otro de los fenómenos atribuibles al desarrollo reciente de la seguridad social, es que ésta se inició en todas partes en forma parcial, sirviendo a tipos específicos de trabajadores en relación a riesgos también especialmente determinados, y aunque su ampliación en forma similar también ha sido la norma, aún se encuentran deficiencias sustanciales tanto en el número de los asegurados o derechohabientes como en el tipo de actividades y en los riesgos que son cubiertos; en muchos países todavía no se incluyen cierto tipo de trabajadores industriales, casi ninguno de los obreros agrícolas, servidores domésticos, minifundistas agrícolas, personas que trabajan por su cuenta, y otros.

Las lagunas que presentan los esquemas de seguridad social pueden ser causadas por una serie de cuestiones, entre las que sobresalen, los grupos de presión defendiendo intereses seccionales, las tradiciones del *laissez faire* capitalista, el subdesarrollo y pobreza de muchas naciones y obviamente una temporalidad provocada por los problemas administrativos, jurídicos y de todo tipo que aparecen cuando se trata de instituir la seguridad social.

Las tradiciones de la libre empresa y de que únicamente los que rehuyen el trabajo son pobres en este sistema, se encuentran asociados a consideraciones que siendo también pragmáticas, lo son en un sentido más claro y se refieren a que la seguridad social —por lo menos intencionalmente— pueden determinar transferencias del sector empresarial —y por ende el más rico— a los grupos, numerosísimos por cierto, más desposeídos de la comunidad y obviamente los de los altos ingresos rechazan enérgicamente tal intención o pretensión, oponiéndose a la extensión de los servicios y a su financiamiento.

<sup>16</sup> J. H. Richardson, *op. cit.*, pág. 20.

Los problemas que presentan a la seguridad social los *intereses creados* tienen importancia en dos sectores constituidos por quienes ejercen la medicina y que consideran que su *profesión es libre por antonomasia* y que requiere de dicha situación para que se manifiesten los más aptos o capaces y con ellos las posibilidades de descubrimientos científicos y mejoras en los tratamientos de las enfermedades: el mejor ejemplo lo constituye la feroz oposición que la Asociación Médica Americana (American Medical Association) hace a la seguridad social de dicho país; otro factor importante de oposición lo forman las compañías privadas de seguros, que aunque no son contrarios a todo el sistema —la imposibilidad que presentan de otorgar protección al desempleo—, sí lo son a ciertas formas de seguridad social, en el entendido que puede lesionar los negocios que realizan; en este aspecto del seguro privado, no deja de ser importante señalar que dichas empresas, para funcionar, requieren en todos los países de permisos específicos que otorga el Estado. Ambos casos se proyectan considerando que en todas partes, con el aumento de la riqueza y del ingreso, los seguros voluntarios —tanto para servicio médico como para otros tipos de protección— se han popularizado y que el número de personas que se protegen a sí mismas, va en aumento.

Dada la extensión de la pobreza y de las muchas naciones que la sufren, la más importante de las lagunas que tiene la seguridad social es la falta de recursos para destinarlos a la misma, agravada además, por cuestiones de estructura económica, pues dado el alto porcentaje de personas dedicadas a la agricultura consuntiva, es relativamente escasa la población que reside en centros urbanos, con todo lo que ello implica para la prestación de ciertos servicios; el hecho evidente es que a las carencias que determina la inexistencia de la seguridad social, debe agregarse las de habitación, alimentación, escolaridad y otras, lo que hacen que los problemas de jerarquización de las necesidades sean un verdadero reto a la imaginación y que la obtención de los servicios de la seguridad deben ir tomando su turno en este esquema de prioridades.

La brecha que se refiere a coberturas parciales de los seguros sociales, requiere más bien de tiempo y técnica para ser cubierta, pues en el fondo se trata de que el sistema de seguridad social se amplíe en la medida que los procesos de cobertura de riesgos vayan siendo conocidos y su administración se vuelva más racional.

Otra cuestión —que es tan reciente que se produjo en los años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, y que aún no ha adquirido ciudadanía generalizada en los esquemas de seguridad social—, se refiere a que se está otorgando menor importancia a los

beneficios en dinero y se pone todo el acento en las medidas preventivas para evitar los accidentes, el desempleo y las enfermedades y otros riesgos previsibles, en la rehabilitación y en el rentrenamiento —que incluyen medidas educativas— y en otros servicios similares, lo que está determinando cambios trascendentales en las formas y sistemas de aplicación de la multicitada seguridad social.

### *Seguridad social y otros aspectos de cooperación gubernamental*

Es evidente que la difusión de la industrialización y sus casi revolucionarios efectos para la mayoría de los ámbitos del globo terráqueo, en el primer cuarto del presente siglo; las concentraciones obreras que ello implicó y la natural organización sindical; la Revolución Rusa y su tremendo impacto en las relaciones económicas de los países de libre empresa; y la depresión de los treinta con sus caudas de desequilibrio y desorden, eliminando el “sueño de una noche de verano” sobre el capitalismo —solución definitiva para un proceso económico siempre en evolución—, promovieron en todas partes, en menor o mayor escala, la seguridad social; pero no solamente ésta, sino una serie de medidas y acciones gubernamentales, como la asistencia pública entre otras, que tenían como objetivo fundamental el introducir métodos positivos para enfrentarse a los graves daños causados a los grupos mayoritarios de la población, atribuibles en forma preponderante a la industria moderna y su forma de apropiación.

Como ya se ha señalado, la seguridad social tiene como propósito básico el liberar a los hombres de la necesidad cuando no pueden obtener los satisfactores por ellos mismos, lo que determina una acción comunitaria bajo el mando del Estado. Como afirma la Oficina Internacional del Trabajo: “como el Estado es una asociación de ciudadanos que existe para efectos de su prosperidad y bienestar, es una apropiada función del Estado promover la seguridad social”. Esta seguridad social que, como ya se dijera también, presenta alguna similitud con el seguro privado en que los derechohabientes pagan una suma, ya sea por contribuciones directas o por medio de impuestos específicos, tiene como base masiva de su clientela a quienes perciben un salario y que nunca es lo suficientemente amplio para permitir que en cualquier vicisitud o suceso por encima de lo rutinario, ellos tengan los recursos o ahorros para hacerles frente.

Al Estado también corresponde crear leyes relativas a los tipos de riesgos que se cubrirán, así como los beneficiarios y las contingencias y

formas de cómo se les dará solución; existe toda una gama de fórmulas, leyes y sistemas administrativos para aplicar la seguridad social en los diferentes países: por Departamentos o Secretarías de Estado, como en Estados Unidos —la Secretaría de Salud, Educación y Bienestar—; como en Gran Bretaña —el Ministerio de Pensiones y Seguros Nacionales—, por Departamentos Autónomos actuando a nombre del Estado, como en Canadá —Comisión del Seguro de Desempleo— y por Institutos Autónomos, como en México —el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Un subproducto de la seguridad social que forma parte muy estrecha de la misma es la asistencia pública que ha pasado por un crecimiento tan revolucionario en los últimos cincuenta años, que muchos autores han considerado que puede suplir con ventaja a la seguridad social en algunos de los riesgos —sobre todo en aquellos que determinan pagos automáticos— para algunos grupos de personas, pues al poner en contacto a los técnicos especializados con los derechohabientes, los faculta mejor para resolver los problemas humanos que encaran, siguiendo diversas formas de resolución, que la mera entrega en efectivo. Richardson<sup>17</sup> tipifica la asistencia pública, señalando que en todas las comunidades —cualquiera que sea su estado de desenvolvimiento económico— y a pesar de las provisiones colectivas e individuales de seguridad que se tomen, siempre se encontrarán numerosos grupos cuyas circunstancias serán tales que en ciertas épocas necesitarán asistencia, pues es estructuralmente imposible que los sistemas de seguridad social tengan la flexibilidad y sean tan generales como para cubrir todas las contingencias e incertidumbres que la vida posee; en otras palabras, los pagos de seguridad social que otorgan un derecho, son determinados en forma de promedios para incluir el mayor número de individuos, y aunque evidentemente resultan positivos para una gran mayoría, no pueden serlo para todos; en consecuencia, se hace necesario considerar las circunstancias especiales o individuales y adaptar la asistencia pública a dichas necesidades variables.

Se dice que si la seguridad social es caracterizada por la certidumbre, el mérito de la asistencia pública debe residir en su flexibilidad, puesto que de hecho sus servicios se proporcionan a un variable número de personas que presentan condiciones muy especiales y que al no llenar los requisitos que se determinan en la seguridad social o en otros esquemas de beneficios comunes, su labor es residual y totalmente fuera de reglamentación basándose en un acto natural de simpatía humana

<sup>17</sup> *Op. cit.*, pág. 47.

y en el reconocimiento de la mutua interdependencia. Considerando que la asistencia pública es hija legítima de las famosas *leyes de pobres*, y que no ha sido olvidada la dureza y degradación que éstas implicaban, la aplicación de dicha asistencia se debe fundar en un grupo numeroso y de alto nivel profesional y con un gran sentido de solidaridad, para eliminar el mínimo residuo de caridad y limosna que algunos grupos aún achacan a la asistencia pública, cuando en realidad *se trata de pagar a numerosas personas parte de los salarios que no les fueron liquidados, y parte también de los impuestos que injustamente se les cobró*. El monto a otorgar —tanto en dinero como en bienes o servicios— para cada individuo es variable y depende de las ya citadas circunstancias especiales y de las condiciones económicas que prevalezcan en los diferentes países: será mayor en naciones industriales avanzadas con más altos niveles de vida, y también dependerá de la actividad de la persona que requiera la asistencia, siendo menor, probablemente para el agricultor.

Dado que a pesar de todo, aún existen resabios contra la asistencia pública, sería muy positivo que en aquellas comunidades donde la seguridad social tiene un nivel adecuado, tanto de administración como de prestación de servicios, se examinaran los beneficios otorgados con el propósito de que si ello es posible sean transferidos al seguro social o a otro esquema de este tipo, y obviamente cuando los egresos en asistencia pública —como sucede todos los días y en todos los países— tiendan a incrementarse, sería igualmente positivo su cuidadoso examen con el mismo propósito ya expresado de remplazarla por otras técnicas. Uno de los fenómenos que operan en sentido contrario al aquí señalado lo constituye la inflación, que se ensaña con los grupos mayoritarios de la población —los asalariados— y los obliga a pasar de la seguridad social a la asistencia pública; para este efecto sería deseable una tasa movable de beneficios en relación directa con el costo de la vida.

En la medida que la asistencia pública se ha desarrollado —sobre todo en países avanzados— y sus técnicas se han vuelto más adecuadas y se ha incrementado un personal altamente calificado y entrenado, su contribución a las políticas de bienestar social ha sido cada vez más relevante y aunque algunos tratadistas la consideran básicamente diferente a la seguridad social, en la práctica resulta, en su aplicación, bastante similar la una a la otra. Sin embargo, en las citadas naciones industriales, se da categoría diferente a quien recibe ayuda de la asistencia pública, de quien obtiene prestaciones de la seguridad social, considerándose que en el primer caso se sufre una pérdida de *status* dentro de la sociedad. También es importante mencionar otra diferen-

cia de la asistencia pública con la seguridad social que no es de fondo, pues se refiere a las condiciones en que se otorgan beneficios en cada una de ellas, ya que en términos generales la seguridad tiene leyes, reglamentos y disposiciones más o menos específicos, mientras que la multicitada asistencia pública, aunque también se sujeta a cánones establecidos por tratarse de contingencias especiales generalmente, deja amplio lugar a decisiones de tipo individual lo que puede provocar y de hecho así sucede, desperdicio de recursos, injusticias lamentables y que no se otorgue la ayuda a quien más la merece o necesita; en pocas palabras, es más difícil la administración de la asistencia pública que la de la seguridad social.

No resulta superfluo volver a señalar la importancia que en la vida económica moderna y principalmente en las actividades gubernamentales tiene la seguridad social; para tales efectos algunos autores conceptúan que la administración de justicia, las fuerzas policíacas y los ejércitos, que otorgan seguridad tanto interna como externa, podrían ser asimilados a los efectos que produce la seguridad social, aun cuando si se extiende ésta y se le toma en un sentido amplio, probablemente acabaría por englobar todas las actividades humanas, como sería, por ejemplo, el caso de la educación, que con la salud, constituyen los dos pilares para la diferenciación económica de los individuos, y que estando íntimamente conectada con la citada seguridad social —formando con ella los dos aspectos que dan base al desarrollo económico moderno— no se relaciona directamente con el otorgamiento de beneficios cuando aparece una contingencia en la vida de una persona, es decir, no otorga protección contra los riesgos en que se incurre en el proceso vital aunque, por otro lado, su acción sobre la estabilidad del empleo es muy clara, como lo es sobre la adaptabilidad para nuevos desempeños y para los rápidos cambios tecnológicos y económicos del presente.

En forma similar a la educación, la seguridad social se encuentra estrechamente ligada a las políticas tendientes a luchar contra el desempleo, las campañas permanentes de salubridad combatiendo las enfermedades endémicas y epidémicas, la lucha contra el analfabetismo y los recursos destinados a la habitación popular; todo esto y otros aspectos más, son determinantes —además de la íntima relación— para la seguridad social y tal vez puedan formar parte del proceso previo de la misma, pero no la constituyen ni la substituyen, y evidentemente son distintos a ella.

Otra relación importante es la que se forma entre los esquemas generales de seguridad social y los beneficios que otorgan los gobiernos a sus

funcionarios, empleados y trabajadores; como señala Richardson,<sup>18</sup> la única diferencia real entre estos beneficios y los que obtienen los empleados en los sistemas operados por firmas privadas, es que los fondos con que se cubren provienen del Estado y que deberían —y lo son— ser excluidos de la seguridad social, pues se trata de aspectos que forman parte de las condiciones generales del empleo, y los beneficios obtenidos son en un sentido estricto, *sueldos y salarios diferidos*. Este encuadramiento podría ampliarse a lo que se ha dado en llamar industrias nacionalizadas o empresas gubernamentales, cuyo número e importancia varía de país a país, pero que podría incluir a la banca, la minería, el petróleo, los ferrocarriles, energía eléctrica, transporte aéreo y un variado tipo de servicios públicos que en casi todas las naciones otorgan servicios de seguridad social, pero como generalmente lo hace el propio gobierno, deben considerarse como formas suplementarias de la seguridad social, aunque fuera del esquema general de la misma. Este sistema también puede aplicarse a cierto tipo de actividades con alguna característica especial, a las que se daría autorización de permanecer independientes en materia de seguridad social, otorgando el mínimo de beneficios establecido por ley; el autor citado da como ejemplo el caso de los Ferrocarriles Nacionales de Canadá, que son una empresa descentralizada o paraestatal, y los Ferrocarriles del Pacífico (canadiense) que constituyen una empresa privada, y que sería absurdo e inconsistente que la seguridad que proporcionan fuera distinta, por el problema de propiedad y administración.

Los controles de precios, los esquemas de seguridad social de los veteranos de las guerras —muy importantes en países industriales—, las subvenciones para alimentos, los racionamientos, los subsidios a los bajos salarios y otros de este tenor, aunque diversificados por sus implicaciones y coadyuvantes indudables de la seguridad social —unos más que otros—, se encuentran, como la educación, considerados como servicios sociales pero fuera del sistema general de seguridad social; por ejemplo, las subvenciones a los bajos salarios y a la alimentación son resueltos por un sistema de salarios mínimos, mientras que los controles de precios y los racionamientos tienen como proyección más positiva la intervención directa del Estado, en el mercado de ciertos productos esenciales para el consumo de la gran mayoría de la población. Otra cuestión es la de los beneficios que se dan a veteranos y víctimas de las guerras, cuyo otorgamiento no tiene discusión, pero, que presenta consideraciones especiales que hacen que no formen parte directa de la seguridad social de un

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pág. 30.

país, aunque tales diferencias parecen constituir una cuestión de casuística, más que un problema de clasificación.

Unido a los problemas anteriores, se encuentran los riesgos en que incurren los agricultores —obviamente no se hace referencia a la gran explotación capitalista— pues cuando se enfrentan a malas cosechas o pérdidas totales de las mismas, su caso es totalmente similar al de un trabajador que pierde el empleo, pero cuando los productos obtenidos no pueden venderse o cuando existen, por razones políticas o económicas, programas gubernamentales de mantenimiento de precios agrícolas, se presentan cuestiones que aunque pueden asimilarse —en el primer caso— a consideraciones específicas de la seguridad social, su solución se encuentra fuera del campo de ésta. Como en otros aspectos de la economía de un país, corresponde al Estado darles solución por vías diferentes a las formas especiales de la seguridad social.

Las ayudas que se otorgan a las víctimas de catástrofes naturales tales como inundaciones, terremotos y sequías, son clasificadas por algunos autores —Richardson entre otros— como formando parte de riesgos a los que tiene que hacer frente la seguridad social; por su irregularidad y porque se trata más bien de cooperación general de la comunidad a una parte de la misma que sufre calamidades, no atribuibles a ningún hecho o acto social, parecería ser que tal ayuda debería salir de fondos generales gubernamentales asimilados a los de la asistencia pública; obviamente los trabajos y las obras para riego y control de inundaciones están más alejados de la seguridad social y también de la asistencia pública, pues se trata de gastos exhaustivos que serán reembolsables en cierto tiempo.

Muy similar a las anteriores cuestiones es la diferenciación básica entre las prestaciones de la seguridad social en casos de enfermedad o accidentes —atención médica, servicio hospitalario, medicinas y otros—, y las que otorga la salubridad pública —sanidad, vacunación, todo tipo de prevención de enfermedades y accidentes, agua potable—, puesto que en el primer caso se trata de beneficios que estatutariamente confiere la seguridad porque forman parte intrínseca de su estructura, mientras que el segundo se refiere a políticas generales para mantener a la población en buen estado de salud, previniendo las enfermedades y accidentes, ya que está comprobado que ello es más efectivo y con resultados económicos más importantes, que el tratamiento directo de los afectados; Richardson pone el ejemplo del agua potable de buena calidad, que evita la tifoidea y las otras enfermedades hídricas y que resulta mucho más barato y menos lesivo para la economía que la atención médica y el tiempo de trabajo perdido. También por el mismo tenor se puede

hacer referencia a los problemas de salud que crea una deficiente habitación; ésta es una cuestión mundial que con la urbanización y el crecimiento de la industria, parece que su enorme proporción y el tremendo nivel de recursos requeridos para resolverlo, lo ha puesto fuera de las perspectivas económicas de la sociedad actual. Similar en todo, pero diferenciado por tratarse de *un acto de lesa humanidad*, debe citarse la contaminación del *habitat* que está provocando daños irreversibles tanto al hombre como a su medio ambiente. También aquí se pierde la noción de costos económicos y se penetra en las zonas más restringidas de la filosofía de los valores, para entender el porqué de esta autodestrucción; en el primer caso, o sea el de la habitación, que no deja de tener relación estrecha con la seguridad social pero que no forma parte de ella, en algunos países ésta interviene aun cuando sea marginalmente y a ciertos grupos les otorga financiamiento para la construcción de habitaciones, aun cuando tal política debería ser proyectada por organismos diferentes; por lo que respecta al problema mundial de la contaminación, éste no sólo no corresponde a la seguridad social, sino por sus implicaciones parece no corresponder a este mundo.

Ya se hizo mención a las condiciones especiales en que los gobiernos otorgan beneficios contra contingencias a sus empleados, situación que puede ampliarse a ciertas empresas privadas que pueden operar sistemas de enfermedad, vejez y otros, ya sea voluntariamente —para los trabajadores— y entonces se trata de esquemas de ahorro privado común y corriente, o compulsorias —obligados por contratos colectivos— y entonces su semejanza con el gobierno es total ya que se trata de prestaciones complementarias al salario; en ninguno de los dos casos puede hablarse de seguridad social, puesto que no obedecen a los requerimientos establecidos por la ley.

### *Consideraciones sobre los beneficios*

Dadas las relaciones entre la seguridad social y otros tipos de prestaciones, que se tratara en alguna medida en la parte que antecede, y entre lo que es y no es seguridad social, parecería no resultar superfluo otro intento de delimitarla, iniciándolo con un examen de las causas que hacen que las grandes masas de la población de un país no puedan ahorrar para otorgarse provisión cuando por cualquier razón o contingencia tienen que hacer frente a enfermedades, accidentes, desempleo, incapacidades temporales o permanentes, totales o parciales u otros problemas de este tipo; en el fondo se trata de examinar las causas de los

ingresos insuficientes,<sup>19</sup> y sin entrar a realizar cambios estructurales para eliminarlas, sí procurar aliviar la dureza extrema de quienes las sufren, por medio de medidas públicas que permitan el mantenimiento de ingresos mínimos para la subsistencia y la salud.

De esta idea de lo que es la seguridad social —que desde luego no es ortodoxa— pueden determinarse, como lo señalan varios autores, los beneficios que el sistema debe otorgar —en la medida, forma y condiciones que señale la legislación respectiva— a los asegurados y sus dependientes, cuando éstos sufran de enfermedades, pierdan el empleo o lleguen a una edad que les impida trabajar, además de ayudar a los sobrevivientes —viudas y huérfanos— y otorgar subsidios para contingencias especiales como son nacimientos, matrimonios y decesos.

Siguiendo a Richardson,<sup>20</sup> se señalan beneficios que únicamente amplían los que ya se mencionaron: en el caso de enfermedad se incluye atención médica general y todo lo que ella determina —hospitalización, intervención quirúrgica, medicinas, miembros artificiales y otros de este tipo—, así como rehabilitación y reentrenamiento para casos de accidentes o por pérdida de empleo debido a los cambios en los procesos y técnicas de producción. Como ya ha sido señalado en repetidas ocasiones y debido esencialmente a los pocos años de existencia que tiene la seguridad social, la amplitud y duración de los beneficios, el número de beneficiarios así como el tipo de actividades que son cubiertas varía de país a país, de una zona geográfica a otra en una misma nación y aun de riesgo a riesgo; es usual que los trabajadores agrícolas, los que laboran para sí y los servidores domésticos principalmente, sean los últimos en ser agregados a los esquemas de seguridad social contributiva, esgrimiéndose razones administrativas y estructurales —sobre todo para quienes operan en las faenas agrícolas— para esta situación.

Los beneficios de la seguridad social son en realidad transferencias que, por medio del Estado, unos grupos de la comunidad en mejor posición económica o más afortunados en cuanto a contingencias de la vida, dan a los otros sectores que obviamente han sufrido eventualidades y no tienen los recursos para hacerles frente. Como en otras cuestiones fiscales, se afirma por numerosos tratadistas que donde la disparidad de la riqueza y los ingresos es amplia y en donde inexorablemente la

<sup>19</sup> La mayoría de los autores de la materia denominan a esta insuficiencia de entradas con la palabra “pobreza”, que el autor de estas páginas considera derogativo, y que en cierta medida califica no a la sociedad que la produce, sino al hombre que la padece.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pág. 32.

seguridad social es financiada por medio del presupuesto general de gastos, obteniendo las entradas por tributación progresiva, se produce el traspaso de recursos de los ricos a los menos dotados, y aunque no es el momento ni el tema propicio, se desca dejar sentado con toda claridad, que tal afirmación resulta muy aventurada<sup>21</sup> y que es más probable que sean los *trabajadores-consumidores* con más suerte, que sufren poco las enfermedades, el desempleo y otras contingencias. los que paguen los beneficios que se otorgan a otros miembros de su clase.

Existen dos aspectos que es interesante destacar en estos momentos y que se refiere el primero a que toda sociedad industrial avanzada por medio de la seguridad social trata de establecer condiciones mínimas debajo de las cuales ningún ser humano debe caer, cuestión que ha producido extensa literatura al respecto hasta llevar a lo que se conoce como un impuesto negativo, que será examinado en su debida oportunidad; la segunda cuestión se dirige a establecer un llamado principio básico de la seguridad social en países capitalistas desarrollados, y que dice que los individuos no deben depender del Estado, para que les hagan o les otorguen aquello que ellos pueden hacer o proporcionarse por sí mismos; en otras palabras, se trata de mantener la iniciativa personal que sigue siendo la base filosófica de la existencia de la libre empresa.

Lo anterior sirve para establecer, siguiendo a Richardson, que en los países económicamente avanzados con altos niveles de vida, mientras más elevados estos últimos y mayor la producción per cápita —siempre que la riqueza y el ingreso estén razonablemente distribuidos—, más capacidad individual para la provisión de sus propias necesidades y mucho menor dependencia de la seguridad social, conclusión que parece ser contraria a las expectativas de mucha gente, que espera que a mayor riqueza de una nación, mejor y mayor provisión de beneficios de la seguridad social, aunque como es fácil observar, dicha conclusión es concordante con el llamado principio básico, enunciado arriba.

Sin embargo, la tendencia al monopolio en los países económicamente poderosos con su cauda de desempleo y otros problemas resultantes —claramente ejemplificado por Estados Unidos— así como los montos y la extensión de la seguridad social en dichos países que puede crecer más que proporcionalmente, pueden invalidar la tal conclusión, como de hecho sucede con los países en vías de desarrollo, que en tanto que se industrializan y se urbanizan, rompen varios moldes de protección

<sup>21</sup> Para una discusión de la traslación e incidencia de los impuestos y sus efectos en la distribución del ingreso y la riqueza, véase B. Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM., 1972.

familiar y comunal, lo que hace que a medida que se incrementa el ingreso nacional, la proporción del mismo que debe destinarse a la seguridad social resulta cada vez mayor y progresiva.

Los beneficios que otorgan los diferentes sistemas de seguridad social pueden ser a tasas uniformes o variables, y el que se recurra a una u otra forma, depende de una serie de circunstancias que varían de país a país, de un sector de la seguridad social al otro y aún dentro de un mismo sector, de un grupo de derechohabientes al otro; J. H. Richardson,<sup>22</sup> a quien se ha seguido muy de cerca en estas páginas, considera que existen tres sistemas principales y que su delimitación demuestra que sirven a propósitos diferentes: el primero, que es el más simple —y primitivo—, consiste en una versión moderna de las “leyes de pobres” y requiere de una *prueba de medios* para otorgar los beneficios que son variables pero tratan de restringirse al mínimo posible, y que no es un régimen contributivo y por lo tanto los fondos se obtienen de los ingresos públicos ordinarios.

El segundo sistema puede aplicarse a tasa variable o uniforme, según sea el caso; se refiere a todos los trabajadores o a ciertos sectores de ellos con sueldos que no exceden a ciertos niveles, y que cualquier contingencia que sufran necesitan de los beneficios de la seguridad social, sin la aplicación de la *prueba de medios*; los beneficios pueden otorgarse en forma variable, dependiendo del sueldo, o puede ser igual para todos aunque se trate de obreros calificados revueltos con los que no lo son.

El tercer sistema es el de la seguridad social para todos los miembros de la comunidad, sin tomar en cuenta más que la satisfacción de ciertos requisitos específicos como son la residencia y otros, representando una total eliminación del principio básico, a que se hizo referencia, de que el Estado no otorgue facilidades a aquellos que no las necesitan.

Como un aspecto general, se señala que los beneficios a tasa variable resultan más positivos en aquellos países donde las diferencias de salarios entre trabajadores calificados y los que no los son y entre las diversas industrias son muy pronunciados; y por contra, deberá usarse la tasa igual de beneficios donde las diferencias sean mínimas.

Considerando una extensión del principio básico multicitado, se afirma que los beneficios deben otorgarse —en la medida que sea posible— tomándolos de los montos que los propios beneficiarios entreguen a la seguridad social, ya sea por contribuciones o por tributos especiales, en el entendido de que cualquier pago compulsorio, incluyendo las deduc-

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pág. 40.

ciones hechas por los empleadores a los sueldos de los trabajadores para su entrega al gobierno, constituye con toda evidencia un gravamen.

Otra cuestión interesante con respecto a los beneficios, es que la mayoría de los autores modernos recomiendan en forma tajante que éstos deberán ser pagados en efectivo y no en especie, recomendándose que se haga lo contrario en la asistencia pública, en la cual se ha sostenido que los efectos de las subvenciones o subsidios en especie resultan el doble de eficaces que los que se entregan en dinero; los tratadistas de la seguridad social explícitamente señalan que debe dejarse la responsabilidad a los individuos y sus familiares, para que distribuyan sus recursos como mejor les convenga en relación a sus necesidades, también reconociendo expresamente que se cometerán errores y gastos indebidos —alcohol y cigarrillos— pero que ello es un efecto inevitable de la “educación para la libertad”.

Sin embargo, tal actitud no es recomendable —se dice— para lo relacionado con la salud, donde se propone que la asistencia médica y demás aspectos conexos, se deberán proporcionar conforme a necesidades específicas, pues aun contando con los recursos necesarios, puede destinar poco o nada a este fin y dañar la salud.

Otra cuestión en relación a los beneficios es su coordinación dentro de los esquemas de seguridad social de un país, pues debido a que ésta fue instituida en forma parcial y creciendo con cierto desorden, diferentes fórmulas se aplican a las diversas divisiones del sistema, como puede ejemplificarse tomando una cita del Informe Beveridge, en el cual se señala que a pesar de que no existe diferencia real entre las necesidades de ingreso de personas que están enfermas, de aquellas que están sin empleo, ellas obtienen diferentes tasas de beneficio determinadas por diferentes condiciones de contribución y con absurdas distinciones entre personas de diferentes edades.

### *El seguro social*

En la mente de millones de individuos, seguridad social se considera sinónimo de seguro social y aunque existen relaciones íntimas entre una y otro y la existencia de la primera no se entiende sin el segundo, y aunque la diferencia sea de grado, ésta es real. Inclusive los antecedentes de una y otro podría afirmarse que son distintos: la seguridad social se inicia con las execradas “leyes de los pobres” por las que el Estado reconoció una obligación objetiva con aquella parte de la comunidad que por una u otra causa no obtenía los suficientes ingresos para adquirir los satisfactores más indispensables; el seguro social nació como una

obligación contractual del empleador para garantizar al trabajador contra los riesgos profesionales, teniendo en su contra tanto a los obreros que preferían a la mutualidad como a los propios empresarios que consideraban que se lesionaba su *sacrosanta* libertad y que optaban por el llamado seguro libre o el seguro facultativo o voluntario. En ambos casos se trataba de sostener el seguro individual obligatorio, con su tremenda semejanza al seguro privado, ya que mantenía los seguros individuales, *con primas* pagadas de acuerdo a cálculos actuariales y en condiciones de obtener reaseguros; esta situación estaba presente en la ley francesa del seguro social en época tan cercana como es el año de 1928, para de allí partir eliminando los dos aspectos que implicaron que el seguro individual obligatorio se transformara en el seguro social (obligatorio): el monto de salarios y las primas en relación a los mismos, es decir, todos los asalariados cualquiera que fuera su ingreso por sueldos, era *forzosa* su inscripción y un *tope* a las contribuciones que tenían que cubrir para pertenecer al seguro social.

Inicialmente el seguro social —situación que aún prevalece en la legislación de muchos países— se aplicó primero en forma parcial para cubrir ciertos tipos de riesgos, después, se ha ido ampliando cada vez más: accidentes de trabajo, vejez, enfermedad, invalidez, maternidad, cargos o asignaciones familiares, contingencias como el nacimiento, el matrimonio, la muerte y el desempleo; por lo que respecta al paro involuntario, los problemas que éste representaba para el seguro social eran de tal magnitud, que evidentemente lo trascendían no sólo en su aspecto económico de carecer de los fondos suficientes para hacerle frente, sino que lo sobrepasaban en lo que correspondía a males de estructura, de todo el sistema de producción y distribución que era base de la sociedad.

Al mismo tiempo que el seguro social demostraba su incapacidad para hacer frente a los graves sucesos de la depresión económica, hacía intervenir a la asistencia pública, la que obviamente no podía responder a las nuevas necesidades usando las viejas técnicas y los sistemas de las “leyes de pobres” mejoradas, sino que debía buscar nuevas fórmulas entre las que se encontraba la localización de las causas de la depauperización de las grandes masas y la eliminación o por lo menos el combate a fondo de las mismas; ya para entonces, la seguridad social —en el contexto que se le ha dado en estas páginas— había absorbido al seguro social, e iniciaba la labor de englobar también todas las instituciones de asistencia, proceso que aún se manifiesta hasta hoy.

Ya para este momento, el desempleo masivo había cimbrado a la sociedad capitalista y aunque más tardíamente, se había metido en los claustros universitarios y los economistas teóricos, a regañadientes, toma-

ban nota de la situación y trataban de explicarla, llegando a la afirmación de que contra *el paro involuntario* solamente se podía luchar con una mayor y más amplia distribución del ingreso y la riqueza y por consiguiente con una mejor utilización de los mismos; en palabras de los propios economistas, quienes distinguen 3 tipos de gastos: consumo, inversión y social, sostienen que si el reparto del producto nacional se hace sin tomar en cuenta a la sociedad en forma global, es decir, se beneficia a un grupo reducido, entonces la comunidad —o nación— entera es la que va a sufrir, principalmente por esa enfermedad moderna que es el desempleo.

En consecuencia, es la sociedad representada por el Estado, la que tiene interés específico en que el gasto nacional no solamente sea *máximo* sino también *óptimo*, pero para lograrlo el propio Estado necesita enfatizar y luchar por una adecuada distribución del ingreso y la riqueza, que permita, a su vez, un mejor uso o empleo de los recursos productivos totales; aquí es donde los que defienden a la seguridad social la consideran el arma por excelencia —en un país con libre empresa— y mucho más positiva y eficiente que la política tributaria para lograr esta meta.

Y su razonamiento se proyecta señalando que los gravámenes fueron durante mucho tiempo el único instrumento de que disponían los gobiernos para combatir la concentración del ingreso y la riqueza, sobre todo si la parte más importante de las entradas del Estado se obtenían por tributos progresivos que pagaban los más pudientes y que el gobierno hacía llegar a los económicamente más débiles tanto en forma directa, por gastos de transferencia, como por métodos indirectos por medio de los egresos en obras —caminos, puertos, presas, escuelas, hospitales. Sin embargo, el impuesto progresivo, como tantas otras cuestiones económicas, resultó tener muy limitado alcance en materia distributiva, primero por cuestiones intrínsecas de la ciencia económica, como son los métodos de producción, de control de mercados y del mecanismo de precios; en segundo término porque la redistribución que se pretende realizar a través de los gastos públicos no otorga ninguna garantía de que éstos irán a parar a quienes más los necesitan, y en último lugar, porque se produce un compás de espera entre el momento en que se realiza el cobro de los gravámenes y aquel en que los recursos monetarios obtenidos son puestos en circulación.

Las grandes ventajas del seguro social sobre los impuestos progresivos —dicen sus seguidores— estriba en que en la medida que el primero es general, es decir, abarca a todos los individuos de una comunidad, éstos liquidan dinero en diversas proporciones, dependiendo de sus ingresos y de sus condiciones económicas —riquezas— y esas mismas sumas,

en forma inmediata van a servir para pagar a los enfermos, a los viejos ya incapacitados para trabajar, a los accidentados y a todos aquellos que pasan por contingencias y que no poseen ahorros para hacerles frente, por lo que el dinero que se les entrega no podrá ser desviado a otros usos sino específicamente para los que fue destinado, con lo que el gasto total de la comunidad cumplirá con los prerequisites que determinan su empleo mejor: no solamente será *máximo* sino también *óptimo*.

Como se observa, la absorción del seguro social por la seguridad social no solamente significa un nombre diferente o sea un cambio formal, ni siquiera una ampliación del campo de aplicación entre uno y otra, sino más profundamente, una transformación en el contenido de cada institución. Sin embargo, mientras este cambio se opera, el seguro social no sólo constituye el sistema más usual y más generalizado, sino todavía es susceptible de mejoras y ampliaciones en la mayoría de los países. Una diferencia distintiva del seguro social es su parcial similitud con el seguro privado, en el sentido de que una parte importante de su costo se obtiene de los beneficios por medio de los pagos que realizan ya sea ellos mismos, o que hacen en su nombre, el Estado y los empresarios a los que prestan sus servicios, así como que existe cierta relación en dicho seguro social entre las cuotas cubiertas y los beneficios a recibirse.

El llamar seguro social a esta parte de la seguridad social, ha sido impugnada, entre otros autores, por A. T. Peacock,<sup>23</sup> quien sostiene que al hacer que los pagos sean compulsorios, el Estado los convierte en tributos, con mayor razón cuando dichas contribuciones no son suficientes para cubrir las contingencias que pueden producirse y entonces no solamente se trata de gravámenes especiales, sino que los gastos tienen que cubrirse tomando los recursos del sistema impositivo como un todo, y que en tales condiciones, las semejanzas con el seguro privado no sólo no existen, sino que además el uso mismo del nombre resulta inapropiado, inexacto y conduce a error y a catalogar indebidamente a dicho seguro; que en todo caso, se le debe aplicar el nombre de seguridad social con alguna diferenciación por lo que respecta a financiamiento —parte de él, al menos— con un tributo específico.

Por otra parte, otro autor citado en repetidas ocasiones en estas páginas, sostiene que solamente en el caso de un sistema donde los beneficios son pagados tomándolos de los ingresos ordinarios del Estado —como la asignación familiar en Canadá y Gran Bretaña—, en esa situación y solamente en ella, el uso del término seguro social será inapropiado,

<sup>23</sup> A. T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, W. Hodge, Ltd., 1952, Londres.

pero que el hecho de que la contribución sea compulsoria puede darle la categoría de tributo, pero no eliminar la otra cuestión, que se trata de un pago o precio que da derecho a beneficios específicos en contingencias definidas; el seguro social se asemeja así al seguro obligatorio impuesto en ciertos países a los manejadores de automóviles para cubrir riesgos a terceros, o al seguro que se exige a quienes en una industria tienen trabajadores a sus órdenes para cubrir su responsabilidad en accidentes de trabajo. El hecho de que sea obligatorio el pago, sigue diciendo el tratadista,<sup>24</sup> no le quita el de ser un seguro contra riesgos, y *los pagos hechos para cubrir dichos riesgos difieren grandemente de los impuestos que van a dar a los ingresos generales de un país y que son usados para una multiplicidad de propósitos.*

Esta discusión que evidentemente esclarece algunos puntos oscuros con respecto al uso —en ocasiones alternativo— que se da al seguro social o a la seguridad social, en realidad será resuelto cuando esta última absorba totalmente a la primera; es decir, cuando la cooperación social para los que tengan necesidades sin manera de satisfacerlas, sea un todo indisoluble, pues con toda evidencia, en la técnica y en la práctica modernas, los gravámenes especiales son sólo una forma más sencilla, administrativamente hablando, de cobrar un impuesto que generalmente va a dar a la Caja General de la Nación y sólo para datos estadísticos se hace referencia a su especificidad, sobre todo, obviamente, cuando no se trata de tributos masivos con aparente significación por sus efectos en la distribución del ingreso.

Las contribuciones al seguro social son usualmente tripartitas en casi todas las naciones, cooperando los trabajadores (y otros beneficiarios), el Estado y los empleadores, aunque las proporciones de tales pagos varían de país a país y aun presentan otras diferencias, como en los países de tipo soviético en los cuales son los últimos —es decir, los empleadores— los que hacen el entero de las cuotas en forma total, así como otros estados que sólo tienen dos contribuyentes. Al tomar en cuenta la determinación de una equitativa distribución de los cargos para el seguro social, es prudente considerar el estado de la distribución del ingreso y la riqueza, los niveles de vida prevalecientes y las posibilidades de traslación de dichos pagos.

Ya ha sido señalado que la contribución del trabajador a los esquemas del seguro social debe considerarse como un complemento diferido del salario, en la que el gasto actual se reduce para que más tarde, en condiciones de mayor intensidad de la necesidad, ésta pueda ser satis-

<sup>24</sup> Richardson, *op. cit.*, pág. 58.

fecha. El problema más palpitante lo constituye la capacidad que tienen los trabajadores para contribuir al seguro social, pues obviamente, de sus pagos dependerá la amplitud que se le dé al mismo y es así donde en países con bajos niveles de salarios las posibilidades de un sistema de amplia cobertura es del todo imposible, cubriendo el seguro un par de riesgos a lo sumo.

Por lo que se refiere a los pagos de los empresarios o empleadores, además de considerarse como una obligación contractual constituye una porción del salario que se ahorra y forma parte del costo de la mano de obra en la producción; se considera a esta contribución patronal al seguro social, como un gravamen al empleo con los problemas inherentes a todo impuesto que se refieren a su traslación e incidencia. El tributo puede causar una reducción en la demanda de mano de obra, similar a la que produciría un aumento del salario de igual magnitud y el impacto del gravamen lo resienten más aquellos que operan con mayor número de trabajadores, aun cuando la producción y la utilidad sean similares, y por último la carga de la contribución puede ser protrasladada hacia los consumidores aumentando los precios o retrotrasladada hacia los trabajadores reduciendo los salarios, o proyectar el fenómeno en ambas direcciones; no debe olvidarse que se trata de consumidores-trabajadores.

La contribución del Estado a los sistemas del seguro social fue determinante para que éste se hiciera obligatorio, de amplio espectro y que realmente fuera útil a las grandes masas de la población; es esta intervención del gobierno, con la que realiza en forma global en la asistencia pública y otros esquemas de la seguridad social, la que está consiguiendo que ésta sea más racional y la que logra las grandes transformaciones que se están produciendo en la época actual en esta materia. En la mayoría de los países, por no decir que en todos, la proyección del seguro social en los últimos 35 años se debe total y exclusivamente a los recursos que el Estado ha puesto a su disposición; en las naciones ricas son los sin trabajo y las asignaciones familiares —en varios países estas últimas corren a cargo del gobierno— y en las pobres o subdesarrolladas son los riesgos tradicionales los que son cubiertos del ingreso general. En la medida que el Estado gasta en el seguro social, sus erogaciones en asistencia pública disminuyen, pero la relación nunca es de uno a uno.

*Principales divisiones (riesgos) del seguro social*

Hasta hace muy pocos años, cuando se hablaba de la seguridad social o del seguro social, ello significaba para la mayoría de la gente las pensiones que percibían los trabajadores cuando llegaban a una edad, señalada previamente, en la que se les consideraba incapacitados para laborar, o los pagos que se otorgaban a los sobrevivientes de un obrero cuando éste fallecía.

a) *Pensión de vejez.* A pesar de todos los cambios tanto económicos, como sociales y políticos, en la actualidad la vejez continúa siendo la causa primordial de la pobreza y para atenuarla es que el seguro social desembolsa la mayor parte de sus entradas ya que en los países industriales —con la cooperación de la asistencia pública— casi toda la población se encuentra a cubierto de esta contingencia.

El primer aspecto que tiene importancia señalar en relación con esta cuestión, se refiere a que la gran mayoría de las personas que llegan a la vejez no laboran los últimos diez años de su vida, tanto por razones biológicas —que determinan incapacidad manifiesta—, como por problemas de viabilidad económica que corresponden al mercado de trabajo, así como por consideraciones sociales que son intrínsecas del sistema de libre empresa. Existe evidencia de que la fórmula de señalar una edad cronológica para el retiro —a pesar de que se trata de una estimación que intenta no ser arbitraria— no concuerda en innumerables casos con la biológica, cuya prueba de fuego es económica en el sentido de que se hace necesario valorar si el trabajo realizado vale lo que se paga por él; dentro de esto mismo cabe señalar lo que ya es un lugar común en todos los tratados sobre la materia y es que algunas personas presentan signos claros de senectud a los 50 años, mientras otras parece que su capacidad mental y física florece más a los 70 años. La prueba de productividad a que se ha hecho referencia, tampoco debe ser concluyente, pues si el obrero desea seguir trabajando y la prueba de su capacidad no llena las condiciones medias, puede encontrarse otra ocupación que sea menos compleja o más ligera, con sueldo menor.

Dentro de lo último señalado y para apuntalarlo más, cabe considerar el hecho de que en las pensiones de vejez o retiro se desembolsa la mayor parte de los recursos del seguro social y que muy poco dinero —y atención por consiguiente— se otorga a la posibilidad de usar las capacidades productivas que aún posean los jubilados. Otro aspecto digno de tomarse en cuenta es que la producción moderna es realizada por maquinaria, sobre todo el trabajo pesado y agobiador físicamente hablando, y aunque probablemente exige mayor atención —y tensión—, la

experiencia de los trabajadores de edad avanzada, puede suplir en muchas ocasiones la carencia de otros atributos que posee la gente joven. Como la jubilación, llegando a la edad límite y llenando los requisitos con respecto a tiempo, cuotas y otros, la determinan los empleadores con una anuencia relativa de los trabajadores, en la medida que éstos no cubran con su capacidad productiva los salarios que reciben, se les presionará para que se retiren, situación que se verá agravada si existe desempleo, o si por cambio de técnicas o por cualquier otra razón se desea contratar a obreros jóvenes o promoverlos; la edad de retiro se determina a base de proyecciones estadísticas, y en la mayoría de los países se ha considerado que los 65 años constituyen el momento en que los individuos se vuelven incapaces de trabajar regularmente y en forma eficiente.

Por cierto que aunque en todas las legislaciones se señala que las pensiones tienen que ser suficientes para el sustento de personas sin otros ingresos, en la teoría general del seguro social se considera que debido al alto costo que implican los jubilados, se debe poner especial énfasis en no elevar demasiado dichas prestaciones, ya que llegaría un momento en que los ingresos destinados a tal fin serían tan cuantiosos, que su obtención quedaría fuera de las posibilidades reales de cualquier nación; lo anterior ha hecho que muchos autores consideren que la mejor manera de ayudar a los que llegan a la vejez, es darles la oportunidad de continuar laborando tanto tiempo como sea posible.

*b) Desocupación.* Como ya ha sido mencionado en varias ocasiones, fue el tremendo impacto que la brutal depresión mundial de los treinta causó en todas partes, el que motivó que los gobiernos de los países industriales pusieran en el primer plano de su preocupación la cuestión del paro forzoso, que hacía que millones de trabajadores no pudieran encontrar ocupación; este interés por resolver el grave problema de los desocupados, que entre otras motivaciones, tenía como fondo el fantasma del socialismo, se plasmó en Estados Unidos de Norteamérica en el Acta de Seguridad Social que fuera firmada en el año de 1935, y que determinó un gravamen federal sobre las listas de raya de 3% pagadero por los empleadores, pero con el propósito de estimular la instauración del seguro de desempleo al nivel estatal, la federación aceptó que los pagos hechos a las entidades para dicho fin, sirvieran como deducción hasta en un 90% de lo pagado al gobierno federal.

El seguro de desempleo se ocupa primordialmente de otorgar recursos para aquellos trabajadores que por cortos periodos de tiempo, y en lo que se ha dado en llamar desocupación friccional, no tienen trabajo, pero que lo van a encontrar ya sea con sus antiguos empleadores o con

otras empresas; estos periodos de ocio pueden llegar hasta 6 meses —el tiempo de cobertura varía en los diferentes países— y el trabajador se encuentra en condiciones de volver a obtener los beneficios del seguro, si consigue empleo, lo mantiene durante cierto tiempo y contribuye con sus cuotas.

A pesar de que se han hecho cálculos para precisar el grado de desocupación en tiempos normales —cuya determinación tampoco resulta fácil—, y se ha llegado a señalar entre un 6 a un 8% de la fuerza de trabajo empleada, como base para el cobro de impuestos y la acumulación de reservas—, sigue siendo esencial la dificultad de esta parte del seguro social el estimar el número de los recipientes a los cuales se tendrá que atender en un momento dado, como es el caso de la vejez, accidentes del trabajo, fallecimientos y su corolario de viudades y huérfanos, y otros; en este caso, el estudio de las fluctuaciones de los negocios es tan aleatorio, como son las medidas que toman los gobiernos para combatirlas. Como se demuestra estadísticamente, existen temporadas largas en que la cesantía es mínima —en un sentido relativo— con algunas recaídas por lapsos breves, y otras épocas de cierta magnitud en que la falta de trabajo es grave con pequeñas etapas de recuperación.

Lo anterior demuestra que se hace muy difícil encontrar algún esquema útil y adecuado que permita financiar los requerimientos de los desocupados, cualquiera que sea la profundidad de la crisis o fluctuación económica, pues si se considera el máximo de cesantía posible las contribuciones que tendrían que ser cobradas excederían los límites normales que un tributo tendría que tener, es decir, podrían ser confiscatorias; la respuesta reside, como ya se señaló, en delimitar un tiempo normal y aceptar un porcentaje promedio de desocupación y recurrir al endeudamiento —con el Estado—, si lo que resulta es una depresión económica, con paro masivo.

Otro problema grave para el seguro a los desocupados, es la definición del sujeto del riesgo, pues entre los que encuentran empleo en forma relativamente fácil, los que tardan un tiempo mayor —por lo menos un año— y los que raramente encuentran donde trabajar por diversidad de motivos, existen diferencias que van más allá de lo que el seguro social puede resolver, y es entonces que la seguridad social, ayudada por la asistencia pública, debe intervenir para eliminar las carencias que tales problemas acarrearán.

c) *Salud*. Un factor principal de seguridad y una contribución mayor al bienestar y a la eficiencia productiva la constituye la salud —física, mental, moral y espiritual— que “es la más valiosa de las posesiones

humanas";<sup>25</sup> los grandes avances de la medicina tanto en la preparación humana, como en las técnicas —aparatos, medicinas, terapia— son de tal magnitud que una enfermedad tras otra va siendo vencida y los sufrimientos y miseria que causaban han sido eliminadas, quedando, naturalmente, todavía mucho por hacer y muchos daños por enfermedad que restañar, que en lo económico continúan siendo una pesada carga, por los efectos en la producción, en el ingreso y en los onerosos gastos de la atención médica. Esto último es tan evidente, que en una comparación entre la inseguridad causada por cesantía y por enfermedad, financieramente resulta más grave la última.

En realidad, el seguro de enfermedad debe enfrentarse a la pérdida de ingreso que sufre el derechohabiente, así como al costo que la recuperación de la salud implica y que en la época actual cada vez resulta mayor, debido a que la medicina moderna emplea procedimientos que determinan el uso de aparatos muy complejos y que obligadamente están tendiendo a la medicina socializada; en realidad como se trata de dos riesgos —ingreso y costo médico— es diversa la solución que se da a esta parte del seguro social, en los diversos países.

Así en Canadá y Estados Unidos no existe dentro del seguro social el riesgo de enfermedad y se deja operar en este ramo a la asistencia pública, mientras que en Gran Bretaña, al hacer extensivas a toda la población los servicios médicos y las prestaciones en dinero, ha ampliado la magnitud de su seguro social, que de hecho es absorbido por la seguridad social; algunos países aplican servicios médicos de todos tipos, mientras otros lo hacen en forma restringida, y otros más los dejan —por razones de política social— para que cada quien se provea de los mismos cuando lo estime prudente. La mayoría de los países en vías de desarrollo poco a poco empiezan a dar los servicios médicos, y los van ampliando en la medida que los recursos así como el personal entrenado, tanto técnica como administrativamente, permite hacerlo. No debe olvidarse en este riesgo, los problemas que se presentan con respecto al personal médico y demás profesionales en relación a sueldos y a otros intereses, a los que ya se ha hecho mención.

d) *Riesgos del trabajo*. Los accidentes del trabajo o contingencias que le suceden al obrero mientras se encuentra laborando fueron, entre otras varias, causa de que los empleadores consideraran la posibilidad de asegurar a sus trabajadores contra dichos riesgos; sin embargo, tan magros fueron los logros en este sentido que a fines del siglo XIX y a principios del actual, en algunos países industriales fueron promulgadas

<sup>25</sup> J. H. Richardson, *op. cit.*, pág. 156.

leyes protegiendo a los trabajadores accidentados y determinaron obligaciones específicas a los patronos para compensar adecuadamente cuando tales contingencias se produjeran.

Aun con tal sistema, las condiciones de los obreros accidentados y sus familias no mejoraron mucho y fue necesario que el seguro social lo incluyera dentro de sus riesgos, para que los sufrimientos y miseria que causaban estas cuestiones, fueran reducidas a su mínimo. Existen dos sistemas, uno patrocinado y en uso en Gran Bretaña y el otro muy generalizado y aparentemente usado por todos los demás países que tienen seguro social y del cual forman parte los riesgos del trabajo. Una excepción digna de mención la constituyen los Estados Unidos, que todavía se encuentran en la etapa de considerar el accidente de trabajo como un daño civil, cuyo monto y alcance debe ser determinado por el aparato judicial.

En Gran Bretaña, los riesgos del trabajo son cubiertos de acuerdo con los beneficios que determina el Acta del Seguro Nacional (Riesgos Industriales), aprobada en 1946 y cuyas principales características son que las mismas tasas son cubiertas a nombre de los trabajadores, independientemente del grado de peligrosidad de su labor, basándose en que su trabajo es indispensable para la comunidad y que, por consiguiente, este tipo de industria no debe ser castigada en este sentido sino puesto al mismo nivel de los demás; un segundo aspecto de la legislación inglesa estriba en el hecho de que no solamente contribuyen los empleadores, sino también los obreros y el Estado, es decir, se trata de pagos tripartitas; y la tercera cuestión es que las contribuciones y los beneficios son a tasas iguales, lo que significa que tanto los trabajadores altamente calificados como la mano de obra menos especializada, perciban iguales prestaciones, lo que abre la puerta para concesiones adicionales —contractuales— hechas por las empresas.

Por supuesto, en el resto de las naciones existen diferentes tasas de beneficio, dependiendo del monto de las cuotas pagadas, que a su vez están en relación directa con el salario cobrado, siendo similares las prestaciones en especie, es decir, servicios médicos, hospitalización, rehabilitación y demás; que las empresas se catalogan de acuerdo a su peligrosidad —a la posibilidad de que ocurran accidentes— y pagan sus cuotas de acuerdo a dicha clasificación, y que el único contribuyente es el empleador.

e) *Maternidad*. Este tipo de contingencia es cubierto por la mayoría de los seguros sociales en los países donde éste existe, con excepciones, dignas de mencionarse, como Canadá y Estados Unidos, en donde es la asistencia pública la que se encarga de resolver los problemas conducentes

tes. El seguro social en general, hace una distinción entre madres que trabajan y las que son dependientes en el otorgamiento de los beneficios, que se refieren sobre todo al tiempo en que reciben atención médica y hospitalización y obviamente a las semanas en que las primeras pueden percibir ingresos sin trabajar.

### *Pagos a la seguridad social*

Aunque ya han sido analizados algunos esquemas de contribuciones al seguro social, y se ha hecho referencia a los impuestos a las listas de raya, así como a gravámenes específicos para la seguridad social y también a los recursos que se destinan a este fin tomados de los ingresos generales —por tributos— que obtiene un país, parecería ser que se hace necesario tratar de aislar un tanto el fenómeno para llegar a su esencia y abarcarlo en toda su amplitud.

Se ha mencionado ya que la mayoría de los esquemas de seguro social en multitud de países, recurren al llamado sistema tripartita, en que las contribuciones las hace el trabajador beneficiado, el empleador o empresario a cuyas órdenes realiza sus labores y el gobierno; naturalmente que varía el monto de cada una de estas contribuciones tripartitas no solamente en forma general, sino también en el aspecto especial que se refiere a cada uno de los riesgos o contingencias a las que ofrece cobertura el citado seguro social: en los riesgos del trabajo —con excepción de Gran Bretaña —no opera el “tripartismo” y el pago lo realiza uno solo de los contribuyentes. Lo anterior determina que, como lo hacen muchos autores, deben ser examinados los financiamientos de cada una de las eventualidades, para tener más precisión en las características relativamente especiales de dichos pagos.

En relación con el financiamiento de las pensiones de vejez, un autor consigna cuatro posibilidades y el casi seguro uso de la mezcla de algunas de ellas o de todas a la vez: 1) contribuciones para un fondo de previsión; 2) contribuciones mancomunadas; 3) impuestos especiales y específicamente asignados; 4) gravámenes generales. En los llamados fondos de previsión lo que se hace es volver con todos los agravantes al empleo —ya en desuso— de los sistemas individuales de ahorro y con los intereses que obtienen —y alguna contribución por parte del Estado— se integra un caudal —generalmente muy modesto— que se entrega al beneficiario cuando llega la edad de retiro, o se otorga a sus sobrevivientes en caso de muerte; el segundo aspecto se refiere a que los pagos son agrupados —aquí se habla de contribuciones tripartitas—, siendo los beneficios desiguales en razón de las variaciones del ciclo vital

de los derechohabientes; los impuestos especiales o *marcados*, destinados específicamente a financiar pensiones de vejez, sólo se pueden usar en países —Canadá y Nueva Zelanda— en donde la totalidad de la población o su gran mayoría, está cubierta por el seguro social y en donde existe una distribución del ingreso y la riqueza relativamente adecuada (varios autores recomiendan especialmente este sistema, pues lo consideran a cubierto de presiones políticas tanto en el sentido de bajar los beneficios como de elevarlos, sin consideraciones técnicas, aunque por otro lado, quienes lo combaten afirman que la carga caerá más pesadamente sobre los grupos económicos más débiles); por último el financiamiento por medio de la tributación general hace que las pensiones de vejez —y otros eventos de la seguridad social sean considerados como cualquier otro egreso en el lado del presupuesto de gastos —como la educación, la defensa, los transportes y otros— y se llega a la seguridad social pura, pues se elimina cualquier relación —en el sentido del seguro privado— entre pagos y beneficios.

En el Canadá, donde se sigue el sistema considerado como de *tributos marcados*, se presenta una fórmula *sui-generis* que consiste en aumentar un 2% al gravamen al ingreso personal, 2% al impuesto sobre las ventas y 2% más al que grava las utilidades de las sociedades, con lo que, afirma Richardson, no se aleja al sistema de la contribución tripartita básica, como es dable determinar examinando los tributos que se aumentan, además de que la fórmula —siendo de retención en la fuente— elimina los gastos administrativos, de control y otras recurrencias que resultarían de implantar los gravámenes sobre las listas de raya.

En Estados Unidos, la Ley de Seguridad Social promulgada en 1935 adoptó el sistema tripartita —en la medida que el Estado paga los gastos de administración— para las pensiones de vejez, por medio del Fondo Federal para el Seguro de Vejez y Sobrevivientes conocido como OASI, al que pertenecen —con excepciones como la de los ferrocarriles, empleados federales y algunos otros— todos los trabajadores de la nación, contribuyendo tanto ellos como sus empleadores con iguales tasas para la formación de dicho fondo. En el mismo año y bajo la sombra de la misma ley, se determinó la existencia de un nuevo gravamen sobre las listas de raya —de 3%— pagadero por los patrones y cuyo propósito esencial fue servir para el seguro de desocupación, algunas de cuyas características ya se mencionaron.

De lo dicho anteriormente pueden descubrirse diferencias notables en las fórmulas empleadas que naturalmente absorben las diferencias de criterios y de técnicas, pero más específicamente, las diversas estructuras económicas —en el sentido relativo de su desarrollo—; sin embargo, lo

que tiene importancia establecer es cuál de las formas de contribución para la seguridad social llena mejor los fines de ésta: primordialmente satisfacer las necesidades de quienes viven únicamente de su fuerza de trabajo y, en forma secundaria, ayudar a una más justa y adecuada distribución del ingreso y la riqueza, en países de economía capitalista.

### *Incidencia de los pagos a la seguridad social*

Al considerar los problemas de la traslación e incidencia de los pagos a la seguridad social, ya sean estos contribuciones o impuestos —para todos los efectos económicos, en la realidad no existe ninguna diferencia— deben aceptarse como dados algunos aspectos institucionales como son, en primer término, la existencia de un país industrial, con un sistema parcial de seguridad social que cubre sólo algunos riesgos y a parte de la población, es decir, que no es general en ningún sentido; como segunda proyección se considera que la estructura tributaria posee la gama de gravámenes modernos, básicamente los impuestos al ingreso personal y al ingreso de las corporaciones, así como el que grava herencias y legados, y los indirectos como el general a las ventas; el tercer plano es que se acepta que existe la tendencia a conseguir una distribución más adecuada del ingreso y de la riqueza, con logros —si es que existen algunos— muy modestos.

El impuesto que pagan los empleadores para cubrir los riesgos de la cesantía —se considera el esquema norteamericano—, por sus diversos niveles de aplicación y por la diferencia de tasas, presenta problemas que oscurecen los resultados; la referencia es que se encuentran empleadores con un número mínimo de trabajadores que no pagan el gravamen, así como que en los diferentes estados existen premios para quienes mantienen promedios de ocupación, que se conoce en inglés como *experience-rating*,<sup>26</sup> y que hacen que se apliquen diferentes tasas, además de las divergencias tributarias usuales, todo ello hace difícil determinar quién, en última instancia, llevará la carga impositiva; sin embargo, si se hace caso omiso de las anteriores interferencias y se califica el pago al Estado como un gravamen a los negocios —que no es otra cosa— entonces los impuestos sobre las listas de raya se incluirán directamente en el precio del producto, y el tributo lo cubrirán los consumidores.

<sup>26</sup> Este sistema del *experience-rating*, que trata de inducir a los empleadores a estabilizar sus operaciones, ha sido duramente castigado por los tratadistas, quienes afirman que las fluctuaciones en el empleo están fuera del control del empresario individual.

Lo anterior implica que si el que adquiere la mercadería se resiste a pagar el mayor precio exigido, entonces la menor demanda puede determinar que la producción baje y ello lleva a la desocupación, o a que el tributo se retrotraslade, es decir que lo absorba el trabajador; en realidad dadas las condiciones del mercado de trabajo, existe la posibilidad de que se pretenda eliminar el tributo sustituyendo trabajo por capital, por medio de la mecanización.

Rolph y Break<sup>27</sup> al considerar la incidencia de los impuestos a las listas de raya, toman en cuenta el tipo de mercado —de competencia perfecta y los modelos controlados— para determinar la traslación de dicho gravamen; así, en un mercado competitivo, este tipo de tributo reducirá la demanda de mano de obra de las empresas afectadas, con lo que las tasas de salarios bajarán y por consiguiente, la carga del impuesto será trasladada hacia los trabajadores que la absorberán por completo; en el caso de mercados que no son de competencia, el precio del producto se elevará hasta incluir el nuevo pago al Estado, que obviamente caerá sobre los consumidores, quienes si se resisten, disminuirán los ingresos y el empleo de las firmas, que reducirán su demanda de trabajo, produciéndose entonces el fenómeno considerado con anterioridad, es decir, una retrotraslación hacia los obreros, quienes pagarán de sus salarios los impuestos por este concepto.

Por lo que se refiere a los pagos para hacer frente a las pensiones de vejez, presentan el doble aspecto de que son liquidados por partes iguales por empleadores y trabajadores, y el de conocer, en última instancia, las posibilidades que tienen cada uno de los afectados para eludir la carga del impuesto o de absorberlo total o parcialmente. En el caso de la mano de obra, la liquidación de la parte que le corresponde —que se retiene en la fuente—, es semejante tanto en la forma como en el fondo a un gravamen al ingreso individual, con la desventaja de que es sobre el total de las percepciones, ya que no tiene exenciones personales ni toma en cuenta las cargas de familia, por lo que es profundamente regresivo y *reduce el ingreso para el sustento de los pobres más pobres*; aquí se produce lo que ya se ha manifestado, y es la traslación horizontal de poder de compra de los trabajadores jóvenes y en condiciones adecuadas de salud, a los viejos, enfermos o desocupados. Naturalmente que esta situación está limitada por la cuantía del residuo que se le deja al obrero que labora, después de todos los descuentos que sufre y de su poder de regateo, que se manifiesta objetivamente en la fuerza e independencia de las organizaciones de que forma parte.

<sup>27</sup> Rolph y Break, *op. cit.*, pág. 397.

Por lo que respecta a los pagos de los empleadores, éstos son definitivamente un gravamen y se consideran formando parte del costo de mano de obra, por lo que se le incluye en el precio del producto y se traslada totalmente al consumidor; algunos de los efectos que se analizaron para las contribuciones que hacen frente al seguro de cesantía, son claramente aplicables aquí, con respecto al tipo de mercado, a las condiciones de oferta y demanda tanto del bien o servicio producido, como de la mano de obra, sin embargo ninguna de estas cuestiones cambia el resultado final de la incidencia del tributo: que éste no es pagado por el patrón.

### *Los incentivos y el seguro social*

Mucho preocupa a algunos autores la cuestión de si los pagos del seguro social —y de la seguridad social, por ende— puede afectar el deseo y la capacidad de trabajar de la mano de obra; en un país industrial, donde los niveles de educación y de vida determinan una actitud muy clara hacia la meta de obtener cada vez más y mejores satisfactores, este temor resulta totalmente infundado, cualquiera que sea la importancia del grupo de los que aprovechan las facilidades —siempre relativas— para no trabajar.

Se dice que cualquier sistema de seguro social que obliga a los que tienen edad de jubilarse a otorgarles pensiones siempre que se retiran, por lo menos parcialmente, de la fuerza de trabajo, tienen efectos desincentivos, porque determina que quienes las reciben dejen de laborar, cuando aun pueden contribuir al esfuerzo productivo, y que el efecto real de esto depende de la riqueza del país de que se trate, de la situación de su mercado de trabajo y de otras consideraciones similares; ya se ha hecho mención a una cuestión significativa y que resuelve totalmente este problema: una de las mejores formas de ayudar a quienes se debe considerar como *viejos*, es mantenerlos trabajando, ganando salarios y siendo útiles.

Por lo que respecta al seguro a la cesantía, se afirma que los posibles efectos desincentivos son inherentes al sistema, por lo que podría usarse una política en que las tasas de beneficio para los desocupados fueran significativamente menores que sus sueldos; que dichos pagos se restrinjan a un periodo corto; que se condicionen a que el cesante acepte un *empleo apropiado* cuando exista y a que su expediente de trabajo demuestre que no es un pseudo enfermo crónico; sin embargo, si estos métodos resultan apropiados para obligar a los grupos que tratan de engañar, por otro lado dañan de tal manera a la gran mayoría de la población,

que por razones que no le son atribuibles carecen de empleo, que si bien es cierto que son necesarios controles administrativos en los programas del seguro a la desocupación, no serán totalmente efectivos y que las ganancias en incentivos deberán ser cuidadosamente balanceados en contra de la extrema dureza que pueden implicar para miles y miles de familias. La experiencia en muchos países es que la mejor receta para los efectos desincentivos, es confiar en el desagrado que siente la mayoría de las personas por el ocio total.

Es tal la evidencia con respecto a los efectos estimulantes en el deseo y en la capacidad de trabajar, del seguro contra enfermedades, que no se encontró ningún tratadista que lo impugnara; probablemente todo mundo recuerda la afirmación de R. H. Tawney, quien dice que la salud —con la educación— reduce sustancialmente el *área de desigualdad*.

### *Seguro social y fondo de reserva*

Otro de los aspectos en que persiste la tendencia a tratar de asimilar el seguro social al seguro privado es el que se refiere a la creación de un fondo de reserva; como ya se afirmó, una compañía privada tiene la obligación de acumular fondos para situaciones de emergencia, o dicho en términos técnicos, para el momento en que los egresos superen a las entradas y que no pueda obtener de otra fuente los recursos indispensables. Esta situación podría hacerse extensiva a las entidades menores gubernamentales —estados y municipios— pero no puede aplicarse al gobierno federal o central que tiene poderes soberanos para gravar, crear dinero nuevo y a través del banco central, obtener recursos del sistema bancario.

Quienes son partidarios de que existan fondos de reserva, sostienen que específicamente éstos serían benéficos para el sistema de pensiones de vejez, pues cuando dicho esquema alcance su *madurez*, es decir, cuando los beneficios anuales igualen a las contribuciones se requerirá un aumento en las cuotas de pagos, que podría eliminarse con los ingresos que se obtengan de los intereses que produzcan los mencionados fondos de reserva. Obviamente que para que éstas existan se deben obtener liquidaciones de los egresos o conseguirlos de otras fuentes en los años de inicio del sistema.

Por lo que respecta a quienes favorecen la filosofía de la existencia de una reserva, su actitud es de cierta duda por lo que se refiere a fondos acumulados para hacer frente a las contingencias de la desocupación, pues mientras la mortalidad y la vejez pueden ser calculadas dentro de márgenes aceptables, la cesantía no lo es y de consiguiente tampoco

lo son los recursos necesarios para otorgar los beneficios cuando el riesgo se presente. El sistema de Estados Unidos de América presenta como dificultad adicional el que la desocupación corre a cargo de los estados miembros de la federación, que en el caso de una depresión más o menos larga, ni con reserva ni sin ella podrían hacer frente a los graves problemas que se presentaran; en dicho país se ha aprobado que en tales casos deberá recurrirse a un préstamo del gobierno federal para solventar la cuestión, lo que no deja de ser finanza deficitaria en un sentido estricto.

Los oponentes a la creación de reservas señalan que cuando éstas son de cuantía, significan una invitación al Estado para que haga uso de esos recursos y no precisamente para la seguridad social, que por otra parte, si dichos fondos se mantienen sin operar, producen efectos deflacionarios sobre la economía de un país, y que la técnica usual deberá ser un presupuesto anual que equilibre ingresos y egresos con respecto a los beneficios a otorgar, es decir, cobrar contribuciones adecuadas que sirvan para liquidar los beneficios corrientes, pues en el caso de que estos últimos sean superiores a los primeros, se recurrirá a los ingresos generales gubernamentales, recursos que le serán devueltos al siguiente año al realizar un ajuste entre entradas y egresos. Asimismo al considerar el argumento sobre bajas tasas del impuesto a las listas de raya, cubierta la diferencia por medio de intereses, sólo podría aceptarse si la carga tributaria que llevan los beneficiarios del seguro social disminuyera, cosa que probablemente sería ilusoria pues los intereses se pagan a su vez de los ingresos por tributos, y si se asume que la deuda pública nacional será la misma con fondos de reserva o sin ellos, entonces los gravámenes requeridos para el servicio de la deuda serían seguramente los mismos en cualquiera de los dos casos.

### *Seguridad social y distribución del ingreso*

Igual que con respecto a la tributación se ha argumentado que la seguridad social ve oscurecidos sus propósitos esenciales por las discusiones y los problemas que presenta su meta secundaria, que es la distribución del ingreso; un ejemplo muy claro se encuentra en el hecho de que muchos tratadistas consideran que es muy positivo que los trabajadores paguen contribuciones para efecto de ser aplicadas en forma directa a sus seguros de vejez y desempleo, pues ello les parece más bien un precio pagado por la cobertura de un riesgo y no un impuesto con todas las connotaciones que ello implica, entre otras, la de trasladarlo.

Lo anterior hace afirmar a Richardson que se peca de cierta ligereza al argumentar que los impuestos especiales o las contribuciones pagadas por los trabajadores, son una forma de gravámenes inequitativos porque son regresivos; aun aceptando esto último, se les debe considerar no en forma aislada, sino como parte de un sistema tributario en el cual subsisten uno al lado del otro, toda una gama de impuestos directos e indirectos y lo importante y definitivo para aceptar o desechar la estructura es que como un todo sea progresiva y en consecuencia, equitativa.

Otra cuestión importante es que por tratarse de transferencias, sobre todo cuando el Estado cubre la seguridad social de sus ingresos generales, se asimila ésta al financiamiento de la deuda pública y algunos autores afirman que existe semejanza entre las redistribuciones de ingreso que se realizan por medio de ambas; hasta se llega a considerar que como el pago de intereses de la deuda pública interna no es una carga sobre la economía, pues el dinero es solamente transferido de un grupo a otro del mismo país, lo mismo sucede para las transferencias sociales con respecto a la deuda pública.<sup>28</sup> Ya se ha determinado la falacia de esta afirmación, que lógicamente debe hacerse extensiva al trato que se da a las transferencias sociales que no son inocuas ni inofensivas pues producen efectos económicos y son éstos los que deben ser medidos.

Pero aun las similitudes entre la redistribución de la seguridad social y la deuda pública es bastante desafortunada, pues esta última determina una regresividad absoluta en el sistema general de gastos gubernamentales, ya que los intereses los perciben quienes poseen ahorros, que son los ricos y es evidente que la gran masa de la población no se encuentra entre ellos; ahora bien, si los tratadistas que así lo afirman, lo hacen considerando el mismo grado de concentración del ingreso y la riqueza en las dos transferencias, ello determinaría reflexiones diferentes.

Se dice también en forma general, que los sistemas de seguridad social deben considerarse como instrumentos de redistribución o de transferencia de ingresos entre los diferentes sectores de la comunidad, y que cuando son financiados en gran medida de los ingresos generales del gobierno —y éstos son progresivos— se produce un substancial traslado de recursos de los ricos hacia los pobres, mientras que cuando las diferencias en ingresos y riqueza entre la población, son relativamente reducidas, el dinero requerido para el financiamiento del seguro social proviene de los mismos grupos de personas que obtendrán los beneficios.

En primer lugar, es utópico señalar que donde las diferencias en riqueza e ingreso son grandes puede existir un sistema tributario progre-

<sup>28</sup> Ver Benjamín Retchkiman, *op. cit.*, pág. 247.

sivo, pues como ya ha sido señalado, aun en las naciones en que existe dicha estructura impositiva, los logros de ésta en materia de distribución del ingreso son absolutamente mínimos y el abismo entre ricos y pobres se ha ido ampliando; por otra parte, también ya ha sido mencionado que contra todas las apariencias, la seguridad social en los países ricos tiene aplicación parcial tanto en el sentido del número de los riesgos como en el de derechohabientes, por lo que si se mira esta redistribución desde el punto de vista de los beneficiarios también resulta dubitativa, y por último, al estudiar la incidencia de los impuestos a las listas de raya se observó con toda claridad que la parte correspondiente al pago de los trabajadores o los absorbían ellos o en pocos casos se trasladaban a los consumidores —la relación entre obrero y consumidor es obvia—, mientras que lo pagado por los empleadores siempre era incidido sobre el precio del producto y consecuentemente, también sobre el consumidor.

La segunda posibilidad, que consiste en que los mismos grupos de ingreso se hacen transferencias es mucho más real y es en este sentido que las contribuciones de los trabajadores y los impuestos que cubren con el mismo propósito se toman de los jóvenes, los sanos y los afortunados, y se aplican a los viejos, enfermos y con problemas creados por la pobreza. Todavía dentro del sistema de libre empresa no se ha creado una institución o una estructura que efectivamente traslade poder de compra de unas clases a otras.

### *Seguridad social y estabilidad económica*

Los pagos por beneficios de los seguros sociales tienen un impacto automático sobre el ciclo económico, siendo esta *flexibilidad intrínseca* una característica esencial del riesgo de la cesantía, y, aunque no tan preciso, también de las pensiones de vejez; obviamente este efecto sobre las fluctuaciones puede hacerse mayor en los negocios si los cambios que se realizan son deliberados, aumentando los beneficios en época de receso o depresión —mejor dicho, en el número de beneficiarios— y procurando incrementar los ingresos por medio de contribuciones y gravámenes en etapas de auge económico.

Como ha sido señalado por varios autores, la seguridad social desde el punto de vista de los egresos —del pago de beneficios— constituye u otorga armas específicas y automáticas al Estado para su lucha contra el ciclo económico; Rolph y Break<sup>29</sup> afirman que durante las recesiones de 1949 y 1953, en Estados Unidos los pagos a los desocupados se expan-

<sup>29</sup> *Op. cit.*, pág. 401.

dieron en 17% y en 35% respectivamente, de la caída del ingreso nacional y que en la baja actividad económica de 1957-1958, el seguro a la cesantía fue el único estabilizador automático que reaccionó rápida y agudamente. Lo anterior está basado en el hecho de que cuando el ingreso nacional baja, su implicación inmediata es sobre la ocupación echando trabajadores a la calle que empiezan a percibir los beneficios del seguro a la cesantía, con lo que impiden el impacto consecuente sobre los bienes de consumo existentes en el mercado.

Aunque el efecto no es tan automático sobre las pensiones de vejez, el hecho evidente es que si bien los trabajadores no llegan a la edad de retiro más rápidamente, sí consiguen trabajo y lo mantienen por más tiempo quienes están ya en edad de retiro cuando existe prosperidad, mientras que por el contrario cuando se produce una baja en la actividad económica se ejerce presión sobre los que se encuentran en la edad límite o cerca de ella, para que dejen su lugar a los trabajadores jóvenes.

La autoflexibilidad que tienen los seguros de vejez y cesantía obviamente se demuestra por su impacto sobre las corrientes del gasto, ya que a un aumento de beneficios —y caída de los impuestos a las listas de raya— obligarán al gobierno a deshacerse de los fondos de reserva, si existen; a aumentar su deuda para cubrir los pagos a realizar o a crear dinero nuevo; no se ha mencionado la posibilidad de tratar de salvar la brecha por medio de aumentos de los impuestos especiales relativos, porque en un receso o depresión esta actitud estaría catalogada como de *tontería abusiva*.

Por lo que respecta a cambios conscientes o deliberados en los ingresos y gastos de la seguridad social, que por lógica aparentan hacer una mayor contribución a la lucha contra las fluctuaciones de los negocios, puede aplicárseles los criterios con que se estudian los llamados *presupuesto estabilizador* y *presupuesto de empleo pleno*<sup>30</sup> cuya diferencia fundamental estriba en que en este último los cambios, cuando se produce el fenómeno del ciclo —alza o baja—, se efectúan por medio de políticas económicas que se determinan por quienes están a cargo de llevarlas a cabo en forma deliberada, tomándose la decisión en el momento que se hace necesaria. Por lo que respecta al *presupuesto estabilizador*, éste se basa en la flexibilidad intrínseca que el propio sistema económico ha desarrollado, como son los impuestos a los ingresos de las personas y de las corporaciones, los gastos públicos —en algunos de sus sectores— y los beneficios de la seguridad social, sin que tenga que intervenir la

<sup>30</sup> Ver Retchkiman, *op. cit.*, pág. 341.

mano del hombre, o hacerlo en pequeña escala, pues promover cambios en las legislaciones no tiene nada de sencillo, además del tiempo que puede transcurrir.

Algunos autores, convencidos como están con relación a las posibilidades de estabilización de la seguridad social por lo que respecta a egresos —pagos de beneficios—, se muestran profundamente escépticos en lo que se refiere a las entradas: contribuciones y gravámenes liquidados al seguro social. Los pagos para las pensiones de vejez se basan esencialmente en sueldos y salarios que constituyen la parte más estable del ingreso individual total, y los máximos y mínimos señalados para estas liquidaciones, harán que los pagos no bajen cuando se reduzcan los salarios o lo hagan en poca escala porque los impuestos bajarán menos, relativamente, que los multicitados sueldos; por otra parte, si se considera que los beneficios que obtienen los desocupados se les entregan de los fondos de reserva, puede suceder que en la medida que éstos se agoten se haga necesario aumentar los impuestos, con lo que se produciría exactamente el efecto contrario. Ya se ha mencionado la *tasa de la experiencia*, que implica que las empresas con buenos y estables niveles de empleo pagarán menos impuesto que aquellas con pronunciadas alzas y bajas en la ocupación, medida que además de lesionar la formación de fondos de reserva más importantes, aparentemente presenta posibilidades de cooperar al fenómeno del ciclo económico, acentuándolo. Lo anterior conduce a que si bien no se eliminan las contribuciones a la seguridad social como armas anticíclicas, las condiciones institucionales, administrativas y de otros tipos hacen que en la actualidad y en la práctica no se les considere para tales propósitos.

### *Seguridad social y subdesarrollo*

Uno de los fenómenos más importantes en el proceso histórico de la humanidad es el cambio que se inició a fines del siglo xvii y tuvo su expresión más amplia durante el siglo xviii, significando una mejoría importante en el nivel de vida de la población; como era de esperarse, este crecimiento económico se manifestó con diferente intensidad en los diversos países, en épocas igualmente distintas, afectando a los grupos de individuos en forma diversa. Ello determinó que el globo terráqueo presente núcleos relativamente pequeños de naciones *ricas y muy ricas* —entre las cuales la distribución del ingreso y la riqueza deja mucho que desear—, y enormes extensiones con la parte mayoritaria de habitantes que viven en la pobreza más absoluta —en las que también existen grupos o élites reducidos que viven a imagen y semejanza de los muy

acaudalados de los países ricos— a los que se ha designado como naciones industriales o desarrolladas y países subdesarrollados o “en vías de desarrollo”, como eufemísticamente se les denomina también.

Observando el fenómeno desde otro ángulo, este desarrollo económico o la industrialización —que en este caso son sinónimos— en los países en que se produjo, llevó a movimientos de población de unas regiones a otras, de unas actividades económicas a otras, de la agricultura a la industria, de las zonas rurales a los pueblos y ciudades —grandes hacinaamientos en las *megalópolis*— y obviamente implicó cambios fundamentales en las relaciones de precios entre los diversos factores y mercancías, y naturalmente también en la distribución del ingreso —o en su concentración— entre los diversos grupos que concurren en la producción; como ya se dijo, estas transformaciones también fueron significativas para la seguridad social, pues contribuyeron a que ésta fuera creada en lugar de las “leyes de los pobres” y formas similares de cooperación social.

Dentro de esta última reflexión es importante señalar que la industrialización y los cambios que implicó, no solamente fueron determinantes en la creación de la seguridad social, sino que la han seguido promoviendo en la medida que se incrementa el número de asalariados, puesto que existe una relación directa entre el número de trabajadores y los gastos en seguridad social; por otra parte, no solamente la estructura de la mano de obra que ha sido preponderante, sino su corolario, la concentración urbana, que también ha dado origen a numerosas disposiciones en materia de seguridad social, pues a pesar de las posibilidades de mejor alimentación y del progreso de la higiene social, la contaminación, los problemas del transporte y la confinación de los trabajadores en espacios relativamente pequeños, ha actuado sobre su estado psicofisiológico y ha obligado a acortar los límites de la edad de retiro y a realizar enormes egresos para la conservación de la salud.

Ahora bien, también debe hablarse de los efectos que la seguridad social ejerce sobre el desarrollo económico, o para decirlo mejor sobre aquella parte de los factores —naturales y técnicos unos, sociales y económicos los otros— que tienen que ver con la población, con su educación, su salud, su inventiva, su capacidad de trabajo, en una palabra con el desarrollo humano, que por supuesto es capaz de modificar su medio ambiente exterior; tanto los factores técnicos como los sociales intervienen todos en el desenvolvimiento, pero en forma desigual y sólo excepcionalmente con independencia uno de otro. La influencia se ejerce sobre el nivel de empleo, sobre la estructura del mismo, sobre la capacitación de la mano de obra —mayor escolaridad—, sobre la productividad, sobre la estabilidad económica y sobre la formación de capital.

Por una serie de datos que se elaboraron partiendo de información proporcionada por la Oficina Internacional del Trabajo y que comprende la década 1953-1963, se concluye que la seguridad social ha crecido en mayor medida que el consumo nacional en los países industrializados capitalistas, mientras que en las naciones subdesarrolladas el crecimiento de la seguridad social es lento, cuando no se estanca o aun sufre retrocesos; como afirma A. Van Buggenhout, la tristeza embarga los ánimos, cuando se observa que, como en muchas otras cuestiones, la brecha que separa a los países industriales de los subdesarrollados, también en este sector se sigue acrecentando.

Una de las decisiones más difíciles de tomar, es la que se refiere al monto que los países subdesarrollados pueden dedicar a la seguridad social y qué tipos de programas aplicar, pues las necesidades de recursos para el crecimiento mismo y para los otros esquemas económico-sociales indispensables para que la comunidad mejore, determina una estimación de jerarquías cuya sutileza es formidable. Un grupo de expertos nombrados en 1956 por las Naciones Unidas, para realizar un estudio que determinara prioridades de los gastos en seguridad social en los países subdesarrollados, admitiendo que cada nación posee sus aspectos peculiares, concluyó que debería darse en general primacía a las *medidas preventivas y a la organización de servicios sociales que estimulen el desenvolvimiento económico*, y en especial al otorgamiento de beneficios en especie, es decir, en bienes y servicios. Para otorgar pagos en efectivo deberán tomarse en cuenta los bajos sueldos y la gran cantidad de trabajadores cerca o aun abajo del nivel de subsistencia, por lo que cualquier cantidad que se pagara —considerando que los beneficios en los esquemas del seguro social nunca igualan a los ingresos por salarios— significaría colocar a los individuos a niveles de hambre, o en otras palabras, que la seguridad social —sus prestaciones en dinero— difícilmente es adecuado sustituto del salario.

En esta cuestión de la seguridad social como en otros fenómenos similares, se encuentra una diferencia que sin ser fundamental no deja de provocar problemas para los estudiosos de la materia; mientras que en los países industriales la necesidad de la seguridad social como se entiende actualmente, fue desarrollándose en la medida que las instituciones se crearon, en que las condiciones de concentración geográfica de los trabajadores se fue produciendo y otros problemas conexos fueron apareciendo, entre los que cabría considerar la conciencia social de los individuos y los grupos, que, por otra parte está lejos de ser aplicable a los países subdesarrollados, pues en ellos la gran parte de la población tiene ya necesidad imperiosa de los servicios sociales, la conciencia social

en lo general admite esta situación y tal vez en una forma más brutal, dadas las condiciones de miseria y pobreza en que viven la mayoría de los habitantes de la comunidad; es decir, en los países desarrollados el proceso fue gradual, en la medida que la propia sociedad iba absorbiendo las necesidades y las ideas que daban base a su satisfacción así como la disponibilidad de recursos para lograrla; en las naciones pobres, por el contrario, la intensidad del hambre y la pobreza es tan dramática, que dejó de tener importancia lo que los grupos y sectores de la comunidad pensaran sobre el asunto, pues debía de aliviarse el sufrimiento y el dolor a como diera lugar, solamente que la capacidad de producción, el aparato productivo, la inversión y los demás factores que determinan posibilidades de fabricar satisfactores, constituyen los valedores para la solución del problema: se produjo la necesidad, pero no los medios de satisfacerla.

En un sentido económico y refiriéndose a la disponibilidad de recursos humanos y financieros y a las prioridades que hay que establecer con respecto al uso de los mismos, su proyección puede hacerse por medio del costo de oportunidad aplicado a las diferentes metas por obtener. Pero aun la utilización del costo de oportunidad en un sentido estricto, puede resultar lesiva en los países subdesarrollados para su crecimiento; en una primera aproximación, los beneficios de la seguridad social incrementan la capacidad productiva de la economía al otorgar bases para el mejoramiento del elemento humano, pero dada la complejidad del juego de los factores económicos entre sí, resulta que debe existir cierto equilibrio entre ellos para que la producción no sufra y es entonces donde la absorción de recursos por la seguridad social puede dar resultados inconvenientes, ya sea bajando el consumo popular, por supuesto, o dañando el ahorro que se destina a la inversión productiva.

Como en los países subdesarrollados, parte importante de las contribuciones a la seguridad social —si no es que toda ella— se toma de las arcas gubernamentales y si se admite que los ingresos del Estado en estas naciones es bajo por antonomasia, puede darse el caso de que los recursos del gobierno, tan estratégicos para el multicitado desenvolvimiento, no alcanzan y, como consecuencia, se recurre al financiamiento inflacionario con todos los problemas que esto representa. Cabe aquí citar a Gunnar Myrdal,<sup>31</sup> quien reconociendo que debe realizarse un esfuerzo general mundial muy importante para ayudar a los socialmente desvalidos (enfermos, mutilados, ancianos y niños), afirma que esta ayuda

<sup>31</sup> Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

deberá facilitarse en forma económica, ya que en su desenvolvimiento un pueblo pobre y subdesarrollado, no puede hacer frente a la mayor parte de los beneficios otorgados en los países adelantados bajo el rubro genérico de "seguridad social".

Para estudiar el financiamiento de la seguridad social y su impacto en el crecimiento económico, Franco Reviglio<sup>32</sup> lo divide en tres formas: el sistema "social", el sistema del "seguro" y el sistema de "fondos de previsión", sosteniendo que sólo los dos últimos —que por cierto no son excluyentes— son factibles en las condiciones prevalecientes en los países subdesarrollados y que el llamado esquema *social* no constituye una alternativa posible; esto último es así porque lo *social* del financiamiento se realiza totalmente por medio de los gastos gubernamentales y el autor citado sostiene que para que esta fórmula tenga éxito deben darse a su vez tres condiciones, que por supuesto no se encuentran en los países pobres, y son que la protección será general y no limitada por parte de la población; que el sistema impositivo estará basado con todo énfasis en la equidad; y que el presupuesto nacional pueda con la carga sin que se abandonen otros servicios igualmente indispensables. En las naciones subdesarrolladas la población con derecho a beneficios (porque paga) es generalmente minoritaria, su sistema tributario es ineficaz y regresivo y los recursos que obtiene el Estado totalmente insuficientes.

Como ya se ha mencionado, en la gran mayoría de los países tanto industriales como subdesarrollados la forma de financiamiento más común es la contribución tripartita, con impuestos a las listas de raya pagados por empleadores, trabajadores y subsidios gubernamentales, de los cuales Reviglio afirma que su monto es en lo general excesivo para los países pobres y señala que en una muestra de 31 países, en 1963, en 18 de ellos significaron más del 10% de las entradas totales de la seguridad social, siendo de 30% en los 13 restantes y dando beneficios a una minoría que recibe sueldos o salarios, y que obviamente su situación económica es mejor que la mayoría de la población que no está cubierta y que se encuentra operando en la parte no monetizada de la economía, como son los sectores agrícolas y de servicios. Más aún, dice el autor, esta transferencia constituida por los subsidios gubernamentales representa un pago de la colectividad, que dada la regresividad de los sistemas tributarios, es otorgada por la parte más pobre de la misma.

Es más, los problemas que se crean también tienen su expresión en la falta de pago del gobierno de la parte que le toca, a las instituciones

<sup>32</sup> Franco Reviglio, *Finance of Social Security in Developing Countries*, Institut International de Finances Publiques, Lyon, 1969.

o agencias de la seguridad social, correspondiendo esta actitud de deudor remiso a un grupo de países representados principalmente por América Latina con enormes *déficits* presupuestales, provocados por la inflación y por una balanza comercial desfavorable.

Tomando en cuenta todo lo dicho, así como los efectos de los impuestos a las nóminas en la estabilidad económica, la proyección negativa que presentan por su regresividad, su apego a ciertas normas del seguro privado, su confrontación con las otras formas de financiamiento de la seguridad social sobre todo en países subdesarrollados, da como resultado que éste sea el sistema preferido ya que como base para crear los recursos para otorgar pensiones y formar fondos de previsión proyecta resultados muy favorables como una herramienta importante y eficiente para incrementar la tasa de ahorro —del Estado— y la productividad de las inversiones; *estos tributos a las listas de raya tienen positivas ventajas, como se dice arriba, sobre otros medios de financiamiento, principalmente su conveniencia política y administrativa y su alta elasticidad-ingreso.*<sup>33</sup>

La conveniencia política reside, como en los famosos gravámenes en el punto de fabricación, en que se produce una ilusión óptica pues los causantes —trabajadores— no los consideran un impuesto sino una prima de seguro, mientras que los empleadores se muestran satisfechos pues se trata de un pago que va directamente al costo de la mano de obra y no tiene los problemas que se presentarían si dicha contribución estuviera en relación con un tributo al ingreso personal y su progresividad. Esta ilusión también se aplica en el lado de los beneficiarios, pues como ha demostrado la experiencia en muchos países, las tendencias son francamente inflacionarias, lo que seguramente hará que los beneficiarios reciban un monto menor en bienes y servicios, ya que para evitarlo el Estado tendría que cubrir los faltantes con recursos actuales, que además de otras connotaciones tendría la muy grave de lesionar la situación financiera gubernamental, sobre todo en países subdesarrollados.

Otro aspecto se refiere a lo que en administración fiscal se conoce con el nombre de *conveniencia* —a la que en ocasiones se le ha dado la categoría de principio de la tributación—, la cual se basa en que como los contribuyentes no resienten lo que ignoran, la cuestión se les presenta en forma simplista y como no tienen la organización y la fuerza política para oponerse, situación que se acentúa en las naciones pobres, se encuentran fórmulas para subir los gravámenes indirectos sin oposición —generalmente sin tomar en cuenta el daño que se produce al sistema

<sup>33</sup> F. Reviglio, *op. cit.*, pág. 169.

que debe ser una cosa integral—, lo cual ha sido muy elogiosamente recibido sobre todo por los políticos, para todos los efectos prácticos.

Ahora bien, este aspecto de la conveniencia o de la ilusión que hace que los tributos a las nóminas sean bien aceptados, no debe considerarse como una explotación de los derechohabientes por el gobierno —argumentan algunos autores—, sino para prevenir que los recursos sean indebidamente dilapidados, puesto que los individuos prefieren gastar hoy que hacerlo en un futuro incierto —más riesgoso mientras menos desarrollada es la comunidad—, y de consiguiente, pueden no seleccionar adecuadamente entre ahorro y consumo o hacer esto último en forma extralógica, por lo que la intervención del Estado para promover una movilización del ahorro dirigiéndolo hacia los centros neurálgicos del desenvolvimiento económico, o para satisfacer *necesidades preferentes o cuasicolectivas* —salud, educación, vivienda— determina un saldo positivo de dicha actitud.

Otros tratadistas, al referirse al mismo problema, consideran que la preferencia por los impuestos a las listas de raya en algunos países en vías de desarrollo, ha rebasado su interés por la seguridad social, para dirigirse a otorgar recursos a los poderes públicos —para ser usados en forma preferente en la infraestructura económica—, que éstos no podían procurarse ni de sus ingresos fiscales ni del ahorro público o privado.

Como ya se ha mencionado, la tributación a las nóminas en los países subdesarrollados se justifica porque si se financian los beneficios de los ingresos generales gubernamentales, dada la regresividad del sistema impositivo, la carga va a dar a individuos en peores condiciones económicas que los participantes en los programas del seguro social; se ha considerado también que los gravámenes especiales de la seguridad social son clara y totalmente trasladados al consumidor, sobre el que inciden específicamente. Lo anterior es expresado por André Van Buggenhout,<sup>34</sup> quien afirma que es innegable que la seguridad social —como la tributación— ha revelado ser decepcionante en materia de redistribución del ingreso, llevando en la realidad a una transferencia del trabajador activo hacia el cesante, del sano hacia el enfermo, del soltero al padre de familia y no del rico hacia el pobre, sino al contrario, al producirse lo inverso en la mayoría de los casos.

Todo lo anterior, sin embargo, y en las etapas actuales del conocimiento y de la utilización de técnicas administrativas de los gravámenes, aparentemente no eliminan el uso de los impuestos a las nóminas como

<sup>34</sup> André Van Buggenhout, *La Place des Finances de la Sécurité Social dans L'Économie*, Institut International de Finances Publiques, Lyon, 1969.

la forma menos mala para el financiamiento de la seguridad social en las naciones subdesarrolladas, puesto que las otras posibilidades son todavía más inequitativas e ineficientes y presentan menos ventajas desde el punto de vista de la *conveniencia* —política y administrativa— y de la elasticidad del ingreso, es decir, señala Reviglio, que las distorsiones producidas por los tributos de la seguridad social no parecen ser un argumento suficiente para no aceptar el financiamiento contributivo, porque además de todo, las alternativas disponibles van en contra de la asignación óptima de los recursos.

### *Perspectivas de la seguridad social*

Uno de los problemas más urgentes a resolver es la casi absoluta falta de coordinación y de integración entre la seguridad social y la economía pública; algunos trabajos han sido realizados en varios países, pero han tendido más bien a estudiar el impacto distribucional de los tributos que forman el sistema y de los gastos gubernamentales, agregándoles lo que pasa en ambos aspectos de la seguridad social.

La falta de coordinación, indica Steve,<sup>35</sup> no solamente lesiona la toma de decisiones de alto nivel sino también las cuestiones técnicas; así, pueden citarse los esquemas separados de asignaciones familiares de la seguridad social y los que se otorgan en el gravamen al ingreso personal, y más grave aún, el *notable desprecio para la relación entre la seguridad social y las medidas tributarias dirigidas a las mismas metas*: las exenciones, deducciones y exclusiones para cierto tipo de ingresos y gastos (ahorros individuales, erogaciones de firmas para beneficio de sus empleados) llamados también tratamientos fiscales privilegiados. Un tratadista —R.M. Titmuss— citado por S. Steve, los denomina respectivamente *bienestar fiscal* y *bienestar ocupacional* y los contrasta con los beneficios otorgados por la seguridad a los que llama *bienestar social*; el mismo Titmuss afirma que estas tres entidades son enfocadas, operativamente hablando, como sistemas diferentes: *lo que pasa en uno es ignorado por los otros. Son valuados, criticados o aplaudidos, como entidades independientes y abstractas.*

No puede considerarse como casual que ciertos esquemas de integración entre el *bienestar fiscal*, el *ocupacional* y el *social* se hayan intentado primero en Gran Bretaña, donde la generalización de los beneficios de la seguridad social determinan un alto nivel de recursos empleados en la misma, con la consiguiente preocupación de los tratadistas para que

<sup>35</sup> Sergio Steve, *op. cit.*, pág. 7.

dichos recursos no se dilapiden o sean mal empleados. Pero el problema no se quedó en las cuestiones de coordinación entre las citadas magnitudes económicas, sino que fue más allá produciendo proyectos cuyas proposiciones trataban de resolver de una vez por todas el problema de garantizar un nivel mínimo de vida para todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

En realidad éste es el objetivo que se persigue en las proposiciones que hace la autora J. Rhys-Williams<sup>36</sup> y que con ligeras variantes han sido presentadas también por otros economistas como J. E. Meade y A. T. Peacock; las propuestas de lady Rhys-Williams en lo esencial se refieren a la combinación de un impuesto proporcional-progresivo a la renta y de una uniforme asignación a ser otorgada a todo hombre, mujer o niño de la comunidad (lo proporcional se refiere a los ingresos bajos y medios, aplicándose la progresión a las rentas más altas). Esta asignación eliminaría las exenciones, deducciones y exclusiones y demás privilegios que plagan el impuesto al ingreso personal y que son la fuente más importante de su erosión, mientras que por el lado de la seguridad social suprimiría el pago de los beneficios en efectivo, además de que la integración de ambos sistemas, al simplificar su administración, descartaría los gravámenes a las listas de raya y demás contribuciones, excluiría, al liquidar una asignación igual, los complicados problemas de determinar quién tiene —y quién no— derecho a los beneficios, y por último, haría más sencillo el cumplimiento con los aspectos de ley relacionados con el citado tributo al ingreso personal.

Al criticar esta concepción, S. Steve afirma que es increíblemente simple, pero encuentra obstáculos que hacen su practicabilidad casi imposible. Aun en los países industriales, con estructuras tributarias avanzadas, sus niveles y la distribución del ingreso harán que las asignaciones uniformes no puedan ser lo suficientemente elevadas para eliminarlas de la seguridad social, al mismo tiempo que las tasas iguales del impuesto sobre la renta podrían llegar hasta ser confiscatorias, dados los recursos que hay que canalizar al Estado.

Algunos autores consideran que la teoría *del impuesto negativo al ingreso personal* tuvo su origen en este esquema de J. Rhys-Williams, con el cual comparte la cuestión básica de que el no obtener cierto nivel mínimo de ingreso, otorga un derecho para que la comunidad lo aumente hasta la altura requerida.

En los últimos diez años, el pensamiento y la acción de la mejor parte

<sup>36</sup> J. Rhys-Williams, *Taxation and Incentive*, Oxford University Press, Nueva York, 1953.

de la sociedad norteamericana ha estado dirigida a estudiar —y mejorar— el problema de la pobreza y las condiciones que la acompañan; esta preocupación nacional no ha sido provocada por motivos altruistas, sino más bien por la tremenda proliferación de los conflictos en dicha sociedad hasta grados por completo desconocidos en los Estados Unidos. Uno de los resultados de tal inquietud es la de buscar soluciones que permitan eliminar la pobreza, encontrándose fórmulas que a pesar de que no se aplican en la realidad han dado motivo a toda clase de discusiones, siendo las más importantes las que se realizan en los medios académicos y políticos, porque presuponen posibilidades de acción y probablemente de solución al brutal problema que fue su motivación: la pobreza.

Algunas de estas proposiciones como la del *ingreso anual garantizado*, el *Plan de Ayuda Familiar* presentado por el presidente Nixon al Congreso en 1969 y rechazado por éste, y el *impuesto negativo al ingreso*, han sido los que más atención han obtenido, sobre todo el último, que como ya se señaló, tiene su origen en la Gran Bretaña.

Aunque ya se adelantó algo con respecto al gravamen negativo al ingreso, su sencillez —que por cierto lo ha hecho aceptable para tratadistas y empresarios— estriba en que la técnica que se usa para imponer que se aplique ahora en sentido inverso, con todo lo que ella implica, determinando con toda precisión cuáles son los ingresos mínimos aceptables para un nivel de vida que satisfaga un número adecuado de necesidades, por abajo del cual no se permitirá que nadie caiga, pues el Estado pagará a los individuos las cantidades requeridas que lo impidan. En otras palabras, el impuesto negativo al ingreso garantizará a todos los miembros de la comunidad el nivel de entradas indispensables para solventar sus problemas económicos, considerando sus ingresos del trabajo, si es que los tiene, pero siendo independientes de ellos.

El autor, R. H. Haveman,<sup>37</sup> define las características sociales de la pobreza de la siguiente manera: deficiente alimentación —en cantidad y calidad— y hambre, casi nulas posibilidades de obtener viviendas —de los programas *ad-hoc*— y muy bajas de conseguir empleo, deserción escolar increíblemente elevada, pésimas condiciones sanitarias y de salud, viviendas inadecuadas y familias sin padre. Este cuadro se refiere a naciones industriales avanzadas, específicamente a Estados Unidos, y obviamente algo más podría agregarse si se consideran a los países subdesarrollados, por ejemplo, que los grupos de más bajos ingresos pagan más por

<sup>37</sup> R. H. Haveman. *The Economics of the Public Sector*, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1970.

los bienes y servicios que adquieren que los sectores de ingresos medios y altos.

Los objetivos que se persiguen con el impuesto negativo al ingreso son varios: 1) la eliminación (o reducción cuando menos) de la *enfermedad llamada pobreza*, al hacer que el citado gravamen sea universal, con lo que se evitará que se produzcan las restricciones actuales que se presentan en los programas de seguridad social y asistencia pública en uso; 2) las prácticas de ayuda que se aplican en el presente son consideradas aun por sus seguidores más entusiastas como degradantes, o en el mejor de los casos, como desmoralizadoras. La presencia universal del tributo negativo del ingreso lograría lo que hasta la fecha no ha sido posible lograr y es la obtención de un ingreso por canales tan impersonales como lo es el Estado, con exclusión de las cuestiones que hoy acompañan a los citados programas: visitas, investigaciones y demás aspectos que dan base al estigma social de la pobreza; 3) los actuales programas de seguridad social y asistencia pública aplican a los ingresos obtenidos por sus beneficiarios lo que se ha dado en llamar el *gravamen del 100%*, pues por cada peso que perciben con su trabajo les reducen un peso de la ayuda que les otorgan; esta situación será eliminada con el impuesto negativo por medio de un sistema de tasas, que dejará en manos de quien sea sujeto del tributo, una parte importante de los recursos que obtenga, por lo que será menos lesivo a las posibilidades de afectar los incentivos al trabajo, pues un peso más ganado, será un peso más para gastarlo.

El mecanismo que usaría el impuesto negativo al ingreso se basaría en la técnica del gravamen al ingreso personal. Así como en éste se hacen deducciones, exenciones y exclusiones —entre otras cosas— para determinar la base del ingreso gravable y con ella el impuesto a pagar, en el primer caso se empezaría por precisar el nivel mínimo de ingreso ya sea personal o familiar; se restaría —deducción— lo ganado por el causante; se tomarían en cuenta otras características individuales, como el número de dependientes, si ha recibido el beneficio de una vivienda social, si es contribuyente —o fue— del seguro social y otras de este tenor, hasta llegar como en el segundo caso a precisar la cantidad a recibir del sujeto del impuesto.

El interés que han mostrado los técnicos en este asunto, se refleja en los esquemas propuestos para encontrar una solución adecuada a la aplicación del impuesto negativo al ingreso. Haveman señala a dos autores, Milton Friedman y Robert Theobald, quienes se ocupan de la problemática relativa tratando de dar solución a las cuestiones más relevantes de la aplicación de este gravamen negativo. Mientras que Friedman

enfatisa el problema de los incentivos a trabajar y la eliminación de los programas de ayuda, y se apega estrictamente al nivel mínimo de ingreso, Theobald acepta mayor elasticidad en este último, no le interesa la cuestión de los incentivos y considera la posibilidad de conservar algunos de los planes de servicio social, el de la atención médica, por ejemplo.

Con respecto a las ventajas, Friedman abunda en lo ya dicho por lady Rhys-Williams: la eliminación en la sociedad capitalista moderna de la *enfermedad de la pobreza* reemplaza a los múltiples programas de seguridad social y de asistencia pública, funciona independientemente del mercado, racionaliza —y probablemente reduce— los costos sociales y administrativos y la cooperación se recibe en su mejor forma, que es el dinero en efectivo.

Con respecto a las deficiencias del impuesto negativo al ingreso, éstas estarían basadas en una cuestión general que lógicamente resulta esencial para el esquema que se analiza y que consiste en que en la economía capitalista o de libre empresa, se considera una filosofía de la tributación que presupone que toda tarea gubernamental que implique un costo encuentra su mejor solución por medio del gravamen progresivo al ingreso; esto es así, porque cualquier otro método de política económica obligaría a dictar limitaciones más severas a la libertad empresarial y dada la correlación del poder político, existen pocas posibilidades de que esto ocurra. Aplicado a la cuestión del tributo negativo al ingreso, se encuentra el caso señalado por Steve, quien dice que en los más bajos niveles del campo tributario, es ciertamente difícil encontrar una correcta evaluación del ingreso, si se toma en cuenta las definiciones que señalan las leyes tributarias.

Dados estos problemas generales y los propios del impuesto al ingreso personal, debe pensarse muy seriamente si además podrá resolver los que resulten de un programa que garantice entradas mínimas para todos, pues aun en los países con experiencia en el citado gravamen, se encuentran grandes divergencias entre las tasas legales o normales y las efectivas, así como profundas diferencias entre las mismas categorías de ingreso. También, y volviendo a S. Steve, deben considerarse las cuestiones de evasión fiscal, la sutil y experta explotación de los métodos legales para eludir el pago de los gravámenes, y los efectos que esto causará en el impuesto negativo.

Lo anterior, así como cuestiones específicas sobre los aspectos administrativos y sobre el reforzamiento de las leyes relativas, por una parte y el más serio problema de los costos presupuestarios por la otra, han impedido que el proyecto de un impuesto negativo al ingreso haya sido hecho realidad. Con respecto al problema de los costos, Haveman afirma,

que aun cuando éstos son grandes, en la práctica resulta que el costo real es sólo una fracción del presupuestal, puesto que se trata, básicamente, de un esquema de transferencia de ingresos: “redistribuye recursos de los ricos a los pobres sin ningún efecto sobre el ingreso real de la nación”; sin embargo, continúa diciendo el autor, al considerar esta propuesta no se debe pensar en que es inocua, pues puede tener efectos sobre el volumen de bienes y servicios producidos por la economía.

En los Estados Unidos de América, la introducción de un impuesto negativo al ingreso, a pesar del considerable soporte que se le ha dado y del reconocimiento general de que sería superior al sistema de asistencia social en uso, no ha sido posible, debido a la existencia de grandes diferencias entre los estados, que provocaría diversos problemas en el número de individuos a beneficiar y los recursos que tendrían que destinarse a tal fin. El Plan de Ayuda Familiar propuesto por Nixon, se acepta por algunos autores como un esquema intermedio entre el sistema actual de cooperación social y el multicitado gravamen negativo; para los adultos, las categorías de ayuda (ciegos, ancianos, incapacitados) serán retenidos, aunque la contribución federal se incrementará, presentándose el gran cambio para los niños, ya que la asistencia familiar actual con niños dependientes se eliminará en favor del nuevo Plan de Ayuda y Asistencia Familiar que es en esencia un impuesto negativo para familias con niños, incluyéndose por primera vez a los trabajadores pobres (hombres y mujeres).

El Plan de Ayuda Familiar, a semejanza del impuesto negativo al ingreso, establece un mínimo de ingreso para toda la nación, siendo el beneficio básico para las dos primeras personas de la familia de 500 dólares para cada uno y 300 por cada miembro adicional. Así, una familia de cuatro —cálculo estadístico de un núcleo familiar norteamericano— percibirá 1 600 dólares y tendrá derecho a ganar 720 dólares anuales sin descuento, sufriendolo en un 50% por entradas adicionales; la cooperación de la federación será suspendida cuando el ingreso ascienda a 3 920 dólares.

La calificación del Plan Familiar del presidente Nixon no puede hacerse solamente sobre la base de comparar cifras, pues es evidente que si se toma en cuenta el cálculo sobre el ingreso mínimo realizado por algunos economistas, el plan se queda corto en un 50%, pero lo importante es el efecto real que tendrá al combatir la *enfermedad de la pobreza*, y eso sólo se sabrá cuando el citado plan se apruebe y se tengan referencias específicas sobre su acción; en principio, lo que se deja intacto es el sistema de controles, fórmulas e investigaciones para otorgar la ayuda con su corolario de estigma y degradación.

Para finalizar este capítulo, que se sintetizaría como la lucha de la humanidad por erradicar la pobreza y por llegar a una mayor igualdad, sirven admirablemente las palabras de R. Tawney:

*Las desigualdades de oportunidad y circunstancia deben ser eliminadas, no por el abandono de las economías del esfuerzo colectivo y gastos masivos, los cuales son la gran conquista de la civilización industrial, sino explotándolas para ventaja de toda la comunidad. La igualdad deberá buscarse no quebrando en fragmentos los grandes ingresos, que son injuriosos tanto para el que los recibe como para el que no los tiene, sino asegurando que una incrementada proporción de la riqueza que actualmente ellos absorben, sea destinada a propósitos de ventaja común.*

## BIBLIOGRAFIA

### Capítulo III

- K. E. Poole, *Public Finance and Economic Welfare*, Rinehart and Co., Nueva York, 1956.
- G. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- W. Beveridge, *Bases de la seguridad social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- J. González Galé, *El Plan Beveridge y la seguridad social*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1943.
- J. Rhys-Williams, *Taxation and Incentive*, Oxford University Press, Nueva York, 1953.
- W. J. Shultz, C. L. Harriss, *American Public Finance*, Prentice-Hall, Inc., Nueva York, 1954.
- Burton A. Weisbrod, ed., *The Economics of Poverty*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1965.
- J. H. Richardson, *Economics and Financial Aspects of Social Security*, George Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1961.
- R. H. Haveman, *The Economics of the Public Sector*, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1970.
- E. R. Rolph and G. F. Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., Nueva York, 1961.
- C. L. Schultze, E. R. Fried, A. M. Rivlin and N. H. Teeters, *Setting National Priorities: The 1972 Budget*, Brookings Institution, Washington, 1971.
- Institut International de Finances Publiques, *Finances Publiques et Sécurité Sociale*, Lyon, 1969.
- Ensayos de política fiscal*, selección de Héctor Assael, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

- L. H. Officer, L. B. Smith, *Canadian Economic Problems and Policies*, Mc-Graw-Hill Co., Toronto, 1970.
- Diccionario de Economía Política*, dirigido por Claudio Napoleoni, ediciones Castilla, Madrid, 1962.
- International Encyclopedia of the Social Sciences*, The Macmillan Co., and The Free Press, USA, 1968.
- A .T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, W. Hodge, Londres, 1952.



CAPÍTULO IV

ECONOMÍA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS



## *Generalidades*

Una de las razones para el cambio de finanzas públicas a economía pública reside en la incorporación del estudio de las empresas de Estado, organismos descentralizados, corporaciones públicas, establecimientos nacionales, nombres con los que se conocen —y ubican— este tipo de instituciones y que todavía en mayor grado que la seguridad social se han visto eliminados de los tratados de la materia, a pesar de que en igualdad a la ya mencionada seguridad social, representan uno de los capítulos más importantes —y complejos— de la economía de un Estado moderno.

Si la seguridad social ha sido dejada de lado por las implicaciones que posee con respecto al esfuerzo individual, que en el proceso capitalista es considerado como definitivo para su existencia misma, no debe ser difícil imaginar las razones que se tienen para excluir a las empresas gubernamentales, que con toda lógica son reconocidas como un ataque más frontal —más brutal— contra el núcleo “sacrosanto” del capitalismo, como lo es la unidad de producción, la empresa libre. Así, en un examen de diez tratados sobre finanzas públicas, solamente en uno<sup>1</sup> se encontró la consideración de la problemática de los establecimientos públicos, olvidándose en los demás su importancia como entidades para la movilización y canalización adecuada de recursos productivos, que constituye una de las responsabilidades primarias de cualquier gobierno, ya sea que se trate de una nación industrial o de un país en proceso de desenvolvimiento.

Por lo anterior es dable imaginar que la controversia es la característica general entre economistas, en relación al asunto neurálgico de las empresas gubernamentales, puesto que las consideraciones sobre su existencia cuestionan —en mayor o menor medida— todo el proceso de la economía de libre empresa. En términos generales lo que se ha denominado intervención del Estado en la vida económica se acepta —en algunos casos a regañadientes— como la posibilidad de que el gobierno se haga cargo de la infraestructura y de proveer de ciertos materiales básicos y, en algunos casos, auxiliares para la producción de otras empresas.

<sup>1</sup> Rolph y Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., Nueva York, 1961.

Cibotti y Sierra,<sup>2</sup> al hacer una clasificación de las acciones del Estado, proponen dos aspectos que enmarcarían la anterior distinción entre lo que es aceptable para el sector privado y lo que deja de serlo:

- a] Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- b] Acciones de producción de bienes y servicios.
  - i) Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.
  - ii) Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.

Para efectos de la economía pública, se estudian los tres principios organizativos de la realidad económica que son: *a)* el principio de la economía consuntiva de la unidad familiar; *b)* el principio de autorregulación de las relaciones de oferta y demanda, llamado también mecanismo de mercado; *c)* el principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto. En relación a las actividades gubernamentales puede decirse que poseen una doble finalidad que les es otorgada porque la esencia del principio del presupuesto estriba en que los servicios del Estado están determinados *por decisiones a que se llega por procesos políticos y administrativos que a su vez se basan en objetivos sociales comunes*; consecuentemente, su trabajo de doble propósito consiste en servir para corregir y suplementar las operaciones de los otros mecanismos —para todos los efectos de esta discusión, se eliminará la economía de la unidad familiar—, sobre todo del principio del mercado, que debido a que su proyección esencial está dada por la posibilidad de obtener ganancia, presenta limitaciones y defectos si se le observa a la luz de los requerimientos del bienestar general. Este trabajo gubernamental correctivo y complementario tiene como hermano gemelo la operación económica específica del Estado, que se basa en una adecuada asignación de recursos, una distribución del ingreso y de la riqueza que sea acorde con una elevación substancial del nivel de vida de las grandes masas de la comunidad de que se trata, una estabilización al más alto nivel de la actividad económica y un incremento —desarrollo— constante de los recursos productivos y de los satisfactores que manufacturan.

Si se observa de cerca a las dos operaciones gubernamentales, las que son esenciales a su naturaleza —a su principio— y las que realiza como

<sup>2</sup> Cibotti y Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970.

coadyuvante del mecanismo de mercado, puede encontrarse que los límites entre una y otra actividad —si es que existen— son tenues y hasta se podría argüir que, dependiendo del sistema económico que se estudie, uno y otro trabajo del Estado resultan de dicho sistema; la educación y la seguridad social permiten que la productividad en la economía sea alta al tener mano de obra calificada y en buen estado de salud, siendo posible considerar también que estas dos actividades estatales son fundamentales en la lucha por una mejor distribución del ingreso y la riqueza.

Donde esta distinción es más clara —o más oscura, según sea el punto de vista— es en lo que se refiere a las empresas gubernamentales; si se parte del hecho de que tanto los principios del mercado como el del presupuesto son formas o métodos de organización económica y que en la realidad, se produce una intercomunicación entre los procesos que obedecen a ambos mecanismos, se tiene desde luego que no es fácil desagregar unos de otros, puesto que se encuentran perfectamente entremezclados en una economía de libre empresa. Tal vez, para efectos de los citados organismos públicos, la división entre las actividades esenciales del Estado y las que se realizan por efecto de su operación correctora y complementaria, se pudiera plasmar en el propio nacimiento de las empresas gubernamentales, pues si éste obedece a un plan en el que se han considerado con todo rigor las orientaciones fundamentales de la política económica del propio Estado, obedeciendo en forma estricta a metas previamente señaladas y dirigidas a la obtención de objetivos enmarcados dentro de los intereses generales tanto económicos, como sociales y políticos de la comunidad, entonces se trata de establecimientos que primariamente forman parte del gobierno, aun cuando (en la clasificación de Cibotti y Sierra) se encuentren en la producción de bienes y servicios que también realiza —alternativa o paralelamente— el sector privado.

Obviamente, las empresas de todo tipo que adquiere el Estado porque el grupo empresarial que las maneja se ha declarado incompetente para administrarlas y que por variadas razones —desde luego no siempre determinadas o justificadas— no se considera prudente cerrarlas, *aun cuando existan organismos estatales similares pero cuya existencia se deba a un acto de previsión del gobierno*, se considerarán para todos los efectos como actos realizados en función de la acción correctiva y suplementaria formulada por medio del principio del presupuesto.

Esta delimitación, como es dable observar, se basa fundamentalmente en que los actos del Estado deben ser racionales, obedecer a requerimientos específicos de bienestar general y ser conocidos, discutidos y aprobados por los mecanismos políticos a través de los cuales se manifiesta la voluntad comunitaria; *en una palabra, deben obedecer a planes perfecta*

y *claramente establecidos*. Esta proyección de la empresa pública se contrapone a la que presentan tratadistas cuyo enfoque —exactamente el opuesto, ya que analizan las operaciones gubernamentales por medio del principio del mercado—lo cual es desconocer lo que sucede en la realidad económica—, y aunque aceptan que sí existen ciertas actividades de inversión y producción que corresponden al Estado, las limitan —generalmente en forma casuística— a lo que no pueden realizar los particulares y que además beneficie al citado mecanismo de mercado, permitiendo obtener utilidades; es decir, solamente admiten en este campo de establecimientos nacionales, la posibilidad de la acción correctora y suplementaria del Estado. Existen algunas modalidades, como son las nacionalizaciones y las expropiaciones, que presentan características especiales con respecto a este problema de la dualidad de las actividades gubernamentales, que serán consideradas más adelante.

Algunos autores señalan que con respecto a las empresas públicas y a la intervención del Estado en lo general, existen diferencias que aparentemente son de fondo entre países industriales —avanzados— y naciones en vías de desarrollo, capitalistas ambos grupos obviamente, dentro de las llamadas economías mixtas, aduciéndose que como se trata de transformaciones sustanciales de carácter económico en los subdesarrollados, las actividades del Estado que en repetidas ocasiones han sido denominadas correctivas o suplementarias, que pueden ser suficientes en un país con altos niveles de ingreso, no lo son ni remotamente en una nación donde la elevación del nivel de vida de los grandes núcleos de la población es lo esencial y que por lo tanto, el Estado debe intervenir masivamente en lo que se ha dado en llamar en forma esencial a su naturaleza, planeando cuidadosamente la acumulación del excedente y su adecuada canalización que determinará numerosas y bien ajustadas organizaciones públicas, además de acción correctiva y complementaria, pues es evidente que el desarrollo en la época actual o lo realiza el Estado o no hay desenvolvimiento.

En realidad no se trata de una diferencia fundamental, pues si se respeta la estructura del sistema de libre empresa no pueden presentarse —por definición— transformaciones importantes o profundas, por lo que el país a desarrollarse tiene que hacerlo dentro de las limitaciones —y facilidades— que el propio sistema presenta; es evidente, como ya fuera señalado, que corresponde al Estado la responsabilidad primordial del desenvolvimiento, porque dentro de una economía que se adhiere al principio de mercado tal desarrollo no fue posible, pero tiene que realizarlo dentro de moldes y fórmulas preestablecidas, lo que lo obligará a poner mayor énfasis en las dos actividades que se le han señalado

al Estado: corregir y complementar al sector privado y edificar un número importante de empresas públicas —convenientemente planeadas— que hagan que una buena parte de la actividad económica general no obedezca a la motivación del lucro. La mayor actividad estatal tiene que ser aceptada por la gran mayoría de la población que debe demostrar, dentro de los organismos políticos correspondientes de cada país, su aceptación a tal programa.

No se desea dejar sin mencionar, que la intervención del Estado en la vida económica de los llamados países ricos, no es marginal sino todo lo contrario; lo que pasa es que esta intervención es vergonzante —disfrazada— pero no por ello menos importante: aun en el campo de la distribución del ingreso —se habla de alto nivel de vida— las necesidades en los llamados países industriales, de la intervención del Estado para mejorar dicha distribución, resulta ahora tan imperiosa como en los países pobres, como se demuestra por el malestar social que caracteriza esta época en todo el mundo.

Lo anterior no trata de minimizar las diferencias que existen respecto a la intervención gubernamental en los diferentes sistemas económicos y políticos, sino más bien de ponerlas en una perspectiva adecuada: al considerar los problemas de los países subdesarrollados para la acumulación de capital se manifestó con toda claridad que correspondía al Estado asumir la responsabilidad, puesto que el respeto irrestricto al principio de mercado no había logrado que dichas naciones salieran de la pobreza, lo que podría significar, a *contrario sensu*, que las industriales respetando el mecanismo aludido así consiguieron los objetivos propuestos sin la intromisión gubernamental. Nada más lejos de la realidad, pues la llamada *acumulación primitiva* (de capital) y las relaciones de producción implicó que nunca hubieran sido alcanzadas sin la decidida y primordial ayuda del Estado. Lo que pasa es que si se compara el tipo de intervención en el feudalismo, con la que se produjo en la llamada etapa del liberalismo económico —*laissez faire*—, se encuentran modalidades diferentes; pero si se les mide por su efecto en la economía en la producción, en la ampliación de mercados, en el apoyo a los empresarios y en una larga serie de medidas que beneficiaron a los negociantes, se verá que las condiciones requeridas por el capitalismo para funcionar adecuadamente determinaron mayor intervención estatal que la que comúnmente se acepta.

### *Clasificaciones*

Como en otros aspectos de la economía pública, al intentar clasificar a los organismos paraestatales se hará con el propósito de tratar de definir mejor al sujeto de estudio, de precisarlo más, pues las divisiones propuestas son empíricas y un tanto artificiales ya que no otorgan los límites exactos, o cuando menos claros, para diferenciar unas empresas públicas de otras.

La Organización de Naciones Unidas por medio de su Departamento de Asuntos Económicos y Sociales<sup>3</sup> propone una división, que se denominará *práctica*, porque tiene como base las intenciones con que fueron creadas las empresas públicas:

1. *Fiscales*, conocidas también como *monopolios de Estado* porque determinan la fabricación de ciertos productos —tabacos y cerillos o fósforos, bebidas alcohólicas— y la comercialización de los mismos, siendo ejemplos notables Francia para el primer caso, y Canadá vendiendo bebidas alcohólicas para el segundo.

2. *Estratégicas* (en el sentido de defensa), como son la fabricación de aviones, tanques y demás equipo de la guerra moderna y obviamente, la balística.

3. *Económicas*, en las que se incluyen las empresas que producen bienes y servicios sin contrapartida en el sector privado y aquellas en las que convergen tanto el gobierno como los negocios privados.

4. *Sociales*,<sup>4</sup> que se refieren a establecimientos nacionales que generalmente otorgan servicios y ocasionalmente bienes que tienen fines o metas culturales, de recreación, de divulgación y otros de este tipo.

Basándose en el mecanismo del presupuesto y en la orientación dual de las actividades del Estado, se ha elaborado la siguiente clasificación a la que se llamará *económica* y que se proyecta en base a elementos esencialmente pertenecientes a la economía pública:

1. *Volumen de inversión*, que determina corporaciones públicas porque el sector privado considera demasiado riesgoso lo cuantioso de los recursos, indispensables para echar a andar tales organismos: aprovechamientos de gran envergadura de los recursos naturales como son los puertos, las carreteras, las plantas hidroeléctricas, la energía atómica y otros muchos.

2. *Tasa de utilidad*, que hace que el Estado invierta en cierto tipo de empresas cuyas posibilidades de ganancia se encuentran por abajo

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Administración de empresas de Estado*, Nueva York, 1964.

<sup>4</sup> Agregado del autor.

de la tasa media que priva en el mercado: ferrocarriles, servicios municipales de transporte y otros.

3. *Fomento del capital humano*, que es un tipo de inversión y de empresa que sólo esporádicamente y en forma muy deficiente realiza el sector privado y cuya importancia no tiene parangón: educación y seguridad social, sin los cuales la industria moderna no podría haber existido.

4. *Valor estratégico para la economía*, que significa corporaciones públicas que tienen la posesión y el uso de un recurso (o varios) fundamental para el proceso económico de una nación, como es la producción de energía.

5. *Importancia para el desarrollo económico*, en la que las empresas paraestatales determinan el funcionamiento de la economía en su conjunto, como son las instituciones de crédito.

6. *Obligaciones gubernamentales tipificadas*, en las que las corporaciones de Estado controlan bienes y servicios y los ponen a disposición del consumidor o usuario, ya que las imperfecciones del mercado y sus motivaciones podrían dañar gravemente la capacidad de consumo de la gran masa de la población, y de consiguiente su capacidad productiva —la comercialización de productos agropecuarios de uso generalizado y de la pesca.

7. *Lucha contra los monopolios naturales y artificiales*, que determina la existencia de empresas gubernamentales que producen bienes y servicios que el Estado considera necesarios, porque el dejarlos totalmente en manos del sector privado, no es deseable, tanto desde el punto de vista económico como social: la producción de acero, la cinematográfica, la de la petroquímica secundaria y otras muchas.

También de las Naciones Unidas y en esta ocasión de la Comisión Económica para América Latina,<sup>5</sup> se obtiene una división que se considera *histórica* porque tiene una secuencia temporal que va de lo más sencillo a lo más complejo:

1. *Empresas a cargo de servicios públicos* que usualmente han sido otorgados por el Estado o han permanecido bajo su tutela, especialmente la transportación de personas y cosas y la energía eléctrica; estas corporaciones nacionales generalmente han sido aceptadas por el sector privado.

2. *Organismos públicos creados por el Estado* o que han pasado a su patrimonio, y que tienen como motivación el que determinadas acti-

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *Boletín Económico de América Latina*, Nueva York, vol., xvi, núm. 1, 1971.

vidades estratégicas deben estar en manos gubernamentales; este grupo de empresas presenta dos situaciones:

- a) Se trata de dirigir una actividad de modo diferente a lo que lo haría la empresa privada.
- b) La creación por el gobierno de empresas hasta entonces inexistentes.

3. *Establecimientos gubernamentales que han pasado al Estado*, porque el sector privado al que pertenecían se ha declarado incompetente para administrarlas —se les conoce como *apropiaciones salvavidas* por las múltiples razones que pueden encontrarse—, y que constituyen la problemática más grave para el sector social de producción.

4. *Empresas públicas que el Estado adquirió por nacionalización, confiscación o expropiación*, porque consideró que la propiedad privada de las mismas —podían ser extranjeras o manejar un producto esencial para la economía, entre otras cuestiones—, dañaba a la nación, le impedía el crecimiento o causaba males por otros motivos.

Puede encontrarse una clasificación de las corporaciones paraestatales que obedece básicamente a una orientación *política*, empezando por la menos intervencionista y terminando con un sistema en el que la firma privada ya no existe, haciendo una diferenciación con el respecto al problema del desarrollo:

1. Las empresas públicas actúan solamente en aquellas ramas de la actividad económica que no interesan al sector privado y que sirven de apoyo a éste, como son las inversiones de infraestructura y la producción de ciertos insumos y de servicios indispensables (liberalismo económico).

2. Las corporaciones estatales, además de actuar en los campos señalados en el inciso anterior, se introducen también en una gama de actividades, como la eléctrica en Estados Unidos con la Autoridad del Valle del Tennessee, la banca y la televisión totalmente estatal en Francia, y el transporte aéreo en Gran Bretaña (economía mixta de un país industrial).

3. El Estado, por medio de los establecimientos nacionales, mediatiza las industrias básicas y algunas otras ramas que se consideren esenciales para la economía de la nación (economía mixta de una nación subdesarrollada).

4. La mayoría de las empresas existentes —de cualquier tipo— son propiedad del Estado, y funcionan de acuerdo con un plan general de la economía elaborado por el gobierno que señala producción, precios, administración, y en su caso, los excedentes (economía socialista).

Siguiendo con el intento de delimitar lo que es y significa la empresa pública, se acude a W. H. Robson,<sup>6</sup> quien al tratar de elaborar una teoría de la corporación pública, señala aspectos estructurales de las mismas, empezando por afirmar que las industrias o servicios gubernamentales, como todas las demás propiedades del Estado, forman parte del dominio público: *el objeto de llevarlos al sector público de la economía es para asegurarse que dichas corporaciones estarán sujetas al control político por el Poder Legislativo y por el Ejecutivo, en sus respectivas esferas de acción*; por otra parte, las empresas públicas son órganos de la administración estatal y, como consecuencia, son en estos aspectos, similares a las divisiones y partes tradicionales del sector gubernamental, como instrumentos de su política, pero que en una buena medida presentan diferencias que sin ser sustanciales, sí son significativas para individualizar a los multicitados establecimientos nacionales.

La similitud de la corporación del Estado con las tradicionales instituciones de la administración pública, estriba en su origen que son las leyes que rigen al Estado y de su control que está dado —como ya se dijo— por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que son quienes determinan la organización, los poderes, las funciones así como los propósitos y los recursos para llevarlos a cabo, sin que dichas empresas públicas puedan en ningún momento por sí mismas modificar tales propósitos, *ni vender, terminar, liquidar u obligar a la unidad que se les ha confiado*.

La diferencia consiste en que a la empresa pública se le otorga un mayor grado de libertad en lo que se refiere a su diaria operación, con el propósito de promover la iniciativa y la actitud empresarial en cuestiones de producción, venta, administración de personal, presupuestos, contabilidad, desarrollo de la unidad fabril y demás aspectos relativos al funcionamiento de una empresa; *sin embargo, esta independencia no significa que la corporación pública constituya una entidad autónoma y nunca se ha intentado que sea así*.

La teoría acerca de esta divergencia con la equivalencia arriba considerada, asume que es fácil distinguir entre *la política de la corporación pública y el proceso administrativo* y que, continúa señalando Robson, una acertada combinación de las políticas de control y de libertad administrativa, puede conseguirse reservando ciertos poderes de decisión sobre cuestiones de gran importancia a quien tiene que responder ante los Poderes Legislativo y Ejecutivo y dejando los demás aspectos a la discreción de la empresa pública, actuando dentro de su competencia

<sup>6</sup> W. H. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, G. Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1960.

legal; aun en este caso, el gobierno central se reserva ciertos *poderes residuales* que le permitirán, en un momento dado, intervenir en materia de dirección y de nombramientos del personal ejecutivo.

En todos los países la corporación pública depende del gobierno central, representado por ministros o secretarios de Estado y la actitud de éstos resulta definitiva para la división mencionada, pues si sus intenciones intervencionistas van más allá de los señalamientos de una política general para la empresa y se introducen en la problemática de la administración, *emerge entonces una tierra de nadie en la cual la responsabilidad nominal no coincide con el poder real de tomar decisiones.*<sup>7</sup> Para que opere la división que la teoría ha reputado como excelente para el funcionamiento de los establecimientos nacionales entre política y administración se requiere una determinación específica de las esferas de influencia del control legislativo, de la intervención del Poder Ejecutivo por la intermediación de ministros o secretarios de Estado y de las posibilidades de tomar decisiones para el *trabajo diario* que posee la corporación pública, pues cualquier exceso en esta triple asignación será probablemente funesta para los resultados que se esperan de la operación de las empresas de Estado.

### *Principios fundamentales*

#### *A. Libertad en la administración*

Al presentar las clasificaciones de la empresa pública y los intentos de su delimitación, se precisó que uno de los aspectos más determinantes consistía en que, en una economía mixta, debía existir *un estatuto jurídico uniforme, capaz de garantizar la independencia —de los establecimientos nacionales— de sus administraciones respecto a la burocracia gubernativa y, al mismo tiempo, hacer viables controles efectivos sobre esas mismas administraciones,*<sup>8</sup> es decir, como lo señala Robson, la *primera* característica esencial de una corporación gubernamental es su *libertad en materia de administración*, que constituye una cuestión diferente de la *política* que debe proyectar el citado organismo como integrante del aparato del Estado.

Ahora bien, la integración del subsector paraestatal que se estudia, puede ser externa —su estructuración dentro del sector público— e in-

<sup>7</sup> W. H. Robson, *op. cit.*, pág. 76.

<sup>8</sup> Cepal, *op. cit.*, pág. 50.

terna, la relación de las empresas gubernamentales entre sí; la primera tendría que considerar los siguientes aspectos:

1. Los organismos públicos han sido incorporados al Estado en tiempos diferentes, que por lo mismo determinan multiplicidad de operaciones y variadas formas de organización jurídica, caracterizando la heterogeneidad del subsector.

2. El ejercicio del poder y, por consiguiente, la dirección y control de la empresa de Estado presenta pluralidad de situaciones, que son producto tanto de su origen diferente como del proceso gubernamental del que forma parte, sin dejar de considerar la evolución de las instituciones políticas, económicas y sociales de la nación en que se produce el fenómeno.

3. La tendencia integracionista de los establecimientos nacionales dentro del sector público y su coordinación adecuada, comúnmente no sigue una línea recta, sino que más bien se manifiesta con un enfoque general que considera el sector de la producción a que pertenece, “y no desde el ángulo institucional que identifica el ámbito del sector público y toma en cuenta sus singularidades”.<sup>9</sup>

La integración interna del subsector paraestatal está estrechamente conectada con la externa, ya que la solución de la problemática de esta última coadyuva en gran medida al funcionamiento adecuado de todo el grupo de empresas públicas:

1. La diversificación de los orígenes de los establecimientos nacionales y de sus objetivos específicos, hacen muy difícil que puedan ser regidos por un solo organismo o agrupados de una manera positiva, aunque no elimina la posibilidad de coordinación entre empresas afines.

2. La posible existencia de un sistema —o varios— de control que determinen la incorporación del subsector como un todo, al Estado, se refiere a la adopción de una política general —la que tenga la nación en cuestión— y no como lo señala este *principio fundamental de la libertad de administración*, la intervención en su operación.

3. Aunque parece ser que la existencia de un organismo o entidad superior para todo el subsector, no es factible, para efectos de su coordinación e integración dentro de los planes generales del Estado, se ha encontrado deseable la creación de un mecanismo que proyecte estas posibilidades primarias de planeación del sector gubernamental.

4. Una de las modalidades que han asumido estos intentos de vinculación —sobre todo en países subdesarrollados— es la concentración de los recursos de la gran mayoría de las empresas públicas con el propó-

<sup>9</sup> Cibotti y Sierra, *op. cit.*, pág. 67.

sito de un mejor aprovechamiento de los mismos, pues en ciertas épocas unos organismos obtienen mayores ingresos —por encima de sus erogaciones—, mientras que otros se encuentran en la situación contraria, con lo que las posibilidades de transferencia eliminan una serie de problemas de financiamiento y otorgan mejor cohesión en otras áreas del citado subsector.

### B. *Desinterés*

El segundo de los principios fundamentales debe su nombre a los ingleses, *desinterés*, y se refiere a una diferenciación básica entre la empresa privada y la pública, pues mientras la primera se crea y opera sobre la base de obtener utilidades —sin las cuales ni siquiera jurídicamente se entendería su existencia—, *la corporación gubernamental tiene por objeto el adecuado desarrollo de la industria o de los servicios que otorga y que tal producción --o servicio-- sea realizado de una manera económica y eficiente para que puedan contribuir de modo máximo al bienestar de la nación*; sin embargo, si bien las empresas de Estado deben tomar en cuenta aspectos no económicos para efectos de servir los intereses generales del país, no deben de ninguna manera ser consideradas como de *servicio social*, las cuales podrían definirse como las que no requieren técnicas comerciales y económicas de producción.<sup>10</sup> Por el contrario, y ello se especifica generalmente en la ley o decreto que crea una corporación pública, los ingresos de los establecimientos nacionales deberán ser suficientes para cubrir todas las partes del costo, incluidos intereses pagados, reposición de capital, creación de reservas, depreciación y aun la obtención de un excedente, que difiere de lo que corrientemente significa utilidad o pérdida “en la medida que se requiere una provisión para todas las partidas señaladas arriba, antes de que aparezca un superávit en el sentido estatutario”.

Ahora bien, la compaginación del bienestar de la nación con una eficiente administración —que aun pueda producir un excedente—, es decir, el seguir la pauta del *desinterés* en el sentido que se le da a esta palabra en una economía de libre empresa no resulta ni tan difícil ni tan absurda como podría aparecer a primera vista. La actividad estatal proyectada por medio del mecanismo del presupuesto, será cada vez más amplia, pues existe evidencia de que a medida que un país se hace más avanzado económicamente, por una parte, o que desea industrializarse, por la otra, la resultante es mayor intervención estatal y con ella

<sup>10</sup> Robson, *op. cit.*, pág. xxii.

mayor importancia de la empresa pública, que de esta manera juega un papel fundamental en la economía nacional. En consecuencia, cada corporación de Estado tendrá que establecer su efecto en el bienestar de la comunidad —ya que éste puede variar de empresa a empresa— y unirlo a la otra parte de la mancuerna, que es la contribución a su propio desenvolvimiento como unidad de producción; la tarea de los administradores públicos consiste en encontrar un balance razonable y adecuado entre estos dos conceptos.

Las diferencias en los establecimientos nacionales —con respecto al área de producción y servicio o al sector industrial al que pertenecen— determinan cambios con referencia a las cuestiones de *desinterés* de su operación; las empresas de servicios públicos que gozan de un monopolio y por tanto presentan menos riesgos de pérdidas, y por lo mismo menor rendimiento de capital que en las industrias comunes y corrientes, deben tener una política de precios en la que se tomen en cuenta estas particularidades. Otra cuestión es que las empresas de Estado sufren la presión, sobre todo del sector industrial privado, para que los bienes y servicios que producen se mantengan a precios desalentadoramente bajos sin permitir por supuesto, como contrapartida, que se eleven los impuestos directos que puedan hacer frente a los desniveles que se producen, y que además permiten calificar, injustamente, de ineficientes a las corporaciones públicas. En relación con lo mismo, Robson señala que existe una situación estructural inherente a las propias empresas gubernamentales “que les impide ajustar sus gastos tan fácil y rápidamente como otras industrias, a los cambios en las condiciones económicas”.

Esta cuestión de los precios bajos tiene un efecto grave sobre la asignación de recursos, ya que determina una mayor demanda de los productos —y por supuesto de la inversión necesaria para manufacturarlos— con grave quebranto para la economía como un todo, por el ineficiente uso de dichos bienes de producción; también y dentro de este mismo asunto, se encuentra una actitud muy clara del sector privado industrial, comercial y bancario que considera que corresponden al Estado cierto tipo de actividades empresariales, a las que denomina *industrias declinantes*, como los ferrocarriles y ciertos servicios públicos cuyo rendimiento es bajo de por sí y a los que, además, se presiona para que no eleven los precios exigiendo que las otras corporaciones que pueden producir ganancias —y que muchas veces fueron a dar a manos del gobierno por fallas de la empresa libre— se devuelvan o se entreguen a dichos empresarios ya que por definición no deben estar en manos públicas. Un autor dice que tal proyección de la empresa de Estado es maligna y perversa, y totalmente inaplicable aun en países capitalistas.

Las consideraciones anteriores se magnifican cuando se refieren a países subdesarrollados, los cuales por antonomasia presentan un sistema tributario mal estructurado y deficiente, por lo que cualquier intención de financiar las empresas de Estado con los fondos generales gubernamentales, tropieza con la carencia de recursos del propio gobierno, agravándose esta situación por el hecho, repetido en innumerables ocasiones, de la mayor intervención estatal en muchas áreas, ya que el subdesarrollo supone una sociedad estancada, o por lo menos incapaz de romper el círculo de la pobreza dentro de los moldes que imperan en una comunidad que obedece, en forma más o menos estricta, a lo que dicta la existencia de la libre empresa; lo anterior exige una mayor canalización de los excedentes de la sociedad hacia las arcas gubernamentales, y obviamente una política mucho más severa con respecto a la corporación nacional que en la mayoría de los casos deberá coadyuvar a la capitalización del país por medio de superávits, que lógicamente deberán cubrir los costos de operación, la depreciación y los otros rubros que determinan la rentabilidad comercial de cualquier empresa, y producir además un excedente neto para ser usado en el proceso económico general.

En el estudio mencionado<sup>11</sup> se citan los criterios de países en vías de desenvolvimiento que aceptan formalmente la necesidad de la rentabilidad comercial de las empresas de Estado, actitud que no era la oficial en la década de los cincuenta —1951 a 1960— en la que se daba más peso al problema del *desinterés*, a la contribución máxima al bienestar de la nación entendida de una manera simplista; en un Libro Blanco,<sup>12</sup> presentado al Parlamento Inglés, se hacía a un lado la vieja teoría que servía de base a las industrias nacionalizadas, de operar sin pérdidas ni ganancias, situación que puede hacerse extensiva a las economías planificadas —principalmente la Unión Soviética— donde los establecimientos gubernamentales se organizan de tal modo para que tiendan a producir altas tasas de formación de capital. En suma, la tendencia general en la economía mundial es que las empresas de Estado deben contribuir a la capitalización de la nación, cuestión que fue aceptada en los países en vías de desarrollo por un doble motivo: en primer término porque otorgaba una fórmula más para obtener recursos y en segundo lugar, permitía que una reforma tributaria a fondo fuera postergada por lo desagradable que les resultaba a los grupos económicos poderosos.

El señalamiento de simplista a la intención de dar más peso especí-

<sup>11</sup> Cepal, *op. cit.*, pág. 50 y sigs.

<sup>12</sup> Citado por Robson, pág. ix.

fico al llamado *desinterés*, estriba en que la contribución al bienestar de la nación podía no conseguirse porque los precios de los bienes y servicios que otorgan las corporaciones paraestatales fueran bajos, pues sus beneficios podrían ir a dar a los grupos menos necesitados —y entonces se constituyen en un subsidio más a la concentración del ingreso— o en los casos que sean de beneficio para todos, las pérdidas de las empresas de Estado se cubrirían con ingresos generales y dada la tremenda regresividad del sistema impositivo de los países considerados, es evidente que los pagadores serían, de todos modos, los sectores más débiles de la economía. Dentro de este razonamiento elemental, también puede considerarse la generalización de que los establecimientos públicos deben contribuir a la formación de excedentes, pues aparentemente se hace caso omiso de los diferentes tipos de empresas, de la diversidad de su operación, de los bienes o servicios que producen, de la mayor o menor amplitud de los grupos humanos que de ellos dependen, de una larga serie de situaciones dispares y sobre todo de la razón o razones que motivaron la intervención del Estado cuya gama es de por sí amplísima; si la política de la rentabilidad comercial debe servir de base a los organismos paraestatales, ello presupone una ampliación del campo del gobierno, ya que si se atiene a los tipos tradicionales de empresas, su aplicación resulta punto menos que imposible.

Este principio del *desinterés* puede conducir a la discusión, siempre violenta, entre partidarios y enemigos de la empresa pública, sobre el señalamiento de los límites que se deben poner al llamado bienestar comunitario, incluyendo en la misma cuestión la devolución de establecimientos que por cualquier razón hayan pasado a manos gubernamentales, pero que se salgan de los tipos de corporaciones que el sector privado atribuye al gobierno. Esta confrontación generalmente deja mucho que desear en cuanto a su fondo técnico, pues al atenerse a lineamientos muy imprecisos de la acción estatal y en lo referente a la ventaja legítima de la empresa libre, se introduce en el proceloso mar de las afirmaciones *apriorísticas* y la mayoría de ellas definitivamente fuera de la propia ciencia económica.

Una primera aproximación para la determinación de una manera más racional de delimitar el problema de la corporación gubernamental, sería considerar las reglas esenciales del juego en una economía capitalista; una función fundamental correspondería a la existencia, en cualquier país, de un mercado de competencia perfecta y a los posibles controles que el Estado tendría que ejercer para garantizar la existencia de tal competencia, en las diferentes ramas y sectores de la actividad

económica. Esta cuestión ha hecho afirmar al profesor H. C. Simons,<sup>13</sup> en 1937, lo siguiente: "bajo un sólido programa a largo plazo, el gobierno, mientras toma medidas para preservar los controles competitivos de una industria como un todo, deberá planear la adquisición gradual y la operación de aquellas industrias donde la competencia simplemente no pueda ser implementada por dichos controles".

Lo anterior plantea al sector privado un punto de partida bastante claro y desde luego importante para poder precisar una de las razones en las que el interés público se sobrepone al privado, como es la preservación de las reglas del juego de todo el sistema, y obligar, en cierta medida, a dicha parte de la economía a la autoregulación para no contravenir las citadas reglas, pues ello significaría la inmediata intervención del Estado.

Otro aspecto que se deriva de este problema y que ya fuera mencionado, se refiere a la posible devolución de las empresas que por una u otra razón pasaron a manos gubernamentales, en las cuales permanecieron el suficiente tiempo para sufrir los cambios que tal proceso presupone; esta posibilidad no solamente implica ciertos quebrantos económicos para la corporación en cuestión, sino también graves lesiones al bienestar de la comunidad puesto que fueron usados recursos públicos para mantener el organismo en operación, dañándose además con el posible traspaso, otra de las reglas fundamentales del juego, como es el riesgo en que debe incurrir todo empresario cuando realiza una inversión.

### C. Relaciones de trabajo

El personal, tanto obreros como empleados y directivos, no forman parte del sistema común y corriente de trabajadores al servicio del Estado, sino que es independiente del mismo, libertad que va desde el contrato de trabajo y la remuneración, hasta el tipo de asociación o unión que se forma con los miembros o integrantes de una empresa gubernamental; esta *independencia* constituye el tercer principio fundamental de la corporación pública y presenta ciertos aspectos diferenciales en su organización interna, ya sea que se considere a los trabajadores y empleados o se analice a los directivos o gerentes de dichos organismos paraestatales.

Por cierto que en Gran Bretaña, los estudiosos de este capítulo de

<sup>13</sup> Henry C. Simons, *Personal Income Taxation*, The University of Chicago Press, Chicago, 1938.

la economía pública tamizan esta cuestión de la independencia, señalando que si bien no hay control directo del organismo central gubernamental encargado de estos aspectos, no deja de existir cierta presión de los ministerios correspondientes para que sobre todo con respecto a las remuneraciones del personal directivo, no se vaya muy lejos de los que otorga el servicio civil en condiciones similares; Robson señala el Libro Blanco sobre política de radio y televisión en el país citado, que con respecto a salarios y sueldos (mano de obra en general) de la *British Broadcasting Corporation* dice lo siguiente:

El gobierno considera que en cuestiones de personal, la Corporación deberá mantener la independencia general que ha tenido hasta ahora y que el control gubernamental deberá restringirse al señalamiento de límites amplios dentro de los cuales deberá operar; sin embargo, la BBC ha sido informada que si bien es cierto que no se encuentra rígidamente atada a relacionar los salarios y las condiciones de empleo de su personal permanente con aquellas que se observan en el citado servicio civil, deberá tomar en cuenta al fijar tales remuneraciones, las que prevalecen en él y a la mayor seguridad que da el empleo en una corporación pública, si se le compara con los negocios privados.

En el estudio de CEPAL ya citado, se hace una distinción muy precisa entre el llamado *empresario público* y el privado, así como del primero con el funcionario gubernamental común que sirve en las oficinas generales del gobierno. La primera diferencia se basa en los objetivos que persiguen uno y otro tipo de ejecutivo, siendo para el privado la consecución de una mayor utilidad para la firma que dirige por medio de las múltiples formas en que dicha ganancia puede ser obtenida, mientras que el dirigente de una corporación pública tiene que tomar en cuenta los planes generales del Estado, el eslabonamiento de la industria que maneja con otras de servicio y tomando en cuenta eficiencia y producción a niveles adecuados, considerar el interés general de la comunidad, en el que se encuentra la de los obreros y empleados que laboran en dicha empresa gubernamental.

El segundo aspecto se refiere al origen y selección del *empresario público*, a quien elige un grupo que tiene el poder y que seguramente toma en cuenta su idoneidad para el puesto, pero también ciertas características de tipo político que tienen que ser llenadas por la persona que reciba el nombramiento; esto, que ha sido considerado como una situación negativa por el sector privado, en realidad no se aleja mucho de lo que él mismo realiza, pues sería absurdo pensar que los directivos empresariales privados no son elegidos entre los grupos más conservadores y cerrados de la sociedad, cuando no lo son entre los miem-

bro de las familias afines a la firma. Otro aspecto del mismo asunto es que en muchos países existe un amplio intercambio de personal gerencial entre ambos sectores, lo que una vez más demuestra que no existen malos administradores concentrados en el gobierno, y buenos en la iniciativa privada, sino que son los niveles generales de capacidad de la nación como un todo y los métodos de selección los que determinan la bondad o incapacidad de los que manejan una industria y los errores en la tal elección no son privativos de un solo sector. En lo general, se afirma en el estudio mencionado, el *empresario público* toma muy en cuenta los criterios de evaluación que se derivan de la integración de la corporación a los planes generales del gobierno, que obviamente incluyen la calidad y precio de los bienes y servicios que produce, y es ajeno por completo a los riesgos de la gestión financiera.

Esta última cuestión constituye una diferencia más, la tercera, pues mientras el empresario privado al obtener utilidades sienta las bases para su permanencia, también fundamenta en éstas su poder ya que puede disponer —relativamente— de los beneficios que genera, situación que no se produce con el *empresario público*, quien basa su poder en el número del personal a sus órdenes y en la importancia de los bienes producidos o de los servicios otorgados, no disponiendo de los recursos en sus manos pero tampoco dependiendo su suerte del resultado de su gestión.

Tomando en cuenta las diversas consideraciones arriba especificadas, se dice que el *empresario público* se introduce dentro del campo del empresario privado, pero que en una medida cierta lo trasciende, ya que sus objetivos, si no más importantes, son más definitivos para la sociedad de que se trata, y que por medio de dichas metas se infiltra en los terrenos del funcionario público, al que, sin embargo, —a pesar de que se le asemeja más que al empresario o ejecutivo privado— también supera, pues trata de unir dos mundos: el deber objetivo social y la responsabilidad individual específica; por ello es tan complejo y difícil el papel del *empresario público*.

La otra parte de este problema de personal en las empresas de Estado, referido a su *independencia* del servicio gubernamental general, se dirige a la cuestión más directa de las relaciones de los trabajadores con la administración de la corporación pública, que se transforma, por sus innumerables implicaciones, en la piedra angular del edificio de los organismos gubernamentales destinados a la producción de bienes y servicios y también en su problemática más compleja; lo anterior puede precisarse en los siguientes puntos:

a) La operación de las empresas de Estado es vigilada muy de cerca por los grupos políticos y de presión de la comunidad, lo que se refleja en la prensa y de ella en la opinión pública en general, que sobre todo toma en cuenta la política de precios y las relaciones laborales que mantienen las citadas corporaciones; lo anterior es independiente de la influencia que ejerce el propio gobierno, quien políticamente es muy sensible a la coacción de los grupos de trabajadores, sobre todo de ciertas industrias clave como son las de energéticos —petróleo, carbón, gas—, electricidad y transportes, para las cuales, por cierto, se toma en cuenta su poderío pues ello determina que carezca de importancia contra quién tengan que luchar, ya sea el Estado o la empresa privada.

b) Debido a las restricciones en materia de precios, puesto que las corporaciones públicas no están en libertad de perseguir una política comercial pura que les permita llevar los ingresos al máximo que otorgaría el mercado, su capacidad de regateo —y de concesiones— en cuestiones de sueldos y salarios se encuentra limitada, agravándose lo anterior por la resistencia generalizada a que las industrias y los servicios gubernamentales aumenten los precios.

c) Los problemas laborales en las empresas de Estado, además de los políticos y económicos ya mencionados y otros más que existen, presentan las cuestiones de que pueden lesionar al público y al consumidor en general, de que determinan el uso de recursos gubernamentales y de que los servicios y bienes no pueden dejar de otorgarse, salvo en casos de excepción.

d) El tipo de las empresas públicas, sobre todo las que tienen características monopólicas o las que las adquieren cuando pasan a poder del Estado, otorgan un tinte de intensidad a los problemas usuales de trabajo en estos tipos de industria con mayor fuerza que cuando pertenecieron al sector privado.

e) En muchas ocasiones fueron los trabajadores los que más arduamente lucharon para que una industria pasara a poder gubernamental; esto determina cierto sentimiento de propiedad o de identificación con la empresa de la que se derivan varias cuestiones que dan un fondo muy peculiar a las relaciones laborales.

f) Resulta casi obvio señalar que las relaciones industriales de una empresa que pasa a poder del Estado son muy complejas y delicadas y dan lugar a problemas que no existían antes del cambio de propiedad.

De lo anterior se desprenden tres tendencias fundamentales que presentan las empresas de Estado, en casi todos los países de economía basada en la libre empresa:

1. Los salarios ya no son un resultado de la lucha entre patrones y trabajadores, sino una solución a la que se llega por medio de discusiones en las que se toma en cuenta, además de las cuestiones usuales, el bienestar de la nación.

2. La administración tiende a juzgar como de primera importancia, el inculcar en todos los que laboran en la empresa de Estado el “es-  
píritu de servicio público” y el sentimiento de que se trata de bienes que pertenecen a la comunidad.

3. La inclusión de trabajadores y empleados en los consejos de administración, no considerada como una medida de socialización sino de integración lógica y técnica de quienes toman parte en la producción.

#### D. *Sistema financiero independiente*

Uno de los aspectos más importantes para el funcionamiento de las empresas de Estado está constituido por la posibilidad que poseen de *manejar sus propias finanzas*, que por cierto forma el cuarto principio fundamental; esta administración de las finanzas se refiere específicamente a su independencia del presupuesto nacional, tanto en la formulación de su propio plan de gastos e ingresos como en la disposición de los recursos que obtiene, entre los cuales pueden considerarse empréstitos para inversiones de capital así como fondos gubernamentales, lo mismo para el incremento de dicho capital como para los egresos ordinarios destinados al funcionamiento habitual de la corporación en cuestión. Esta independencia, y la que se refiere a los anteriores principios fundamentales ya analizados, está en función directa de los actos administrativos para la disposición de recursos con el objeto de llevar a cabo los propósitos para los cuales existe la empresa, pero no elimina los controles que ejerce el Estado sobre los organismos públicos tanto por lo que se refiere a la planeación general de las actividades gubernamentales, como a la fiscalización concreta de recursos públicos.

En Gran Bretaña corresponde a la Tesorería el control directo de las empresas de Estado, siendo en última instancia el Parlamento el que determina el uso de recursos de dichas corporaciones; en otros países existen fórmulas diversas, dependiendo del tipo de gobierno y de la amplitud y el número de los establecimientos nacionales. Los países subdesarrollados han optado por encuadrar dentro del presupuesto nacional, pero en un capítulo bien diferenciado, a los organismos públicos con el propósito —como ya fuera mencionado— de que los recursos que en estas naciones son escasos, puedan ser transferidos y usados

más liberalmente en donde sean necesarios. Esto deberá determinar una vigilancia más estrecha y la posible creación de una dependencia gubernamental de alto nivel que tenga atribuciones suficientes para señalar con toda exactitud los traslados de recursos y de su eficiente uso.

El tratadista Robson considera importante analizar dentro del aspecto financiero de las empresas de Estado a la *política de precios, la procuración de capital, la amortización de deuda, la depreciación y la compensación* —cuando existe nacionalización o expropiación; esta última será tratada a continuación.

#### a) *Compensación*

Cuando una firma privada pasa a poder del gobierno el resultado inmediato es la compensación a los propietarios, que en los últimos años ha sido considerada como una obligación tanto moral, como política y económica del Estado —en un régimen de propiedad privada—, aunque donde aparecen los problemas es en el cálculo del monto a pagarse, ya que muchas de las empresas nacionalizadas o expropiadas determinan condiciones muy complejas para su valuación. El autor citado<sup>14</sup> considera que los principios usados para calcular compensaciones son de gran interés, pues determinan incluso el éxito de la corporación pública en su función como tal, al precisar la sobrecarga de capital que tendrá que liquidar a la firma o firmas que eliminó. De la experiencia inglesa y de muchos otros países se puede afirmar que la regla es *compensar en exceso* a los propietarios cuando su empresa es tomada por el Estado, hecho que puede deberse a la presión política que realizan los afectados basándose en la gastada —pero muy útil— expresión de que el gobierno interviene en sectores que no le corresponden, eliminando a la muy capaz iniciativa privada, puesto que el Estado es, por antonomasia, mal administrador.

Por otra parte, la presión en favor de quienes obtienen la compensación resulta más fácil porque no existen métodos de aceptación general que permitan calcular adecuadamente la multiplicidad de empresas, de tipos de producción y de tiempo que tienen funcionando, además de la dificultad intrínseca que muchos negocios presentan para su evaluación. En la Gran Bretaña, al terminar la Segunda Guerra Mundial, el Partido Laborista tomó las riendas del Estado e inició una serie de nacionalizaciones que afectaron las fuentes más importantes de la pro-

<sup>14</sup> Robson. *op. cit.*, pág. 278.

ducción y los servicios de ese país y que determinaron técnicas de compensación que pudieran servir de referencia para cuando se produzcan este tipo de situaciones en otras naciones.

Para transformar al Banco de Inglaterra en gubernamental se procedió a cambiar las acciones que estaban en manos privadas por valores del Estado, que otorgaban a sus poseedores dividendos similares a los que habían recibido durante los últimos veinte años. Por lo que respecta a las minas de carbón, se determinó primero el *ingreso neto mantenible* que dichos negocios hubieran sido capaces de obtener en el futuro si continuaban como firmas privadas, siendo el resultado multiplicado por cierto número de años, obteniéndose así el monto de la indemnización a pagar; Robson afirma que siendo éste un procedimiento muy adecuado —que debe usarse donde sea practicable— presenta el inconveniente de que es muy difícil aplicarlo, pues posee un elemento de profecía, pero que resulta muy útil para el caso que se considera por su aceptación general, aunque debe hacerse la salvedad de que no se aplicó a ninguna otra industria nacionalizada.

Por lo que respecta a las industrias del acero, compañías de gas y electricidad, y ferrocarriles, los pagos fueron hechos sobre la base de los precios de las acciones en la Bolsa de Valores, en un día determinado, sistema que concitó críticas generalizadas pues se consideró que la indemnización pudo ser muy alta o muy baja, ya que los precios de las acciones en la bolsa contienen en una medida importante el elemento especulativo que es con el que operan en mayor escala los corredores de bolsa y los inversionistas que en ellos confían, que “en muy contadas ocasiones poseen el conocimiento necesario de la industria como un todo o de las firmas en particular, en el cual basar un pronóstico prudente”. Con respecto a los ferrocarriles —y en cierta medida se amplía a todo tipo de explotación que tiene concesión del gobierno y que por ello posee cierto grado de monopolización, o de situación de privilegio— se ha argumentado que la protección gubernamental a los mismos llega hasta poner restricciones a los otros tipos de transportación y que por lo tanto el valor de las acciones de dichos servicios debe reflejar este elemento que probablemente significaría una baja fundamental a las utilidades de las susodichas empresas y de consiguiente, reducidos precios de expropiación.

#### b) *Depreciación y obsolescencia*

Para el tratamiento de la obsolescencia y sobre todo de la depreciación, se recurre a diferentes métodos y se toman en cuenta técnicas diversas, proyectadas usualmente por los casos específicos de los tipos de industrias

y servicios que pertenecen al Estado. Para Gran Bretaña, que sirve de punto de referencia, la depreciación de su industria eléctrica nacionalizada se efectúa por medio de una provisión anual para la *realización de gastos de capital (incluyendo depreciación de activos fijos)*, basada en escalas que presuponen su duración probable; este sistema histórico de depreciación, también conocido como el método de línea directa, consiste en que a cada unidad de activo se le acumulan créditos contables anuales de igual cuantía, tomando como base su vida estimada y que presenta el inconveniente<sup>15</sup> de que en realidad no considera el costo de sustitución.

En relación a las empresas públicas de transporte, el sistema de depreciación sigue los lineamientos anteriores, con la variante que divide a su activo en dos categorías, referente la una al material rodante que se reduce a chatarra, y la otra a edificios, estaciones, muelles y demás activos que admiten renovaciones, reconstrucciones y modernizaciones; la primera clase se deprecia aplicando las fórmulas arriba mencionadas y la segunda, se carga una parte a gastos de operación y solamente cuando se aumenta el activo —por adiciones— o cuando la mejoría que se obtiene por arreglo del bien depreciado es fundamental, se usan los recursos de capital. Con referencia a la depreciación de las compañías de gas, el problema inicial lo determina la valuación de sus activos fijos para efectos contables y en la Gran Bretaña, después de estudiar múltiples posibilidades, se llegó a la solución simplista de considerar los activos a los valores netos que se les asignaron en libros y depreciarlos usando el método contable de línea directa.

Las empresas públicas de transporte aéreo determinaron usar una combinación de depreciación y obsolescencia, aplicando la primera para la planta y equipo y la otra para los aviones y equipo de vuelo, aunque usando para ambos el factor tiempo; se ha considerado que las unidades de transporte aéreo tienen una vida útil de siete años, al término de la cual dejan de ser adecuados, en el sentido de su modernidad, para el objeto a que se les destina —transporte de pasajeros principalmente— pero que siguen siendo útiles para otros menesteres, por lo que se les da un valor residual igual a la cuarta parte del que tenían cuando nuevos. De todas maneras, la depreciación y obsolescencia en materia aérea sufre revisiones periódicas muy minuciosas.

Robson afirma que la distinción entre depreciación y obsolescencia basada en la mera durabilidad física, es esencialmente sólida, pues “activos como la maquinaria y la planta, vehículos de transporte y aun

<sup>15</sup> Robson, *op. cit.*, pág. 315.

edificios, presentan muy frecuentemente una mayor vida física que el lapso en años en los cuales puede efectivamente decirse que mantienen su capacidad de producir ingresos; una alta tasa de obsolescencia es usualmente uno de los signos de una industria progresiva”, y se pueden señalar a los ferrocarriles en todo el mundo, como un ejemplo de empresas que hacían muy poca provisión para su obsolescencia aun en días de prosperidad.

Una de las críticas a las prácticas de depreciación en el sector paraestatal de las empresas públicas y que ya ha sido mencionado, se refiere al que toma como base el costo histórico, ya que la acumulación de recursos para el reemplazo de los activos fijos nunca es suficiente y ello determina graves problemas de financiamiento cuando tales sustituciones son llevadas a cabo, además de que se carga sobre futuros consumidores el costo real de bienes y servicios que deberían ser cubiertos por quienes actualmente se benefician con ellos. Este mismo asunto pero en sentido contrario se presenta cuando las corporaciones públicas cargan intereses anuales sobre préstamos y depreciaciones sobre activos, antes de que los bienes de capital sean realmente usados, lo que hace que las entradas corrientes sean las que sufran el impacto de producir ingresos futuros.

### c) *Política de precios*

No sería fácil jerarquizar adecuadamente los múltiples problemas que enfrentan las empresas de Estado, pero en cualquier caso la política de precios —que se coloca dentro de las cuestiones que atañen al cuarto principio fundamental: separar las finanzas de estos organismos del presupuesto nacional— de no ser la primera en importancia, se sitúa a muy alto nivel dentro de la problemática de las corporaciones públicas. Esta cuestión tiene, obviamente, un papel fundamental en el desarrollo y expansión del sector paraestatal, así como en la asignación de recursos de toda la economía de un país y en su adecuada utilización y en la medida que estos establecimientos nacionales se hacen más numerosos —y es una tendencia en todo el mundo que parece irreversible— no será truculencia afirmar que la economía pública en su totalidad, tendrá que descansar sobre la sólida estructura que dichas empresas otorguen.

Por otra parte, como afirma un autor hindú,<sup>16</sup> la buena fama de las corporaciones públicas entre la población consumidora solamente podrá ser sostenida por medio de la adopción de una bien fundamentada polí-

<sup>16</sup> Om Prakash, *The Theory and Workings of State Corporations*, Allen and Unwin, London, 1962.

tica de precios que indique claramente que se está poniendo énfasis especial en los aspectos de eficiencia, al mismo tiempo que la proyección de una adecuada distribución del ingreso necesitará de una precisión muy clara de costos y beneficios a los diversos grupos de la comunidad. Además, las cuestiones del desarrollo económico, las del comercio exterior, la competencia tanto directa como indirecta del sector privado, y las relaciones de producción entre las diferentes empresas públicas, entre otras, todo lleva a que esta delicada estructura de los precios públicos sea enfocada y resuelta dentro de condiciones sumamente complejas y neurálgicas.

En Gran Bretaña se prohijó la teoría de que las empresas de Estado debían mantener un equilibrio entre costos y precios, de tal modo que el resultado de su gestión no dejara utilidades pero tampoco pérdidas; desde el punto de vista técnico esto significaba que el mantenimiento de los precios tan cerca de los costos, da al consumidor la oportunidad de determinar con precisión sus preferencias, pero además, lleva a la utilización del costo promedio como base para fijar los precios, sistema que los iguala con los costos, dando como resultado lo que se conoce en economía industrial como *punto de equilibrio*. Por otra parte, la tendencia moderna de hacer que las corporaciones públicas contribuyan a la capitalización y con ello a aumentar el monto de la inversión pública, hace que los economistas prefieran el sistema de costo marginal, que tiene como fin asegurar que la unidad última para satisfacer la demanda de los bienes y servicios producidos, sea la que determine el precio a que se realicen las transacciones, con su consiguiente efecto sobre las ganancias.

Rolph y Break<sup>17</sup> señalan que las empresas en que el Estado tiene un interés primordial, “sobre y por encima” de su obligación de reglamentar la actividad económica en general, presentan una relación intrínseca con las cuestiones de precios: 1) bienes y servicios que por razones técnicas, no se les puede poner precio; 2) bienes y servicios que sufrirían *demérito* si se les pone precio; 3) bienes y servicios que al ser otorgados por una sola empresa —por razones técnicas— exigen una política especial de precios; 4) bienes y servicios que por una cuestión de política pública, se cobran precios por abajo del costo.

1. En un estudio ya publicado,<sup>18</sup> se hace una distinción entre las necesidades que tiende a satisfacer el Estado por medio de su actividad general, como son las *necesidades colectivas*, las que tienen un consumo con-

<sup>17</sup> Rolph and Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., New York, 1961.

<sup>18</sup> B. Retchkiman, *op. cit.*

junto y en cantidades iguales para todos, y las *preferentes, meritorias o cuasicolectivas*, que no presentan dificultades técnicas al consumo individual, pero que por otras razones, no son satisfechas por medio del mecanismo del mercado, o por lo menos no lo son en la medida adecuada; en el primer tipo de necesidades se pueden considerar tipificados los servicios que prestan las fuerzas armadas, la policía y los jueces para el mantenimiento del orden interno y externo, a los cuales nunca se ha sugerido la posibilidad de ponerles precio. Por lo que respecta a la segunda forma de necesidades como son la educación, servicios de salud —medicina preventiva entre otros— desayunos escolares y carreteras, se satisfacen en mayor medida por el gobierno, pero concurre también la empresa privada, puesto que, como ya se afirmó, no existe ningún impedimento técnico para ponerles precio a dichos servicios, aunque el dejarlos sólo a merced de la oferta y la demanda podría implicar grave quebranto para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, como es el caso de la educación universal.

Desde otro punto de vista, el dar servicio gratuito en las carreteras, como lo señalan varios autores, ha determinado los congestionamientos que se producen ya como un fenómeno usual y que hacen que los ciudadanos exijan cada vez mayores facilidades para combatir esta situación, provocada por el *sobreuso*, puesto que el público no tiene ninguna razón para *economizar los servicios de dichas carreteras*. El Estado a falta de acción directa —cobrar peaje—, recurre a subsidiar los otros medios de transporte, sin que tal política haya producido resultados medianamente positivos, pues la demanda de carreteras es superior a la construcción de las mismas, sin que se vislumbre solución a tan grave cuestión. La competencia que las carreteras libres hacen a los otros medios de transporte, hasta casi eliminarlos, determina otro problema que es necesario considerar, principalmente el de los ferrocarriles, que reputados por los técnicos como el sistema más económico —por lo menos para carga— sufren la despiadada cuasi eliminación, pues los citados ferrocarriles tienen una vida precaria en todo el mundo.

Sin embargo, debe entenderse que la construcción de carreteras por el sector privado —cobrando derechos— tampoco produce la panacea anhelada, pues además de los problemas que resultan del necesario control gubernamental sobre las cuotas a cobrar, el monto de la inversión y sobre todo la amplitud de la red necesaria para dar apoyo al desarrollo económico —que puede no ofrecer incentivos para caminos privados—, hacen que la intervención gubernamental sea indispensable.

2. Existen múltiples servicios que deben proporcionarse libres —independientemente de que puedan tener un precio— por las finalidades

que busca el Estado por medio de tales satisfactores; como ejemplos pueden citarse los servicios de tipo recreativo, los campos deportivos, los conciertos y teatros al aire libre y muchos más de este tipo que se otorgan —desafortunadamente nunca son suficientes ni en cantidad ni en calidad— y que, siguiendo a J. K. Galbraith, son parte de la lucha en contra de los efectos recurrentes de la opulencia de la producción del sector privado, en contraste con la pobreza de los servicios estatales.

Rolph y Break señalan otros tipos de bienes y servicios libres pero que no tienen la connotación de los señalados en el anterior párrafo, ya que por cuestiones administrativas o de conveniencia se presenta la gratuidad señalada; la televisión “libre” es un ejemplo de primera mano, aunque la existencia de los “comerciales” —publicidad pagada— probablemente sea un precio mucho mayor que el cubrir un impuesto especial por aparato o insertar una moneda para poder ver el programa favorito. Otro aspecto es el uso de las calles para estacionar automóviles o como cocheras, considerando que los espacios que se utilizan son un bien libre, o arrojar los desperdicios industriales a los ríos o el humo dañino a la atmósfera. En realidad tal posibilidad de libertad en el uso de bienes y servicios se está intentando controlar: en Gran Bretaña y Francia la televisión es gubernamental; la contaminación de los ríos y el aire es un problema que atañe a todo el mundo y en muchos países, con la instalación de parquímetros, se cobra ya el uso de las calles.

Es pues conveniente, al considerar bienes y servicios cuyo uso sería *dañado* si se cobra un precio, hacer una distinción tajante entre los que tienen metas sociales inconfundibles, con aquel tipo de situaciones que por defectos administrativos, presiones de grupo u otros de este tenor no se realizan los cobros, que como se observó, deberían ser tan altos en algunos casos, como para disuadir al usuario.

3. La tradición en materia de organismos gubernamentales, se refiere preponderantemente a los que se conocen con el nombre de *entidades de servicios públicos*, y que en cierta medida encajan también en la clasificación que se mencionara ya de *empresas declinantes*, pues además de ser vieja clientela del Estado, resultan de muy lenta recuperabilidad, los precios de los servicios y bienes que proporcionan tienen que estar controlados y determinados siempre por el poder público, forman una inversión generalmente segura y constituyen lo que se ha dado en llamar un monopolio natural; como ejemplos destacados se mencionan a los servicios de agua, de gas, electricidad y comunicaciones telefónicas. Su característica esencial es que la existencia de más de un oferente encarece el servicio por la duplicidad —totalmente innecesaria— de instalaciones, como sucede con las entregas de correo, la recolección de basura, etcé-

tera; aunque las deseconomías de tener múltiples servicios de gas, electricidad, teléfono y agua han sido universalmente reconocidas, no sucede lo mismo con la leche, con la cual se sigue la fórmula de multiplicidad de oferentes aunque el desperdicio sea importante y evitable.

4. En muchos países —todos de tipo capitalista— existen servicios proporcionados por el Estado, que en forma deliberada significan una pérdida, ya que otorgan ingresos menores que el costo que representan para el proveedor; el uso de recursos públicos presenta variados aspectos en estos casos, que van desde la aceptación general de la comunidad para el más caro de dichos servicios —la educación—, pasando por la asistencia pública —servicio médico— que ya no resulta tan aceptable y por la habitación social, hasta llegar al correo, telégrafo y otros, cuya justificación no es tan obvia.

Otro aspecto del problema se encuentra en el hecho de que los servicios mencionados en este apartado —que por cierto pueden aplicarse también a los tres anteriores— no deben ser, inexorablemente, prestados directamente por el Estado, el cual si lo considera prudente realiza los arreglos necesarios con firmas privadas para que se encarguen de dicha prestación, siendo consideraciones de eficiencia y costo los que deciden la cuestión; sin embargo, los problemas de control de estos tipos de firmas privadas determina un costo adicional que se considera oneroso para quienes perciben los servicios, por lo que en igualdad de condiciones —y a veces menor que eso— se prefiere al Estado, para que en última instancia se encargue del servicio y de las deficiencias que se derivan del mismo.

Los autores ya citados,<sup>19</sup> al referirse al sistema de precios en una economía mixta, afirman que muchas de las deficiencias en las sociedades económicas contemporáneas, son el resultado de prácticas impropias para el señalamiento de precios; en relación a Estados Unidos, consideran que todos los grupos y sectores de la comunidad pecan en este punto, pero el que lo hace en mayor medida, tanto en el bueno como en el mal sentido —precios mayores en unos casos y mucho menores en otros—, es el gobierno de dicha nación, ejemplificándolo en el caso de la Comisión de Comercio Interestatal que al determinar un elaborado sistema discriminatorio de precios para los ferrocarriles, parece que intenta —y lo consigue— incrementar la preferencia del público a los modos competitivos de transporte. Por lo que se refiere a los precios de la electricidad y el agua para riego, se basan en costos obsoletos e irrelevantes —por antiguos— de la construcción de presas, y el peaje, que se señaló,

<sup>19</sup> Rolph and Break, *op. cit.*, pág. 362.

para el puente Richmond-San Rafael, sobre la bahía de San Francisco, California, fue tan alto que los demás pasos tienen 20 veces más tránsito, con el consiguiente desperdicio de la vía citada.

Para llegar a una adecuada solución al problema planteado, se hace indispensable considerar los objetivos que se pretende obtener y entonces estudiar las posibles políticas de precios y los méritos de las mismas, en razón de las metas aceptadas; como proyecciones generales apropiadas para una *sociedad democrática*, Rolph y Break proponen las siguientes:

- a) El público debe tener la libertad de seleccionar lo que le conviene tomar del sistema económico, a menos de que exista una explícita y definitiva demostración de que el ejercicio de tal libertad, en algunos casos, irá en detrimento del interés general de la sociedad.

Se trata de que por medio del sistema de precios no se obligue a los consumidores a determinar qué tipo de bienes deben comprar, aplicándose, en lo posible, a los bienes y servicios gubernamentales; en los países de economías controladas la tendencia es exactamente la opuesta, pues si se desea que se produzcan menos automóviles y más bicicletas, por convenir así al plan general de la economía, la relación de precios tenderá abiertamente a apoyar esta medida o decisión.

- b) Las políticas que resultan en mayor número de bienes de los que la gente desea, son mejores, cualquiera que sea el caso.

Esto simplemente quiere decir que si las técnicas productivas en general, evolucionan por cualquier medio o forma, determinando mayor producción de bienes y servicios de los que el público desea, sin que se lesionen entre sí dichas producciones —menos de unos y más de otros—, se estará mejor que antes de que esto aconteciera.

- c) Consideraciones sobre quien obtiene qué ingreso y en qué monto, deberá determinarse como irrelevante para la valuación de los esquemas alternativos de precios.

Este postulado parte del *hecho esencial* de que un sistema económico está organizado para la producción de bienes y no para determinar los ingresos que obtienen los factores de la producción —en el sentido redistributivo—, pues esto significa una calificación que no corresponde a su sistema de los precios de bienes y servicios, sino a otro tipo de políticas económicas; en realidad esta tercera cuestión —más que las otras dos— presupone que se trata de la economía ideal de la libre empresa, con competencia perfecta y los otros aspectos de la misma.

Las propuestas de Rolph y Break —hechas en la década pasada— son una demostración contundente de que aun en la actualidad se pretende —por razones obvias— que la economía sea una ciencia técnica y que aplique leyes objetivas tanto como son las físicas, sin tomar en cuenta que se trata de una ciencia social cuyo principio y fin es el hombre, y que por muy elaborado que sea un postulado si resulta perjudicial al desarrollo humano, su perfección carece absolutamente de sentido, como si se tratara de construir castillos en la arena; por otra parte, en este caso se persiste en el intento de analizar las operaciones gubernamentales por medio del principio del mercado, omitiendo la esencia del mecanismo del presupuesto, cuya distinción es que se trata de métodos de organización económica que tienen bases y fines diferentes.

Otro autor ya citado<sup>20</sup> al hacer referencia a las políticas de precios seguidas por las empresas de Estado en la India, señala los siguientes aspectos que resulta importante destacar porque muchos de ellos son de aplicación general a las corporaciones públicas de otros países:

- a) Propensión a favorecer —en materia de precios— al sector gubernamental y otras organizaciones públicas, incluyendo agencias internacionales.
- b) Propensión a favorecer a adquirentes en gran escala, aunque tales clientes sean organizaciones privadas.
- c) Propensión a favorecer contratos a largo plazo.
- d) Propensión en favor de la región o localidad donde se efectúan las operaciones de producción (incluyendo favorecimiento de sus propios empleados).
- e) Tendencia a tener precios de paridad con las importaciones
- f) Adherencia a una base de no-utilidad.
- g) Incurrir en pérdidas cuando son determinadas por el proceso de desarrollo, por cuestiones humanitarias y sociales o por consideraciones políticas.
- h) Reducción de precios cuando así se determina por consideraciones de costo y también con la intención de obtener la buena voluntad del público, cuando la corporación se encuentra dando sus pasos iniciales.
- i) Incremento de precios, cuando así se requiere, por consideraciones de costo y también con la intención de realizar mejoras y elevar el nivel de los servicios para los consumidores.
- j) Realización de ganancias para propósitos de autofinanciamiento y también para contribuir a la inversión pública.

<sup>20</sup> Om Prakash, *op. cit.*, págs. 167 y siguientes

El tratadista Om Prakash al considerar el primer punto, dice que las empresas gubernamentales y las corporaciones públicas, *como hijas del Estado no pueden ser completamente removidas de la afección maternal. En las actas constitutivas de dichos organismos generalmente se toman medidas para que los hijos no se tornen desagradecidos con respecto a los padres*; esta actitud favorable puede llegar hasta la entrega de bienes y servicios sin costo alguno, como sucede con la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA), que al ser requerida por la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos, pone a disposición de la misma, sin cargo alguno, tanta fuerza eléctrica como fuera necesaria y para ser usada a discreción de la misma. En Australia una corporación similar presenta las mismas obligaciones y la British Broadcasting Corporation (BBC) tiene que

otorgar una información imparcial diaria, preparada por periodistas profesionales, de los procedimientos y sucesos que acontecen tanto en la Cámara de los Comunes como en la de los Lores, del Parlamento del Reino Unido, además de toda clase de información oficial que sea necesaria para el gobierno de su Majestad.

Otros aspectos de esta inclinación de los *hijos hacia la madre*, que está determinado estatutariamente, se refiere a otorgar servicios y bienes a menores precios al gobierno, o no darlos al sector privado, como sucede con la ya citada TVA que deberá dar preferencia a los estados, municipios, grupos cooperativos de ciudadanos o agricultores no organizados y otros similares que no hagan negocios con fines de lucro, puesto que la venta a la industria y demás usuarios del sector privado con fines de ganancia, es secundaria y tiene como fin obtener ingresos que permitan dar electricidad a las tasas más bajas posibles, para usos domésticos y rurales. Dentro de lo mismo, se puede mencionar la obligatoriedad de la entrega de ciertos productos y servicios —para que su distribución no provoque su encarecimiento— a grupos y organizaciones con vigilancia oficial para que se encarguen de hacerlos llegar al consumidor.

La preferencia hacia compradores en gran escala se inicia en las corporaciones públicas porque el Estado en lo general adquiere en grandes cantidades y resulta mucho más benéfico y administrativamente más apropiado negociar con pocos clientes que hacerlo con muchos; por otra parte, un buen número de los bienes y servicios de los establecimientos nacionales son bienes de producción y servicios básicos con clara tendencia al adquirente en volumen, aunque en la medida que se amplía el número de empresas gubernamentales y obviamente los servicios que proporcionan, esto no es tan cierto. También dentro del mismo orden, debe señalarse que la repugnancia a la publicidad de los productos y a

los otros aspectos del mercadeo, hacen definitiva la preferencia por las ventas al mayoreo.

Casi el mismo tipo de argumentación puede usarse para el tercer punto, que se refiere a la predilección que muestran las empresas públicas por los contratos a largo plazo y que está basado esencialmente en que los establecimientos del Estado formulan planes tomando en cuenta la demanda actual y los incrementos futuros en la misma, por lo que la contratación con los consumidores a ciertos plazos, permite que estos planes sean mucho más objetivos y den fundamentos para una expansión más lógica; por otra parte, estos contratos a largo plazo que pueden formalizarse tanto con el sector privado como con el público, deben considerar los problemas de los precios, y —sobre todo con el primero— incluir cláusulas que de alguna manera registren cambios importantes en la economía y que se reflejen en mecanismos adecuados que registren las modificaciones de fondo de los costos. Aunque la tendencia en el sector paraestatal es una gran resistencia a los cambios en los precios, no deja de ser importante que las nuevas técnicas, determinadas sobre todo en los salarios móviles, sean también empleadas en las contrataciones de este sector.

Cierto tipo de empresas de Estado, por su localización y por los bienes o servicios que prestan, tienen necesariamente que limitar su actividad a zonas particulares o específicas de un país; lo anterior se refiere al cuarto aspecto, que toma en cuenta que las operaciones de producción se efectúan en determinado lugar y que existe la tendencia a favorecer las regiones en donde esto acontece, a veces deliberadamente. Vuelve a servir de ejemplo la TVA norteamericana, que al otorgar fuerza eléctrica a un sector del país lo beneficia fuertemente ya que los grupos servidos realizan ahorros substanciales en comparación con el resto de la nación.

Con respecto a esta misma cuestión, cuando en un país subdesarrollado se controlan corrientes de agua y se construyen presas, los lugareños, además de los beneficios generales que obtienen de la regeneración de sus tierras, si son afectados por expropiaciones reciben recursos importantes y otros terrenos siempre bien localizados; también muy a menudo, empresas fabriles otorgan facilidades a los habitantes cercanos ya sea a más bajos precios u otras facilidades para la adquisición de los productos que manufacturan, con propósitos claros de obtener la buena voluntad y la simpatía para las operaciones de la corporación. Los trabajadores, empleados y aun directivos de las empresas de Estado —y de las privadas— obtienen concesiones que van desde ventajas en los precios de adquisición, hasta grandes facilidades crediticias para liquidar los

bienes o servicios requeridos; lo anterior es muy común en toda clase de compañías de transporte y en los cada vez más numerosos aparatos de uso doméstico: automóviles, televisiones, refrigeradores, lavadoras y otros muchos de este tipo.

Por lo que se refiere a la cuestión señalada en el punto cinco, en la que se considera el criterio que priva en las corporaciones públicas, cuya producción compite en forma directa con bienes de importación, obviamente se llega a un procedimiento casuístico para cada establecimiento nacional y para el tipo de país o países de donde proceden los productos y aun para estos mismos, lo que implica actos diversos para hacer frente a tal competencia. En este aspecto parece ser que se realiza una diferenciación entre el sector público y el privado, pues mientras a este último se le otorga una protección definitiva —en unas naciones más que en otras— la actitud es otra con respecto a los organismos gubernamentales, los que se supone deben producir tomando en cuenta los costos internacionales.

La argumentación corre en el sentido de que siendo las empresas de Estado las que en lo general se encargan de manufacturas de alto significado económico que comúnmente son materias primas, productos intermedios y servicios que se emplean para elaboraciones hasta llegar a los productos finales, su costo es determinante para que quienes los usan mantengan precios de competencia con el exterior. Aunque superficialmente esta afirmación no carece de lógica, ya que los insumos de una mercancía significan obviamente su costo, su aplicación no lo resulta tanto, pues en primer lugar el nivel de precios que priva en un país se basa fundamentalmente en la tasa de ganancias que se considera usual para efectos de cualquier inversión y en segundo término, deberá tomarse en cuenta que la producción mayoritaria se realiza para el mercado interno, hechos ambos que no justifican que a las empresas públicas no se les proteja en forma adecuada para que su funcionamiento sea el correcto, puesto que las tasas de utilidades privadas y precios altos interiores, no constituyen precisamente incentivos para la acción gubernamental.

Otro aspecto relacionado con este asunto se refiere a los créditos atados que países desarrollados conceden a los que no lo son, y que los obligan a adquirir maquinaria y equipo en la nación otorgante, usualmente a precios no competitivos y aun en contra de los fabricantes nacionales; esta cuestión crea para las corporaciones públicas de las naciones que requieren de recursos del exterior, condiciones muy peculiares en materia de costos y de precios y también, naturalmente, aspectos com-

plejos para los precios de las empresas de Estado en conexión con los productos provenientes de la importación.

Otro criterio que se ha usado en relación con los precios de los bienes y servicios producidos por los establecimientos nacionales, se refiere a que tienen como fundamento el punto de equilibrio de la empresa, es decir, que deben vender los bienes o servicios sin obtener ganancias, pero sin operar con números rojos; en algunos países se toma como sistema este equilibrio, aplicándolo a todos aquellos productos que sirvan substancialmente para mantener la salud tanto individual como pública. Así en la India, la industria nacional de los insecticidas tiene como base de su funcionamiento la no obtención de utilidades, lo que permite combatir con mayor eficacia multitud de enfermedades endémicas, que materialmente diezman a su población, situación que también se amplía a la producción de antibióticos —en manos del Estado— en cumplimiento de acuerdos con la Organización Mundial de la Salud y la UNICEF (Organismo de las Naciones Unidas), destinada a la protección de la infancia.

La fórmula del punto seis anterior, tiene estrecha relación con el séptimo y que se refiere a que en determinadas circunstancias las empresas de Estado deben hacer sentir la diferencia estructural que presentan en relación con el sector privado, y tomar en cuenta el bienestar de la comunidad y no la cuestión de operar con pérdidas —o ganancias— cuando su funcionamiento está en estrecha relación con el desarrollo de un país, con aspectos sociales y consideraciones políticas; la financiación de los faltantes puede hacerse por medio de fondos específicos —como en el caso de los recursos para el desarrollo y de los destinados a la asistencia social— y de los ingresos generales del gobierno.

El autor Harold Hotelling —citado por Om Prakash— al hacer mención de los ferrocarriles y su administración gubernamental, afirma que es mejor que sean operados para beneficio de los que pueden utilizarlos *ahora*, mientras que se deja “a los muertos y a sus inversiones descansar tranquilamente en sus tumbas”, lo que parece querer significar que deben olvidarse —*a la hora de los costos*— las inversiones pasadas, pero *no* los gastos de mantenimiento, la renovación de los equipos y las ampliaciones tan indispensables en materia ferroviaria. Es de primera importancia cuando se hace referencia a las posibilidades de pérdidas en una o varias corporaciones públicas, no tener en mente a una sola unidad sino todo el sector que forman las empresas de Estado y entonces, y solamente en este caso, se podrá aceptar la afirmación del autor inglés I.M.D. Little en el sentido de que mientras más grande es el grupo de establecimientos

nacionales en un país, más importante es que el sector como un todo, produzca excedentes.

En este mismo sentido es importante considerar lo dicho por otro tratadista inglés —Meade— de que se debe descansar en “el principio de socializar justamente aquellas industrias en las cuales considerables economías en la producción en gran escala pueden ser realizadas”; dentro de este mismo contexto cabe estudiar la afirmación de Meade en el sentido de que únicamente las empresas que operan bajo ingresos crecientes, son las que generan el mayor bienestar, pues como indica el multicitado Om Prakash, la venta de alimentos baratos puede servir más y mejor a los grandes núcleos de la población, que la subsidiación de la electricidad. Por otra parte, y para efectos del desarrollo económico, es necesario destacar que el uso —solamente— del análisis marginal para considerar los cambios estructurales indispensables para llegar a ciertos estadios desde los cuales se inicie el proceso de cambio en los países subdesarrollados, *no es suficiente*; la cuestión es que el Estado no puede tomar a su cargo corporaciones que sólo representen desembolsos para el erario, pues el nivel tributario indispensable para hacer frente a estas erogaciones podría resultar demasiado alto y causar efectos desincentivos en otros aspectos de la actividad económica.

Otra afirmación de Meade que ya ha sido vista en estas páginas, es la que se refiere al libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, condición que es necesaria para la existencia de la libre empresa pero en la medida que el mercado es controlado, el autor considera que es mejor que este control lo ejerza el Estado, es decir, que es preferible un monopolio gubernamental a uno privado.

El punto siguiente, el ocho, toma en cuenta como criterio para una política del sector paraestatal de empresas, la posibilidad de que en ciertas condiciones y para ciertos bienes y servicios, se realicen reducciones de precios, que además de beneficiar a sectores de la población crean favorables efectos psicológicos para las corporaciones públicas; se ha usado como ejemplo lo que acontece con la nacionalización de las compañías de seguros, pues en los países donde esto ha sucedido, casi invariablemente se produce una baja en las primas pagadas por el público, cosa que es posible porque la planeación general de dicho servicio produce economías de escala que pueden beneficiar a los asegurados y dar un carácter más popular al servicio. Otro aspecto de lo mismo se encuentra en los servicios médicos y medicinas que otorgan los institutos de seguridad social, pues esto hace posible que si se estatiza la elaboración de las últimas, la existencia de cuadros básicos de medicamentos o

productos farmacéuticos también determina condiciones favorables que tienden a una reducción del costo al tener una demanda asegurada en cuanto al tipo y a la cantidad de los productos.

El penúltimo punto se refiere exactamente al problema contrario al anterior, al tomar en cuenta criterios para una política de precios para las empresas del Estado en la que éstos aumenten por una serie de razones, entre las que descuella sobre todo, el tipo de servicio que requiere el usuario y sobre todo en el transporte por aire, mar y tierra, la técnica moderna se proyecta hacia la consecución de una mayor velocidad que se refleja notablemente en los costos, además de que la elevación de los niveles de vida determina la exigencia de mayores comodidades y de mejores servicios a bordo de los medios de transporte; también la competencia entre las diversas formas de transportación lleva a la existencia de capacidad no utilizada que presiona los costos, con el correspondiente efecto en los precios. Un ejemplo de primera mano la constituyen los ferrocarriles, que en todo el mundo operan con pérdidas por los problemas causados por la competencia.

El último criterio se refiere a la importancia que para la industrialización de un país tienen los excedentes que se obtienen de las empresas de Estado, que constituyen una fuente de ingresos sin las perturbaciones y la problemática que acarrea la obtención de recursos por medio de impuestos; dentro del mismo orden y como generalmente se trata de establecimientos que cumplen funciones muy importantes en la economía de un país, los excedentes que otorgan, además de permitir que las empresas crezcan y se desarrollen, sirven como base importante para promover el desenvolvimiento económico, o algún otro objetivo fundamental.

d) *Procuración de capital (financiamiento de los gastos de inversión)*

Este aspecto del cuarto principio general de las empresas de Estado y que se refiere a su necesidad de mantener un sistema financiero independiente, se ocupa de las fórmulas y técnicas que usan los establecimientos nacionales para obtener capital, tanto para cambiar el equipo que se va destruyendo y el obsoleto, como para mejoras y ampliaciones. Evidentemente en la mayoría de los países esta posibilidad de adquirir fondos se relaciona directamente con la deuda pública, puesto que muchos de los recursos son obtenidos por medio de la emisión de valores que tienen el respaldo gubernamental y que son cubiertos cuando *maduran*, casi siempre de fondos generales del gobierno.

Sin embargo, el señalamiento anterior comprende condiciones de operación muy recientes, pues como se indicó en un estudio anterior,<sup>21</sup> Musgrave divide en tres grandes capítulos los gastos que realiza el Estado con los fondos obtenidos de la deuda pública, refiriéndose el primero al empréstito gubernamental para crear o financiar una empresa pública autónoma, que según el autor tiene gran similitud con un préstamo contraído por una firma privada. Un ministro del Tesoro de Gran Bretaña afirmaba, en 1956, que era indispensable que los préstamos de los establecimientos nacionales, por la magnitud que llegaban a tener y por su impacto en los problemas de la deuda pública, debían ser controlados por las autoridades hacendarias y determinados por las condiciones del mercado de capitales cuando se trataba de empréstitos internos, y desde luego con mayor énfasis cuando se obtenían recursos de otros países, puesto que ello implicaba efectos que podían ser graves sobre la balanza de pagos.

Lo anterior no incluye los recursos que los organismos paraestatales necesitan para sus operaciones comunes y corrientes, llenados con préstamos a corto plazo y los cuales obtienen de los bancos comerciales en condiciones que no requieren señalamientos especiales.

Recuérdese, sin embargo, que cuando se hace una clasificación de los gastos públicos, los que se realizan en establecimientos nacionales se refieren a erogaciones que producen ingresos y que en la medida en que estas entradas son suficientes y la amortización del capital forma parte de los costos, las necesidades de endeudamiento disminuyen; por otra parte, en muchos países subdesarrollados, en los cuales sus grupos de poder se oponen sistemáticamente a la modernización y adecuación de sus sistemas fiscales, pero no, por razones obvias, a mayores precios de las empresas del Estado, éstas resultan una fuente muy importante para cubrir las necesidades de los presupuestos de egresos, ocasionando con ello que las necesidades de capital de los mencionados organismos sean llenadas por medio de la creación de deuda pública. De cualquier modo, el control que ejerce el Parlamento Inglés sobre las empresas gubernamentales y su aprobación específica de cada empréstito lanzado por las mismas, así como del endeudamiento general del sector gobierno, resulta una fórmula recomendable para los países subdesarrollados, los cuales en muchas ocasiones prefieren recurrir a la obtención de recursos externos, con todos sus graves riesgos, que a modificaciones substanciales en sus sistemas fiscales y monetarios internos.

<sup>21</sup> B. Retchkiman, *op. cit.*, págs. 249 y sigs.

e) *Amortización de deuda de los establecimientos nacionales*

En realidad, como en el caso de la deuda pública, la emisión y la conversión así como el pago de los empréstitos de los organismos paraestatales, no dejan de estar inextricablemente unidos, estudiándoseles por separado para fines didácticos. En primer término y más bien como un buen deseo, los organismos públicos aceptan la obligación de pagar sus deudas de capital, existiendo ciertas diferencias con respecto al lapso en que esto se realiza en los diversos tipos de empresas; obviamente también, dichas corporaciones son requeridas por sus propios estatutos a cargar sus cuentas de gastos con una previsión adecuada para la amortización de sus erogaciones de capital que como es dable suponer, incrementan el costo de sus operaciones.

En Gran Bretaña se sigue la práctica, usada por las autoridades municipales, de tomar en cuenta la duración de los bienes de capital adquiridos con los empréstitos, e ir liquidando la deuda en el mismo tiempo; lo anterior, señala Robson, implica una similitud completa de la deuda con la depreciación, pues ambas toman como base el costo de los activos de capital sobre la base de su vida útil estimada. En la práctica, sin embargo, esta doble carga puede ser aliviada si se considera el número de años que se han tomado en cuenta para la amortización, que puede ser más larga o menor que la duración real de los activos fijos, pero que permite que tanto los fondos para la depreciación como para el pago de deuda, sean usados en el *interim* ya sea para financiar otros gastos de capital o para obtener intereses aplicables a los gastos que realizan las citadas industrias.

En la propia Inglaterra, los métodos para cumplir con las obligaciones estatutarias en materia de pago de deudas varía de industria a industria: las eléctricas y de gas, las contribuciones para su fondo de amortización consisten en sumas iguales por año, computadas por el método de línea directa, mientras que para el transporte se toman sumas anuales que se invierten y que se espera que en un lapso determinado, permitan compensar a los anteriores propietarios que fueron expropiados.

La existencia de estos recursos sobre todo en países con escasez de ellos —como son los subdesarrollados— determinan que en cualquier momento los gobiernos, con problemas graves que enfrentar, echen mano de los mismos entregando a cambio valores gubernamentales, lo que implica que en un momento dado y considerando las características que poseen en la actualidad las emisiones de valores de los organismos paraestatales, la amortización de las deudas de los mismos forme parte del sistema general de deuda pública de los países en cuestión; este

aspecto se puede hacer extensivo a todas las naciones cualquiera que sea su desenvolvimiento económico.

### *E. Los Consejos de Administración*

Existe conexión entre el primer principio sobre la libertad de administración y éste, que se refiere a la forma práctica en que tal autonomía es ejercida por medio del Consejo de Administración de cada uno de los establecimientos nacionales, organismos en los cuales descansa, por otra parte, el éxito o el fracaso de las corporaciones públicas, y con él uno de los aspectos de política económica cruciales para cualquier nación.

En su libro, Robson considera las principales cuestiones que dependen de la decisión de un Consejo de Administración:

El nombramiento del director general y de los principales funcionarios; los programas de la producción actual y futura; planes para desarrollo o reorganización; proyectos importantes para nuevo equipamiento; relaciones con secretarios de Estado sobre cuestiones de política; la consideración de (serias) críticas del Parlamento, de los consumidores y del público, y de las acciones a tomar; el resultado de negociaciones con, o exigidas por, los sindicatos obreros sobre cuestiones importantes; políticas generales concernientes a finanzas, gastos de capital, precios, superávit y déficit; la política de la empresa en cuestiones de personal, incluyendo asuntos de sueldos, incentivos, moral y consultas con los empleados; la promoción de legislación y la actitud a asumir con respecto a leyes que se promulguen; los métodos por medio de los cuales la empresa hará lo posible por cumplir con directrices ministeriales y la actitud a tomar con respecto a peticiones y propuestas de los mismos; conflictos serios de intereses o de política con otras corporaciones públicas o con intereses privados; la asignación de sumas para reservas y el manejo de los fondos de reserva; las acciones a tomar para reducir déficit de operación; la adopción de nuevos inventos importantes, procesos o mejoras; políticas sobre investigación y desarrollo, entrenamiento y educación.

Resulta muy clara la gran responsabilidad que pesa sobre quienes tienen que determinar los aspectos cruciales para el buen logro de los fines que cualquier empresa persigue, con mayor énfasis si se trata de un organismo paraestatal; esta responsabilidad ha recaído tradicionalmente en los llamados Consejos de Administración, que hasta la fecha y con algunas variantes, ha sido el sistema usado en todo el mundo para dirigir los establecimientos nacionales.

Sin embargo, un reducido número de autores ha cuestionado esta fórmula, basados en el hecho de que fue tomada la firma privada en

donde ha funcionado apropiadamente, pero existe evidencia, dicen, de la diferenciación de los cuadros de organización entre uno y otro tipo de empresa, así como de que se encuentran más numerosas fuentes para la formulación de políticas en las corporaciones públicas.

Un tratadista<sup>22</sup> efectúa una comparación, indicando que en una firma privada de cierta magnitud, la base de la jerarquía reside en un *grupo ejecutivo* con responsabilidades administrativas específicas a las órdenes de un gerente general, quien recibe instrucciones precisas para la conducción de los negocios de un Consejo de Administración, que a su vez es responsable de la buena marcha de la empresa ante los accionistas de la compañía a la que informa, por lo menos una vez al año en una asamblea general, del estado que guarda ésta; la similitud con el establecimiento nacional llega hasta el Consejo de Administración —si es que éste existe— pues de allí en adelante las cosas cambian, ya que es el propio Poder Ejecutivo representado generalmente por un secretario de Estado o un ministro “cuyas funciones son parecidas a la asamblea de accionistas solamente en la medida que él nombra, destituye y critica a los miembros del Consejo”, y aunque realiza tales funciones más efectivamente que un grupo amorfo de accionistas, la diferencia mayor reside en que de manera permanente vigila la política de la empresa y puede en cualquier momento modificar y cambiar las políticas especiales y generales de la corporación, en la medida que sea apropiado al buen funcionamiento y a los mejores intereses del organismo, que se amplía en este caso a los del público o de los ciudadanos de un país, que en última instancia —por medio de sus representantes— constituyen los “accionistas” de los establecimientos nacionales.

Es fácil observar que existen diversos niveles de donde pueden emanar políticas en el sector público; de ello deriva la interrogante de si en las corporaciones públicas son necesarios los Consejos de Administración tomando en cuenta las responsabilidades que los representantes del Poder Ejecutivo —secretarios de Estado o ministros— tienen para la formación de las políticas de los establecimientos nacionales; no deja de ser peculiar que precisamente en la nación donde la empresa de Estado es vista con mayor recelo —los Estados Unidos de América— una comisión gubernamental, la Hoover, haya propuesto la eliminación del Consejo de Administración como una fórmula de simplificación y racionalización administrativa de los multicitados organismos paraestatales, o su

<sup>22</sup> A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, Routledge and Kegan, London, 1960.

conservación en el mejor de los casos, como un cuerpo asesor sin responsabilidad ejecutiva.

Esta recomendación de la Comisión Hoover fue adoptada en Puerto Rico en 1950 para la Corporación de Fomento Económico de la isla, nombrándose en lugar del Consejo de Administración un administrador del Desarrollo Económico que *funcionaría como un organismo* de un solo hombre; esta política fue propuesta también en la India, pero a pesar de que se consideró muy aceptable, los existentes Consejos de Administración y los intereses políticos que se movían en los mismos, impidieron que se acatará el dictamen sobre dichos Consejos de Administración.

Tomando en consideración esta posible resistencia, algunos propulsores abogaron por un Consejo de Administración que fuera totalmente eliminado de la línea de mando, conservando cierta autoridad solamente con respecto a decisiones, las cuales “por su naturaleza requieren la consideración de funciones y responsabilidades de otras empresas y ministerios”, dedicándose a la formulación de informes que sirvan como *bases para la realización de adecuadas evaluaciones de la efectividad de la organización con respecto al volumen de los negocios, a su proyección en el tiempo, al costo y a su capacidad de ampliación*: en resumen, convertirlo en un organismo que coopere por medio de asesoría, a la buena marcha de la empresa de Estado.

Como contrapartida a la Comisión Hoover, el profesor M.E. Dimock en un artículo famoso,<sup>23</sup> impugnó las ideas contrarias a los Consejos de Administración y tomando como modelos a Francia y Gran Bretaña, desechó lo realizado en los Estados Unidos puesto que en este país el desarrollo y la independencia de los organismos paraestatales se toma como algo que es contrario a los intereses más caros de la nación. Dimock considera que las ideas de la Comisión Hoover reflejan *desconocimiento sobre lo que los consejos pueden realizar, que definitivamente no puede ser hecho mejor por el Congreso y la administración de las corporaciones*, además, señala que existe un área importante de política y de toma de decisiones de *nivel medio*, entre la acción total del Congreso y el punto en que los ejecutivos intervienen, que permite que el susodicho Consejo de Administración —representativo y bien integrado— sea crucial para que los establecimientos nacionales operen con eficiencia. Las responsabilidades de los Consejos de Administración en este contexto pueden precisarse como sigue: *a) realización de la política de nivel medio de la empresa; b) control del programa de presupuesto interno; c) estudio*

<sup>23</sup> Citado por Hanson, *op. cit.*, págs. 340 y sigs.

sobre cuestiones de administración; *d*) nombramientos ejecutivos estratégicos; *e*) control de métodos de financiamiento; *f*) manejo de las relaciones públicas.

Otro aspecto importante de la forma en que operan los Consejos de Administración, se refiere a lo que en la literatura relativa se conoce como consejos de *tipo político* por un lado y de *tipo funcional* por el otro, y que son o constituyen dos formas alternativas de sistemas de organización de los mismos: el primero se refiere a la toma de decisiones por los miembros del citado consejo, que encargan su ejecución a un equipo de funcionarios administrativos puesto que los consejeros no tienen o no asumen en ningún caso dichas responsabilidades. El *consejo funcional*, por el contrario, está formado por expertos y técnicos que poseen directas responsabilidades ejecutivas sobre la marcha de la compañía y que en lo general se encargan cada uno de un sector de las actividades, con resultados óptimos, dada su experiencia y preparación en dicha área.

Según los expertos, la diferencia entre los dos métodos estriba en que en un caso el Consejo de Administración está interesado en la marcha general de la empresa y deja los detalles, que no modifican las políticas globales establecidas, a los encargados de las decisiones diarias, que son técnicos dependientes y obligados a seguir en todo las directrices determinadas por el consejo. Los que favorecen este sistema argumentan que el Consejo de Administración se ocupa de la política de la compañía, que obviamente es lo más importante, y deja los pequeños detalles o las responsabilidades limitadas a quienes pueden y tienen el tiempo para resolverlas, ya que de ocuparse de estas cuestiones, forzosamente deberán destinar menor tiempo a lo que es definitivo para la buena marcha de la organización. También se ha afirmado que al seleccionarse a individuos con visión amplia y no a técnicos especializados en campos específicos, puede elegirse a personas *con prestigio* que sean una garantía de honradez y de seriedad; otro argumento serio gira alrededor de la falta de experiencia administrativa de los técnicos, pues suelen interferir demasiado en el trabajo de sus subordinados y tienden a discutir y disputar entre sí con frecuencia. Por último, se dice que los expertos carecen del entrenamiento necesario para la negociación y de consiguiente, no les es fácil conseguir la armonía para el trabajo en equipo y el entendimiento, que son indispensables para el funcionamiento adecuado de un Consejo de Administración y para el trato —importantísimo— con las autoridades gubernamentales.

Con respecto al *consejo funcional*, se le considera muy positivo porque, en primer término, al estar formado por técnicos encargados de operaciones específicas, dicho consejo puede tener menos miembros, con todas

las facilidades que ello reporta; la política de la empresa, por otra parte, es decidida en cada uno de sus aspectos por expertos con conocimientos amplios en dichos sectores y con la responsabilidad necesaria para llegar a decisiones del más alto nivel dentro de su esfera. Lo anterior lleva a otra situación favorable, y es que el miembro del consejo resulta estrictamente responsable por el funcionamiento de su área, además de promover una más amplia supervisión y el trabajo de equipo entre quien toma decisiones y el que las lleva a cabo; por último, el conocimiento de los problemas técnicos faculta al consejo a tomar decisiones más adecuadas para la producción o prestación del servicio, para ampliaciones y mejoras, así como para la promoción de tecnologías y proyectos científicos.

En el estudio de Om Prakash se afirma que las consideraciones tecnológicas favorecen al *consejo funcional*, mientras que los aspectos sociológicos sugieren la superioridad del *consejo político*, aunque la resolución final es en el sentido de que las cuestiones de la política general y su aplicación, así como la marcha de la empresa son determinantes, lo cual no implica que los técnicos deben de ser eliminados de la toma de decisiones con respecto a la corporación pública.

Otro autor —Hanson— considera que esta cuestión se resuelve a la luz de la experiencia y de la empresa específica de que se trate; ambos métodos operan bien y han sido usados con éxito por los establecimientos nacionales, que aun se han permitido el lujo de usar uno y descartarlo por el otro, o de intentar una combinación de ambos que no ha sido tan descabellada; el ejemplo de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) es notorio: empezó por otorgar a cada uno de sus directores (miembros del consejo) responsabilidad por la operación en su área y en la formación o determinación de la política global de la empresa. Posteriormente, la experiencia demostró que la *carga de los detalles sobre los miembros del consejo en su doble papel de creadores de la política general de la empresa y administradores directos, resultaron en la debilitación de una u otra de tales actividades.*

Al ser reorganizada la TVA, al Consejo de Administración se le dieron específicamente las responsabilidades de cuerpo directivo, destinado a formular la política de la empresa en sus aspectos más importantes, su vigilancia al más alto nivel y el control de sus funciones: *la TVA, en consecuencia, ilustra la evolución de un consejo funcional, hacia uno político.*

Alguien ha afirmado que la discusión entre *consejo funcional y de política*, como tantas otras cosas de la economía, de la sociedad y de la administración, no pueden ser resueltas con la precisión de las ciencias

naturales, ya que las empresas públicas —como ya fuera señalado— están ampliamente diferenciadas por lo que se refiere a sus condiciones de operación, además de sufrir una amplísima gama de influencias externas que ahondan estas divergencias, por lo que el problema que se trata de dirimir en el fondo presenta una solución casuística no sólo para el tipo de organismo —industrial, comercial, de servicios—, sino por los países en donde se produce el fenómeno y aun por las regiones diferentes de las naciones en donde se ubica: un caso ejemplar puede encontrarse en los países subdesarrollados.

Pese a toda la argumentación en contrario, que se da especialmente en países subdesarrollados organizados bajo una Constitución Federal, existe en dichas naciones una tendencia muy poderosa e irreversible hacia la centralización administrativa —y también a la política—; en realidad esta afirmación puede extenderse hacia los estados industriales pues las guerras, las depresiones, la urbanización y otras plagas similares, tienen un impacto destructivo sobre la independencia de las regiones y municipios; sin embargo, la vigencia del sistema parlamentario y de la organización política continúa siendo una barrera efectiva a la total centralización, situación que ni por asomo se produce en las naciones mencionadas en primer término.

Es pues, contra esta tendencia que en los países de escaso desenvolvimiento se debe proyectar a las corporaciones públicas, intentando organizarlas de tal modo que exista dentro de ellas un *amortiguador* entre la autoridad gubernamental y la administración operacional, que solamente se lograría con un consejo bien organizado, con una estructura individual *sui generis*, integrado por una diversidad de personalidades cuya relevancia política, técnica y de honradez, fuera capaz de ejercer autoridad plena sobre el organismo en todo aquello que no fuera o que no determinara aspectos de la política general del Estado, que lógicamente correspondería al gobierno —a su representante— decidir.

Este tipo de consejo sería obviamente la contrapartida de uno que tuviera funciones de coordinación y de asesoría, y que estuviera compuesto por funcionarios gubernamentales, pues su dependencia de la autoridad del Estado sería completa, sin ninguna posibilidad de resistencia aun en las funciones menores de los organismos paraestatales, y que por cierto, son la regla que determina la existencia de los Consejos de Administración en las naciones subdesarrolladas. La respuesta —un tanto simplista— al porqué de esta situación, ha sido dada por diversos autores, consignando que *en la mayoría de los países pobres, el personal de los consejos debe ser reclutado en gran medida del servicio civil,*

*porque existen muy contados grupos de personas que poseen aun las calificaciones más elementales para tal servicio.*

La afirmación anterior ya no es cierta para numerosos países en desarrollo, donde existen núcleos importantes de personal capacitado a todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado y sin embargo, la libertad e independencia de las empresas de Estado no existe aún en las cuestiones más simples: la dependencia y subordinación de los establecimientos nacionales es completa y la respuesta debe buscarse en la organización política, social y administrativa de dichas naciones, así como en los factores económicos y de poder, que son los que determinan estas condiciones.

Como consecuencia de esta realidad y de que la existencia de algún tipo de consejo resulta obligatoria, Hanson propone que éste, por lo menos, proporcione al gobierno una asesoría adecuada otorgada por un grupo de personas con experiencia y bien informadas que mantengan el contacto con las necesidades y opiniones de otras empresas y organismos gubernamentales, en su carácter de funcionarios públicos.

En la India, cuya experiencia en materia de organismos paraestatales es significativa, se ha intentado eliminar a los funcionarios públicos de los Consejos de Administración, encontrándose con problemas todavía más graves cuando se recurría al sector privado, ya que éste acababa por defender sus intereses o el de los grupos de los que formaba parte, por lo que se volvió al sistema desechado, sólo que otorgándole amplias facultades para emplear funcionarios de varias dependencias que en ocasiones podían representar intereses contrarios dentro del Consejo. Parte de este problema y como una fórmula que permite cierta libertad de acción de la corporación pública, aun dentro de las precarias condiciones señaladas, es la de que exista un liderato administrativo representado en este caso por un director general que tenga las cualidades necesarias que le permitan transformarse en el centro más importante de la empresa.

Se ha dicho —y no solamente para esta cuestión de la corporación pública— que en los países en desarrollo la designación del personal adecuado es *quizá el más importante acto que un gobernante realiza*; para el caso del establecimiento nacional, Hanson señala que si la empresa prospera es el hombre seleccionado acertadamente el único que puede lograrlo, ya que quien lo nombró, *se encuentra muy remoto, es muy inexperto y está muy ocupado con otros negocios*; este director general debe tomar en cuenta que su Consejo de Administración está especializado más bien en aspectos administrativos, que se reúne en forma intermitente y presenta todos los inconvenientes que tiene un

comité para la toma de decisiones, por lo que es recomendable que se delegue en él buena parte de sus atribuciones para el plazo corto, y que se reúna dos o tres veces al año para constatar que las metas señaladas, en lo que se ha dado en llamar *política empresarial de proyección media*, sean llevadas a cabo, y que se cumplan los señalamientos de la política general impuesta a la corporación, por quien representante al gobierno.

En resumen, se parte del hecho de que en un país de escaso desarrollo la concentración del poder determina modos de operación que no poseen la flexibilidad para dar cabida a la multiplicidad de funciones que se presentan en una economía moderna y que tienen su expresión más acabada en la existencia de las empresas de Estado; en otras palabras, para que exista eficiencia en la operación de los organismos paraestatales, su política general deberá ser señalada específicamente por el gobierno, pero la tal corporación tenderá a permanecer en lo administrativo, fuera de las complejas relaciones y fuerzas políticas del país.

#### *F. Organización de la empresa pública*

Las formas que se adoptan para administrar los establecimientos nacionales y que están en relación directa con su sistema jurídico y determinan su organización, presentan diferencia de país a país dependiendo de su estructura económica, de su forma de gobierno y del número de organismos paraestatales existentes. Estas modalidades son tanto de forma como de fondo y, por supuesto, existen similitudes y divergencias.

De la revisión de las formas de organización y de operación que se presentan en la literatura relativa en relación a las instituciones gubernamentales, se pueden diferenciar los siguientes tipos, que pueden obedecer también a instancias de clasificación y con ello a una mayor delimitación y conocimiento de dichas empresas:

##### *1. Departamento gubernamental*

Esta forma de organización ha sido usada en el pasado sobre todo para el servicio postal —que en algunos países sirve también para cierto tipo de operaciones bancarias— y para las comunicaciones telegráficas y telefónicas, habiéndose ampliado en la época moderna a ferrocarriles, puertos y empresas comerciales e industriales, principalmente —aunque no en forma exclusiva— del tipo de los llamados monopolios de Estado.

Las Naciones Unidas, dada la importancia de este sistema, establecieron en un estudio<sup>24</sup> los aspectos que deben reunir estos tipos de instituciones:

- a) El departamento gubernamental obtendrá sus recursos del presupuesto general del Estado, y las entradas que obtenga irán a dar a la Tesorería de la Nación.
- b) Se sujetará a los controles —presupuesto, auditoría y contabilidad— que son comunes a la actividad general del gobierno.
- c) El personal se sujetará a las mismas fórmulas en lo que respecta a contratación, pago y otras cuestiones que se otorgan a los demás empleados y funcionarios gubernamentales.
- d) La institución se organiza en lo general como una subdivisión importante de uno de los departamentos (o secretarías) centrales del Estado y está bajo el control directo del que encabeza tal sector.
- e) El departamento goza de la inmunidad que se otorga al Estado soberano, y solamente puede ser enjuiciado si el gobierno así lo dispone expresamente.

Se dice de este tipo de organización, sobre todo cuando se trata de empresas industriales y comerciales, que tiende a fundamentar el poder gubernamental —con el impacto negativo del aparato burocrático— al máximo y a eliminar o reducir la *iniciativa y flexibilidad* tan necesarias para una organización del tipo de las consideradas. Aquí habría que realizar una división tajante entre naciones industriales y países subdesarrollados, pues en las primeras, dados los controles parlamentarios y demás aspectos del funcionamiento gubernamental, esta forma de organización no es desechada, dependiendo de la actividad que pretenda controlar; por el contrario, son muy numerosos los ejemplos en muy variados países en desarrollo, los fracasos con este tipo de organización y de muy contados éxitos. Ello ha hecho exclamar a un técnico hindú<sup>25</sup> que la forma de la empresa pública es poco importante, siendo substancial el espíritu con el cual dicha corporación de Estado es administrada y dirigida.

Hanson, por otra parte, considera que aun en un país industrial, con un adecuado y eficiente servicio civil, *la operación de hacer una genuina empresa pública de un departamento gubernamental es una cosa que*

<sup>24</sup> United Nations Technical Assistance Administration, *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, ONU., New York, 1954.

<sup>25</sup> Citado por Om Prakash, págs. 51 y sigs.

*no puede tomarse a la ligera*, y que a pesar de que en las naciones subdesarrolladas cualquier forma de organización de los establecimientos nacionales no garantiza su éxito, él encuentra evidencia de que dicha forma —la del departamento gubernamental— es absolutamente inapropiada.

## 2. *Autoridad local*

Este sistema de organización de empresas de Estado arranca de la mitad del siglo XIX, en el que se inició el auge en muchos países europeos de los servicios públicos manejados por los consejos municipales, que considerando como indispensable la existencia de alumbrado público, agua corriente y drenaje, gas y transporte ciudadano principalmente, tomaron en sus manos el financiamiento de las inversiones necesarias para la prestación de tales servicios, situación que aún priva en muchas naciones, a nivel municipal.

Un autor ya mencionado,<sup>26</sup> al tratar este aspecto de los organismos paraestatales, señala la tendencia que las mismas presentan y que en lo básico responde a la urbanización, mejor dicho, a la *metropolización* de grandes áreas, que han hecho que la división municipal —que ha permanecido estática— no sea suficiente ni en tamaño ni en recursos para cubrir la demanda brutal que de dichas empresas —servicios— se reclama, a las que se les da carácter nacional, o cuando menos regional, en los lugares en donde este fenómeno se ha presentado, como ha sucedido en Francia e Inglaterra en el primer caso y en Canadá con el segundo.

## 3. *Comisión reguladora*

La existencia de este organismo público se basa en la importancia del transporte en la economía de un país, la presencia de compañías privadas *gigantes* y la cada vez mayor debilidad del consumidor en un sistema de libre empresa; al hablar de la comisión reguladora y de su importancia en la vida económica moderna, un autor<sup>27</sup> se refiere a la altísima vulnerabilidad del consumidor en una compleja sociedad comercial, atribuyéndola a la imperfecta competencia, a la masiva publicidad, a la diferenciación —por sus productores— de mercancías similares por medio de la marca, del empaque y de variados trucos semejantes, a la ignorancia y falta de conocimiento así como de la capacidad y madurez de

<sup>26</sup> Robson, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>27</sup> J. W. Grove, *Government and Industry in Britain*, Longmans, Green and Co., London, 1962.

la gran masa de la población, *para protegerse a sí mismos contra la explotación, el engaño y el fraude y de tener la malicia, ciertamente, para asegurarse que, en un sentido amplio ellos obtienen algo que valga por su dinero.*

El hecho de que el consumidor sea cada vez más una presa del ablandamiento y las técnicas de la publicidad en la prensa, la radio y la televisión no lo es todo —aunque es bastante—, pues hay que agregar que el comprador cada vez tiene menos tiempo para seleccionar la mejor adquisición tanto por sus ocupaciones, como por el tiempo en que se encuentran abiertos tiendas y almacenes, además de las gravísimas dificultades del transporte urbano.

Una de las grandes preocupaciones de los gobiernos de todos los tiempos y de consiguiente, de su trato preferencial, ha sido el problema del transporte, cuyo papel en la vida de los individuos y de las naciones es difícil enfatizar más, y que representa una posición única entre las actividades económicas del hombre. El profesor Pegrum<sup>28</sup> afirma que la idea misma de la vida comunitaria no sería factible sin los adecuados medios de transporte y comunicación, y que no ha sido posible separar la transportación de los procesos políticos y sociales de una nación, porque literalmente integra el cuadro físico dentro del cual una comunidad es construida y constituye las arterias espaciales que sostiene su vida misma.

Otro aspecto de gran importancia es que el transporte, en forma definitiva, se coloca fuera de cualquier posibilidad de competencia, como lo es la manufactura y otras actividades, llegando a lo que se denomina un monopolio natural: las bahías y sus facilidades portuarias determinan condiciones *sine qua non* para el transporte marítimo, incluyendo el elevado costo de tales instalaciones; los ferrocarriles y los vehículos de motor, con las carreteras, además de las limitaciones impuestas por las altas inversiones requeridas, tienen su barrera formada por las grandes cantidades de tierras y terrenos que le son indispensables. Aun el amplio e inconmensurable espacio aéreo ha dado demostraciones de que en ciertas condiciones, ni es tan ancho ni tan libre.

Lo anterior lleva de la mano al señalamiento de que este tipo de actividades ha tenido otra característica estructural, que consiste en la regulación pública, el control por parte del Estado, que se manifiesta aun en países como Estados Unidos, donde conceptúan estas restriccio-

<sup>28</sup> D. F. Pegrum, *Public Regulations of Business*, R. D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1959.

nes como algo muy grave y muy malo, pero que debe aceptarse porque sirve para evitar males más terribles todavía; a pesar de esta actitud, el transporte ha sido controlado desde que se inició y de hecho es la actividad económica que mayor vigilancia ha tenido —y tiene— de los gobiernos de los diferentes países, y en verdad las comisiones reguladoras creadas para enfrentar otros problemas, reconocen su origen como proveniente del control del transporte.

El tercer pilar que ha servido de base a la *comisión reguladora*, y que por cierto ha ampliado sus actividades hasta llegar a la intervención directa, como es el otorgamiento de recursos, la adquisición de cosechas y de productos industriales, es la *empresa gigante* que se constituye para el control de los negocios en todos los países, y que ha dado lugar como última formación, a la *firma transnacional*, que en verdad ha determinado una transformación radical de los viejos sistemas de regulación (totalmente inadecuados), para dar lugar a nuevas concepciones tanto económicas, como políticas y sociales y que proyectan un futuro panorama, que aún no se puede prever, de cambio radical de la llamada comisión reguladora.

A los controles ejercidos por los gobiernos por medio de comisiones reguladoras —ahora de amplio espectro por cuanto a la magnitud de sus operaciones— puede agregarse al que se mantiene —o por lo menos se intenta— en los países subdesarrollados en relación a la inversión extranjera, en la que las naciones pobres se debaten en un dilema, basado principalmente en la dependencia que tal inversión determina.

La proliferación de las comisiones reguladoras en muchos países ha presentado situaciones peculiares, pues mientras en Estados Unidos y Gran Bretaña se les usa en vez de la nacionalización de firmas privadas y como control de las mismas, en otras naciones su existencia parece ir aparejada —por supuesto no en las mismas ramas de la actividad— con la de corporaciones públicas; otro aspecto importante es que las tales comisiones han sido un fracaso casi total por lo que se refiere al control de prácticas restrictivas en materia de competencia y la tendencia al monopolio en muchas actividades económicas, en los países capitalistas.

#### 4. *Contrato de operación*

Una fórmula que le permite realizar actividades económicas al Estado, es delegando sus funciones a un contratista —generalmente una empresa privada— para que administre una corporación pública, cubriéndole todos los gastos que realice, además de compensarlo por sus servicios

por medio de honorarios fijados de antemano, por acuerdo de las partes contratantes.

Se trata de un contrato de administración que restringe la libertad de la empresa, que opera dentro de normas que impone el gobierno con respecto a los fines que se deben obtener, pero que deja en libertad al *contratista* "para emplear y cesar personal, determinar sueldos y salarios, adquirir suministros y equipo, determinar políticas de operación y otros similares."<sup>29</sup>

Con este tipo de operación pública, se trata de eliminar la rigidez que presentan sobre todo los *departamentos gubernamentales*, otorgando total flexibilidad a la actividad, que se supone que posee la empresa privada, encargada de administrar una corporación pública; aun suponiendo que tal flexibilidad exista en el sector privado, quedan por resolver aspectos de gran importancia como son la eficiencia y la economía en primer término, tomando en consideración que la percepción —o pago de servicios— en estos tipos de contratos es fijada de antemano y no está en relación con los resultados obtenidos, y en segundo lugar y de la mayor importancia, se encuentra el hecho de que si el Estado tomó para sí el desarrollo de una actividad es porque consideró —en un país capitalista— que por razones del interés público, tal empresa o sector de la producción no debía estar en manos privadas, y al entregarla en administración existe poca evidencia de que será dirigida dentro de los conceptos de política pública.

Por otra parte, Hanson señala que la experiencia de la Comisión de Energía Atómica y del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, en el uso extensivo de *contratos de operación* y de sus aparentes buenos resultados, se deben a que ambos contratantes tienen más o menos la misma historia, iguales antecedentes y operan sobre la base de similares hipótesis de trabajo y de rendimiento, lo que permite que además del contrato como instrumento jurídico, existan condiciones materiales generales que previamente presuponen entendimiento y cooperación adecuadas; esta descripción, afirma el autor citado, está lejos de corresponder a lo que podría acontecer en un país subdesarrollado, donde por lo general la empresa administrativa es de origen extranjero —por no existir nacionales o no tener confianza en ellas— labora en condiciones que no le son familiares, además de otras situaciones que han hecho fracasar este tipo de operación en muchos países, como ha sucedido en la India, Nigeria y Ceilán.

<sup>29</sup> "United Nations Technical Assistance Administration", *op. cit.*, pág. 15.

Se ha dicho que si por las múltiples circunstancias que rodean a la acción gubernamental el *contrato de operación* debe ser usado en las naciones en vías de desarrollo y que la administración de una empresa de Estado debe entregarse a una compañía extranjera, se debe procurar que la tal sociedad del exterior realice una inversión o se le interese de cualquier otro modo en los resultados finales de la corporación pública, que aparentemente parece ser un incentivo o motivación adecuados, como se ha comprobado ya en países de Centroamérica y África.

##### 5. *Sociedad o empresa mixta o de participación estatal*

Por razones múltiples —que naturalmente se encuentran sujetas a controversia— el Estado ha estimado prudente formar organismos en los cuales se combinan la propiedad pública y la privada por medio de inversiones de ambos sectores, así como también compartir el control de las empresas resultantes, aun cuando esto último no es tan simple como podría suponerse.

Algunos de los aspectos favorables residen en que el gobierno necesita diversificar sus recursos y por consiguiente, en inversiones de cierta cuantía acude al sector privado para unir esfuerzos e intereses y crear una compañía que se considera de utilidad para la sociedad; del mismo orden y basados en ejemplos de países subdesarrollados, parece que la empresa mixta resulta más atractiva ya sea porque otorga mayor seguridad —la presencia del Estado— y menos dudas en su éxito —por la intervención privada en la administración— para que el público adquiera acciones en mucha mayor escala que cuando se trata de sociedades por acciones totalmente en manos privadas o del gobierno. Otras posibilidades se encuentran cuando una empresa particular está al borde de la quiebra y por razones de interés público el Estado adquiere partes sociales para mantener a la compañía operando, o cuando para usar una tecnología que se encuentra en manos privadas, se hace indispensable aceptar también la asociación de capitales.

Existen, obviamente, empresas mixtas en que la aportación del Estado es mayoritaria y aquellas en donde es minoritaria, lo cual no tendría importancia si no fuera porque crea un problema para el control de la compañía, ya que en el último caso presupondría que los intereses personales privaran sobre los públicos, lo que desvirtuaría totalmente la razón para la intervención gubernamental, que en ningún caso puede supeditarse a lo que determine el sector privado.

En México parece que ha sido considerado este aspecto con toda precisión en las leyes relativas, pues para que una empresa sea de parti-

cipación estatal, debe llenar alguno o varios de los siguientes requisitos:<sup>30</sup> *a)* que el gobierno federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al gerente, presidente o director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos; *b)* que el gobierno federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones; *c)* que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; *d)* que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

Esta cuestión del control ha dado lugar a la consideración de aspectos negativos de la empresa mixta, que en teoría, según la afirmación de Robson, produciría *lo más malo de los dos mundos* y es que la participación privada podría ser un obstáculo para que la producción o los servicios de la compañía, se adecuaran a las condiciones cambiantes de las necesidades de la población, a que se tuviera más en mente las posibilidades de ganancias que el interés público, y a que los recursos que estas utilidades representan, no fueran destinados a mejorar la empresa o a otros fines de beneficio general.

Es importante señalar que esta forma de organización de las empresas estatales se ha extendido por casi todo el mundo, proliferando tanto en países industriales como en los subdesarrollados: Francia, Inglaterra, México, Argentina, Nueva Zelanda, India, España, Estados Unidos, Canadá, Italia, Portugal, varios países africanos y la mayoría de naciones de la Europa Occidental; en los países de habla inglesa, estas compañías deben llenar dos requisitos principales ya considerados, que son la mayoría de capital —o aportación substancial— y participación en los Consejos de Administración. En Francia se considera que las empresas mixtas deben organizarse tomando en cuenta las leyes que son aplicables a las sociedades por acciones comunes y corrientes.

#### 6. *Empresas de Estado (por acciones)*

Este tipo de organización de una corporación pública, se refiere a una empresa establecida obedeciendo a las leyes que cada nación señala para una compañía por acciones o sociedad anónima, pero que a diferencia del caso anterior reseñado, la propiedad corresponde totalmente

<sup>30</sup> G. Fraga, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1958.

al gobierno, que por consiguiente, posee todos los valores representativos de dicha propiedad; su diferencia con los organismos paraestatales o empresas de Estado, como se verá más tarde, es más bien de grado que de fondo.

Existe una casi unánime opinión de los tratadistas en contra de la sociedad anónima gubernamental, que por contraste, favorece al establecimiento nacional. Entre otras razones, en el mencionado estudio de las Naciones Unidas, sobre la administración de empresas públicas industriales, se señalaron los siguientes aspectos negativos:

- a) El sistema de la sociedad anónima como empresa de Estado evade las responsabilidades constitucionales que se imponen sobre la corporación pública (pura) en una sociedad democrática, para con el gobierno y Poder Legislativo.
- b) El uso de la forma de una sociedad anónima y de la ley que regula el funcionamiento de las sociedades comerciales, se transforman en una mera ficción, porque la mayoría o todas las funciones que normalmente corresponden a los accionistas y a la administración, se encuentran reservadas al gobierno, por el estatuto que da marco a la empresa.

En realidad, con ser substancialmente aceptables las dos cuestiones arriba mencionadas, parecen serlo en contextos diferentes y en países también diversos, pues si bien es cierto que en naciones como Gran Bretaña la primera afirmación es perfectamente aplicable, no lo es la segunda, pues como afirma Robson, la sociedad anónima (pública) no es creación del Parlamento o en cualquier modo responde a él, por lo que su política en cuanto a producción o servicios no se encuentra sujeta a debate público ni existen, en ningún momento, oportunidades de que se discuta en el Poder Legislativo; sus balances y contabilidad o no se publican, o se hace en una manera que no es más informativa que las de las empresas particulares y por último, en realidad constituye un medio para eludir el control y la revisión pública.

Por otra parte, en países como México la segunda situación es la que se puede aplicar, puesto que las empresas de Estado, sean por acciones o sin ellas, se encuentran estrictamente controladas por el Poder Ejecutivo y las intervenciones del Congreso se refieren más bien a la vigilancia sobre los presupuestos de las corporaciones públicas, que se analizan en forma bastante superficial; los nombramientos de los gerentes y directores generales los realiza también el Poder Ejecutivo y los Consejos de Administración invariablemente están integrados por los secretarios de Estado que son funcionarios subordinados, puesto que su designación —y

remoción— dependen enteramente del presidente de la República o jefe del Estado. Debe agregarse que este planteamiento puede aplicarse a otros muchos países, donde el juego del parlamentarismo y la democracia occidental, no se han desarrollado en toda su amplitud.

En la India, que probablemente es la nación en que mayor preferencia se otorga a las sociedades anónimas, se arguye que “la compañía es superior a la corporación pública para la realización, substancialmente, de funciones comerciales, por su mayor flexibilidad”, lo que no deja de ser una falacia, por cierto también aplicable a las llamadas empresas mixtas, pues como afirma Hanson, la susodicha flexibilidad no es una función de una particular forma de empresa de Estado, sino de las condiciones de operación que se hayan establecido, y que se obedezcan, debiendo existir el marco técnico, económico y político que permita que el desarrollo del programa del establecimiento nacional, sea llevado a cabo.

Por otra parte, según tratadistas italianos, la libertad de acción de las sociedades anónimas (públicas) ha sido obtenida a un precio que determina la eliminación de los controles necesarios para hacer que tales empresas funcionen para beneficio de los intereses generales. Parecería ser que, como en otros muchos aspectos de la Administración Pública, este asunto de la empresa de Estado (por acciones) puede ser tan bueno o tan malo como son las posibilidades de la sociedad que le da marco y de los instrumentos de que dispone.

### 7. *La empresa o corporación pública*

De acuerdo con Robson, la corporación pública es el más importante descubrimiento en materia de instituciones gubernamentales del presente siglo, y la demostración de tal aserto se encuentra en que dicho organismo es ya de uso común en todos los países del mundo, cualquiera que sea su estructura económica, su grado de desarrollo o la forma de su gobierno. Es indudable que existieron por siglos organizaciones públicas que han gozado de diversos grados de autonomía, pero ninguna de ellas tienen semejanza con la empresa moderna de Estado.

En la publicación de las Naciones Unidas a que ya se hiciera referencia<sup>31</sup> la empresa de Estado fue caracterizada como sigue:

- a) Es propiedad total del Estado.
- b) Está generalmente constituida por o conforme a una ley especial que define sus poderes, derechos e inmunidades y que prescribe

<sup>31</sup> “United Nations Technical Assistance Administration”, *op. cit.*, pág. 9.

- la forma de su administración y de sus relaciones con los existentes departamentos o ministerios.
- c) Como un organismo corporativo, es una entidad separada para propósitos legales y puede demandar y ser demandada, contratar y adquirir propiedad a su nombre. A las corporaciones realizando negocios a nombre propio, se les ha otorgado mucha más libertad al contratar, adquirir, y disponer de propiedad, que a los departamentos gubernamentales ordinarios.
  - d) Excepto los recursos para proveer capital o cubrir pérdidas, la corporación pública es usualmente financiada en forma independiente. Obtiene sus fondos de empréstitos —ya sea de la Tesorería o del público— y de ingresos derivados de la venta de sus bienes o servicios. Está autorizada a usar sus entradas como un fondo revolvente.
  - e) Se encuentra exenta —casi siempre— de la mayoría de estatutos regulatorios y prohibitorios, aplicables a los gastos de fondos públicos.
  - f) No está usualmente sujeta al presupuesto ordinario, a las prácticas de contabilidad y auditoría y a los procedimientos aplicables a agencias no corporativas.
  - g) En la mayoría de los casos, los empleados y funcionarios de las corporaciones públicas no pertenecen al servicio civil y son contratados y remunerados bajo términos y condiciones que el propio organismo determina.

La llamada *cuarta rama, sector o división del Estado*, ha merecido estudios de todos tipos, desde los que niegan en forma absoluta su bondad como instrumento administrativo, hasta los que consideran que la corporación pública constituye en sí una panacea para todos los males que un gobierno pueda significar: este último aspecto tiene una semejanza casi total con la idolización —en el siglo XIX— de la constitución norteamericana, y que en la presente centuria se aplica a las empresas de Estado y a su funcionamiento en los países industriales. tratando de volcarlo —la historia se repite— en los procesos administrativos y económicos de las naciones en vías de desenvolvimiento.

Aun en los países avanzados —ricos— cuyos gobiernos son el resultado de largos siglos de evolución continua y que por lo mismo poseen un aparato administrativo sofisticado con ejemplos conspicuos como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, encuentran que la relación existente entre autonomía y control deja mucho que desear, lo que da como resultado que en la realidad, la corporación pública se transforme en una fórmula muy compleja para operar con éxito. Es evidente, por otra parte, que un gobierno decidido a no respetar la autonomía de un ente público

que él mismo ha creado, lo consigue sin mayores dificultades, y al contrario, si una corporación pública ha nacido por voluntad expresa del Estado, por llenar necesidades administrativas y de política económica, resulta del todo incongruente que no se le permita operar en las condiciones que el propio gobierno determinó.

En relación con lo anterior, la patología de las corporaciones públicas como la denomina Hanson, se encuentra en las experiencias que con estos organismos han tenido las naciones subdesarrolladas, con ejemplos que van de Grecia a Turquía, pasando por India y que hacen reflexionar al tratadista lo asombroso que resulta que gobiernos razonablemente sensatos, permitan que tales empresas de Estado desarrollen enfermedades completamente infantiles; en Colombia, en alguna ocasión, se encontraron no menos de 17 organismos en el sector agrícola, todos con programas, con recursos y con personal propios.

Ciertamente que en algunas partes del mundo ha existido una proliferación de las corporaciones públicas, lo que puede ocurrir fácilmente en un país donde la vida política es tan corrupta y depravada, que la opinión de los grupos informados no encuentra posibilidades para el desarrollo económico, a menos que los órganos responsables de éste sean separados de la política, y donde el aparato administrativo es de tan baja calidad que la sola idea de darle cualquier responsabilidad en relación a un negocio o empresa, resulta positivamente aterradora. En los países de Centro y Sudamérica —en los cuales florecen con amplitud los organismos autónomos— prácticamente cualquier nueva función económica que asume el gobierno es asignada a una corporación, con dos resultados inevitables; *a*) que los ministerios económicos se transforman en un caparazón vacío; y, *b*) que la tarea de coordinar y dirigir las actividades de la creciente multitud de las así llamadas agencias independientes, entre las cuales las responsabilidades económicas del gobierno se encuentran fragmentadas, va más allá de la capacidad de cualquiera.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> A. H. Hanson, *op. cit.*, pág. 346.

## BIBLIOGRAFIA

*Capítulo IV*

- J. W. Grove, *Government and Industry in Britain*, Longmans, Green and Co., London, 1962.
- D. F. Pegrum, *Public Regulations of Business*, R. D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1959.
- Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1958.
- R. Turvey, editor, *Public Enterprise*, Penguin Books, London, 1971.
- Boletín Económico de América Latina*, "Las empresas públicas: Su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", CEPAL, Naciones Unidas, Nueva York, 1971.
- W. A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, Allen and Unwin, London, 1962.
- A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, Routledge and Kegan, London, 1960.
- Om Prakash, *The Theory and Working of State Corporations*, Allen and Unwin, London, 1962.
- R. Cibotti y E. Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970.
- V. V. Ramanadham, *The Finances of Public Enterprises*, Asia Publishing House, New York, 1963.
- B. Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.
- E. R. Rolph and G. F. Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., New York, 1961.
- United Nations Technical Assistance Administration, *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, ONU, New York, 1954.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 7, The Macmillan Co., New York, 1930.
- International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. II, The Macmillan Co., and The Free Press, USA, 1968.

**CAPÍTULO V**

**POLÍTICA FISCAL (PÚBLICA)**



## *Introducción*

Las instituciones económicas dan origen a las ideas sobre la materia y posteriormente, como un *boomerang*, estas disquisiciones de los escritores y tratadistas moldean, a su vez, dichas instituciones; pero se evidencia que es la realidad —y las necesidades que determina— la que por medio de un proceso que se alarga infinitamente, otorga las características más importantes a los fenómenos económicos. Esto es más pronunciado cuando se toma al Estado y a sus funciones puesto que su influencia, ya sea interviniendo o absteniéndose, no deja de llegar en ondas hasta los más recónditos rincones de una nación; lo cual se ha ido acentuando en la medida que la economía pública crece en forma absoluta y relativa, esto último tomando como punto de comparación al sector privado y considerando que se trata de una economía mixta —capitalista—, porque en una nación planificada —socialista— el Estado maneja la economía en forma total.

Lo anterior se refleja con toda claridad en la economía pública y en la política pública —su consecuencia— pues la primera resulta ser una hija que engulló a su progenitora —las finanzas públicas— porque primordialmente no se ocupa de dinero, liquidez o mercado de capitales, sino de la asignación de recursos, de distribución del ingreso, de la estabilidad y el desarrollo económico y, de consiguiente, la política pública, como su predecesora la política fiscal, tampoco tiene como objetivo primario la cuestión financiera, los flujos monetarios de ingresos y gastos, sino que toma como meta toda la gama de actividades económicas gubernamentales, de las cuales el desarrollo no solamente pasó al primer plano de las preocupaciones de los economistas, sino que ha dado lugar a la reorientación de la propia ciencia económica y de las demás ciencias sociales, siendo la base fundamental del estudio de las relaciones económicas, políticas y sociales del hombre.

Sin embargo, aun en los tratados más modernos de la materia en donde la acepción de economía pública ya no está sujeta a discusión, el nombre y el tratamiento de la política fiscal aparece en toda su plenitud, refiriéndose al uso de los gastos e ingresos gubernamentales para la estabilización y desarrollo de la economía, erogaciones y entradas que

incluyen las que producen la deuda pública —interna y externa—, las empresas nacionales y los organismos de seguridad social, o también el uso de las operaciones presupuestales del gobierno y de la administración de deuda para obtener la estabilidad, enumeración cuyo “contenido” obviamente rebasa y trasciende al “continente”.

Un autor<sup>1</sup> afirma que la teoría fiscal explica cómo las varias acciones del Estado pueden influir sobre los gastos privados y totales en bienes y servicios, considerando que este tópico resulta cercanamente consanguíneo de la teoría monetaria;

de hecho, ello puede ser considerado simplemente como una explicación de algunas teorías monetarias; los efectos de las políticas fiscales se examinan con referencia a cierto número de proyecciones monetarias. Este énfasis enfoca su atención a la importancia crucial del dinero, y en las explicaciones del papel del dinero en la vida económica, para el entendimiento de las operaciones fiscales gubernamentales.

Esta idea monetaria está estrechamente ligada con lo que se ha dado en llamar finanza compensatoria, en la que se otorga al Estado el papel para actuar en actividades financieras de una manera que sea contraria a las variaciones del gasto privado, subiendo cuando éstos bajan y disminuyendo cuando aumentan; la finanza compensatoria era ignorada, por lo menos en la economía oficial, hasta 1929, tiempo en el que alguna referencia al papel del Estado como agente financiero “balanceador” se hubiera tomado como una idea absurda, ya que cualquier problema de este tipo se dejaba en manos de la banca central y la verdad es que no formaba parte del bagaje de ideas sobre economía, ni se aceptaba ninguna discusión al respecto.

Con el advenimiento de la depresión, las barreras al pensamiento y a la acción del Estado fueron eliminadas como por ensalmo y la aparición de la finanza gubernamental fue considerada como una idea radical puesto que atacaba la idílica formulación del capitalismo, sobre todo norteamericano, en el sentido de que en una sociedad industrialmente avanzada —de empresa libre— el desarrollo económico con todas sus implicaciones, sobre todo para efectos de la distribución adecuada del ingreso, es tanto el resultado inevitable como la determinante de altos niveles de actividad económica.

En un país desarrollado, la finanza compensatoria tenía como meta principal la existencia de la estabilidad económica, a un alto nivel que

<sup>1</sup> Rolph and Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., New York, 1961.

implicara empleos para todos los que desearan trabajar, precios estables que no empobrecieran arbitrariamente a algunos y enriquecieran a otros y un adecuado y justo ingreso real para la comunidad como una sola unidad. Todo ello sin lesionar fundamentalmente la iniciativa individual, la empresa privada y todos los demás aspectos anexos y conexos al sistema capitalista, lo que equivale a afirmar que la multicitada finanza compensatoria debería suplir en forma automática al sector privado en los cambios en sus niveles de gasto para evitar el desempleo y la inflación, con todas las cuestiones políticas que tales problemas acarrearán, pero sin lesionar las bases del sistema.

Fue J.M. Keynes, quien en su *Teoría general* dio a la política fiscal su indudable categoría e importancia especial, entendiéndola como un arsenal de instrumentos y medidas que usados en forma audaz e inteligente podrían salvaguardar el sistema capitalista al eliminar sus más graves recurrencias. Es justo señalar que la economía pública moderna se entiende mejor por medio de las formulaciones de la política fiscal como la consideró Keynes, quien dio un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas gubernamentales, además de que su impacto fue de tal magnitud que revolucionó la postura de los economistas del mundo entero, al propiciar un ataque devastador a los principios del *laissez-faire*.

El análisis keynesiano para efectos de lo que significa una economía desarrollada, puede resumirse de la siguiente forma:

1. Una economía industrialmente avanzada no necesariamente está en equilibrio a pleno empleo. En cualquier tiempo el volumen de inversión puede ser inadecuado, dada la *prevaliente distribución del ingreso* y el consumo, para mantener un alto nivel de ocupación.

2. El remedio tradicional para la depresión, bajas de los salarios monetarios para reducir costo de mano de obra, es inadecuado. Los pagos a los obreros son tanto costo como la demanda efectiva de los mismos; el estímulo para las utilidades que pueden significar la reducción de salarios puede ser contrarrestado por la reducción de los gastos del consumidor.

3. La acción gubernamental puede significar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva. En tiempo de depresión, gastos adicionales del Estado no implican una correspondiente reducción en el gasto privado; para la economía como un todo, el empleo de recursos inactivos es gratuito o no tiene costo en el sentido de que una producción adicional y más altos niveles de vida pueden ser obtenidos por medio del incremento del gasto público.

Esta proyección le permitió formular a Keynes una política fiscal para países avanzados, que en lo esencial consiste en lo siguiente:

- a) Reforzar una política de baja tasa de interés.
- b) Suplementar la inversión privada por medio de gastos públicos.
- c) Crear un sistema tributario progresivo que grave más pesadamente la porción del ingreso que es ahorrada que aquella que es gastada, y en consecuencia, contrarrestar la declinación de la propensión al consumo.<sup>2</sup>

De lo anterior puede deducirse que la materia prima de la política fiscal está formada por la política monetaria y que su advenimiento a este mundo se debió a la coyuntura determinada por la gravísima depresión de 1929 a 1933, complementada por la Segunda Guerra Mundial, que demostró la ingente necesidad de la intervención gubernamental para defender las instituciones que dan margen a la empresa privada, es decir, un tercer elemento de la citada política fiscal la constituye un reformismo que evite cualquier cambio estructural de la economía.

### *Historia*

Como ya se mencionara en otra ocasión,<sup>3</sup> correspondió a los griegos y específicamente a Platón en sus obras *Las leyes* y *La república*, otorgar importancia a las actividades gubernamentales a tal grado que declaró explícitamente que debería ser el Estado el que organizara todas las actividades de un país (ciudad-Estado) tanto económicas como no-económicas, situación que perduró por más de veinte siglos, aunque como señala Maxwell,<sup>4</sup> más como parte de las especulaciones filosóficas y políticas que como realidad, y con toda evidencia, desenfatiando la intervención en lo económico.

El momento cumbre de esta actitud frente al Estado, se obtuvo con el advenimiento del heterogéneo grupo de pensadores conocidos como los *mercantilistas*, que a diferencia de Platón y los demás filósofos griegos, no sólo aceptaron la intervención en lo económico, sino que la exigieron basados en la premisa de que los individuos, buscando su propia ganancia económica, usualmente actúan en forma contraria al interés público; de este grupo de filósofos y economistas puede afirmarse que propendían tanto en la teoría como en la práctica, al uso de los gastos, la tribu-

<sup>2</sup> *The New Economics (Keynes' Influence on Theory and Public Policy)*, edited by Seymour E. Harris, A. A. Knopf, New York, 1948.

<sup>3</sup> Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.

<sup>4</sup> J. A. Maxwell, *Fiscal Policy*, H. Holt and Co., New York, 1955.

tación, la deuda pública y demás actividades gubernamentales para propósitos no fiscales, en lo que constituyen un ejemplo de primera categoría.

Casi al mismo tiempo —siglos xvii y xviii— se producía en los principados germánicos una escuela de acción político-económico-social, que se manifestaba en el Estado cameralista y administrativo del despotismo ilustrado en que en la determinación de las actividades de la ciudadanía tenía participación preponderante el gobierno; los cortesanos y consejeros de reyes y príncipes que en realidad fueron los creadores de la doctrina, tuvieron buen cuidado de que en la administración de los negocios gubernamentales se incluyeran toda clase de asuntos económicos, sociales y financieros, relacionándolos —como ya se señala— con la mayoría de las actividades individuales de los súbditos.

Todo mundo recuerda que las excesivas reglamentaciones de la vida económica y su falta de adecuación con la realidad, así como la aparición de una burocracia todavía incipiente en número e incapaz de ajustarse a las cambiantes condiciones de la expansión del capitalismo, dio lugar a la poderosa crítica del mercantilismo —y la intervención del Estado— que implicó la aparición del libro de Adam Smith, que además de conmover a los autores de la época y ejercer una gran influencia sobre los estadistas, sentó las bases definitivas de lo que se ha dado en llamar el capitalismo liberal: *laissez faire, laissez passer*. Sin embargo, en *La riqueza de las naciones* el tratadista reconoce que existen tres tareas fundamentales cuya realización corresponde al Estado: la defensa nacional, el mantenimiento de la seguridad interna y la prestación —por medio de instituciones públicas— de ciertos servicios esenciales que al no producir ganancias, no son atractivas para el sector privado. Lo que se desconoce hasta la fecha es si realmente existió una disminución —absoluta o relativa— de la intervención gubernamental, pues si los presupuestos fueron bajos, las levas realizadas para integrar las fuerzas militares de tierra y de mar indispensables para las conquistas de los siglos xviii y xix y para las guerras napoleónicas en Europa, las cuales suponían que no se pagara a los soldados ni los salarios prevalecientes en la época —si es que se les pagaba algo— dan idea de que un conocimiento aceptable para la medición de tal cuestión, no ha sido determinado con precisión.

Los que admiten la existencia del Estado clasista, consideran que se requería una intervención más sutil en el sentido de proteger al capitalista emprendedor y otorgarle la posibilidad de explotar los recursos naturales y humanos tanto en el propio país como en el exterior, dándole garantías de que en dichas empresas no sería molestado, pues para ello se disponía de fuerzas que garantizaran la paz interna y la disposi-

ción del exterior a cooperar. Todavía queda por explicar de dónde se tomaron los cuantiosos recursos para las luchas de conquista y ampliación de los imperios coloniales, para las pesadas guerras napoleónicas y para detener los primeros brotes importantes de revueltas de los trabajadores de varios países europeos, que se produjeron exactamente cuando el Estado se volvió menos intervencionista.

Otra explicación, que en todo caso podría ser complementaria de la anterior, se refiere a la inexistencia de funcionarios y empleados que fueran capaces de manejar la compleja estructura y los resultantes procesos que significaban la enorme gama de actividades tanto industriales como comerciales y financieras, optándose, en consecuencia, por dejar en libertad al empresario —de cuya preparación tampoco se podía estar orgulloso— para que buscara lo que más le convenía y encontrar un equilibrio favorable entre los diversos factores de la producción, en la inteligencia de que las leyes y las fuerzas públicas, siempre estarían listas para defender sus intereses que *eran idénticos a los de la sociedad de la que formaba parte*.

Con el advenimiento de la educación universal que tanto implicó para la producción en general, se favoreció también las actividades gubernamentales puesto que ya existían los hombres que eran capaces de realizar las tareas más complicadas y que lo que era cierto en el siglo xviii, dejó de serlo en la segunda mitad del xix, ya que el Estado poseía los medios técnicos y el conocimiento económico para llevar a cabo una amplia gama de funciones. A lo anterior debe sumarse la efervescencia social de los países avanzados que, primero en Alemania y después en otras naciones, dio lugar a la emergencia de la seguridad social; asimismo la existencia de ejércitos profesionales y la aparición de ciertos tipos de armamentos, así como la intervención del Estado en otras actividades económicas, fue provocando un profundo divorcio entre la realidad y el pensamiento en materia de economía pública que se acentuó todavía más con la Primera Guerra Mundial, en la cual las tareas específicas —racionamiento, control de precios y de salarios, asignación gubernamental de recursos, movilización masiva de la población entre otros— eran incompatibles con el mantenimiento de un sistema de empresa libre total, además de la aparición de las naciones socialistas donde las formas de intervención estatal sufren una transformación completa.

Sin embargo, a la terminación de la guerra las cosas trataron de volver a su cauce anterior y la economía oficial usó el instrumental y la técnica que había aplicado siempre, sin tomar en cuenta las nuevas condiciones que la conflagración había creado, situación que permaneció hasta 1929 en que la profunda y grave depresión conmovió los cimientos de

la acción y el pensamiento sobre economía pública e intervención del Estado. La respuesta parece encontrarse en que el mundo no conoció las perturbaciones del empleo masivo, de la depresión y de la hiperinflación.

*Expansión de las actividades del Estado*

Como ya se dijera, el interés por las actividades gubernamentales es suficientemente añejo, aunque su proyección en los libros de la materia se debe a Adolfo Wagner quien en su preocupación por dar un contenido social a la intervención del Estado creó la llamada Ley de Wagner, que señala un incremento en las actividades económicas públicas en los países desarrollados —tanto en forma relativa como absoluta— en la medida en que la producción per cápita aumenta en dichas naciones industrializadas. En esencia, dice R.W. Crowley,<sup>5</sup> se puede afirmar que existe una alta elasticidad —ingreso de la demanda por bienes provistos públicamente—, sujeta a que el porcentaje de incremento de la población debe ser menor al por ciento de aumento en el ingreso. La afirmación de Wagner, que se considera una teoría de la actividad del Estado en el plazo largo, está basada en que el progreso social conduce a una mayor intervención gubernamental que es debida a una incrementada interdependencia, a la disminución de la utilidad en el sector privado —a un aumento en la no-ganancia de sus actividades— y a un superior papel de los monopolios naturales entre aquellos bienes que caracterizan el progreso social.

Una crítica, entre otras, es que si la ley de Wagner se lleva a sus lógicas consecuencias, el crecimiento gubernamental continuará ininterrumpidamente hasta llegar a producir todos los bienes y servicios de una nación, lo que evidentemente no es posible en una economía de libre empresa. Colin Clark sugirió en 1945 que el límite está formado por una relación entre impuestos y producto nacional bruto que puede alcanzar hasta el 25%, es decir, que este porcentaje constituye el máximo que una nación destinará a la producción gubernamental, *pues intentar una mayor proporción dará como resultado una baja de la oferta total de bienes y la inflación*, situación que, por otra parte, ni lejanamente se ha producido a pesar de que varios gobiernos han sobrepasado la mencionada cifra del 25%.

<sup>5</sup> R. W. Crowley, "Long Swings in the Role of Government: An Analysis of Wars and Government Expenditures in Western Europe since the Eleventh Century", *Public Finances*, núm. 1, La Haya, 1971.

Para eliminar un encuadramiento tan específico como el anterior, B.P. Herber<sup>6</sup> considera que Wagner se refirió exclusivamente a las naciones industrializadas con estructura capitalista y que el límite o tope estaría dado por la imposibilidad, dentro de este sistema económico, de transformaciones de dicha estructura; este autor también señala que el incremento en las actividades gubernamentales será diferente —bastante menor— tanto en la etapa preindustrial como en la postindustrial del desenvolvimiento económico, afirmación que critica Crowley sobre la base de que no presenta evidencia substancial para fundamentar su hipótesis.

Otra derivación de la Ley de Wagner está constituida por una proyección sugerida por Peacock y Wiseman,<sup>7</sup> en la que en lugar de un permanente incremento se presenta una elevación en forma escalonada *con periodos de consolidación en los cuales la proporción gubernamental puede decrecer*; esta hipótesis se basa en el hecho de que en épocas de crisis las posibilidades de aumentar los impuestos casi no encuentran oposición y aunque nadie duda de la importancia que tienen los ingresos en el proceso histórico, desde un punto de vista moderno no existe ninguna limitación a lo que un Estado, con un banco central, puede gastar monetariamente si se decide a hacerlo, además los sistemas tributarios de estos tiempos basados primordialmente en gravámenes al ingreso personal, a las sociedades y a la renta patrimonial que producen la mayor parte de las entradas gubernamentales, presentan lo que se ha dado en llamar *auto-flexibilidad* que hace que cualquier elevación del producto nacional bruto se refleje automáticamente en el aumento de los ingresos gubernamentales.

Una tesis contraria a la de Wagner fue elaborada por el historiador belga Henry Pirenne<sup>8</sup> cuya hipótesis sugiere no un incremento continuo en la actividad gubernamental, sino más bien sucesivos periodos de alza y de baja en tal proceso, aludiendo al esquema hegeliano de que cualquier acción produce una reacción, por lo que se presenta una dicotomía entre *laissez faire* (dejar hacer) y *control gubernamental* que el autor citado arrastra desde el siglo XI, diciendo que esta época y la siguiente —XII— son de alza de la actividad del sector privado, mientras que los siglos XIII y XIV lo fueron para las labores gubernamentales. En las dos siguientes centurias —XV y XVI— surge el liberalismo económico; los siglos

<sup>6</sup> B. P. Herber, *Modern Public Finance*, R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1967.

<sup>7</sup> A. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, USA, 1961.

<sup>8</sup> Se sigue aquí a R. W. Crowley, *op. cit.*, págs. 30 y sigs.

xvii y xviii son gestores del control público; el siglo xix da fuerza de nuevo a la iniciativa privada y el xx retorna al control mayor del Estado.

Aunque la hipótesis de Pirenne como la de Wagner ha sido basada en evidencia histórica, no deja de presentar dificultades asociadas sobre todo con el significado del control público, su nexos con el *tamaño* del gobierno, así como la relación Estado-gastos públicos, como determinantes de la importancia de la intervención gubernamental. Como señala S. Fabricant,<sup>9</sup> la actividad y la regulación públicas no son idénticas, ni esta última es similar en sus efectos en todas las formas que asume. Asimismo, se puede afirmar que un incremento en el control estatal está asociado a un aumento de los gastos gubernamentales, aunque la inversa no es necesariamente cierta, pues si los egresos en lugar de ser substitutivos son complementarios de la producción privada, la dirección del cambio no es fácilmente discernible.

La otra limitación que presenta la tesis de Pirenne, y que desde luego no le es privativa, se encuentra relacionada con la falta de identificación de los factores causales, aunque se ha dicho que la presencia —o ausencia— de guerras resulta ser el factor decisivo; varios autores atribuyen el florecimiento de la escuela liberal en el siglo xix y la consiguiente contracción de las actividades públicas a la ausencia de conflictos bélicos, por lo menos de una magnitud que determinara movilización general de las economías de los países envueltos en ellos.

Aunque la *economía oficial* ha tratado muy favorablemente las hipótesis sobre periodos de crecimiento y baja de la actividad gubernamental, inclusive proyectándolas a la época actual, afirmando que la Ley de Wagner es expresión del fenómeno si se le acepta solamente en su forma global, el mismo proponente de la tesis de Pirenne, a quien se ha seguido en estas líneas, señala que “*desafortunadamente los factores que dan base a la relación permanecen poco claros y es posible que el eslabonamiento entre la restricción tributaria y los límites del crecimiento del gobierno, no sea válido*”. Por otra parte, esta posibilidad de crecimiento cíclico del gasto público —y con ello del sector gubernamental— sobre todo en la actualidad, debe tomar en cuenta la demanda efectiva global para bienes públicos finales, entre los que pueden citarse la educación, salud, ayuda a los menos capacitados económicamente, investigación y avance tecnológico, estabilización, desarrollo, sistema judicial y policiaco y las demás cuestiones derivadas de la defensa, además de otros varios. Es decir, que si se observa lo que sucede en estos momentos en los países industriales —para no mencionar por obvios los problemas de las naciones subdesa-

<sup>9</sup> Crowley, *ibid.* pág. 34.

rolladas— se verá objetivamente que si existieron alzas y bajas de la actividad gubernamental, éstas fueron productos de las estructuras económicas imperantes y en ningún caso declinación de la necesidad de bienes y servicios públicos, manifestados como requerimientos de las grandes masas de la población.

### *La teoría fiscal clásica*

Al considerar el empleo pleno como el caso general, explicando sus desviaciones como fricciones temporales entre precios y costos, los clásicos proyectaban la economía sin factores externos —el gobierno— y teniendo al uso global de los recursos productivos, o en otras palabras, como una sociedad no-crítica en la cual el trabajo y el capital siempre encontraban en que ocuparse. Lo anterior no implicaba que no existiera una explicación económica de las actividades gubernamentales sino que los tratadistas, al negar que el gasto público pudiera incrementar el empleo total, no se interesaban en el mantenimiento de una alta tasa de empleo en el plazo corto o del crecimiento continuo de la producción global, reconociendo, sin embargo, que la demanda gubernamental era una parte de la demanda agregada de bienes y servicios y que como tal, afectaba la forma y el tipo de bienes producidos, las condiciones de empleo y las necesidades del público.

En realidad la inexistencia de desocupación masiva y de hiperinflación y obviamente la “mano invisible” llevando a la economía a su nivel máximo de actividad, dirigieron a los estudiosos y estadistas a enfocar su interés a los problemas del crecimiento en el plazo largo, al eficiente uso de los recursos que se encontraban trabajando y a la equidad en la distribución del ingreso. Consideraban, como afirma Herbert Stein,<sup>10</sup> que la economía —a la larga— tiende a *producir* a una tasa, determinada por los factores reales: la oferta de capital y trabajo y el avance de la tecnología, y que por lo tanto, *los precios y los salarios tenderán a ajustarse a cambios en los gastos monetarios totales en bienes y servicios, de tal modo que la producción real permanece sin cambio.*

Lo anterior no significaba la eliminación de posibles cambios en el nivel general de precios con sus consiguientes graves efectos sobre la distribución del ingreso en el plazo largo y la existencia de desocupación en el corto, pero ninguno de estos problemas llegaba a ser estructural y su tratamiento y supresión podían hacerlo las autoridades monetarias por

<sup>10</sup> *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 5, The McMillan Co., and the Free Press, USA, 1968.

medio de una apropiada administración de la cantidad de dinero en circulación; esta teoría, en verdad un poco reforzada, continuó impregnando el pensamiento de los economistas hasta después de la depresión de los treinta y forzando un poco los términos, tal vez lo continúe haciendo, pues la absorción y canalización de los recursos monetarios sigue siendo la preocupación fundamental de la política fiscal hasta el presente.

Después de la Primera Guerra Mundial hubo, por supuesto, un descenso de los gastos públicos en todos los países beligerantes, pero de ninguna manera se regresó a las condiciones previas a la conflagración, lo cual aunado a la mejoría técnica que en esos años se produjo en muchos países —principalmente Estados Unidos— en el control y formulación presupuestal, hizo pensar en la posibilidad de usar la política derivada del presupuesto sobre todo los gastos en obras públicas, para estabilizar la economía en el plazo corto, aunque dada la novedad que esto implicaba, su desviación del pensamiento ortodoxo y naturalmente el aún poco desenvolvimiento en el conocimiento de los efectos reales de la actividad presupuestal, hizo que se le considerara como un medio particular de proyectar la política monetaria. Lo anterior no deja de ser razonable si se considera la relación entre los presupuestos gubernamentales y el ingreso nacional que no pasaba de 12% en los países industriales y que, sobre todo en Estados Unidos, se debió en gran parte a la deuda pública creada con motivo de la guerra, que por sí sola implicó mayor gasto que el total de la erogación estatal que se realizó antes del conflicto.

La actividad gubernamental, ya que la denominación *política fiscal* no había sido acuñada, estaba dirigida en esta *etapa clásica* a considerar sus efectos en el plazo corto, señalándose como adecuada la intervención del Estado cuando producía efectos positivos en la división del producto resultante entre inversión y consumo y entre uso privado y público; en este último caso la argumentación se dirigía a que los gastos públicos deben ser estrictamente financiados con impuestos, ya que cualquier otra posibilidad —la creación de deuda pública por ejemplo— podría llevar a un desperdicio económico en el exceso de los egresos gubernamentales y ser políticamente peligroso, puesto que de lo que se trataba es de que el ciudadano pagara la cantidad que estimara conveniente en impuestos, por los bienes y servicios que le proporcionaba el Estado.

Con respecto a la división entre consumo e inversión, ésta se ligaba estrechamente con el presupuesto equilibrado, el ahorro y el crecimiento económico —por supuesto en el periodo corto—, ya que cualquier disposición de recursos monetarios por encima de los ingresos por tributos por el gobierno —por medio de endeudamiento— significaba una merma del

mismo monto en los ahorros disponibles para el financiamiento de la inversión privada y consecuentemente, en una baja de la tasa de desenvolvimiento económico; a corto plazo, el desviarse de un riguroso balance presupuestal —ingresos igual a egresos— significaba una grave lesión al desarrollo de un país.

A pesar de que en ningún momento hubo acuerdo sobre la importancia del presupuesto, en el sentido de determinar si se trataba de uno más de los instrumentos de la política monetaria o de un proceso independiente, el estricto apego a un presupuesto equilibrado no era, como algunos economistas han comentado, una proyección de la *sabiduría del pueblo*, sino que estaba basado en la trilogía de preceptos que fueron elevados a la categoría de artículos de fe en la mitad del siglo XIX, entre los que sobresale el que sostiene que “los ingresos deberán ser siempre iguales a los egresos” conocido también —obviamente— con el nombre de “*presupuesto equilibrado*”; lo interesante resulta que, a pesar de todo, es posible encontrar en autores modernos el tratamiento fiscal a través de la dogmática de la centuria anterior.

Tiene importancia analizar las políticas de gastos e ingresos seguidas en Estados Unidos durante la década que terminó en 1933, por el apego que demostraron a las teorías clásicas sobre la economía pública y los desastrosos resultados alcanzados. En el último año mencionado —1933— el decreto económico promulgado por el Congreso redujo los sueldos y salarios a funcionarios y empleados públicos y contrajo substancialmente los gastos de casi todos los departamentos gubernamentales: recuérdese que fue el año en que la actividad económica alcanzó su nivel más bajo. En 1932 se aprobaron incrementos en las tasas de los impuestos al ingreso personal y al de las sociedades y por razones extraeconómicas —salvadoras por cierto— no fue aceptado un gravamen federal sobre las ventas; en los años de 1921, 1924, 1926, 1928 y 1929, se realizaron reducciones tributarias principalmente en los impuestos importantes a nivel federal, explicándose la de 1921 por el hecho de que una nueva administración tomó las riendas del gobierno, en que los niveles tributarios en 1920 eran los más altos en época de paz y en que se produjo un modesto superávit, que se continuó hasta 1924, en que fue del 12% en exceso de los gastos gubernamentales. La disminución de 1924, además del superávit acumulado, también tuvo su origen en que se trataba de un año de elecciones presidenciales, debiéndose las reducciones de 1926 y 1928 específicamente, según lo manifestó el millonario Andrew Mellon, entonces secretario del Tesoro, a que los altos impuestos desalentaban la acumulación de capital y los incentivos de los negocios. La reducción de 1929 (1% sobre el ingreso personal y a las sociedades)

fue posterior al desplome de la bolsa de valores, pero se aprobó solamente para ese año y esto se hizo declarando particularmente que la intención era el entregar a los causantes el superávit obtenido en dicho año de 1929.

Maxwell<sup>11</sup> señala que la acumulación de torpezas económicas durante los años señalados, no se debe tanto a las conclusiones como a las premisas que se tomaron en cuenta, pues es evidente que

cuando la moneda y el crédito del Estado se encuentran en peligro, entonces los déficits son ruinosos, y el error consistió en asumir que la situación crediticia del gobierno era más delicada de lo que fue en realidad.

Lo anterior puede observarse en la historia económica reciente de varios países, pues con una economía básicamente sana, los déficits causaron graves perjuicios, ya que su impacto, dando lugar a una moneda inestable, un débil o bajo crédito gubernamental y un presupuesto desequilibrado, proyectaron interacciones que excluyen las posibilidades del uso de una política fiscal.

Como ya fue señalado, a los problemas mencionados debe agregarse el que la deuda pública sufrió una disminución de importancia, lo que acentuó la actitud del Estado norteamericano en el sentido de otorgar recursos al sector privado, a los grupos y personas de más alto poder económico, si se toma en cuenta a quienes poseen ahorros y capacidad para invertirlos. A lo anterior debe agregarse que durante la susodicha década —en realidad fueron 13 años— en las leyes tributarias que se enviaron al Congreso y que fueron en lo general aprobadas por éste, se manifestaba una política de la más rígida esencia liberal en el sentido de que los gravámenes que recaían sobre la gran masa de la población, con ingresos apenas por encima del nivel de subsistencia, se mantuvieron o aun fueron aumentados mientras los que gravaban a los ricos se disminuyeron, dejándoles inalterable su capacidad de ahorro e inversión.

Esta política tributaria determinó que gran parte de los fondos obtenidos por el gobierno federal provinieran de perceptores de bajos ingresos, de personas de los grupos de recursos moderados y que, además, se canalizaran —por medio de la política de gastos— hacia los grupos de mayores rentas, contribuyendo a una más grande concentración de la riqueza, que, incidentalmente, implicó una contribución a los fondos destinados a la especulación en el mercado de valores y determinó el tremendo auge de la inversión durante los años de 1928 y 1929.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pág. 13.

Con los sucesivos saldos superavitarios y las reducciones subsecuentes de las tasas de impuestos más importantes se llegó a una baja de la actividad del gobierno federal, que en esa época y en ese país dejó en manos de municipios y estados los gastos destinados a incrementar el bienestar: escuelas, carreteras y obras públicas de toda índole, por lo que dichas entidades aprovecharon el tipo de política fiscal —si así se puede denominar— realizado por el multicitado gobierno federal, para aumentar sus gastos y dirigirlos a los renglones mencionados, que como señala Lindholm,<sup>12</sup> ayudaron directamente a todas las clases, pero lo fueron en particular a las de menores rentas. A este respecto cabe considerar que la carga tributaria que corresponde en una federación a municipios y estados —aun en un país desarrollado— resulta en el mejor de los casos proporcional, puesto que tomando el gobierno federal la mayor y mejor parte de los gravámenes directos, deja a tales circunscripciones los residuos de dichos tributos y los gravámenes indirectos, como son los que recaen sobre el consumo, son francamente regresivos. El fenómeno en Estados Unidos, a pesar de esta situación, resultó favorable a los grupos de ingresos medios y bajos, puesto que conjuntado con los recursos obtenidos de empréstitos, puso a disposición de dichos grupos mayor cantidad de bienes y servicios.

En realidad lo anterior fue posible porque las entidades menores, estados y municipios, revirtieron la política federal en sus dos aspectos: la de deuda y la tributaria; en esta última, se inició la recaudación de nuevos impuestos como lo fueron al consumo de la gasolina y de licencias a los automóviles, a las herencias y legados y a la renta en aquellos estados en donde aún no se usaban, y se aumentaron las tasas —en la medida que las reducía el gobierno federal— del impuesto al ingreso personal, a las ventas y a la propiedad raíz, que continuó siendo el mayor productor de ingresos para las citadas entidades menores.

Por lo que respecta a los empréstitos, los estados y municipios —se-dientos siempre de recursos— al observar que la federación cancelaba su endeudamiento, ofrecieron a los ahorradores sus propios valores, que de acuerdo con los registros de la época no solamente obtuvieron los recursos que el gobierno federal liberaba, sino una cantidad mayor que destinaron a aumentar los gastos públicos para beneficio general de la población. Dentro de esta cuestión es importante considerar que al devolver dinero a los ricos, la federación trataba de promover mayor inversión privada, efecto que no se consiguió por la intervención de las circuns-

<sup>12</sup> R. W. Lindholm, *Introduction to Fiscal Policy*, Pitman Pub. Co., New York, 1948.

cripciones menores, que lo destinaron a satisfacer necesidades públicas y que demostraban que la restricción de gastos del gobierno federal no se debía a que las necesidades públicas no presionaran, sino al particular punto de vista de los gobernantes y clases en el poder: la realidad es que en una población en crecimiento, los servicios públicos deben ser cada vez más numerosos y mejores, y su satisfacción plena nunca se ha logrado, hasta la fecha, en ningún país. Durante dicha década los gastos anuales totales de estados y municipios se doblaron y naturalmente su efecto fue dos veces mayor, por lo menos, que el del gobierno federal.

En esta etapa de la política económica de Norteamérica se debe recordar que los niveles de tasas impositivas aún eran bajas para los tributos progresivos, cuya elevación se haría años más tarde, por lo que las sucesivas disminuciones en los gravámenes significaron que la política de ingresos se mantuvo, cuando mucho, en un nivel proporcional. Lo anterior, acentuado por una política de gastos dirigida a los grupos de más alto nivel de riqueza —más del 50% de los egresos federales estuvieron directamente relacionados con la deuda— determinaron un carácter altamente regresivo, con su doble aspecto de la concentración de la riqueza y el ingreso y su efecto en la demanda efectiva de la población, que no tenía entradas suficientes para retirar la totalidad de los bienes producidos.

La situación descrita debe compararse con lo que afirmaba C.F. Bastable<sup>13</sup> en 1922, en el sentido de que era una gruesa falacia que el gasto gubernamental generara empleo, ya que lo que el Estado toma de los individuos y lo gasta, deja menos en los bolsillos de las personas para sus compras; como se observa, hace a un lado el hecho primario de que el poder de compra tomado del sector privado será empleado en liquidar salarios o adquirir bienes. En realidad se trata de demostrar que el Estado es mal administrador, y por lo tanto, las afirmaciones que ahora parecen tan primitivas, en el fondo son prejuicios que se manifiestan con el único y exclusivo propósito —aparentemente bien intencionado— de salvar al empresario de intromisiones indebidas —pues las hay adecuadas— en sus actividades, que son concomitantes con el bienestar público. Y la moraleja es que cuando una ciencia se vuelve apolo-gética y defensora del *statu quo* deja de ser ciencia y su producción no es positiva.

<sup>13</sup> C. F. Bastable, *Public Finance*, McMillan and Co., London, 1922.

*La nueva teoría fiscal*

Después de 1929 y con el advenimiento de la depresión, cuya severidad, amplitud y duración no tenía precedente en la historia económica mundial, la fe en la “mano invisible” y en el ajuste automático del proceso de producción hacia el empleo pleno, sufrió un resquebrajamiento aun antes de que los economistas aceptaran que el pensamiento clásico y su acción, por lógica natural, era incapaz de prever que en un momento dado de la evolución de la sociedad su esquema dejaría de operar, o que no lo haría con la velocidad requerida y que, consecuentemente, los gastos gubernamentales sí tendrían efectos sobre la demanda agregada y que no serían inflacionarios.

Tan evidente fue la incapacidad de la teoría, que los estadistas aun sin tener un programa ni ideas coherentes sobre la lucha contra la depresión, iniciaron actos gubernamentales para otorgar ayuda a los desocupados, a los agricultores y aun a los pequeños y medianos empresarios industriales y comerciales, lo que hizo exclamar a G. Colm<sup>14</sup> que lo hecho antes de 1937 en favor de la recuperación se hubiera realizado de todas maneras, hasta *sin una línea escrita por economistas sobre gastos deficitarios*.

Debe recordarse que la ciencia fiscal tradicional señala como uno de sus aspectos fundamentales que las actividades fiscales del Estado eran incapaces de alterar —o afectar— el producto nacional total y que el gobierno usaba gastos y tributos para obtener metas específicas, como lo sería el otorgar educación gratuita a los niños y construir una presa, que al no formar parte de un plan general y ser su monto poco importante, no se vigilaba su efecto sobre la economía, como un todo.

La proposición de que no se afectaba el producto nacional total por medio de los gastos e ingresos del Estado, fue combatida con todo éxito por J.M. Keynes, cuyo libro *Teoría general*, además de crear la política fiscal como tal, fue conceptualizado como una verdadera revolución en el pensamiento de la materia, ya que preconizó el uso de la política fiscal —gastos, ingresos y deuda— para causar efectos, consciente y deliberadamente, en la economía como un todo, efectos que tenderían a asegurar la estabilidad económica, ya que la actividad fiscal del Estado deberá ser un *factor de balance* en la economía.

Cabe afirmar aquí que Keynes consideró siempre que la meta no era dar estabilidad a un nivel determinado, sino poner límites a la inestabilidad, y por otra parte, que el gobierno no debe intentar *la realización*

<sup>14</sup> *The New Economics*, pág. 451.

*de cualquier trabajo que ya haya sido hecho o puede hacerse razonablemente bien por una empresa privada. Lo que el Estado debe manejar son aquellas tareas, las cuales a menos de que sean hechas por él, no serán por nadie más.*<sup>15</sup>

Otra delimitación de la política fiscal es que no se ocupa de tipos particulares de gastos con objetivos limitados, ni de impuestos específicos y de su acción unilateral, sino que estudia los efectos globales en la economía de las magnitudes agregadas, como son gastos e ingresos totales, déficit y superávit presupuestales de una nación.

Como ya ha sido señalado, la idea clásica era que las variaciones en los ingresos monetarios y en los gastos, no afectaba el empleo y la producción como no fuera temporalmente, pero sí tenía impacto en precios y en salarios; lo anterior equivaldría a encadenar inexorablemente la cantidad de dinero existente —o en circulación— con el ingreso total monetario y a otorgar a la política monetaria la preeminencia que los pensadores anteriores a 1929 le dieron, al grado de desconocer cualquier otra posibilidad. El primer paso de la novedad llamada política fiscal, fue deshacer el eslabón que unía a la cantidad de dinero en circulación con los gastos o ingresos monetarios globales, a demostrar que tal relación —dinero e ingreso— no podía ser fija y a tender a desacreditar a la administración dineraria o por lo menos, demostrar su poca o ninguna efectividad, con lo que evidentemente se proyectaba a un primer plano la política fiscal, entendida como un medio para combatir la inestabilidad económica por medio del uso deliberado de los gastos, ingresos y administración de deuda gubernamentales.

La teoría de Keynes y sus seguidores se basaba en que por medio de la política fiscal se podía afectar el ingreso monetario sin que en forma concomitante se produjeran cambios en la oferta monetaria lo que, por supuesto, implicaba un cambio en la relación ingreso monetario y oferta del dinero; usando como ejemplo un aumento autónomo de los gastos del Estado sin que medie un incremento en los tributos y sin elevación de la oferta dineraria, de inmediato se provocaría que individuos y empresas vieran crecer sus ingresos y al mismo tiempo una declinación en la relación de su tenencia de efectivo y sus ingresos monetarios, lo que a su vez podría determinar tres reacciones: 1) la que aceptaban los clásicos como única viable, que consistía en el deseo de mantener sus recursos monetarios en relación con sus ingresos, que efectuaban por medio de la reducción de sus gastos; 2) el mantenimiento de fondos líquidos que es *redundante*, hace que el aumento de dinero en la medida que se eleva el

<sup>15</sup> Maxwell, *op. cit.*, pág. 8.

ingreso no sea necesario (ésta y la siguiente propugnadas por la nueva teoría fiscal); 3) poner a la venta valores —que obviamente pagarán intereses— tanto por los individuos como por las empresas, para obtener recursos para satisfacer su *preferencia por la liquidez* en lugar de bajar sus gastos; el efecto sería reducir los precios de los valores y elevar los intereses que producen, hasta llegar a un momento en que tal baja evitaría la cesión de dichos valores o el dejar de percibir ingresos (por intereses), para mantener fondos líquidos disponibles.

H. Stein señala que si se lleva a sus últimas consecuencias las afirmaciones hechas arriba, entonces *si los individuos absorbían cualquier cambio en sus tendencias de dinero sin ninguna reacción, o si reaccionaban de una manera que afectara solamente las tasas de interés, que a su vez no afectarían, ya sea a la inversión privada o al ahorro, no había camino por el cual un cambio en la oferta monetaria pudiera afectar el ingreso monetario total;*<sup>16</sup> sin embargo, las condiciones reales demostraron que si bien la *relación* entre el ingreso en dinero y la oferta monetaria no es fija y puede ser afectada por las tasas de interés, que a su vez lo son por la política fiscal, esta *relación no es variable infinitamente*, y por lo tanto, un cambio en la oferta monetaria afectará el ingreso en dinero, *ya sea por medio de las tasas de inversión y de interés, o también en forma directa.*

De lo anterior se desprende que el intento de desacreditar a la política monetaria como instrumento primordial no tuvo éxito completo —lo cual, por otra parte, no sería adecuado— pero sí la relegó a un segundo plano, dejándola como un coadyuvante más de la política fiscal, afirmación que lleva de la mano a la necesidad de que el Estado controle muy de cerca, como parte de su política económica, los flujos monetarios y las instituciones que los producen.

Otro aspecto relacionado con la oferta monetaria y el ingreso en dinero que es posible manejar por medio de la política fiscal, estriba en que la economía no necesariamente se mueve hacia el empleo pleno, como es la afirmación de los clásicos, sino que puede tender a estabilizarse a un nivel inferior a éste, situación en la que las variaciones en el ingreso monetario se reflejarían sobre el empleo y la producción real sin afectar las tasas de salarios. En relación con esta afirmación de Keynes, que proyectaba como parte de un análisis general, sus partidarios se llenaron de entusiasmo y se dejaron llevar por él, olvidando que la realidad es un poco más compleja: en primer lugar, no existe un punto preciso de empleo pleno por abajo del cual el ingreso monetario sólo

<sup>16</sup> *International Encyclopaedia*, cit., pág. 462.

afecte al empleo y a la producción y que por encima del mismo, los que se eleven sean los salarios y los precios, puesto que en verdad los niveles de empleo presentan una amplia gama que conjugan ambas posibilidades, en la que las variaciones del ingreso repercuten tanto en los precios como en la ocupación, dependiendo de una serie de situaciones específicas, cuál de las dos magnitudes se verá más afectada; de lo anterior se puede deducir que resulta muy difícil seleccionar un adecuado nivel de ingreso monetario, pero no elimina a éste como un importante objetivo de la política fiscal.

A este objetivo puede llegar la política fiscal por medio de una combinación de programas de gasto y de tasas y tipos de impuestos que lleven al nivel deseado con respecto al dinero. Sin embargo, los críticos han considerado que la política fiscal debe tomar en cuenta realidades precisas, que permitan determinar el adecuado ingreso monetario para la situación económica coyuntural que lo requiera, ya que, por otra parte, la política fiscal apropiada para cualquier tiempo no ha podido ser estructurada debido a la problemática que rodea a una economía de libre empresa, que impide que tal política pueda ser detallada y encuadrada en una realidad definida. Estas dificultades, según las señala el ya citado H. Stein, son las siguientes:

1. La determinación del nivel —o tasa de cambio— del ingreso monetario nacional, tiene importancia porque se trata de un medio que influye en el crecimiento económico, en los precios, en la ocupación, en la producción y en la balanza de pagos y señalar *precisamente* cuál es su nivel adecuado resulta más bien un juego de magia que una posibilidad real, dados los conocimientos y las técnicas que podrían usarse para su afinación.

2. Los factores que se consideran como dados —inversión y consumo— a pesar de su autonomía, presentan un amplio margen de variabilidad y determinan que la predicción sobre su comportamiento esté sujeta a errores importantes, a lo que se agrega que si la política fiscal debe ser un factor de balance, entonces, cuando la inversión privada es poderosa los gastos gubernamentales deben retraerse o aumentarse en caso contrario, dando como resultado todo ello más un acto de adivinanza que un pronóstico científico.

3. Los efectos de las diferentes políticas de ingresos y de gastos del Estado sobre el ingreso monetario son conocidos muy aproximadamente; si se disminuye un punto la tasa básica del impuesto al ingreso personal, seguramente se producirá un ingreso monetario más elevado de lo que hubiera sido de otra manera, pero las estimaciones de la magnitud y el

tiempo de tales efectos varían ampliamente, y esto es aplicable, también, a otras acciones fiscales.

4. Aun si se conociera con precisión cuál ingreso monetario se desea, el comportamiento de los factores autónomos y los efectos de todas las acciones o actos fiscales, quedaría todavía por determinar qué tipo de política fiscal puede obtener las metas que se buscan, pues casi es seguro que existirá más de una combinación entre gasto e ingreso gubernamental que produzca el ingreso nacional previsto; el resultado será una selección de la combinación que se conceptúe como mejor en la que se tomará en cuenta una variedad de criterios, y no solamente aquellas cuestiones que proyecten efectos directos sobre dicho ingreso nacional.

5. Ya que el comportamiento del ingreso monetario por lógica natural es afectado en algún grado por la política monetaria, los conjuntos de políticas entre las cuales se selecciona no solamente deben referirse a la política fiscal sino a su combinación con las varias posibilidades que se pueden obtener de la política monetaria.

6. A toda esta serie de posibilidades y combinaciones que se presentan para la selección de una adecuada política fiscal, de acuerdo con sus efectos en la producción, el empleo y otras magnitudes económicas, debe agregarse que dicha selección es resultado de un proceso político, lo cual obviamente agrega un factor más de incertidumbre a la cuestión de determinar cuál política fiscal se escogerá y si el resultado será el mejor posible.

7. Aparentemente todo lo dicho casi inhabilita a que se use la política fiscal como un instrumento para la promoción económica —en una nación capitalista—, sin embargo, se dice que mientras existan gobiernos habrá política fiscal o pública, y que, como consecuencia de lo anterior, se trata más bien de poner en guardia a los técnicos y políticos que toman decisiones, que dada la complejísima naturaleza de estas cuestiones, se requiere un conocimiento profundo y variado, tanto teórico como de la realidad, para que aquéllas sean las justas y adecuadas.

De estos aspectos han surgido dos estrategias que, aunque presentan variantes cada una y se aproximan entre sí cuando se les confronta con la realidad, puede identificárseles pasablemente bien como corrientes para la aplicación de la política fiscal: una proyección es *directa* —conociéndosele también como activista— y la otra es *indirecta* y pasiva.

La estrategia directa o activista recibe una tercera denominación y es la de “hágalo lo mejor que se pueda”, y se basa esta proyección en que el “blanco” adecuado para el ingreso monetario nacional, el estado futuro de la economía sobre la cual operará la política fiscal, los efectos posibles de las variadas acciones fiscales y la toma de decisiones de los po-

líticos, no son previsible con certeza; pero al no resolverse sobre un curso de acción es en sí mismo una manera de decidir, y como el Estado en su operación produce efectos, sean conocidos con certeza o no, los propugnadores de este tipo de política fiscal consideran que el gobierno está obligado a hacer estimaciones de dichos factores, las más cercanas a la realidad que les sea permitido, lo que casi es seguro no producirá resultados ideales, pero las desviaciones evidentemente serán menores de las que se obtendrían con un sistema alternativo de acción.

El segundo esquema, pasivo o indirecto, se basa en la fijación de una regla —o estándar— predeterminada que no necesita pronosticar los cambios o fluctuaciones en el periodo corto. Esta regla toma en cuenta a la política fiscal como una fuerza independiente para alcanzar la estabilidad o como una medida incapaz de producir inestabilidad; la preocupación de los patrocinadores de este tipo de estrategia reside en que como no existen pronósticos adecuados o reales, si la política fiscal directa o activista se basa en predicciones desafortunadas puede dar lugar a situaciones inflacionarias y a inestabilidad, mientras que una tendencia general hacia el crecimiento económico con estabilidad y sin recurrir a medidas revolucionarias, que sería lo que se esperase de una política fiscal pasiva, produciría la anhelada estabilidad, especialmente si se le combina con una política monetaria del mismo signo.

### *Técnicas de la política fiscal*

De todo lo dicho hasta este momento, y al tratar de enfocar una política fiscal para la estabilidad económica —o para mantener la inestabilidad dentro de límites adecuados— desde el punto de vista de los problemas a resolver, pudiera descubrirse que se trata más bien de un arte que de una ciencia, ya que lo que tiene importancia no es el pasado, sino lo que debería hacerse el mes o el año siguiente, y para ello la economía pública puede otorgar ayuda limitada ya que la experiencia obtenida puede resultar una guía ilusoria; consecuentemente, lo que hace falta es un uso generalizado de estudios de probabilidades y predicciones inteligentes, basados en un firme conocimiento de la economía pública y una experiencia amplia de los efectos prácticos de los impuestos y del gasto gubernamental.

Aunque en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial el uso de variaciones en las tasas impositivas fue realizado con éxito para efectos de la política fiscal, la realidad es que ésta ha sido más altamente desarrollada en relación con los gastos públicos que con respecto a los gravámenes, y todo hace considerar que esta situación continuará y que

dichas magnitudes permanecerán como el instrumento fiscal más importante para la estabilidad económica, siendo una razón determinante la de que la política presupuestal se basa en primer lugar en delimitar qué tanto gastar y dadas las condiciones políticas y económicas, se continuará otorgando gran parte de la atención de la política fiscal al estudio de los factores objetivos que sirven de fundamento para el nivel y dirección de los egresos gubernamentales.

#### A) *Los gastos*

Otra razón —y ya se verá con qué grado de credibilidad— es que las erogaciones del gobierno responden más rápidamente a cambios súbitos y substanciales como respuesta a las fluctuaciones del gasto privado, por lo que para llevar a cabo una política compensatoria, el instrumental gubernamental debe ser capaz por sí mismo de un amplio grado de variación cíclica, y como los impuestos no poseen esta flexibilidad, debe considerarse que por lo menos una parte del gasto público debe ser del tipo que pueda ser alterado con rapidez.

Ya se sabe que los egresos gubernamentales corresponden a una división primaria: adquisición de mercancías y servicios y gastos de transferencia, y ambos tipos de erogaciones presentan diversos grados de adaptabilidad en su estructura a posibles modificaciones en sus niveles; así, en el primer caso la flexibilidad depende, según Poole<sup>17</sup> de un condicionante histórico, es decir, de la manera en que se gastaba en el pasado, de las fuerzas económicas y políticas y de sus intereses específicos (en el momento del gasto) y de programas sociales y económicos que son de aceptación general, lo que determina un importante grado de rigidez en este tipo de gastos, mayor aún si lo que se desea es reducir egresos.

Por lo que respecta a las partes que componen el poder de compra —transferencias—, como por ejemplo los pagos por intereses y amortización de deuda pública, no presentan flexibilidad para efectos de contrarrestar los cambios en el gasto privado, como tampoco la tienen las contribuciones del gobierno a la seguridad social y en lo relativo a las subvenciones otorgadas a ciertos grupos —industriales, comerciantes, importadores— aun cuando no son del todo rígidas, ofrecen dificultades de orden político para su reducción. Por otra parte, existe mayor facilidad para aumentar los gastos, pero aunque parezca paradójico tampoco esto deja de presentar sus dificultades, pues si se otorga poder de compra a

<sup>17</sup> K. E. Poole, *Public Finance and Economic Welfare*, Rinehart and Co., New York, 1956.

ciertos grupos con el fin de estimular su gasto, las demás partes sociales pueden asumir actitudes de presión para que se les de igual tratamiento, lo que puede originar conflictos políticos que redundarían en perjuicio de la tendencia gubernamental a lograr la estabilidad.

En consecuencia, existe mayor amplitud en los programas de gastos públicos que se incrementan que los que tienen signo contrario puesto que siempre es más sencillo obtener proyectos en los cuales realizar erogaciones, ya que durante muchos años existirán necesidades públicas insatisfechas, reducir planes de gastos en obras públicas que ya se están llevando a cabo, por los muchos obstáculos políticos y prácticos; todo lo cual determina que la política de egresos gubernamentales que pretenda servir para efectos compensatorios, será más eficaz para eliminar un receso o una depresión, que para combatir un proceso inflacionario. Poole<sup>18</sup> afirma que un examen relativamente minucioso hecho al presupuesto de egresos de un país industrial, conduce a precisar que alrededor de un 90% del gasto público tiene que ser inexorablemente realizado, y que el 10% restante puede ser manipulado, pero de ninguna manera borrado totalmente.

Si se considera que la política fiscal moderna debe tender a un equilibrio y a compensar los cambios en los gastos del sector privado, su primer objetivo será determinar estas fluctuaciones para posteriormente proyectar la política gubernamental adecuada, que sirva de balance para efectos de la economía como un todo; esto crea un problema práctico que tiene relación con el tiempo en que se producen los cambios y en las posibilidades del gobierno para ejercer su acción.

Como primera cuestión se encuentra la existencia —o creación— de una entidad del Estado que disponga del instrumental y la información necesarias para predecir con cierta anticipación los cambios en el nivel del ingreso nacional y el del empleo; realizado el pronóstico, éste debe ser aceptado por los organismos públicos a los que corresponde aprobar la acción indispensable. Si se trata de reducciones, las posibilidades de actuar son más positivas e inmediatas, pero si, como es el caso más general, la cuestión se resuelve por medio de un incremento en las erogaciones —aunque éstas tengan el carácter de deficitarias— las posibilidades de operación se vuelven más tenues, ya que como el fenómeno no se ha producido, la presión pública sobre los legisladores y el Poder Ejecutivo no existe, por lo que se necesita un alto nivel de conciencia económica —y de conocimientos— de los grupos en el poder, para im-

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pág. 494.

pulsarlos a proceder, situación que por cierto no se ha dado en ningún país.

Aun en el caso en que el fenómeno ya se haya presentado en la realidad, sus efectos tienen que ser muy pronunciados —la referencia es hacia la baja de la actividad económica— para que la opinión pública presione a los políticos a la acción y si éste es el caso, puede que se produzca en condiciones poco favorables, pues debe recordarse que los egresos compensatorios operan más efectivamente si la caída de los gastos privados es modesta, ya que cuando declinan acentuadamente, en primer lugar es difícil determinar con exactitud el volumen de fondos públicos necesarios para equilibrar el descenso de la actividad privada y en segundo término, iniciada la espiral deflacionaria, la efectividad de las erogaciones gubernamentales también disminuye.

Otra dificultad, ésta de carácter técnico, reside en el hecho de que obtenida la aprobación y los recursos para gastar, realizar los egresos no resulta tan sencillo como parece, pues debe existir una agencia gubernamental, previamente establecida, que haya realizado las investigaciones necesarias y estudiado las áreas hacia las cuales dichos fondos serán canalizados. Si de obras públicas se trata, una primera complicación se encuentra en la compra de la propiedad raíz donde éstas tengan asiento, pues el problema de la adquisición en el mercado libre o de la expropiación produce efectos secundarios que no pueden ser ignorados; estas condiciones de operación han hecho que algunos tratadistas propongan la creación de un banco de proyectos de obras públicas, totalmente elaborados y que fueran realizados en la medida en que sea necesario inyectar poder de compra dentro de la corriente del ingreso nacional.

En este esquema de obras públicas no debe considerarse solamente la oportunidad en el gasto, sino otras cuestiones que determinan la jerarquía de dichas obras; algunos de los proyectos —oportunidad y necesidad— pueden ser de los de largo plazo, como por ejemplo obras de riego. Por otra parte, y considerando que se trata de obras públicas planeadas con fines compensatorios, debe tomarse en cuenta aquel tipo de proyectos en los que su rápida terminación sea lo esencial, puesto que mucho del éxito o del fracaso de un programa de tal naturaleza depende de la facilidad con que el gasto público es aumentado o contraído, en respuesta a las fluctuaciones del gasto privado.

Una cuestión importante de las erogaciones gubernamentales en obras, realizadas como parte de un plan general de incremento en los niveles del ingreso nacional, es su reducida fuerza inicial para aumentar la demanda adicional, ya que en un principio su impacto se refleja en un reducido sector de la economía, principalmente la industria de la cons-

trucción, lo que por otra parte determina una situación digna de estudio, ya que es posible que esta industria haya obtenido una elevación en sus precios de cierta importancia en el precedente auge y que, por lo tanto, el flujo de los gastos a este tipo de producción detendría la caída de los precios, que es un prerrequisito para una recuperación equilibrada.

Dada la poca flexibilidad que demuestran tener las obras públicas, un ataque más inmediato al descenso de la actividad económica sería la ayuda a los desocupados, que no requiere de pronósticos y predicciones y que puede ser aprobado por las autoridades relativas con anticipación, considerando que el empleo debe mantenerse a un determinado nivel; este sistema es casi automático, pues funciona a medida que se contrae la ocupación y en tanto que los proyectos de obras públicas inician su impacto sobre dicho empleo, los pagos a los desocupados van siendo menores, hasta desaparecer.

Un numeroso grupo de economistas keynesianos, al observar que la causa básica de la depresión reside en que la capacidad de inversión está en relación directa con las perspectivas de los niveles de consumo y que para elevar la primera hay que aumentar antes este último, consideran que una política de pleno empleo debe descansar en forma primordial, si no es que exclusivamente, en un aumento constante de la capacidad total de consumo, lo que quiere decir que la ayuda a desocupados debe ser algo más que compensatoria, para producir el efecto esperado en la propensión a consumir.

Aunque ya ha sido mencionada, la problemática con respecto al papel de las obras públicas y su flexibilidad resulta de tanta importancia en el auge como lo es en la depresión; si dadas las perspectivas económicas favorables, los gastos en inversión y consumo del sector privado llegan hasta el punto de aproximarse al pleno empleo, sus efectos se dejan sentir en forma inmediata en la política de obras públicas, en el sentido de que proyectos a punto de llevarse a cabo se archivan para mejor ocasión, pero si la prosperidad continúa, puede llegarse al caso de suspender obras ya iniciadas y si la inflación está causando los graves daños usuales, existe la posibilidad de que aun las construcciones ordinarias —que nada tienen que ver con los gastos compensatorios— también tergan que detenerse. Esto último no es del todo claro, porque ciertas obras públicas las realiza un gobierno en su función primordial de incremento del nivel de vida de la población y muy difícilmente podrían ser pospuestas —de la prosperidad a la depresión—, sobre todo cuando los ciclos son impredecibles e irregulares.

Para algunos economistas, lo que podría usarse en lugar de diferir proyectos que cuentan con el apoyo de la comunidad, es recurrir a la polí-

tica monetaria ya que, afirman, por medio de operaciones de la banca central que posee instrumentos que controlan en forma más efectiva el auge —restringiendo el gasto privado— obligan a realizar dicho gasto en la depresión; en realidad esta línea de pensamiento retoma el hilo de la teoría monetaria, previa a la gran depresión y sin tener en cuenta la experiencia de la postguerra en materia de inflación.

De lo dicho resulta evidente que la política de gasto compensatorio determina subordinación a inversión y consumo privado significando que los gastos gubernamentales en obras públicas y otros dependen en forma absoluta de lo que decidan hacer colectivamente consumidores y empresarios o, en otras palabras, que la posición activa la tienen estos últimos y la pasiva le toca al Estado; sin embargo, esta actitud que corresponde a lo que se hacía previamente al advenimiento de la nueva teoría fiscal —o de la política fiscal a la Keynes— se ha desechado, pues la citada política fiscal compensatoria supone tomar en consideración las necesidades de la sociedad y al basarse en circunstancias específicas —sobre todo en periodos inflacionarios— *determina con toda precisión* cuál de los gastos —el público o el privado— debe contraerse en interés de la estabilidad económica y por qué medios.

#### B) *Los ingresos*

Dejando de lado el gasto, puede decirse que la contribución de los impuestos a la política fiscal compensatoria depende de la estructura de los mismos, pues si operan en forma flexible y progresiva, se canalizarán importantes recursos al gobierno en la fase del auge y pasará lo contrario u opuesto cuando se llegue al receso, esperándose que lo anterior produzca como efecto secundario que el sector privado reduzca sus gastos cuando hay prosperidad y los aumente cuando se presenta un receso. Si se observan detenidamente las posibilidades mencionadas, puede verse que se basan en un sistema tributario casi perfecto así como en su secuela sobre los individuos, situaciones que definitivamente no se dan en la realidad por lo que aunque no debe desecharse a los gravámenes como útil instrumento para el control económico usado adecuadamente, tampoco deberá dársele un peso específico mayor al que realmente posee, con respecto a la estabilidad económica.

De acuerdo con un autor ya citado,<sup>19</sup> los tributos presionan en dos formas: afectan el *ingreso disponible* y de consiguiente el poder de gasto e influyen en los *incentivos* para obtener ingreso y para gastar; en el primer caso se deben realizar pronósticos puesto que las consecuencias

<sup>19</sup> Poole, *op. cit.*, pág. 517.

sobre el poder de compra deben ser previstas en relación a los ingresos totales por gravámenes, aspecto que siempre resulta incierto, y en el segundo caso o sea el de los incentivos, debe fundamentarse en anteriores experiencias sobre las reacciones de los causantes a cambios similares en el pasado. Aun cuando para cualquier efecto se hace indispensable un profundo conocimiento y una amplia experiencia para manejar estos delicados problemas, la realidad es que las secuelas enunciadas están muy lejos de ser controladas por las autoridades fiscales, con alguna efectividad.

Si se consideran las dos formas arriba señaladas y su impacto en los efectos primarios y secundarios de los impuestos, debe admitirse que lo determinante en el ingreso nacional no solamente se obtiene de la capacidad de producir ingresos que poseen los gravámenes, sino también de las consecuencias que provocan en la actitud de los contribuyentes, lo que equivale a aceptar que son tan importantes para el citado nivel del ingreso nacional tanto las tasas a que se cobran los tributos, como el tipo de éstos. Si se desea ejercer control por medio de impuestos para una política fiscal compensatoria, deben tomarse en cuenta las reacciones que los mismos producen en los causantes, en relación a cambios en los niveles de ingreso y gasto, así como la respuesta que los propios gravámenes proporcionan por medio de los ingresos que producen.

Dadas las situaciones descritas y para que tal control sea más efectivo, debe ser posible tanto política como administrativamente manipular con relativa facilidad los diversos aspectos que constituyen un impuesto como son las tasas, las exenciones, las deducciones y otros y lo que es más, la sustitución de un tipo de tributo por otro sin que en un principio se presenten cambios en los pagos y por consiguiente en los ingresos del fisco para ejercer presión en los aspectos que son importantes para una determinada conducta de los causantes, relacionada con la política compensatoria.

A todos estos cambios y cruzamientos entre gravámenes y entre niveles de gasto e ingreso, las estructuras tributarias responden en forma diferente: un sistema impositivo de los llamados progresivos, con mucho más elevado ingreso obtenido de los tributos al ingreso personal, a las sociedades y a la renta patrimonial, que poseen flexibilidad automática, no solamente se ajustará mejor a los cambios citados, sino que lo hará en una forma más regular, menos oscilante. En ocasiones ha sido mencionado por los tratadistas, que una estructura regresiva puede responder más vigorosamente a cambios en el ingreso cuando los aumentos en éste van a dar a los grupos de bajos ingresos, a expensas de utilidades y dividendos.

Como la productividad tributaria se debe tanto al tipo de gravámenes

como a las tasas, agregándose en forma importante la prevaleciente distribución del ingreso, la situación arriba mencionada es muy difícil que ocurra, pues si la actividad económica se encuentra en auge, el aumento de precios es uno de sus resultados con el consiguiente retraso de sueldos y salarios y el incremento lógico en las ganancias, mientras que a la baja, la desocupación de quien vende su fuerza de trabajo es respuesta suficiente.

Consecuentemente, y para los fines de una política fiscal compensatoria, la problemática de los gravámenes debe tender a resolverse con una estructura tributaria progresiva tratando, en lo posible, de aumentar los impuestos con sensibilidad cíclica, de canalizar la mayor cantidad posible de recursos a las arcas del Estado, de poder manipular con cierta rapidez la tasa y la base de los tributos, así como realizar cambios entre estos últimos, que permitan usar los ingresos gubernamentales de una manera flexible, ágil y con gran sensibilidad a los cambios cíclicos de la actividad económica.

#### *Efectos de la nueva política fiscal*

Los problemas creados por esta nueva política fiscal y lo que de ella se deduce, han sido considerados por Arthur Smithies,<sup>20</sup> quien los proyecta de la manera siguiente:

a) Una política fiscal destinada a mantener pleno empleo de los recursos productivos, en un régimen de libre empresa dejará al Estado a merced de las grandes concentraciones económicas privadas —monopolios—, ya que si este tipo de negocios decide aumentar los precios de sus productos, la desocupación resultante determinará una elevación en los gastos públicos para combatirla que podría provocar inflación, por lo cual el gobierno deberá crear el instrumental que le permita controlar adecuadamente a los monopolios.

b) Si un país llega a una situación de pleno empleo, se deberá poner al aparato gubernamental en situación de emergencia ya que cualquier alteración de la economía en uno u otro sentido, deberá ser atendida de inmediato pues los desajustes deben ser eliminados antes que conduzcan a movimientos amplios, inflacionarios o deflacionarios, contra los cuales la acción de la política fiscal no es tan positiva.

c) El uso de la política fiscal puede perpetuar los desajustes y ocultar la necesidad de reformas económicas (no estructurales); como ejemplo,

<sup>20</sup> *A Survey of Contemporary Economics*, H. S. Ellis, Editor, The Blakiston Co., Philadelphia, 1949.

pueden servir las tendencias al monopolio y la necesidad de combatir las y también el hecho de que una política de obras públicas puede prevenir una baja en los costos de la construcción, condición necesaria para que el sector privado reinicie este capítulo de su actividad.

d) El uso de la política fiscal ha eliminado casi el estudio de otras posibilidades que también pueden jugar un papel en un programa de estabilidad económica, como coadyuvantes; específicamente se ha señalado que debe otorgarse participación adecuada a la política monetaria y a la deuda. Aunque no debe restringirse la actividad de la multicitada política fiscal hasta no conocerse en forma fehaciente las contribuciones que los otros medios pueden ofrecer.

e) Al usarse una política fiscal para obtener niveles elevados de ingreso nacional, se deberá tener sumo cuidado con los efectos que ello cause a la deuda pública, *pues si ésta se incrementa más aprisa que dicho ingreso nacional, la resultante podría ser un cambio de estructura que condujera al socialismo*. Aunque esto fuera cierto, las alternativas posibles, incluyendo desocupación masiva, han probado ser fáciles caminos para las conmociones sociales.

f) El incremento en los gastos del Estado determinó que la política presupuestal se incluyera como parte de la fiscal, y que esta última fuera objetada severamente cuando se apartara del equilibrio anual entre egresos e ingresos, sobre la base de que promueve el despilfarro gubernamental. Por otra parte, alguien ha señalado que si el presupuesto debe igualarse en la depresión, su efecto inmediato será aumentar las tasas tributarias mientras que, por el contrario, este equilibrio en época de auge dará al gobierno ingresos abundantes y lo empujará a la extravagancia; en consecuencia, se arguye que tanto los impuestos como los gastos tienden a ser más elevados en los presupuestos balanceados, de lo que serían con una política fiscal deficitaria en la depresión y superavitaria en la prosperidad.

g) El uso de la política fiscal puede ayudar a obtener un incremento de ingreso y empleo y una más racional distribución de los recursos, pero debe recalarse que estas metas no únicamente pueden alcanzarse por medio de la citada política fiscal.

h) La política fiscal no es revolucionaria en ningún sentido y por el contrario, tiende a soluciones conservadoras y a la defensa del *statu quo* en el sistema económico; su meta primordial es el control de la demanda agregada o total, dejando que la asignación de recursos se realice dentro de normas estrictas de mercado. Esto ha significado que algunos autores señalen que la política fiscal permite que se alcancen objetivos eco-

nómicos con menor control gubernamental, que con cualquier otro tipo de acción del Estado.

Ya fue mencionado que los estadistas hicieron frente a las recurrencias de la depresión de 1929-33 aun antes que los técnicos sociales se dieran por enterados de la gravedad de la situación. En los Estados Unidos, precisamente en el año de 1933 con la inauguración del primer periodo del presidente Roosevelt, la administración se enfrentó al problema de ayudar a los desocupados y de tomar medidas de emergencia proyectando una política pública que al combatir la tremenda baja de las actividades económicas de la nación iniciara una recuperación que se incrementaría hasta alcanzar un sostenido auge; al principio las medidas tomadas fueron inconsistentes puesto que era la primera vez que en la historia de la nación considerada, su gobierno federal empleaba un programa en el que gastos e ingresos fueran usados para eliminar una depresión económica.

En realidad, la *no toma* de conciencia por los economistas de la problemática de la depresión, estaba basada en concepciones que, como dice Kimmel,<sup>21</sup> habían gozado de la aprobación oficial y pública por más de una centuria —al pensamiento heterodoxo se le excluyó totalmente de los centros académicos— y cuya idea central era que el Estado no podía jugar un papel positivo en la economía. El *leit motiv* de todo este proceso se concentraba en el presupuesto equilibrado, al que rindió pleitesía Roosevelt al usar el Decreto Económico de marzo de 1933 para reducir gastos —sueldos y salarios de los empleados gubernamentales— y afirmar que su primer presupuesto estaba a escasos 120 millones de dólares del equilibrio; sin embargo, esto era cierto solamente si se hacía una división entre egresos generales —ordinarios— y *erogaciones de emergencia*, clasificación que fue usada oficialmente hasta julio de 1933 y que dio nacimiento al llamado *presupuesto de emergencia*, conocido también por el nombre del gobernante que lo prohió.

Se ha dicho que Roosevelt recurrió a una especie de truco presupuestal, haciendo que éste fuera dual, con su diferenciación de lo ordinario y los gastos que se realizaban por *emergencia*; en el fondo se trataba de un acto político que tendía a convencer a los norteamericanos de que en ningún momento se entronizaría el presupuesto deficitario como arma económica, sino que se intentaría salir de la profunda atonía de la economía nacional por medio de medidas temporales —gastos extraordinarios—, que una vez eliminada su razón de ser quedarían desechados

<sup>21</sup> L. W. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy (1789-1958)*, The Brookings Institution, Washington, 1959.

sin dejar huella en la actitud gubernamental y su profundo apego al presupuesto equilibrado.

Este tenaz respeto por el balance entre gastos e ingresos era tan pronunciado —sobre todo en el sector empresarial y en los medios académicos— que dio lugar al nacimiento del concepto de *presupuesto cíclicamente equilibrado*, que según Lindholm<sup>22</sup> advino como producto de una *racionalización desesperada* que consistía en que las erogaciones serían superiores a los fondos obtenidos de impuestos en los años en que fuera necesario combatir la depresión —con un aumento de deuda pública—, y que esta deuda sería amortizada con los superávits que se obtuvieran en los años de prosperidad.

Lo anterior se palpa ya —aunque no en forma abierta— en las palabras de Roosevelt que precedieron al presupuesto de 1937, en el que señala que los programas que se habían iniciado en los pasados cuatro años para combatir la depresión habían costado grandes cantidades de dinero y que sus beneficios serían plenos “y se tendrá al mismo tiempo un presupuesto equilibrado, que incluirá también provisión para la reducción de la deuda pública”, lo que implica, desde el punto de vista de la política fiscal, que la administración encabezada por el citado gobernante abandonaba en forma expresa obtener un presupuesto en equilibrio como meta a corto plazo, pues combatir la desocupación se había transformado en el objetivo más importante de la política pública, y ya que esta meta y un presupuesto balanceado eran aparentemente irreconciliables, se debería aceptar el desequilibrio y hacer un uso substancial del crédito público.

Si bien se dejaba de lado la tradición, no se la olvidaba —por lo menos era la idea que se quería vender— y se decía que se haría lo necesario para que el presupuesto equilibrado quedara firmemente establecido como un objetivo a largo plazo. Aparentemente también, los déficits en que incurrió Roosevelt, por lo menos en los primeros años, no fueron deliberados sino más bien el resultado obligado de las políticas que se promovieron para financiar la ayuda y las necesidades de la recuperación económica; tal vez la demostración más palpable de lo anterior se encuentre en el receso de 1937-1938 cuya importancia sirvió de base para que los partidarios del balance entre gastos e ingresos afirmaran con gran regocijo “que las expectativas de que el gasto federal puede hacer una contribución importante a la recuperación, es un poco más que una pía esperanza”, aunque en un estudio realizado con posterior-

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pág. 15.

ridad, E. Cary Brown<sup>23</sup> afirma que la “política fiscal parece haber sido un muy poco exitoso medio para la recuperación en los treinta; no porque no sirviera, sino porque no se la usó”.

El presidente Roosevelt en su discurso al Congreso para la aprobación del presupuesto para el año fiscal que termina el 30 de junio de 1939, señaló que estaba tan preocupado como cualquier banquero, industrial, economista o inversionista, porque el presupuesto se balanceara tan rápidamente como se presentara la oportunidad, pero que los tiempos imponen ciertas prioridades, en particular los necesitados deben recibir atención por medio de los programas de ayuda al trabajador.

Durante este periodo, previo a la Segunda Guerra Mundial, la política fiscal se proyectó sobre dos analogías y como resultado del corto efecto de una de ellas se llegó a la teoría fiscal compensatoria a la que ya se hizo mención y que debe su nacimiento, entre otras cosas, al llamado *multiplicador keynesiano*. La primera analogía se refiere a la similitud entre la depresión de 1929-1933 y una guerra, por lo que respecta a la necesidad de financiamiento deficitario y al uso de ciertos controles directos, tomando en consideración que la profundidad de la crisis significaba una emergencia tan grave como el de un conflicto bélico, aun cuando se trataba de problemas diferentes. La teoría de “cebar la bomba” —*pump priming*—, la otra analogía, estaba basada en que un volumen dado de egresos gubernamentales puede sacar a la economía de los abismos de la depresión y estimularla hacia la recuperación, llegando un momento en que la tendencia al auge se automatiza, sin necesidad de mayores gastos del Estado.

Desde otro punto de vista, los efectos de los gastos públicos en los Estados Unidos, se proyectaron sobre todo en las cuestiones sociales; el programa de seguridad social que beneficiaba a los sectores de más bajos ingresos —los desocupados, los ancianos y otros grupos totalmente desamparados— fue establecido en esta década de los treinta, seguido muy de cerca por una serie de erogaciones destinadas al control de inundaciones y de la erosión, a la construcción de carreteras y otras obras públicas, a la ayuda a la agricultura y a la promoción de la vivienda de interés social, que cualesquiera que fuera su impacto en la concentración de la riqueza y el ingreso y en los monopolios, elevaron directamente el nivel de vida de los grupos de renta media y baja.

A lo anterior habría que agregar que dada la progresividad que se otorgó al sistema tributario norteamericano, los impuestos afectaron más a los de altos ingresos —por lo menos en esta etapa— y la proyección

<sup>23</sup> Citado por L. W. Kimmel, *op. cit.*, pág. 184.

conjunta de gastos e ingresos hizo notoriamente progresiva la actividad fiscal de ese país.

El impacto del esfuerzo bélico que determinó la Segunda Guerra Mundial, dados los antecedentes considerados, fue muy importante desde el punto de vista práctico y de sus efectos en la teoría fiscal, no solamente en Estados Unidos sino en todos los países que intervinieron en la conflagración y aun en las naciones que permanecieron neutrales —relativamente—, ya no sólo por los cambios en las tasas de los gravámenes y en las técnicas para su cobro, tampoco por los cambios en la administración de deuda referida a su monto impresionante y a las fórmulas para promover su adquisición, ni a las transformaciones en las políticas presupuestaria y monetaria, sino porque en pleno conflicto armado se inició la preocupación y los estudios sobre los problemas económicos de la postguerra: “tenemos una responsabilidad para prepararnos para la victoria y para la paz. Asegurémonos de que el Presupuesto, el Plan de Trabajo del Gobierno, sirva para ambos fines”. (Roosevelt, enero de 1944).

#### *Aceptación de la intervención del Estado*

Esta tercera etapa del desarrollo de las teorías y prácticas fiscales tiene como punto de partida la terminación de la Segunda Guerra Mundial que fue causada, entre otros aspectos, por la toma del poder por los nazis que, a su vez, fue producto de la desocupación masiva que asoló a Alemania desde antes de la gran depresión de 1929-1933 y que obligó a los principales países beligerantes, fundamentalmente a los aliados, a aceptar como responsabilidad oficial el luchar contra las fluctuaciones económicas.

Lo anterior se reflejó con toda claridad en los Estados Unidos, donde su Congreso desarrolló un criterio que inclusive fue propuesto en la Ley Murray y en la que se aceptaba la plena responsabilidad congressional para que por medio de la política fiscal se obtuviera el empleo pleno. La Ley Murray no fue aprobada, siéndolo en su lugar el *Acta de Empleo de 1946*, en que se señala que *es responsabilidad del gobierno federal el promover el máximo de ocupación, producción y poder de compra*.

Al finalizar la guerra, se dio reconocimiento a la actitud de los países subdesarrollados que si no cooperaron al esfuerzo bélico en forma directa, sí lo hicieron con su producción de materias primas esenciales y alimentos, que además llegaron a los mercados de los países beligerantes casi sin aumento en los precios; por otra parte, al terminar el conflicto muchas naciones emergieron de él clamando por su independencia y libertad en contra tanto del coloniaje como de otros tipos de dominación

política y económica. Todo ello significó que la erradicación de la pobreza de más de 2/3 de la población mundial se volvió la variable más importante del sistema económico en aquellos países que requerían el desarrollo económico, que además no era una proyección espontánea de dicho sistema y mucho menos cuando este desenvolvimiento debe producirse a una tasa de aceleramiento intensiva; ello dio como consecuencia una razón de ser definitiva a la política fiscal.

La existencia de naciones socialistas, cuyo número se incrementó en la postguerra en forma notable, significó un tercer componente, en el aspecto teórico, de la política fiscal, puesto que la propiedad de los medios de producción reside en el Estado que para manejarlos tiene que *planificar su economía* con el propósito de obtener el mayor provecho posible de los recursos existentes.

#### A) *Empleo pleno*

En su primer aspecto, la política fiscal se desembarazó, en forma significativa, de su más grande peso muerto —el presupuesto equilibrado— y aun de su procreación aparentemente más técnica que fue el llamado presupuesto cíclicamente balanceado, con lo que también, por cierto, se daba un esquinazo a la preocupación por el corto plazo y con él, a la importancia de la política monetaria que, de consiguiente, pasaba a un segundo término, bastante discreto, como arma de la actividad económica gubernamental. Esta eliminación fue expresa en el Presupuesto de Estados Unidos para 1948, puesto que, según Lindholm, el pueblo demostró no estar dispuesto a pagar impuestos para eliminar la deuda pública aceptando, ya sin temor, que en la administración de la deuda residían los buenos o malos efectos de la misma.

Otro problema se presentó cuando al encontrar que la conversión de la producción de la guerra a la de paz requirió menor tiempo del que se proyectó, que la “preferencia por la liquidez” casi no funcionó y que la acumulación de una demanda diferida tanto del sector público como del privado no fue calculada en toda su importancia, las medidas para combatir la baja en la actividad económica no fueron puestas a prueba y toda la problemática de la política fiscal se revisó, ya que según Kimmel<sup>24</sup> fue del todo aparente que la adaptación de una política fiscal a las necesidades de la estabilización después de la guerra, era algo marcadamente diferente a fraguar una serie de medidas y acciones para

<sup>24</sup> *Op. cit.*, pág. 240.

contrarrestar los duros efectos de una depresión, que a pesar de todo implicaba una planeación fiscal simplista.

Al encontrarse con situaciones económicas cambiantes, la política fiscal tenía que hacerse mucho más sofisticada y tomar en cuenta —y depender en gran medida— las predicciones económicas, *especialmente la capacidad de juzgar la dirección e intensidad de las tendencias económicas*. Dentro de este contexto de valoración de la política fiscal como algo a lo que se recurre porque es un mal necesario, el señalamiento de un presidente de Estados Unidos de que la actuación del gobierno —por medio de la política fiscal— en interés de todo el pueblo, debe asumir la responsabilidad última de la salud económica de la nación, ya que no existe otro grupo u organismo que pueda hacerlo, le da a tal actividad toda la importancia que tiene y que merece.

La idea moderna sobre la política fiscal es que ésta debe ser sumamente flexible, basándose obviamente en que una sociedad en los tiempos actuales *desea la experimentación y que busca ajustar sus condiciones a sus cambiantes necesidades, ya que una sociedad libre no entroniza dogmas*. En cuestiones fiscales principalmente, dadas las profundas diferencias de criterios, es necesario eliminar rigideces y tener amplias posibilidades abiertas para toda teoría o doctrina; “una sociedad libre recibe con gran simpatía nuevas ideas, con la esperanza de que ellas puedan probar ser superiores a la doctrina aceptada o en uso. Tal sociedad buscará los elementos útiles de todas las teorías e ideas que puedan ser sugeridas. No otorgará a ninguna el atributo de la inmutabilidad”.<sup>25</sup>

Un autor<sup>26</sup> afirma que la política fiscal como parte de la política económica nacional se ocupa de los ingresos y egresos del gobierno central, de la relación que existe entre los mismos y de sus efectos económicos considerando las funciones que realiza en la actualidad un Estado; desde luego se haría necesario precisar, como lo hace V.L. Urquidi,<sup>27</sup> que en la referencia al gobierno central se toma en cuenta a todos los tipos de entidades gubernamentales —provincias o estados, localidades o municipios—, que se incluye también a las empresas públicas, organismos autónomos, establecimientos nacionales y toda clase de instituciones paraestatales, añadiéndose, por otra parte, el endeudamiento gubernamental interno y externo y la influencia que todas estas activi-

<sup>25</sup> Kimmel, *op. cit.*, pág. 309.

<sup>26</sup> R. S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

<sup>27</sup> V. L. Urquidi, *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*, sobretiro de la Memoria del Colegio Nacional, tomo v, núm. 1, 1962, México, 1963.

dades públicas obviamente tienen sobre el tamaño y la dirección de la inversión y el consumo privados.

Al hacer referencia el tratadista citado a la significación del déficit o superávit presupuestal, afirma que éstos han sido considerados como una arma más de la política de banca central o monetaria, cuando en la realidad, añade Urquidi, sus efectos económicos sobre la balanza de pagos y sobre el gasto y ahorro nacionales son mucho más graves y profundos que la mera actividad monetaria. No deja de ser interesante a este respecto señalar el intento que hace L. Johansen<sup>28</sup> de encontrar una diferencia específica entre política fiscal y política monetaria —diferencia que él encuentra poco clara y muy ambigua— quien dice que la primera determina el desarrollo de la deuda neta del gobierno (inclusive dinero del banco central en manos privadas) mientras que la segunda se avoca a la composición de la susodicha deuda.

### B) *Amplitud de la intervención*

Por lo que se refiere a los varios niveles gubernamentales que pueden localizarse en un país, ya sea que su estructura sea federal o no, la evidencia de la coordinación de los mismos en beneficio de la política fiscal es obvia,<sup>29</sup> pero la mención a la existencia de las grandes metrópolis y de sus graves y casi irresolubles problemas proyectan como ineludible que cualquier intento de estudiar la política pública debe ser considerado a todas las entidades que componen a una nación.

La política económica nacional, según Maxwell,<sup>30</sup> consta de cuatro partes: política fiscal, política monetaria, política de deuda (pública) y controles directos, las cuales han quedado de hecho incluidas en la política fiscal si se atiende a la significación y amplitud que a la misma se le ha dado; por ejemplo, la política de deuda aun en el mejor de los casos fue segregada artificialmente de la fiscal, puesto que se trata de otorgar recursos al Estado para hacer frente a sus egresos o, en otras palabras, de encontrar fuentes de donde canalizar dinero que el gobierno, por muchas y variadas circunstancias, no puede obtener por medio de impuestos a lo que hay que agregar, según Urquidi, un elemento que complica el panorama pero que no por ello es menos parte de la política fiscal, y es el de las operaciones financieras de los organismos y empresas de Estado, cuya importancia en muchos países hace que el endeuda-

<sup>28</sup> L. Johansen, *Public Economics*, North Holland Pub. Co., Amsterdam, 1968.

<sup>29</sup> Véase capítulo I de este libro.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, pág. 15.

nimiento de tales entidades paraestatales sea, en ocasiones, de tan alto nivel como el resto de la deuda gubernamental total.

Este problema de los organismos y empresas públicas y su inclusión en la política fiscal entendida en su sentido amplio, ha dado lugar a notables polémicas, sobre todo por la gran importancia económica que tales instituciones han adquirido, por la indudable amplia gama de las mismas y porque en el fondo se trata de la tan temida intervención directa del Estado en la producción, distribución, comercialización, intermediación financiera y otras actividades que aun incluyen aspectos de comercio exterior en forma directa. Urquidí hace una división de los establecimientos nacionales tomando en consideración, específicamente, si sus ingresos y gastos deben aceptarse en forma bruta o neta:

Sin embargo, en un concepto global de la política fiscal se requiere comprender la totalidad de los ingresos y gastos de la empresa, es decir, su impacto bruto sobre la corriente de ingresos y gastos nacionales, pues aun cuando una institución pueda gozar de considerable autonomía, su política está sujeta en último análisis a las determinaciones que tome su propietario, o sea el Estado, a través de la rama ejecutiva. El efecto económico total de los ingresos y los gastos que el Estado domina, sólo puede medirse si se efectúa una consolidación de todo el sector público al nivel bruto (eliminadas las transferencias entre distintas partes del sector).<sup>31</sup>

Dicha política fiscal —la de amplio espectro— puede tener su proyección más fundamental por medio de las operaciones de las empresas de Estado, como por ejemplo en el caso de transportes y energéticos cuya política de precios se encuentra en manos gubernamentales, quien al decidir puede determinar también un balance neto en favor del gobierno o un subsidio tomado de los ingresos generales del mismo.

Es menos obvio, afirma Urquidí, pero igualmente cierto lo anterior en las entidades paraestatales que actúan en los sectores industrial, comercial, bancario y otros y que compiten con la empresa privada, y la influencia que a través de ellas se puede ejercer en la economía por medio de la política fiscal; en este último caso debe tomarse en cuenta muy especialmente las posibilidades del sector público de señalar precios a sus productos o servicios, en primer término por las tendencias monopólicas existentes en casi todos los países capitalistas, y en segundo lugar por la propia protección que el Estado se otorga —y le da al sector

<sup>31</sup> *Op. cit.*, pág. 75.

privado— al controlar las importaciones, ya sea con medidas restrictivas físicas o con incremento en los aranceles.

Los aspectos arriba señalados hacen más evidente la necesidad de considerar las operaciones generales de las empresas paraestatales, puesto que su impacto a través de su política de precios es cierto e inexorable, como lo es también la influencia que ejercen por medio de los costos en que incurren, ya sea el pago de mano de obra, las adquisiciones de materias primas y materiales, así como las inversiones que realizan.

La llamada *finanza funcional* a través de su más destacado teórico, Abba P. Lerner, al señalar que los impuestos y otros ingresos del Estado no son más que una parte de lo que el gobierno puede gastar si se decide hacerlo, enroló a la banca central como una más de las instituciones que forman parte del aparato de la política fiscal, hecho que, por otra parte, concuerda con la influencia definitiva que en tal organismo ejerce el poder público, que otorga la mayor parte de los recursos y de los instrumentos —valores de la deuda pública como el más importante— entre los cuales deben considerarse los controles sobre la banca comercial y todo lo que ello implica. Ciertas políticas de bajas tasas de interés para diversos tipos de inversiones —que pueden con todo rigor señalarse como subsidios— y los controles cambiarios que existen en muchos países, que en verdad son fácilmente identificables como tributos a la importación o a la exportación, son otras tantas funciones de los bancos centrales, que se coordinan de modo específico con el conjunto de la política fiscal.

Del mismo modo que la banca central, existe un grupo importante de instituciones dedicadas a la intermediación financiera que pertenecen al Estado y cuya acción es cada vez mayor hasta constituirse, en algunas naciones de empresa privada, en un solo bloque que maneja totalmente la oferta monetaria con la llamada banca nacionalizada. El derecho que asiste al gobierno en lo que se refiere a la creación de dinero, casi ya no se discute aun en aquellos países en que existen importantes núcleos de bancos privados, sobre todo por su influencia en el proceso económico por medio de la orientación de los citados recursos dinerarios hacia los canales que el Estado acepta como los más adecuados. También en este caso, si se considera a la política fiscal en su aceptación más amplia, se hace indispensable tomar en cuenta *el origen de los recursos pasivos y el destino de las operaciones activas de la banda oficial*, así como su ingreso neto, para tener una noción más aproximada del impacto total que ejercen en la economía.

Un agregado de la política fiscal, que amplió su campo en forma definitiva, fue la creación de las uniones económicas cuya base inicial

—y principal— de operación está constituida por la armonización fiscal, la cual arroja sobre dicha política la obligación de formular una estructura que comprendería la integración de los sistemas tributarios de varios países, tanto en lo que se refiere al control de su comercio exterior —derechos de importación y de exportación— como a los gravámenes internos.

Aunque se ha estudiado extensamente en el capítulo II de este trabajo lo relativo a la armonización fiscal, se considera que la reiteración en esta última parte de la problemática relativa se hace necesaria para mostrar la amplitud que estas cuestiones pueden asumir y la importancia que las mismas tienen para efectos de la formulación de una política fiscal que englobe los nuevos aspectos determinados por la complejidad de la vida económica actual; sin embargo, solamente se mencionará que la armonización fiscal se proyecta sobre la solución de dos problemas principales estrechamente vinculados entre sí, como son la teoría del comercio internacional y su conexión con la teoría de la tributación y las cuestiones que resultan de la diversidad de formas de integración económica —asociación de libre comercio, unión aduanera, mercado común y otros— y su efecto sobre los problemas impositivos de las economías individuales.

Otra inclusión en la política fiscal que no es ortodoxa ni aceptada generalmente, se refiere a los organismos gubernamentales —existentes en muchos países— que toman en sus manos la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales, con fines específicos de regulación de los mercados de dichas mercancías. Urquidí<sup>32</sup> señala que la entidad reguladora forma parte del sector público puesto que los recursos de que dispone para efectuar las compras —que en muchas ocasiones provienen de créditos de la banca central— son completamente oficiales y que los subsidios que otorga cuando se estabilizan precios a nivel del consumidor con el fin de beneficiar a las grandes concentraciones de población urbana, o los gravámenes que implica cuando los precios de adquisición son menores que los que se obtendrían con la exportación al exterior, están determinando actos de gobierno que de ninguna manera podría ejercer una empresa privada.

Por otra parte, la importancia de las operaciones de estos organismos de comercialización tanto en magnitud como en número de productos controlados —ello depende de la mayor o menor monopolización en el comercio de los bienes y mercancías considerados como de primera necesidad— sobre todo en las naciones subdesarrolladas, hacen que su im-

<sup>32</sup> *Op. cit.*, pág. 77.

pacto en el presupuesto gubernamental y por supuesto en la política pública, sean de incalculable efecto, y obviamente, necesarias de tomarse en cuenta en la política fiscal.

Las entidades de seguridad social que han merecido un capítulo en esta obra y cuyos ingresos, cualquiera que sea su composición, han sido reputados por muchos tratadistas como tributos, desde hace muchos años —por lo menos en Europa— se les considera como parte intrínseca de la economía pública y obviamente, como uno de los componentes de la política fiscal. La importancia cada vez mayor —tanto en forma absoluta como en el caso de los organismos de comercialización o en su complejidad como se presenta en la armonización fiscal— de la seguridad social y de los recursos que controla y administra, han hecho que se le acepte en el mismo plano que a los impuestos y aun que a los gastos públicos, puesto que el número de derechohabientes, los servicios que se les otorgan, las inversiones que se realizan y las proyecciones que posee tanto en materia de salud, de estabilidad de la ocupación y de cooperación con quienes han perdido, por la edad, la eficiencia o la capacidad de trabajo, ponen definitivamente en un primerísimo plano a la susodicha seguridad social.

Pero si lo anterior no fuera suficiente en la dirección apuntada de englobar a la seguridad social dentro de la política fiscal, podría argüirse, primero, que en la Gran Bretaña los servicios sociales que presta el Estado han ampliado a todos los habitantes de esa nación las posibilidades de obtener servicios médicos y medicinas, cuidados hospitalarios y todo lo que esto determina, así como asistencia a ancianos, desvalidos y toda la gama de seres humanos que por una u otra circunstancia se encuentran con desventajas en relación a sus capacidades psicofisiológicas; y segundo, la captación que realizan los institutos de seguridad social se ha convertido en una de las fuentes de financiamiento —no inflacionario— más importantes del sector público.<sup>33</sup>

### C) *El desarrollo económico*

El segundo componente en esta tercera etapa del desenvolvimiento de las teorías y prácticas fiscales, se refiere en forma específica al desarrollo económico y a la influencia que ejerce sobre la política fiscal vista en una amplia dimensión y englobando los aspectos más notables de las operaciones económicas gubernamentales. Para entender lo anterior es nece-

<sup>33</sup> Franco Reviglio, "Social Security: A Means of Savings Mobilization for Economic Development", *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. XIV (1967, Washington, D. C.).

sario admitir que los problemas económicos de los países subdesarrollados constituyen el *leit motiv* de toda la investigación científica dentro de dicha disciplina, y de consiguiente, se transforman también en parte fundamental del estudio de la política fiscal.

Es ya casi una generalización aceptada, que el crecimiento de la producción depende de la existencia de recursos naturales y de la aplicación del esfuerzo del hombre sobre estos bienes, es decir, la conducta humana; esta producción y el consumo resultante pueden ser incrementados o disminuidos por la acción colectiva representada por el Estado. En consecuencia, desde el punto de vista técnico, el estudio del desarrollo considera las relaciones entre producción, ahorro, consumo y operaciones gubernamentales, como factores predominantes.

Entre las actividades normales públicas para promover el desarrollo se encuentran la asignación de recursos y una positiva dirección para la utilización de los mismos, el fomento de los servicios públicos, la formación de organismos económicos adecuados —las empresas de Estado, entre otros—, la modelación y movilización de los grupos humanos, los ajustes en la distribución de la riqueza y del ingreso, una sensata política de industrialización y el mantenimiento de la estabilidad económica con su corolario de controles sobre el empleo, el dinero y las fluctuaciones de la inversión.

La importancia de la política fiscal enmarcada en el hecho contundente de que los países subdesarrollados sólo pueden dejar de serlo mediante la acción coordinada e inteligente de toda una nación, cuya movilización únicamente es lograda por el Estado, puede establecerse señalando que el aspecto más estratégico de todo el arsenal gubernamental, reside en la canalización del excedente económico producido por la sociedad que trata de desenvolverse hacia la inversión productiva, eliminando el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos, la *organización dispendiosa e irracional del aparato productivo existente*, y la existencia de subempleados y desocupados debido a la anarquía de la producción y a la falta de planeación adecuada.

#### D) *Economía planificada*

El tercer elemento de esta nueva proyección de la política fiscal, está dado por los aspectos que se presentan en las economías planificadas donde la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción y el aprovechamiento máximo de los recursos que se obtienen en una sociedad de este tipo por medio de un plan económico, plantean cuestiones de gran interés para la elaboración de una política pública,

o más bien económica general y que obviamente modifican las consideraciones usuales y rutinarias de la susodicha política fiscal.

Al respecto, un autor<sup>34</sup> señala los principios básicos sobre los que descansa la planeación financiera soviética:

- a) La planificación se realiza en *términos físicos*, y la directa asignación de recursos es primaria. Los precios no están “determinados” sino que son “determinados”.
- b) La economía monetaria es, sin embargo, necesaria para el pago de salarios, para la distribución al menudeo, para las relaciones con el sector no estatal —cada vez más reducido— y para el coste de la producción corriente en el sector estatal (la industria del Estado debe “pagar su precio” al producir a los costos planeados).
- c) La acumulación es hecha del ingreso corriente. Esta deberá provenir de los gravámenes, de las utilidades internas de la industria (e incremento en las mismas a través de la reducción de costos), o de gasto inflacionario. No puede obtenerse de ahorros personales, que pueden considerarse de poca monta.
- d) La inversión es financiada por medio del plan. Se realiza a través de subvenciones —que como tales no ameritan devolución— y de los recursos internos de la industria.

Otra cuestión es que en una economía directamente planeada como la soviética, el Estado, al controlar la inversión determina que la importancia del sistema financiero sea secundaria y sus funciones restringidas y subordinadas y que, como ya se señaló, el dinero siga siendo esencial, aunque los precios y los salarios sean determinados por el gobierno y no por las fuerzas del mercado. Al controlar precios, salarios y oferta de bienes y servicios, el plan determina la cantidad de estos últimos que reciben los trabajadores que, además, tiene una relación íntima con el precio y la oferta al menudeo de dichos bienes y servicios.

Davies afirma también que la inflación —que es una deformación casi natural de las economías monetarias— no fue tan dañina para la economía soviética como lo sería en un país subdesarrollado, en el cual los efectos sobre la distribución del ingreso, sobre el ahorro y el monto y la dirección de la inversión resultan impredecibles; las “*utilidades fáciles*” y las *ganancias de los intermediarios pueden muy bien trastornar las esperanzas de una industrialización*. En la economía soviética, sigue diciendo el tratadista,<sup>35</sup> la decisión gubernamental sobre el monto y estruc-

<sup>34</sup> R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge University Press, London, 1958.

<sup>35</sup> Davies, *op. cit.*, pág. 341.

tura de la inversión, concebida en términos físicos, fue la causa última de la inflación, y en lo fundamental consistió en ese doloroso ajuste del ámbito financiero al nuevo nivel de acumulación y dirección de la inversión; desde luego que la inflación presentó inconvenientes y llevó a la ineficiencia y al despilfarro, pero al

empujar al gobierno mucho más lejos y más rápido por el camino de la planificación directa, de lo que se deseaba originalmente, no evitó que se alcanzara el nivel requerido de acumulación por medio de la tributación del gobierno central o la concentración de la inversión en la industria pesada.

### *Política fiscal positiva*

En un estudio anterior<sup>36</sup> se hace mención en su capítulo inicial a una proyección *funcional* que se debe a Musgrave,<sup>37</sup> quien al señalar *tres objetivos* específicos —asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilidad económica—, determina tareas o metas que se traducen en sub-presupuesto para cada uno de dichos *objetivos*, formulaciones que “se conciben como ramas diferentes de la gestión [fiscal], ramas que deben trabajar separadas —aunque interrelacionadamente—, pues sus problemas específicos requieren soluciones distintas, si bien ellas forman parte del presupuesto del sector público”.<sup>38</sup> También se adoptó de Musgrave el enfoque normativo u óptimo de la economía pública, que significa delinear un plan presupuestal para poder llevar a cabo los objetivos señalados en tal presupuesto.

Lo anterior es tomado en cuenta porque en esta obra y más específicamente en esta sección del capítulo sobre política fiscal, se intenta realizar un cambio o transformación en lo que corresponde a las ideas —tal vez a una ideología de la economía pública en el sentido que le da M. Dobb<sup>39</sup>— que sirvan como fundamento de la propia ciencia en un intento de estructurar instituciones, políticas, fines y medios, cuya utilidad se manifieste en forma totalmente objetiva ya sea que se trate de una economía de libre empresa o planificada. El propio Musgrave señala que además de

<sup>36</sup> Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1972.

<sup>37</sup> *Op. cit.*, capítulo 1.

<sup>38</sup> Prólogo de E. Fuentes Quintana al libro de L. Johansen en su versión española (pág. xiv), Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1970.

<sup>39</sup> M. Dobb, *Theories of Value and Distribution*, Cambridge University Press, London, 1973.

la teoría óptima o normativa, existe la que “permite explicar por qué se mantienen las políticas existentes y predecir las políticas que se adoptarán en el futuro”, y que también daría la posibilidad de saber a ciencia cierta “lo que pasa en las capitales del mundo”. Otro autor, Johansen, toma el hilo de esta proyección “dual” de la economía pública y a la multicitada teoría normativa la considera como un enfoque que otorga *autonomía* al sector gubernamental, aunque sin intentar construir una teoría que explique el porqué de las acciones del Estado en diversas coyunturas; se puede ir más lejos y considerar al sector público en otra dirección, tratando de entender las acciones del gobierno en un contexto que estudie la estructura de éste en relación con las fuerzas de poder que la determinan y la presión de las clases sociales y los grupos seccionales, para que se obre en tal o cual sentido.

No se puede decir, sigue señalando Johansen, que uno de estos enfoques conduzca a un proceder erróneo, mientras que el otro lo hace acertadamente, pues en realidad ambos llevan de la mano a la proyección de interesantes campos problemáticos, aunque el óptimo es más fácil de manejar pues “posibilita un análisis relativamente técnico de los problemas dentro de la economía pública”, siendo la segunda fórmula dependiente en grado sumo de la teoría política y sociológica; “no hay duda, sin embargo, que una comprensión del papel del sector público a lo largo de los tiempos, requeriría un análisis del tipo mencionado en el segundo punto de vista”.<sup>40</sup> Esta teoría sociológica de la economía pública al negarle *autonomía* al sector público determina su *dependencia* y considera *positivo* el tratamiento de la actividad gubernamental, puesto que su estudio se subordina al de las fuerzas sociopolíticas que condicionan sus acciones, pero que no se refleja en los tratados de la materia, ya sea que se denominen economía pública o finanzas públicas, puesto que se dirigen a plantear los problemas resultantes de la actividad económica del Estado en un “contexto histórico de una economía capitalista de mercado”.

Si se toma en cuenta que el principio organizativo de la economía de libre empresa o sea el mecanismo de autorregulación de las relaciones de la demanda y de la oferta —llamado también principio del mercado— muestra grietas en su funcionamiento, sobre todo si se le considera a la luz del proceso económico general de un país y se le mide en relación con los resultados que otorga a la comunidad, se determina que su aplicación no es posible, es indeseable o exige acción rectificadora, obligando a recurrir al otro principio que constituye la llamada economía mixta y que es el mecanismo del presupuesto por medio del cual se ejercen las

<sup>40</sup> Johansen, *op. cit.*, pág. 7.

acciones complementarias y correctivas que los resquicios o defectos del libre juego de la oferta y la demanda presentan.

Johansen considera que las cuatro metas clásicas de la actividad económica gubernamental, la estabilidad (a alto nivel) del empleo, la distribución (equitativa) del ingreso nacional, la utilización (eficaz) de los recursos y una tasa (elevada) de desarrollo económico, constituyen una gama de objetivos que “plantean exigencias muy duras que la economía capitalista de mercado no está en condiciones de atender”, por lo que se hace necesario recurrir a la economía pública y más específicamente a la política fiscal para que, previa una evaluación de las limitaciones de la economía de libre empresa, utilice el instrumental que posee el Estado para el logro de los objetivos señalados, que seguramente no podrán ser alcanzados sin una decidida intervención gubernamental.

La afirmación sobre la obligada acción del principio o mecanismo del presupuesto para la obtención de metas que son indispensables en una sociedad moderna proviene de Keynes en su libro *Teoría general*, pues al demostrar que son inherentes al sistema capitalista una acentuada tendencia al estancamiento, la inestabilidad y la subutilización permanente de los recursos humanos y materiales, y al reconocer expresamente que los factores hasta entonces considerados exógenos, como la acción gubernamental, la concentración de la riqueza y del ingreso, la estructura de la sociedad, entre otros, no lo eran, otorgó a la economía pública toda su importancia y a la política fiscal el amplio campo de actividades que poco a poco se le ha ido reconociendo.

En relación con la economía pública y la política fiscal, la contribución keynesiana puede presentarse bajo los siguientes aspectos: *a*) necesidad de estudiar la economía pública como un todo y dirigirla a conocer en forma completa los efectos que la actividad económica del Estado produce en una nación; *b*) tomar en cuenta que el pleno empleo —en realidad el uso más amplio posible de los recursos productivos existentes— es el objetivo indisputable de las políticas económicas, cualquiera que sea el sistema económico o la estructura de poder (gobierno); *c*) la intervención del Estado no sólo debe defenderse en función de los requerimientos de una economía mixta —enlace de los mecanismos de mercado y de presupuesto—, sino como algo inexorable que justifica plenamente su presencia en todos los hechos y actos de un país; *d*) la economía pública moderna se comprende mejor por medio de las formulaciones de la política fiscal como la consideró Keynes, quien dio un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas gubernamentales.

Maxwell, al hablar sobre política fiscal<sup>41</sup> afirma de ésta que “es uno de una cuarteta de medios o dispositivos usados para controlar el sistema económico”, siendo los otros la política monetaria, la administración de deuda (pública) y los controles directos, constituyendo todos ellos la parte fundamental de la política económica del Estado. Sin profundizar en esta división es fácil observar que la deuda pública y la política que de la misma se determina, son parte intrínseca del manejo de recursos que realiza el gobierno y que la susodicha deuda no es más que un medio, un poco diferente a los impuestos, que se utiliza para obtener ingresos. Con respecto a la política monetaria, su conservación como un capítulo independiente obedece más bien a razones institucionales y didácticas —y tal vez a cuestiones de prestigio— pues la incrustación de la banca central en el proceso fiscal, la intervención cada vez más amplia del Estado en los otros tipos de instituciones bancarias, la importancia en aumento que en el flujo monetario tienen los superávit y déficit presupuestales y obviamente la tendencia a interconectar la política presupuestal con la planificación, han determinado que la proyección autónoma de la política monetaria como tal, no se justifique; por lo que respecta a los controles directos, la existencia de las empresas de Estado y aun la elevación a la categoría de tales de las *comisiones reguladoras* y su integración dentro del cuadro de la política pública, parecen ser factores determinantes que exigen para la mejor operación de la economía el engranaje de los citados controles directos dentro de la política fiscal.

Cabe también considerar que contra esta proyección ampliada de la política fiscal, existen resabios y objeciones que nada tienen que ver con el problema en sí, sino que el antagonismo es a las implicaciones que tal proyección determina: la integración de la política monetaria a la política fiscal, o mejor dicho a la política pública que es su heredera presenta la posibilidad de una mayor intervención estatal en este campo que se puede hacer extensivo a los llamados controles directos que son reputados por muchos como las armas más poderosas del arsenal económico gubernamental, “pero en condiciones de paz y en un gobierno democrático... son inapropiados”, afirmación que va contra la realidad, puesto que el uso de los citados “controles directos” en época de paz y por gobiernos democráticos, demuestran su aceptación y popularidad.

Podría agregarse a lo anterior que la repugnancia hacia la planificación, que se muestra en los países de mercado, se hace extensiva a esta integración del sector público y a la creación de una política pública que

<sup>41</sup> Maxwell, *op. cit.*, pág. 15.

lógicamente engloba una dirección racional de sus actividades y el ejercicio de una decisiva influencia en el sector privado de la economía.

### *La política pública*

Si se analiza la evolución histórica del concepto, se puede discernir que la actividad del Estado se encuadraba dentro de la *política financiera*, que se podía definir como la técnica gubernamental usada para mantener los gastos dentro de un estricto equilibrio con los ingresos y manejar tanto el sistema en sí como cualquier desnivel en el mismo, por medio de la política monetaria; al estallarle a la economía capitalista la depresión de 1929-1933 y hacer a un lado por inservible el equilibrio presupuestal y la política financiera, se iniciaron actividades gubernamentales que nada tenían que ver con las formas anteriores de hacer frente a los problemas económicos, acuñando Keynes el término de *política fiscal* para explicar tales actividades; evidentemente éstas seguían refiriéndose, desde el punto de vista teórico, a la importancia que tenían los ingresos y gastos del Estado —incluyendo en ambos, las cuestiones de la deuda pública— y su influencia en el proceso general de la economía de un país, y aunque aceptaba la intervención del gobierno, la limitaba a aquellos casos en que el sector privado se mostraba incapaz de solventar las situaciones que se presentaban.

Al eliminar a la *política fiscal pasiva* y hacer de la intervención gubernamental un acto deliberado, se llegó a la *política fiscal activa* que, aunque seguía considerando como primordiales las cuestiones financieras, al ampliar su campo en las cuestiones económicas nacionales intentaba que el sector privado siguiera un curso de acción que le parecía más apropiado, o en otras palabras, que el Estado trataba de obtener fines económicos que previamente había determinado.

Los cuatro objetivos aceptados y citados aquí en variadas ocasiones y su consecución, orillaron a un nivel mayor de intervención estatal y llevaron a primer plano aspectos técnicos y del quehacer de la propia ciencia económica, que en forma natural amplió la penetración de la acción del Estado hasta abarcar, en un país de economía de mercado, una gran gama de actividades económicas pasando de la política fiscal activa al nivel superior de la *política pública*. La importancia de ésta depende, en todo caso, de la cooperación que otorgue el sector privado para la obtención de los multitudinarios objetivos a los que aparentemente se ha llegado por decisiones tomadas por la comunidad que se manifiestan en los sistemas políticos y administrativos.

Evidentemente que la *política pública* no daría respuesta adecuada a la problemática económica que se presenta en los países socialistas o de economía planificada, en donde la no existencia de otro sector —el privado— y la toma de decisiones a un nivel general, requeriría una proyección más amplia y acabada de la actividad económica del Estado; se ha considerado que tal situación sería englobada en toda su magnitud denominando *política económica* al trabajo de la economía que se realiza en naciones con la estructura descrita.

Si bien la diferencia entre *política pública* y *política económica* se refiere a la intensidad —y profundidad— de la actividad económica del Estado, no deja de ser un cambio de fondo mucho más importante que el que se produjo en el paso de política fiscal a política pública, pues implica una transformación de la estructura económica y una remodelación del proceso científico que le sirve de base. Dentro de este mismo orden de ideas se ha dicho que “la política económica estudia las formas y efectos de la intervención del Estado con objeto de conseguir determinados fines”,<sup>42</sup> señalándose que tales fines son previamente precisados siguiendo la *teoría normativa* de la economía pública y no considerando a ésta como una ciencia positiva y dependiente de los procesos socio-políticos que se manifiestan en una sociedad determinada; consecuentemente, la distinción propuesta de *política pública* para la intervención del Estado en una economía capitalista moderna y de *política económica* para el más amplio campo de una economía planificada, se ajusta más a las leyes de una ciencia social como es la económica, cuya esencia es su mutabilidad, cambio o transformación.

Queda por resolver una cuestión de semántica económica, pues todos los autores y tratadistas contemporáneos hablan de política fiscal —en el sentido que le da V.L. Urquidí<sup>43</sup>— y de la política económica, como la define F.J. Herschel:<sup>44</sup> “intervención deliberada del gobierno en la economía, para alcanzar sus objetivos”, que en forma indudable son casi similares, pues ambos se refieren al *gobierno* y en seguida a los *instrumentos* que usa dicho organismo para alcanzar los *objetivos* que se señaló. Alguna distinción puede encontrarse —aunque no en los autores señalados— con respecto a los instrumentos a usarse, puesto que deben respetar —en mayor o menor escala— el tipo de intervención gubernamental que desea o propugna una sociedad de libre empresa, aunque como afirma Urquidí, la política fiscal —y con mayor razón la política económica— “será tan significativa e importante” en cualquier caso,

<sup>42</sup> *Diccionario de economía política*, Ediciones Castilla, Madrid, 1962.

<sup>43</sup> Urquidí, *op. cit.*, págs. 71 y sigs.

<sup>44</sup> F. J. Herschel, *Política económica*, Siglo XXI Editores, México, 1973.

pues “pesa sobre ella la responsabilidad de orientar las múltiples decisiones privadas de inversión y consumo, de manera que queden encuadradas en los objetivos de desarrollo económico nacional”.

Siguiendo a Herschel, éste realiza una clasificación de los *objetivos* en generales y concretos por una parte, y a *corto y largo plazo* por la otra, asociándose esta última división con las políticas para combatir la inflación y la desocupación —la estabilidad económica— en los países industriales, mientras que en las naciones subdesarrolladas la atenuación de la desocupación y el subempleo, de la inflación y de los demás graves problemas que produce su pobreza, y que les viene de procesos históricos muy específicos.

En realidad la intervención del Estado constituye un solo proceso y encontrarle divisiones o diferenciaciones resulta en el mejor de los casos un trabajo poco útil; lo que importaría medir es su profundidad o sus alcances, que en última instancia y en una sociedad civilizada y dinámica, las limitaciones estarán dadas por la capacidad que la propia comunidad posea para resolver los problemas que se encuentran implícitos en la elevación de los niveles de vida de las grandes masas de la población y en el desarrollo económico.

Con respecto a la problemática de la política pública y en relación al capítulo sobre política fiscal y aun a todos los aspectos de la estructura de la economía pública, de la que trata esta obra, puede servir de referencia lo que afirma el economista norteamericano R.A. Musgrave:

La conducta inteligente y civilizada del gobierno y la delineación de sus responsabilidades, constituyen el corazón de la democracia. Ciertamente la conducta del gobierno es un testimonio de ética social y de vida civilizada. La gestión inteligente del gobierno requiere la comprensión de las relaciones económicas y el economista, al ayudar a esta comprensión, puede tener la esperanza de contribuir a una sociedad mejor.

## BIBLIOGRAFIA

### *Capítulo V*

- James A. Maxwell, *Fiscal Policy*, H. Holt and Co., New York, 1955.  
 R. W. Lindholm, *Introduction to Fiscal Policy*, Pitman Pub. Co., New York, 1948.  
 A. Peacock and G. K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, G. Allen and Unwin Ltd., London, 1971.

- R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance (A Study in Public Economy)*, Mc-Graw-Hill Book Co., New York, 1959.
- L. H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy (1789-1958)*, The Brookings Institution, Washington, 1959.
- H. S. Ellis, editor, *A Survey of Contemporary Economics*, The Blakiston Co., Philadelphia, 1949.
- L. Johansen, *Public Economics*, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1968 (*Economía pública*, editorial Vicens-Vives, Prólogo de E. Fuentes Quintana, Barcelona, 1970).
- Benjamín Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972.
- Benjamín Retchkiman, *Apuntes sobre finanzas públicas*, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1958.
- Benjamín Retchkiman, "Política Fiscal para el Desarrollo", varios autores, *Los Problemas Nacionales*, UNAM, México, 1971.
- K. E. Poole, *Public Finance and Economic Welfare*, Rinehart and Co., New York, 1956.
- R. S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. v, The Macmillan Co., and The Free Press, USA, 1968, *Fiscal Policy*. Overview, Helbert Stein.
- Diccionario de economía política*, Ediciones Castilla, Madrid, 1962.
- V. L. Urquidi, *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*, sobretiro de la Memoria del Colegio Nacional, tomo v, núm. 1, 1962, México, 1963.
- R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge University Press, London, 1958.
- Rolph and Break, *Public Finance*, The Ronald Press Co., New York, 1961.
- The New Economics* ("Keynes' Influence on Theory and Public Policy"). Edited by S. E. Harris, A. A. Knopf, New York, 1948.
- F. J. Herschel, *Política económica*, Siglo XXI Editores, México, 1973.

## INDICE

Presentación . . . . .	5
Introducción . . . . .	9

### Capítulo I

#### FEDERALISMO FISCAL

I. Generalidades . . . . .	19
II. Aspectos políticos del federalismo . . . . .	20
A. Cuestiones políticas generales. . . . .	20
1) Realidad política en que actúan ciertos estados federales . . . . .	22
2) La confederación como federalismo cooperativo .	24
3) Monarquías multinacionales . . . . .	26
4) Uniones legislativas . . . . .	27
5) Imperios con autonomías regionales . . . . .	28
6) Sistemas unitarios descentralizados . . . . .	28
7) Federalismos modernos . . . . .	28
8) Relaciones políticas intergubernamentales . .	30
9) ¿Existe una "situación federal"? . . . . .	30
III. Historia del federalismo . . . . .	31
IV. Organización política . . . . .	35
A. Características esenciales . . . . .	36
a) Constitución escrita. . . . .	36
b) División territorial . . . . .	37
c) La no centralización . . . . .	38
d) Suprema Corte de Justicia . . . . .	39
B. Elementos importantes para delimitar el federalismo	39
1) Enmiendas a la constitución . . . . .	40
2) Permanencia de límites de los estados miembros	40
3) Igualdad entre las partes constitutivas . . .	40
4) Diversificación de leyes constitutivas . . . .	41

5) Partidos políticos . . . . .	51
6) Mantenimiento de la no centralización . . . . .	42
7) Representación en los organismos políticos . . . . .	42
C. Elementos secundarios . . . . .	43
8) Líneas directas de comunicación entre el pueblo y los tres niveles gubernamentales . . . . .	43
9) Sentimiento preciso de nacionalidad . . . . .	43
10) Imperativo geográfico . . . . .	44
11) Instituciones gubernamentales independientes . . . . .	44
12) Relación federación-estados . . . . .	45
13) Ambigüedad . . . . .	45
14) Capacitación personal y costos . . . . .	45
V. Aspectos económicos generales . . . . .	46
A. Las cuatro cuestiones fundamentales . . . . .	51
a) Asignación de recursos . . . . .	51
b) Distribución del ingreso . . . . .	56
c) Estabilidad económica . . . . .	67
d) Desarrollo económico . . . . .	71
B. Aspectos fiscales (acomodamiento fiscal) . . . . .	78
a) Tendencia general . . . . .	80
b) Acomodamiento del ingreso . . . . .	81
1) Impuestos suplementarios . . . . .	82
2) Impuestos compartidos . . . . .	83
3) Plan Pechman-Heller . . . . .	84
4) Sistema de deducciones . . . . .	86
5) Crédito tributario . . . . .	86
c) Acomodamiento del gasto . . . . .	87
1) Cuestiones generales . . . . .	88
2) Clasificación . . . . .	90
3) Niveles del gobierno otorgante y del recipiente . . . . .	95
C. Gobiernos locales, municipales o comunales . . . . .	98
a) Ingresos locales o municipales . . . . .	101
b) Cuestiones locales administrativas . . . . .	102
D. Apología del federalismo . . . . .	103
Bibliografía . . . . .	104

## Capítulo II

## ARMONIZACION FISCAL

Federalismo y armonización fiscales . . . . .	107
A. Cuestiones generales . . . . .	107
B. Maximización del desarrollo . . . . .	110
Economía pública y comercio internacional . . . . .	112
Integración general . . . . .	114
A. Integración global . . . . .	115
B. Integración regional . . . . .	115
Integración económica . . . . .	119
a) Delimitación . . . . .	119
b) Sistema preferencial de tarifas o aranceles . . . . .	121
c) Unión económica simple . . . . .	121
d) Zona o asociación de libre comercio . . . . .	122
e) Unión aduanera . . . . .	122
f) Mercado común . . . . .	123
g) Unión económica e integración económica . . . . .	123
h) Unión tributaria . . . . .	125
Armonización fiscal . . . . .	127
a) Comunidad Económica Europea . . . . .	131
b) Asociación Europea de Libre Comercio . . . . .	132
c) Comecon . . . . .	133
d) Otras uniones . . . . .	133
Tributación indirecta y armonización . . . . .	134
Tributación directa y armonización . . . . .	144
A. Cuestiones generales . . . . .	144
B. Aspectos económicos . . . . .	146
a) Asignación de recursos . . . . .	147
b) Equidad . . . . .	148
c) Estabilidad . . . . .	150
d) Crecimiento . . . . .	151
e) Conclusión . . . . .	151

Política presupuestal y otras regulaciones . . . . .	152
A. Aspectos generales . . . . .	152
B. Técnica presupuestal . . . . .	153
a) Aprobación y supervisión del presupuesto . . . . .	154
b) Procuración de fondos . . . . .	154
c) Apertura de fuentes de financiamiento . . . . .	155
d) Empleo de recursos . . . . .	155
e) Obtención de fondos para la CEAC . . . . .	156
f) El Euratom . . . . .	158
g) Conclusiones . . . . .	158
El gasto público y la armonización . . . . .	159
Seguridad Social y armonización . . . . .	169
Políticas regionales y armonización . . . . .	171
Estabilidad económica y armonización . . . . .	176
La Comunidad Económica Europea . . . . .	178
La Asociación Europea de Libre Comercio . . . . .	183
El Consejo Económico de Asistencia Mutua (COMECON) . . . . .	189
La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio . . . . .	198
El Mercado Común Centroamericano . . . . .	205
El Mercado Común del Este Africano . . . . .	212
Bibliografía . . . . .	220

### Capítulo III

#### ECONOMIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Consideraciones generales . . . . .	223
Delimitación . . . . .	226
Historia . . . . .	232
Aspectos fundamentales de la Seguridad Social . . . . .	238
Seguridad Social y otros aspectos de cooperación gubernamental . . . . .	246
Consideraciones sobre los beneficios . . . . .	252
El Seguro Social . . . . .	256
Principales divisiones (riesgos) del Seguro Social . . . . .	262
Pagos a la Seguridad Social . . . . .	267
Incidencia de los pagos a la Seguridad Social . . . . .	269
Los incentivos y el Seguro Social . . . . .	271
Seguro Social y fondo de reserva . . . . .	272
Seguridad Social y distribución del ingreso . . . . .	273
Seguridad Social y estabilidad económica . . . . .	275

ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA 409

Seguridad Social y subdesarrollo . . . . .	277
Perspectivas de la Seguridad Social . . . . .	284
Bibliografía . . . . .	290

Capítulo IV

ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Generalidades . . . . .	295
Clasificaciones . . . . .	300
Principios fundamentales . . . . .	304
A. Libertad en la administración . . . . .	304
B. Desinterés . . . . .	306
C. Relaciones de trabajo . . . . .	310
D. Sistema financiero independiente . . . . .	314
a) Compensación . . . . .	315
b) Depreciación y obsolescencia . . . . .	316
c) Política de precios . . . . .	318
d) Procuración de capital . . . . .	330
e) Amortización de deuda . . . . .	332
E. Los Consejos de Administración . . . . .	333
F. Organización de la empresa pública . . . . .	340
1. Departamento gubernamental . . . . .	340
2. Autoridad local . . . . .	342
3. Comisión reguladora . . . . .	342
4. Contrato de operación . . . . .	344
5. Sociedad o empresa mixta o de participación estatal . . . . .	346
6. Empresas de Estado (por acciones) . . . . .	347
7. La empresa o corporación pública . . . . .	349
Bibliografía . . . . .	352

Capítulo V

POLITICA FISCAL (PUBLICA)

Introducción . . . . .	355
Historia . . . . .	358
Expansión de las actividades del Estado . . . . .	361
La teoría fiscal clásica . . . . .	364

La nueva teoría fiscal . . . . .	370
Técnicas de la política fiscal . . . . .	375
Efectos de la nueva política fiscal . . . . .	382
Aceptación de la intervención del Estado . . . . .	387
Política fiscal positiva . . . . .	397
La política pública . . . . .	401
Bibliografía . . . . .	403

Siendo Director General de Publicaciones Jorge Gurría Lacroix, se terminó la impresión de *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*, el día 8 de septiembre de 1975, en los talleres de la Editorial Libros de México, S. A. Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Se tiraron 4,000 ejemplares.

## textos universitarios

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

Esta obra, que se ofrece a los estudiosos de la economía y en especial de las finanzas públicas, es uno más de los trabajos sobre este creciente complejo campo de la ciencia económica del maestro Benjamín Retchkiman Kirk y que está respaldado por largas horas de investigación y por más de dos décadas de docencia en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM.

En este estudio se incluyen campos importantes de la acción económica del Estado, tales como los aspectos sumamente complejos que determina en lo fiscal la existencia de Estados Federales; las relaciones económicas de los países y las funciones que la nación o conjunto de naciones, por medio de los organismos de integración, asumen al respecto, en la medida que se acelera la competencia internacional; la creciente responsabilidad del Estado en materia de seguridad social; las funciones y objetivos de las empresas estatales o paraestatales que, por lo general, manejan sectores básicos de las economías de cada país, y finalmente se aborda la lenta pero inexorable transformación de la política fiscal, en una política mucho más compleja y variada que da lugar a lo que el maestro Retchkiman denomina política económica pública.

Es importante señalar que este trabajo puede considerarse como una segunda parte de la obra *Introducción al estudio de la economía pública*, también publicada en Textos Universitarios por la UNAM.

BENJAMIN  
RETCH-  
KIMAN K.

ASPECTOS  
ESTRUCTURALES  
DE LA ECONOMIA  
PUBLICA

BIBLIOTECA "MTR. JESUS SILVA HERAZO"

HJ803 R47



16090