

Dr. Eduardo Riofrío Villagómez

Profesor de Ciencia Financiera

EVOLUCION EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA PRESUPUESTARIA



**ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL**

EVOLUCION EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA PRESUPUESTARIA

En esta charla me propongo tratar de la notable evolución que en la teoría y en la práctica de los presupuestos estatales se ha producido en el tiempo, desde el clásico presupuesto patrimonial del Medio Evo hasta la moderna y discutida teoría de la Hacienda Funcional, con sus presupuestos de Operación y Capital, que han venido a sustituir a los Ordinarios y Extraordinarios, que todavía se estilan en la generalidad de los países.

Como es natural, la evolución ha corrido parejas con el concepto del Estado, de la Soberanía, del Servicio Público y la evolución de la riqueza y de las ideas acerca de la justicia social; pero no me detendré en el análisis de estos factores determinantes de las teorías económicas y financieras, pues fuera preciso para ello mucho tiempo y muchas cuartillas, ni me remontaré a los presupuestos de los Estados primitivos, bastando para mi objeto partir de la organización feudal y del Estado Patrimonial por el siglo XVI.

Cuando no se había realizado todavía la unidad de los grandes países europeos, el Rey no era sino un gran señor, casi siempre más grande y poderoso que el más potente de los señores feudales, vasallos en el nombre, pero rivales poderosos y temibles en la realidad, como lo demuestran las enconadas y azarosas luchas de Luis XI y Carlos el Temerario.

La riqueza era, entonces, predominantemente inmueble, y el millonario, como diríamos ahora, era el gran pro-

pietario de tierras y feudos, sin que apareciera la riqueza mueble, que tanta revolución debía traer en las ideas económicas y en las financieras, así como en la fisonomía de los impuestos.

Entonces no existía un Presupuesto según la concepción moderna, ni se había llegado a una distinción entre los servicios públicos y las necesidades particulares de la corona o del príncipe o señor feudal. No existía tampoco el Tesoro Nacional sino una confusión que ahora nos parece imposible entre las necesidades particulares del monarca y las públicas del Estado, consiguientemente, entre los gastos privados y los públicos y entre los ingresos correlativos, cupiendo a los impuestos una débil representación.

El dominio privado del Estado, confundido con el de la Corona, acrecentado con las conquistas y confiscaciones, disminuido con los donativos a los grandes servidores feudales, era considerable, y fuente principal de los ingresos del Monarca y de la Nación. El Rey subvenía a sus necesidades y a las públicas tomando de ese fondo común, indistintamente, y a menudo los gastos públicos demandaban una parte de los ingresos privados del Monarca. El Presupuesto, si cabe así decirlo, era la totalidad de los ingresos y de los gastos del Rey.

La organización financiera era esencialmente feudal. La fuente de los ingresos era, por ende, patrimonial, secundada por las regalías y algún impuesto y el Monarca no acudía, sino muy excepcionalmente, en demanda de contribuciones, que en un principio eran benevolencias y donativos; en una segunda fase, concesiones, de ahí los términos de "precarium" y "bede" que caracteriza esta actitud de humilde demanda de apoyo financiero al pueblo; viniendo en una tercera las ayudas, "adjuntorium" "aid" "aide, stewar", que se demandan y se obtienen de los pueblos.

Ya desde la época de los Carolingios y los Merovingios, el dominio patrimonial no fué suficiente para subvenir a las necesidades del Monarca y de la Nación, y fué preciso recurrir a una serie de prestaciones que se conocían con el nombre de "regalías", denominación que todavía se mantiene

para ciertos derechos patrimoniales mineros y para los derechos que motivan los trabajos y actividades intelectuales, a pesar de que tal denominación resulta arcaica y no cuadra bien con el concepto medioeval de la regalía, en función del poder público.

Las regalías eran financieras y políticas, correspondiendo a las primeras los derechos del señor feudal, como tal, que nacen del contrato feudal, y las prestaciones y contribuciones que el Príncipe puede imponer por su carácter de soberano, independientemente de la organización feudal.

Entre las últimas se pueden citar la guardia de Obispados vacantes, la confiscación de bienes, las multas, derechos sobre los tesoros que se encuentran en el dominio real, tasas sobre la venta de vinos, de pescados, acuñación de moneda, propiedad de minas, especialmente de oro y plata. Estas regalías darán lugar, andando el tiempo, unas a derechos patrimoniales modernos, como las que impropiamente se llaman regalías mineras; otras a tasas, como las de acuñación de moneda; otras, finalmente, a impuestos, como los que recaen sobre la venta o consumo de productos.

Entre los derechos feudales citaremos las **ayudas, militares y pecuniarias**, o sean los servicios que se denominaban de **hombres libres**. Más tarde los vasallos lograron que se les reconociese el derecho de fijar el monto de los derechos que debían pagar y la célebre Carta de los Barones ingleses a Juan Sin Tierra consigna ese derecho.

Rescates, o multas por herencia, donación o venta de los feudos, antecedentes no lejanos, pues en Roma ya funcionaba el Impuesto de Sucesiones, de los modernos tributos a las herencias o a las transacciones a título oneroso, como nuestro impuesto de Alcabala; **derechos de matrimonio**, y toda una serie de prestaciones y servicios, en especie o personales, detallados y valorados con minuciosidad sorprendente.

Con el tiempo estas ayudas y servicios se rescataron con tasas fijas pecuniarias y se transformaron en contribu-

ciones permanentes, marcándose, entonces, la transición de las finanzas feudales a las modernas.

En una segunda época, cuando el monarca ya es el Jefe del Estado, la encarnación del Estado mismo, asistimos a una lucha con los parlamentos para obtener que el pueblo consienta pagar contribuciones, por parte del Rey, y para conquistar el derecho a votarlos, por parte de los Parlamentos. La historia de este derecho sigue la evolución del concepto de Soberanía. El derecho de votar los tributos fué, durante todo el tiempo de la Edad Media, algo confuso y embrionario. Los diversos cuerpos representativos del Pueblo lo reivindicaban, pero los Soberanos procuraban eludirlo. En Inglaterra, donde las tradiciones han tenido siempre mayor fuerza, se mantuvo el principio de la aceptación y votación por parte del Pueblo, en ese período culminante de la Monarquía Absoluta; pero en Francia, donde el concepto del derecho divino de los Reyes fué cobrando cada vez mayor fuerza, desapareció desde el siglo XVI y los Estados Generales dejaron de ser convocados desde 1614.

Pero también en este período, si bien las fuentes de ingresos no provienen principalmente del dominio privado, el Tesoro es una mezcla de ingresos de carácter público y de carácter privado, no se diferencian bien los ingresos del Estado y los del Monarca y los gastos son indistintamente del Rey y de la Nación, decidiendo sobre su oportunidad y conveniencia el Monarca, como si se tratara de su hacienda particular.

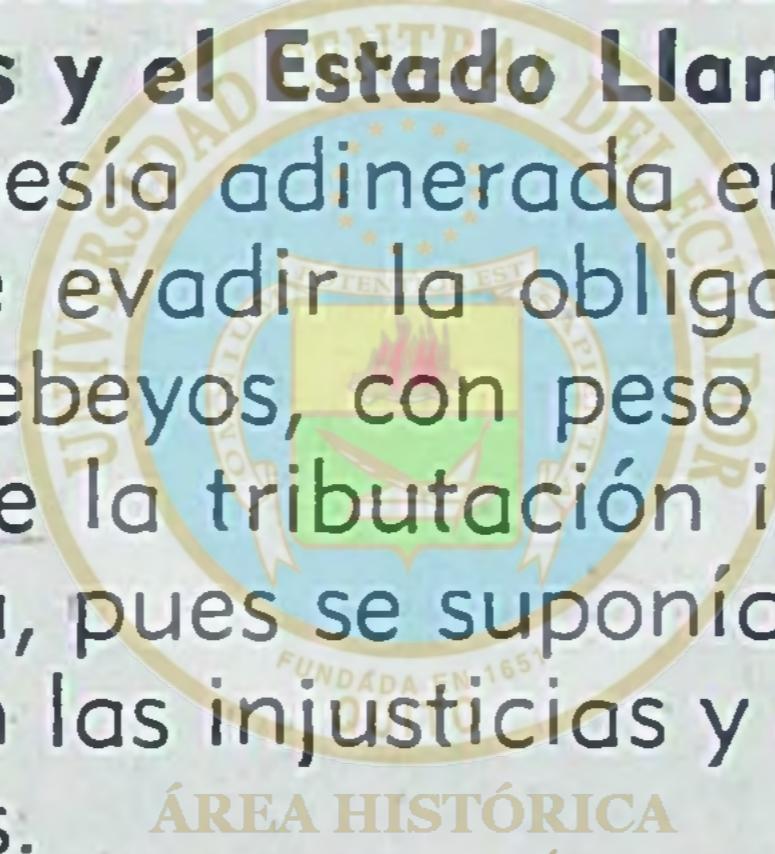
Pero mientras se mantiene esta confusión hasta fines del antiguo régimen, las ideas de los economistas ponen algún orden en la administración financiera, aparecen ya los Ministros de Hacienda, y algunos de célebre memoria como Law y especialmente Necker, y el recurso más decidido a las contribuciones imprime su fisonomía a los Presupuestos, que existen así no se hubiera elaborado una teoría orgánica de los mismos, a aun cuando subsista la confusión entre los gastos públicos y los privados del Rey.

Los impuestos son ya muy apreciables y se acepta alguna idea de equidad y generalidad en la tributación, aún

cuando se está muy lejos de concebir estos dos grandes principios que enunciara Adam Smith, de la **Generalidad** y de la **Uniformidad**, como se los considera y aplica en la actualidad, siendo su aplicación más bien por clases que individualmente, mientras los rezagos de las concepciones feudales impiden que en la práctica se cumpla esa equidad que empieza a aceptarse, en principio.

El señor, el noble rehuían el pago de impuestos, no tanto por el agravio económico que suponen sino por un concepto de dignidad y señorío, porque seguían pensando que pagar impuesto es cosa de plebeyos y no de señores, y que sus obligaciones seguían siendo más bien personales que pecuniarias.

Esta mentalidad feudal se halla consignada en el viejo principio de que la **Nobleza sirve al Estado con su Espada, el Clero con las oraciones y el Estado Llano con su bolsa**. Sólo que, a su vez, la burguesía adinerada encontraba con su influencia la manera de evadir la obligación tributaria, que así recaía sobre los plebeyos, con peso propio y ajeno. De ahí el gran prestigio de la tributación indirecta, a partir de la Revolución Francesa, pues se suponía que con los tributos indirectos se suprimían las injusticias y desigualdades de las contribuciones directas.



ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Hipólito Taine tiene una descripción muy elocuente de la situación tributaria en el antiguo régimen y el cuento o fábula del hombre de los 40 escudos de Voltaire es una elocuente crítica de la triste situación de los campesinos.

A principios del siglo XIX se modifican ya notablemente las concepciones económicas y financieras, por ende las presupuestarias, gracias también a la evolución económica de las naciones. Se produce la gran revolución industrial por la aparición y apogeo de la máquina; en el orden social surge preponderante la clase media; y es también el triunfo del racionalismo y del liberalismo y la Escuela Liberal sienta en el orden económico los fundamentos de la doctrina que por tanto tiempo ha de predominar en la ciencia y en la política.

La idea básica es la de un orden natural y providencial que debe respetar el hombre, adaptándose a él, a fin de lograr el mayor grado de felicidad. Este orden se funda en la propiedad privada y la libre competencia y respeto y sujeción a las leyes económicas, cuyo libre juego conduce al equilibrio económico o lo restablece rápidamente si ha sido perturulado. Entonces era el mundo de la libre competencia, de la empresa privada del "dejad hacer y dejad pasar". Bastiat nos ha descrito las famosas armonías económicas, y el secreto del progreso y del bienestar económico es el respeto y sujeción a este orden natural y providencial.

Era la época del Estado-Gendarme y no del Estado-Interventor, mucho menos del Estado-Providencia. El intervencionismo y el dirigismo ni se aceptan ni se comprendían. Se comprendía al legislador más no al legislafactor, pues debía proceder no como un creador de leyes, un innovador, sino como un servidor de las leyes económicas y financieras. El papel del Estado se limitaba a respetar, cuando más apoyar a la libre empresa, nunca a controlarla o dirigirla. El respeto a la libertad económica y la empresa individual era el principio básico de la política, así como el respeto a los contratos, el respeto a la moneda.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Una Ley de marzo de 1873, de la Convención castigaba con pena de muerte a quien propusiera una ley agraria o una innovación subversiva de este carácter, en el orden agrario, comercial o industrial, y el comentador Hello encontraba ésto justo y natural. La bondad de la empresa privada, frente a la incompetencia de la empresa pública, era un principio que se preconizaba y aceptaba sin limitación; todo ésto tenía que traducirse en una moderación de los gastos públicos, en una concepción especial del Presupuesto del Estado. Acerca de la bondad de los gastos públicos primaban extrañas teorías, sostenidas por economistas de nota, que los consideraban extremos improductivos que convenía reducir al mínimo. "El impuesto pagado, es perdido para el contribuyente, decíase, y el gasto público es perdido para todos".

Ya había desaparecido la primitiva confusión entre los gastos públicos y los particulares del Monarca. Asimismo, el dominio privado de la Nación era bien distinto y separado

del particular del Rey, y hacía mucho tiempo que se realizó esta separación, que condujo a la administración cameral de los bienes públicos. La teoría del Presupuesto se presentó nítida y clara; pero con arreglo a esta mentalidad, con una finalidad netamente fiscal, sin intervencionismo económico o social.

Como el Estado permanece impávido frente a las miserias económicas o sociales, su función se considera estrictamente fiscal, sin intervención en el mercado económico, el presupuesto es relativamente pequeño, y demanda una porción moderada de la renta nacional. En Francia, por ejemplo, el presupuesto era de unos 900 millones de francos en 1819 y en 1869 no llega todavía a los 2 mil millones, cifras respetables para esas condiciones ideológicas y mentalidades financieras.

El pensamiento financiero es mantener alejado al presupuesto de las visisitudes de la economía nacional, realizar, por ende, un equilibrio permanente, por eso se procuran las rentas y los impuestos que se reputan más firmes y menos inestables y sensibles a las crisis; sin embargo, no pueden escapar siempre a su acción perturadora, pero ésto se considera un mal imprescindible, y el Presupuesto aparece como una víctima de las crisis.

El estudio de éstas preocupa a los economistas, que buscan su explicación, quizás su justificación; pero se someten a ellas como a un hecho fatal e ineludible, con resignación musulmana, pues todavía está muy lejos el día en que se piense que el Estado, con su política económica, presupuestaria, pueda influir en el ciclo económico.

La teoría presupuestaria reposa en estos postulados, que todavía imperan en muchos países:

1). **Limitación de los gastos al mínimo que exija el financiamiento** de los servicios públicos. Por ende, una prudente política de buen padre de familia en las finanzas públicas que se limita a realizar el principio edonístico del mínimo esfuerzo para la satisfacción de las clásicas necesida-

des públicas: Justicia, educación, seguridad interna y externa.

2). **Respeto y acatamiento al motivo fiscal en la política tributaria y Presupuestaria.** La finalidad del impuesto debe ser exclusivamente la de financiar esos clásicos servicios públicos, y no ha de perseguir móviles económicos ni sociales; por ende, el Estado no interfiere el movimiento económico, cuando más acepta una función protecciónista, y ésto faltando al respeto a los Patriarcas de la Economía Liberal.

3). **La ordenación del sistema tributario debe procurar reducir al mínimo** el sacrificio de los contribuyentes y el peso o carga de los tributos. Predominan, consiguientemente, los impuestos indirectos, que con menor fastidio e inquisición producen grandes cantidades, pues el respeto al secreto de los negocios, es otro de los principios que predomina. Los Políticos no sólo no se preocupan de la sustitución, tan preconizada ahora, de cargas indirectas con las directas, sino que se demuestran felices con el manejo de esta fuente tan fácil, oculta y aceptada por los contribuyentes, reacios a la fiscalización e intervención del Estado en sus negocios. Napoleón y Bismark demostraban grande entusiasmo por los tributos indirectos y todavía no se olvidan los defectos de una tributación directa injustamente aplicada, que condujeron a decir a Du Pont de Nemours: "Será difícil creer que bastaba ser rico para ser noble y ser noble para dejar de pagar; de manera que no existía otro medio para escapar a la imposición que tener fortuna".

Los impuestos directos eran más bien pseudo-tributos indirectos y el principio de la proporcionalidad primaba, porque eran reales, esto es, que recaían sobre los bienes sin consideración a la condición de la persona.

4). **Limitación de los empréstitos a excepcionales propósitos, a gastos extraordinarios especiales.** En esta materia se asimilaba la economía pública a la privada, y el principio era que el Estado no debe acudir al empréstito sino en las mismas condiciones y con igual cuidado que un particular. El empréstito se consideraba como el león de la

fábula, que nace pequeño e inofensivo y termina por devorar a su dueño.

La teoría clásica del émpréstito, aún en los tiempos modernos, es bastante conservadora, y si bien se preocupa de las condiciones del mercado y de las generaciones futuras, que no deben sufrir el peso de los impuestos que han de servirlo sino cuando los beneficios son indiscutibles para ellas también, lo acepta para las inversiones de capital productivas monetariamente, mientras lo proscribe para las obras públicas, que deben financiarse con los ingresos ordinarios.

Aún ahora, financieras como el profesor Moll de la Universidad de San Marcos, nos dan las cuatro normas clásicas para el cubrimiento de los gastos públicos:

I. **Los gastos ordinarios**, esto es, periódicos y normales, conforme al criterio financiero de clasificación, deben ser cubiertos con ingresos igualmente **ordinarios**.

II. **Los gastos extraordinarios, no rentables**, como guerras, aumento de la flota, indemnizaciones por siniestros, y otros semejantes, incluyendo las obras públicas, deben ser cubiertos por **ingresos ordinarios**.

III. **Los gastos ordinarios singulares** como construcciones de edificios, de caminos, reemplazo de unidades navales, etc., **han de ser cubiertos**, igualmente, con **ingresos ordinarios**.

IV. Unicamente los gastos **extraordinarios rentables**, como construcciones de vías férreas, empresas de capital, comerciales o industriales, pueden ser cubiertos con **ingresos extraordinarios transitorios**, esto es, empréstitos amortizables.

5. **Condenación formal de la creación de moneda**, pues conduce siempre a la inflación. Sólo como un expediente excepcional y temporal, se lo acepta, a condición de la redención a la par.

6). Finalmente, y ésto es lo fundamental, el **principio básico de la ciencia presupuestaria ha de ser el equilibrio anual del Persupuesto.**

Por equilibrio presupuestario se entiende la estricta correspondencia entre los ingresos y los egresos anuales. Se acepta y se preconiza que la distinción entre las finanzas públicas y las privadas estriba, en que mientras en éstas el monto de los ingresos fija el de los egresos, de manera que un particular que gasta más de lo que su renta le permite, se arruina, en las públicas son los gastos los que marcan los ingresos. Es decir, que el Estado debe determinar los servicios públicos indispensables que ha de prestar y ha de procurarse los ingresos respectivos, mediante la creación de los impuestos adecuados; pero sin traspasar el límite de la capacidad tributaria del país, sin que se nos dé un criterio fácil para saber cuando se está por traspasarla, y cuando se está bastante lejos de ello, pues sólo el contribuyente parece que lo conoce a ciencia cierta y siempre está clamando por el peso excesivo de los tributos y amenazando con la crisis económica, o culpando ésta a la tributación.

Pero, luego de sentar este principio, la asimilación financiera del Estado al individuo, sigue en pie, y la norma que se sigue es la de procurar que, conocido el monto de los ingresos, los gastos no excedan de ellos, para lo cual se han inventado los métodos llamados automáticos, de manera que el Ejecutivo, en la estimación de las rentas nacionales, no proceda con optimismos y se pueda realizar el requerido equilibrio anual del presupuesto, sin caer en la cuenta, por muchísimos años, de que la coyuntura económica se encarga de dar al traste con tales métodos automáticos, pues fallarán por defecto en los períodos de prosperidad, mientras resultarán optimistas en los de depresión.

Como no se comprende bien la coyuntura, a pesar de que la lección de José pudo haber enseñado algo a economistas y financieras, en los tiempos de prosperidad se magnastan o emplean todas las abundantes rentas, o se piensa y preconizan las desgravaciones, pues se encuentra que la tributación es excesiva para las necesidades del Estado. En cambio, cuando vienen los períodos de las vacas flacas, como el cálculo automático de los ingresos será excesivo, y se debe realizar a toda costa el equilibrio presupuestario, se piensa en la reducción de servicios y en la de gastos, y como ni aún así es posible lograrlo, se acude, finalmente, al em-

préstito o emisión de moneda, pero sin un concepto claro de estos recursos, y aceptándolo como un mal necesario o fatal.

En estas condiciones, ¿cuál debe ser o puede ser, la aptitud de un buen Ministro de Finanzas, y qué se entendería por un Ministro de Finanzas? Se ha dicho, con sobrado acierto, que esa fué la era del **Ministro contador**, y que los contadores eran los que reunían las condiciones para desempeñar correctamente la Cartera de Hacienda. Jean Marchal presenta al célebre ministro francés, el Barón Luis, como el ejemplo típico del **Ministro Contador**.

La capacidad de comprensión y de adivinación del futuro de las Finanzas Públicas, no era muy grande en este Barón, a pesar de lo cual ha pasado a la historia como un gran adivinador, pues fué profeta como sonó la flauta. El Presupuesto francés no había llegado a los 1.000 millones, por entonces, y como el Barón presentara a las Cámaras un presupuesto de mil millones, el rechazo y consiguiente susto fué general, pero el Ministro les convenció y consoló con esta profética frase: "Saludad señores a esa cifra, pues no la volveréis a ver", y efectivamente no la volvieron a ver, pero no por los motivos que imaginara el célebre ministro.

No es de admirarse que se equivocara el barón, pues no era experto, cuando un técnico de la categoría de Leroy Boilieu, decía acerca de la guerra del 14, que duraría pocos meses y que no se emplearían grandes cantidades de dinero para su financiamiento, por lo que preconizaba los impuestos para ello, pues no haría falta acudir a los empréstitos. Leroy Boilieu murió antes de ver cuánto se había equivocado. Los mismos financieros, como Flora, sostenían antes de la guerra, que en las condiciones modernas y con los grandes gastos que requieren, la capacidad financiera de los Estados no permitirían su larga duración, pues quedarían exustos y no podrían sostenerla por mucho tiempo, y ya saben los distinguidos concurrentes, cómo se alcanzaron cifras astronómicas en la primera guerra, y cómo esos miles de millones resultaron poca cosa ante las cifras más que astronómicas que han alcanzado los gastos de la última desvastación bélica.

Período de transición entre la antigua y la moderna comprensión de la política económica y presupuestaria del Estado.

Hacia el fin del siglo XIX se inician notables cambios en el orden económico y social, que conducen a una transformación del Estado-Gendarme en el Estado-Providencia, obligándolo, de paso, a abandonar su posición neutral y a intervenir más y más en la economía, mediante planeamiento de programas, que no conducen todavía al dirigismo, propiamente; por ende, a los presupuestos moderados de antaño, siguen, por fuerza, los grandes presupuestos. Este período de transición dura hasta la gran crisis de los años 30, cuyos funestos resultados dieron lugar a notables cambios en la ideología económica y financiera.

La economía libre había producido algunos de los anunciados frutos: la riqueza aumentó considerablemente, así como el volumen de bienes de consumo al servicio de los consumidores; pero también habían crecido los males inherentes a ese sistema económico: Las crisis provocaron serios agravios a productores y consumidores, aumentaba el número de desocupados, la pobreza y la miseria también crecieron y se aglomeró en las ciudades una masa más considerable de trabajadores, cuyas necesidades exigieron mayores desembolsos del Estado, pues esa fuente de egresos que obedece a la política o acción social estatal, se acrecentó enormemente.

El prestigio de la economía liberal vino a menos, aún conservando gran parte del respeto que mereció. La fe en el clásico principio "dejar hacer y dejas pasar", se debilitó, y el Estado empezó a concebir y aplicar planes vari-anuales de acción económica y a intervenir en la empresa privada. Consiguientemente, los Presupuestos fiscales crecieron como la espuma y ya no fueron esos moderados, que podían con mayor facilidad escapar sin mayor quebranto a la acción deprimente de la coyuntura, y, al mismo tiempo, por su enorme volumen, podían desempeñar una importante función para atenuar los fuertes oleajes del ciclo. En 1913, el Presupuesto de Francia montaba ya a 4 mil millones y medio, el de Alemania a 3.320 millones de marcos, y, así por

este orden, todos los presupuestos de las grandes potencias oscilaban entre 3 y 5 mil millones de francos.

Pero lo que caracteriza esta época, en el campo de la teoría, es una preocupación y enfocamiento parcial, unilateral de los economistas, y un desentendimiento de la coyuntura por parte de los financieros, lo que por fuerza tenía que imprimir una fisonomía especial a la política económica y financiera de los Gobiernos.

La actitud del Estado, ha cambiado sin duda; pero no se preocupa del equilibrio económico general sino que es de protección individualista, cuando los apreciables intereses particulares sufren por acción de los movimientos económicos, así, en los períodos de crisis se preocupa por los desocupados y les otorga subsidios, protege a las empresas que sufren por la competencia extranjera, otorga ayuda a las que están en difícil situación; pero toda esta acción y protección es, como se ha dicho, **de superficie** y no va al fondo del problema económico ni considerara las condiciones generales de su equilibrio; porque todavía espera que el juego de las leyes económicas se encargará de proveer a ello.

Por estas causas, agravadas después de la guerra, los presupuestos siguen creciendo hasta adquirir proporciones enormes y a los clásicos egresos del presupuesto nacional, que sucedió al del monarca, se añaden los gastos considerables que demandan la política económica y social, volviéndose así más y más sensible a las fluctuaciones económicas.

La política tributaria, que tiene en cuenta, en primer término, la capacidad económica de los contribuyentes, se preocupa más de grabar los bienes que son susceptibles de mayor rendimiento, que de fundarse en una materia imponible elástica y cimentarse en principios que permitan el acomodamiento y dirección de la coyuntura. El Estado, en el aspecto financiero cuantitativo, ya no es una gran empresa, más grande que cualquiera otra, sino una organización gigante, que maneja sumas que parecen astronómicas frente a las moderadas de antaño.

Si los economistas empiezan a preocuparse en la segunda década que siguió a la gran guerra, de las crisis y de la forma de atenuarlas, los financieros hasta hace unos diez años, pasan por alto todos los hechos que debieron inducir a un cambio o adaptación en la teoría y en la práctica, y los grandes maestros, partidarios de la ciencia pura de las finanzas, continúan considerando que el capítulo de los gastos del Estado es algo que no interesa a esa ciencia pura de las finanzas.

No ignoran ni pueden ignorar que los presupuestos fiscales sufren la influencia directa de la coyuntura; pero no se creen obligados a buscar los medios para evitarlo y la política que aconsejan no toma en cuenta el hecho innegable de la coyuntura, y silencian los efectos que el presupuesto puede ejercer en el equilibrio económico y únicamente prestan atención a la influencia que en el mercado monetario puede ejercer el desequilibrio presupuestario y el recurso a empréstitos o emisiones de moneda que producen inflación.

La teoría de los financieros en ese período es, pues, algo dudosa y carece de firmeza respecto de estos problemas, cuando no se concretan al fenómeno financiero puro. La teoría presupuestaria ha variado, las normas que se señalan ya no son exactamente las mismas, las que antes se apuntaban y que acabo de exponer; pero no se quiere todavía tener en cuenta el punto neurálgico del problema, se descuida la acción que el presupuesto puede desarrollar en la economía y mucho menos se acepta que el Estado, por medio de su política presupuestaria, pueda gobernar el movimiento de la coyuntura económica, atenuando si no previniendo las crisis. Podría decirse que la nueva concepción de la organización financiera reposa en estos principios.

1) No obstante que en la práctica, ha cambiado la base o finalidad de los gastos públicos, pues se acepta que no sólo han de atender al financiamiento de los clásicos servicios públicos, y se presta atención a las víctimas de las crisis económicas, la mayoría de los financieros estiman que ésto es política y que no compete a la Ciencia de Hacienda y que escapa a sus fines propios.

2). **Los principios relativos a la aplicación de los impuestos** también han experimentado una modificación, no tanto en la teoría de los financistas, que desde la mitad del siglo XIX viene preconizando las normas de justicia y equidad, como en la práctica de dirigentes de las finanzas públicas. El rendimiento sigue siendo la principal preocupación, pero ya no se la armoniza con la simple conveniencia fiscal del Estado, sino con la equidad y la justicia. Los impuestos indirectos dejan de parecer el ideal financiero y se consideran sus defectos, quizás se los exagera, y se tiene por ideales, para obtener la justicia, a los tributos directos. Consiguientemente, se procura la sustitución de aquellos por éstos y se encuentra que la progresión es más apropiada que la proporción para realizar la igualdad del sacrificio tributario, por ende, para lograr la justicia.

3). **Se sigue pensando que la creación de moneda es condenable** y que el recurso al empréstito es a menudo criticable; pero los autores son ya más elásticos en la teoría acerca de la elección entre el impuesto extraordinario y el empréstito, y los hombres de Estado encuentran que la condenación del empréstito es más bien teórica y acuden a él en la práctica con menor temor y en mayor escala.

4). **En la teoría, se continúa recomendando la norma del equilibrio anual;** pero quizás sin la convicción de antaño, pues se admite que en la práctica los empréstitos vienen a realizar el equilibrio deseado, y aún la misma creación de moneda, porque se reconoce que, en la práctica, no puede desconocerse la realidad de los déficits, considerados como una deficiencia de los ingresos normales frente a los gastos efectivos; la concepción de un equilibrio cíclico, esto es, en un período de varios años, frente al anual, no ha tomado todavía carta de naturalización.

Se sigue recomendando, por ende, aunque ya no con tanta convicción como antes, la reducción de gastos y aumento de impuestos, para lograr ese equilibrio en los períodos de depresión, o siempre que el cálculo de los ingresos señale una cuantía que no alcanza a cubrir los egresos. Se piensa, también, en la formación de una reserva cuando los ingresos son más abundantes que los egresos, pero sin

asignar a esas reservas la función anticíclica que ahora se persigue, pues, como ocurrió con el proyecto que nos dejó la Misión Kemmerer, sólo se piensa en el equilibrio anual, de manera que la reserva acumulada en un año serviría para incrementar el presupuesto extraordinario para el año siguiente.

Así, la Ciencia de Hacienda viene a ser una Ciencia de principios abstractos, una ciencia que se cultiva fuera de la realidad, no persigue un fin operacional y salva las dificultades declarando que corresponde a la política y no a ella estudiar ciertos hechos y resolverlos.

En el Ecuador, esta preocupación del equilibrio anual y condenación del recurso al empréstito o emisión de moneda, llegó a culminar, después de la crisis de los año 30, en una curiosa disposición de la Ley Orgánica del Banco Central, según la cual sería personal y pecuniariamente responsable, el funcionario que autorizaría empréstitos del Banco Central al Estado, disposición que significó una reacción contra la política del Presidente, que subconscientemente se adelantó a la teoría moderna de la Hacienda Funcional, y resolvió la crisis de entonces, con empréstitos que obligó a conocerle al mencionado Banco.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Marchal dice que en esas condiciones, si respondiéramos a la pregunta de quien sería un buen Ministro de Hacienda, habría que responder que no lo sería un contador, sino un hombre capaz de conciliar las grandes inconsistencias que la realidad le presenta, y que escapan a su comprensión, obligándole a hacer pruebas de equilibrio. Un Ministro de Hacienda en esos tiempos ya no sería un **Contador sino un Equilibrista**, y el ejemplo típico sería el Ministro de la Tercera República Francesa, que, en 1.932, presentó un Presupuesto equilibrado, sin recurrir a nuevos impuestos, mediante juegos malabares en las fechas y períodos para determinar el nacimiento de las obligaciones tributarias.

LAS IDEAS MODERNAS ACERCA DE LA ECONOMIA FINANCIERA

Mucho tiempo requeriría una exposición completa, por más sintética que fuera, de los fundamentos económicos y financieros sobre los que reposa la nueva teoría de la Hacienda Funcional, o Economía Financiera, como la denomina algunos tratadistas que ven en ella una nueva disciplina científica. Mi limitaré, pues, a exponer, con la mayor claridad posible, el contraste entre las ideas reinantes en la época anterior y las que ahora se preconizan y se aceptan por los financieros, con mayor o menor amplitud, con entera fe o con cierta duda, pues todavía es algo temprano para una experimentación que depure en esta teoría lo que resulta demasiado contingente y relativo.

Concepción clásica y concepción moderna del equilibrio económico.

Los economistas clásicos, y los que pudiéramos denominar neo-clásicos, concibieron el equilibrio económico, estructuralmente, como ahora se lo explica satisfactoriamente, después de los trabajos de Walras y Pareto; pero creían que el desequilibrio se ha de corregir espontáneamente, merced al juego de las fuerzas naturales que tienden a restablecerlo y fijarlo en el punto que mayor felicidad o bienestar proporciona, sin que debiéramos empeñarnos en dominar y dirigir esas fuerzas.

Por consiguiente, no hay cabida dentro de esta concepción para la intervención del Estado, ya que la libre empresa y la competencia han de conducir naturalmente al mantenimiento o restablecimiento del equilibrio, y los hombres de la pasada centuria, salvo los disconformes, confiaban en la promesa de los expertos de que así se lograría la ocupación plena y el mayor grado de bienestar.

Pero los hombres de esta última década del siglo XX no demuestran esta misma conformidad y confianza, y han planteado el siguiente dilema:

O se acepta una actitud de resignación, que consistiría en el abandono pasivo a la acción de esas fuerzas económicas, como superiores a sus esfuerzos e imposibles de dominar y dirigir, no obstante el reconocimiento de que no siempre son sus resultados satisfactorios y fuente de felicidad; o se adopta una actitud de resistencia, de activo comando, a fin de dirigirlas, asumiendo el hombre la misma función que en el orden natural de los fenómenos le ha llevado a supeditar el medio, el ambiente y las fuerzas físicas, a fin de enderezarlas y acomodarlas a su mayor bienestar.

Alguien ha dicho que el siglo XVII fué de los matemáticos, el XVIII de los físicos y el XIX de la biología; pues bien, parece que el siglo XX ha de ser el de las ciencias sociales, pues el hombre ha escogido entre esas dos actitudes, y así como ha dominado el mundo físico desea también dominar el social y económico, luchando para dirigir y evitar si es posible el ciclo económico, por lo menos para atenuar aceptablemente sus movimientos. La teoría económica y aún la financiera aceptan esta posición y los hombres de Estado empiezan a poner en acción los recursos que la teoría preconiza. Estamos, pues, ahora frente a esta gran expectativa, de renovarse o morir, y del éxito o fracaso que en la próxima crisis que se espera podrán tener los nuevos métodos.

Hanse, uno de los apóstoles de la nueva concepción, ha dicho: "De las experiencias obtenidas en los dos últimos decenios se obtiene una lección muy clara: Ya no es posible aceptar la tesis de que los ciclos de prosperidad y depresión pueden mirarse con complacencia, como característica del sistema de libre iniciativa y propiedad privada. Ningún sistema que permita la repetición continuada de serias depresiones puede subsistir en el mundo actual. Si fuera cierto, como dicen algunos, que las depresiones periódicas son una consecuencia inevitable de la propiedad privada y la libre iniciativa, este sistema estaría condenado al fracaso. Pero se puede aceptar perfectamente la tesis de que las fluctuaciones económicas no son incontrolables. Por la abrumadora mayoría de la opinión de los ciudadanos, los países democráticos están en la obligación de hacer que triunfe un sistema mixto en el que predomina la iniciativa privada, pero en el que el Gobierno desempeña un papel vital. Se alcanzará este

ideal si se logran superar las depresiones y alcanzar una aproximada ocupación plena".

"La realidad es que muchas personas tienen miedo de pensar en el futuro: hombres de negocios, asalariados, funcionarios, profesionales, agricultores, etc., temen un colapso post-bélico. Debemos tomar la determinación de no permitir que nos abrume una depresión post-bélica. No debemos aceptar la derrota económica después de la victoria militar".

Los economistas y financieros, al menos una gran mayoría de ellos, estiman que es posible lograr este resultado, gracias al mejor conocimiento de los fenómenos económicos y la enorme fuerza de acción y de supeditación que significan las armas que el Estado tiene en sus manos. Veamos, pues cuáles son esas armas y la revolución que se ha operado en el concepto que acerca de ellas y su funcionamiento se tiene ahora.

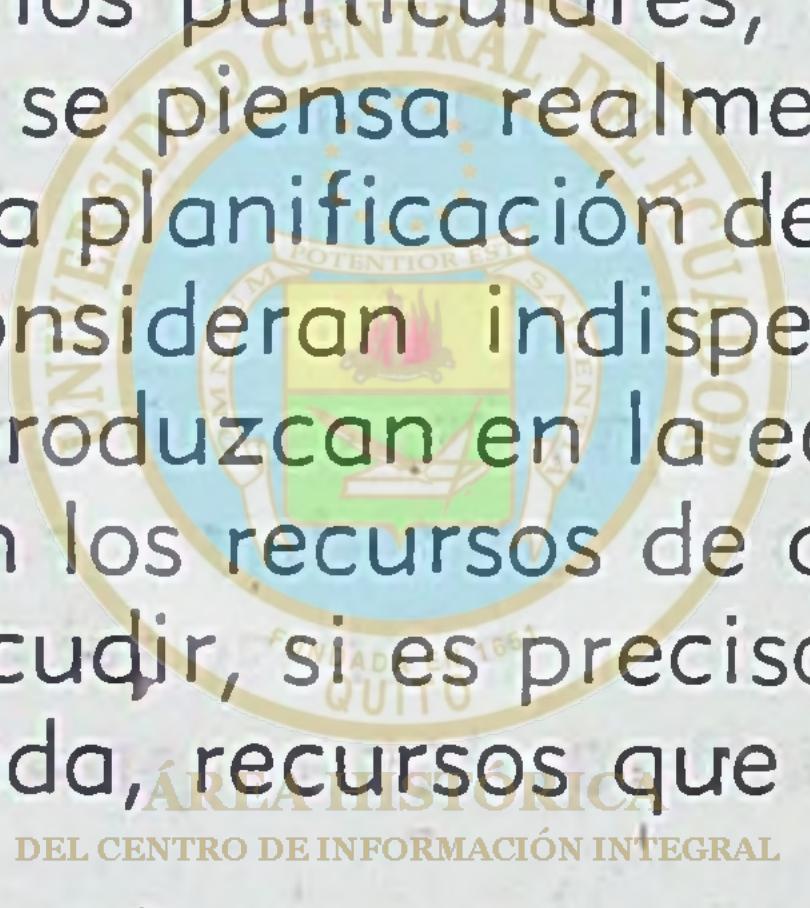
Cuatro serían las armas que el Estado puede manejar para obtener el propósito de dominar las crisis o atenuar esa brusca sucesión de períodos de prosperidad y de depresión: **El Presupuesto, el empréstito, los impuestos, por último, la moneda.** Todas ellas convergen al Presupuesto, pero conviene examinarlas separadamente, pues respecto de cada una de ellas se mantiene ahora una mentalidad diferente.

El Presupuesto.—El Presupuesto, desde el punto de vista político-administrativo, el constitucional y el aritmético-contable, se nos ha enseñado, y enseñamos, que es un **Plan Administrativo de Gobierno, una autorización del Pueblo al Ejecutivo** para realizar los gastos públicos y una **Previsión de los ingresos y egresos a realizarse.**

Esto es exacto y es cierto, tanto en la antigua teoría presupuestaria como en la nueva. El Presupuesto supone un plan político y administrativo del Gobierno, sólo que mientras antes este plan se limitaba a los servicios públicos, cada vez más amplios, si se quiere, ahora el contenido de estos servicios se ha acrecentado enormemente en el campo económico y social, hasta abarcar servicios que Einaudi consi-

dera no técnicos, desde el punto de vista financiero, y que persiguen el propósito de influir en la economía nacional, en forma deliberada y planeada.

La elaboración de todo presupuesto, el antiguo como el moderno, supondrá siempre el cálculo de ingresos y de los egresos; pero, de acuerdo con la nueva mentalidad, mientras antes el decantado principio que distinguiría a la actividad financiera de la económica privada, según el cual mientras en ésta el individuo particular mide primero sus ingresos para acomodar a ellos sus gastos, el Estado, en cambio, ha de computar previamente los gastos que debe y tiene que realizar, de acuerdo con la urgencia de los servicios públicos, para luego computar los ingresos, y aumentarlos si es preciso, era más bien un principio que servía para una disertación de cátedra, pues en la práctica se procedía como proceden los particulares, ahora se cumple mejor este principio, pues se piensa realmente que lo primero que se debe realizar es la planificación de los gastos urgentes, de los gastos que se consideran indispensables por los efectos que se espera que produzcan en la economía nacional, para luego ver cuáles son los recursos de que se dispone, a fin de incrementarlos, o acudir, si es preciso, al empréstito y aún a la emisión de moneda, recursos que se habrían considerado vedados antaño.



Es verdad que esta mentalidad se convierte en práctica no en los tiempos de prosperidad, ni para el presupuesto ordinario o de operación, sino para el presupuesto extraordinario o el capital; pero en los tiempos de depresión, ahora se cumple estrictamente el principio, ya que, como vamos a verlo, la magnitud de los gastos se medirá por su importancia relativa y no por la capacidad rentística ordinaria del Estado.

Así, pues, si antes pudo decirse que un presupuesto a menudo era una simple lista de ingresos y de gastos, ahora ya no cabe afirmar tal cosa, si un presupuesto se ciñe a la nueva técnica, pues el sentido de planificación se ha accentuado notablemente y los gastos se aceptan por las repercusiones que se espera que produzcan en la economía nacional.

En cuanto a la aprobación del Poder Legislativo, en representación del Pueblo, se mantiene íntegro este concepto, ahora como antes.

Pero, si conforme a la moderna concepción presupuestaria, el Presupuesto es, o puede ser, todo éso, ha de llegar a ser también lo que se llama un **Presupuesto Substancial**, es decir, un presupuesto sensible a las fluctuaciones económicas y, viceversa y fundamentalmente, que influya en las mismas, que pueda determinar ciertos efectos económicos atenuadores de dichas fluctuaciones, por lo menos, si es que no logra evitarlas y prevenirlas; y así los conceptos de programa político de acción, se complementan con los de un programa económico de vasta envergadura, y se han ensanchado considerablemente.

La consideración, el propósito y convencimiento de que el presupuesto estatal ha de influir en la economía nacional, para procurar mantener o restaurar el equilibrio económico, es la substancia de la nueva concepción, y es algo fundamental que no se admitía antes, y que tampoco habría sido posible realizar mientras el volumen y su importancia en proporción con el monto del ingreso nacional, era insignificante o insuficiente.

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Este concepto del presupuesto ha traído, consiguientemente, una innovación notable acerca del concepto y aplicación de la clásica norma del equilibrio. En todos los manuales de Ciencia de Hacienda se nos habla de las normas a las que debe sujetarse la elaboración del presupuesto, y se señalan las del equilibrio, unidad, especialidad, universalidad. Se dice, en relación con la primera, que los ingresos han de balancear a los egresos, pues de lo contrario aparecerá el déficit, que se llenará con empréstitos o con emisión de moneda, lo que conduciría a la creación de un poder artificial de compra, o sea la inflación depreciadora de la moneda. Este equilibrio de ingresos y egresos debería realizarse **anualmente**, conforme a esta mentalidad ortodoxa.

Los autores modernos dicen que la palabra y el concepto de equilibrio, no tienen un sentido real, pues el presupuesto del Estado siempre estará en equilibrio, sea por el ajuste

exacto de los ingresos ordinarios, sea por el recurso al crédito o a la emisión de moneda. Sin embargo, conviene aceptar que cuando de equilibrio hablan los financieros se refieren a esa concordancia de los ingresos con los egresos, sin necesidad de acudir a los recursos extraordinarios, y así debemos entender este concepto. Pero ocurre que, hecha esta concesión, el problema siempre se plantea en otra forma, si se acepta también la nueva forma dual de los presupuestos de operación y de capital, ya que jamás podrá existir ese equilibrio en los últimos, pues las inversiones serán hasta cierto punto hipotéticas, en tanto se cumplan las previsiones acerca de los empréstitos. Si ésto no ocurre, se presentará un déficit o desequilibrio muy distinto del que se considera cuando se sienta la norma del equilibrio.

Por otro lado, la rígida regla del equilibrio sólo podrá consignarse como norma de conducta para el presupuesto de operación, y en los tiempos normales o de prosperidad, pues en los de depresión, el desequilibrio carece del antiguo sentido, ya que se lo equilibrará con recursos extraordinarios.

Equilibrio coyuntural. Los financieros modernos han abandonado la idea del equilibrio anual, como algo reñido con la realidad económica. Sostienen, con sobrada razón, que ya no es posible olvidar la sucesión de tiempos de prosperidad y de depresión. En los primeros, las mismas fuentes de recursos producirán abundantes entradas, que serán superiores, a poco menester, a los egresos, de manera que se producirán superavits funcionales, a menos, claro está, que se acuda al poco recomendable recurso de reformas presupuestarias, conforme se anote el exceso de los ingresos sobre sus cálculos originales, como sucede en el Ecuador, sin que aún así, en los tiempos de abundancia, se logre absorver todo el superavit.

En los tiempos de depresión, el rendimiento de esas fuentes de ingreso ha de disminuir, de manera que así se acudiera al poco recomendable recurso de rebajar drásticamente los gastos, más allá de lo aceptable, dentro de un criterio de aceptable economía, siempre se han de producir déficits.

Entonces ha parecido, miles de años después, que la conducta de José es muy recomendable, que en los tiempos de prosperidad no se han de consumir todas las abundantes rentas, sino que se ha de constituir una reserva para los tiempos malos, considerando el movimiento presupuestal como un ciclo de alguna duración, de manera que así como en el año fiscal, si los ingresos son abundantes en los primeros meses y decrecientes en los últimos, no se ha de gastar todo el ingreso del primer período, para sentir los efectos de la estrechez en el segundo; asimismo, una parte de los inesperados ingresos de los años de abundancia han de servir para atender a los gastos normales de los tiempos de estrechez, como si formasen parte de éstos y no de los otros.

El equilibrio vendría a ser así **conyuntural** o **cíclico**, en el sentido de que no puede producirse sino en el movimiento total del ciclo. Así considerado el equilibrio, lejos de adoptar gráficamente la forma de la línea recta, tendría la de un sinusoide, cuyo término medio vendría a coincidir con dicha línea recta.

Esta idea del equilibrio coyuntural es indispensable que penetre en la mentalidad de nuestros legisladores y hombres de estado, pues sólo así se podrá realizar el equilibrio financiero, y abandonaremos esa mala costumbre de aprobar presupuestos que desde el día siguiente ya están reformándose con asignaciones adicionales, según el ritmo efectivo de los ingresos.

Presupuestos de Operación y Presupuestos de Capital. Es clásica la distinción entre los gastos ordinarios y los gastos extraordinarios. Consiguientemente, la técnica presupuestaria se ha fundado en esta distinción para adoptar la correlativa de presupuestos ordinarios y extraordinarios, según se los alimente con ingresos de la primera categoría o de la segunda, y se los destine a los correspondientes gastos.

Pero como el criterio verdadero o más recomendable de distinción, no está así tanto en la naturaleza, sino en un elemento de distinción muy relativo, ocurre en la práctica de muchos países, el nuestro entre ellos, que el presupuesto ordinario de gastos no se limita a los llamados ordinarios, sino

que también comprende obras públicas, que, miradas en su conjunto, responden al concepto financiero de lo ordinario, mientras individualizadas corresponden al de extraordinarios, ya que la misma obra no vuelve a repetirse una vez que se ha terminado.

En cambio, conforme al criterio económico, la distinción entre lo ordinario y lo extraordinario estaría en función de la inversión y de la utilidad que reportan, pues en tanto que ciertos gastos producen una utilidad mientras se efectúan, una vez liquidados ya cesa la utilidad, en cambio, otros dan una utilidad más o menos permanente o durable, sea ésta monetaria o en servicios, correspondiendo a menudo a la categoría de inversiones de capital.

La moderna distinción dualista en **presupuestos de operación y presupuestos** de capital, se conforma aceptablemente con el criterio económico de la distinción de lo ordinario y lo extraordinario, mientras la anterior se amoldaba a la finación, en función del período de tiempo dentro del cual se producen, y pretende eliminar la confusión de los gastos que representan una inversión para la adquisición de bienes productivos, corporales o incoporales, y los que no significan una inversión de capital y no van a aumentar el activo en el balance de una nación. Se ha dicho, con razón, que así como el negociante particular no confunde los gastos para adquirir una casa, o establecer una empresa, con los gastos corrientes de mantenimiento de la vida, lo propio debe hacerse con los presupuestos fiscales y todos los públicos.

En tal virtud, siguiendo el ejemplo de Suecia, donde una comisión de expertos economistas y financieras estudiaron la reforma presupuestaria, o de Dinamarca, los financieras y economistas recomiendan ahora la adopción del nuevo sistema dualista de presupuesto, en cuya virtud se distinguirían éstos en presupuestos de **operación** o de **capital**, según comprendan los gastos ordinarios de la gestión administrativa, que no significan una inversión de capital, y los gastos para el incremento del capital nacional.

Existe, sin embargo, un punto en el que las concepciones de los financieros de los dos países no guardan uniformidad, y es respecto de las obras públicas no autoliquidables, directa o indirectamente, esto es, que no producen una renta monetaria o comutable o convertible en monetaria. Me refiero a la construcción de carreteras. Apuntemos ligeramente los sistemas de los dos países, para anotar su diferencia.

En **Dinamarca**, que ofrece el mejor ejemplo según Hanse, el **presupuesto de operación** contiene todos los gastos que se consideran como ordinarios, incluyéndose las amortizaciones de la deuda pública y las de las inversiones; mientras el **presupuesto de capital** contiene todos los gastos en bienes de producción, sin distinguir entre los autoliquidables y los que no dan ingreso monetario. Se aplica el criterio de duración y no de productividad monetaria; mejor dicho, el criterio es el de la productividad económica y no financiera de los bienes de capital. Estos gastos se financian con impuestos a las herencias, b) empréstitos y c) las asignaciones para amortización o depreciación, que se transfieren del presupuesto de operación.

En Suecia, conforme al criterio de Lindahl, y los financieros que formaron la antedicha comisión, el punto esencial es que el presupuesto de operación contenga los gastos que pueden y deben cubrirse por medio de ingresos normales y no por empréstitos; pero se estima que la construcción de caminos puede incluirse entre los servicios antedichos, excluyendo la construcción de edificios, que, o se arriendan al público o se presume y considera que se arriendan al Estado, como hacemos aquí con los edificios al servicio de las Cajas de Previsión, figurando, entonces, como ingresos esos arrendamientos, computados al 4, 5 o 6%, y entre los gastos los que se destinan a arredamiento de las Oficinas públicas.

En este presupuesto figuran también los intereses y amortización de la deuda pública y las amortizaciones de inversiones antiguas y nuevas, que constituyen uno de los ingresos del presupuesto de capital.

Este presupuesto considera las inversiones productivas de capital, es decir, edificios, ferrocarriles, empresas autoliquidables; del Estado, y se tiene a los caminos por empresas no autoliquidables que no aumentan el capital nacional, criterio algo relativo y discutible.

Si se trata de optar por uno de estos dos sistemas, en el Ecuador, creo que sería preferible el danés, ya que nosotros financiamos la mayor parte de los caminos con empréstitos y según el propio criterio de Lindahl, el presupuesto de operación no debe considerar los ingresos por empréstitos.

Por otro lado, quizá es preferible el concepto de aumento de patrimonio al de simple aumento de capital. Las obras que considera el presupuesto de capital sueco excluye el incremento del patrimonio público y se limita al privado; pero si tomamos en cuenta el criterio de productividad, no sólo el público es productivo, directamente, pues sirve para prestar los servicios públicos, que el patrimonio privado atiende indirectamente, con los ingresos monetarios que se destinan a financiar tales servicios, sino que a menudo este patrimonio público es fuente, o puede serlo, de ingresos monetarios, cuando se cobran peajes por su uso; y, también, se pueden establecer contribuciones especiales, para el financiamiento parcial de los caminos, computadas sobre el beneficio directo que los propietarios de inmuebles obtienen de la construcción de tales caminos, de manera que al considerar tales contribuciones como uno de los ingresos del presupuesto de capital, es lógico que en dicho presupuesto se incluyan los caminos.. Por lo demás, cualquiera que sea el sistema que se adopte, los resultados han de ser iguales, y sólo variará el juego contable de sus partidas.

Por consiguiente, el presupuesto de operación consideraría, pues, los gastos normales de los tres Poderes del Estado, incluyendo las adquisiciones de muebles y útiles necesarios para la administración; los intereses y amortización de la deuda pública, así como las amortizaciones de las inversiones pasadas y de las nuevas; las pérdidas de las empresas públicas que se consideran en el empréstito de capital; por último, las subvenciones a las autoridades locales, distinguiendo, si se desea, entre las destinadas a inversiones

de capital y las que entrarían al presupuesto de operación de esas entidades.

Este presupuesto debe hallarse equilibrado con los impuestos y los ingresos corrientes, entre los que han de figurar los saldos netos de las empresas estatales, pues entre los egresos de éstas no se consideren los intereses de la deuda pública, forman parte de la deuda total del Estado, ni las amortizaciones de los equipos fijos e instalaciones, sino únicamente las que correspondan a otras inmobilizaciones. Hanse dice que lo fundamental es "que el presupuesto de operación soporte las pérdidas o depreciaciones de las empresas oficiales, así como las cargas por depreciación e intereses".

Podría opinarse que existe una duplicación contable innecesaria, si las mencionadas empresas abonan al presupuesto de operación el saldo que según una contabilidad industrial tendría que destinarse a intereses de los empréstitos, amortizaciones de las instalaciones fijas y de la antedicha deuda, pues estos gastos podrían quedar a cargo del mismo presupuesto de capital, que las atendería con esos ingresos; pero si puede estimarse así cuando tales empresas dejan una utilidad contable, en cambio, si están a pérdida, ya no podrían proceder en tal forma, y se quiere que tales pérdidas sean cubiertas por impuestos o ingresos ordinarios del presupuesto de operación; y así considerado el problema viene a ser interesante y tiene un fundamento especial.

El **presupuesto de capital** atendería a todos los proyectos de inversión, ya de empresas autoliquidables, es decir, que rinden ingresos monetarios adecuados para cubrir sus gastos de gestión, y aún dejar una utilidad, ya de otras obras o empresas que no tienen tal naturaleza, pero que rinden servicios directos e incrementan el dominio público del Estado. Aquí rige el criterio del servicio público y de la duración antes que el del rendimiento monetario o aumento del patrimonio privado.

No encuentro muy aceptable que el impuesto de herencia deba considerarse como un ingreso del presupuesto de capital, pues se trata de un impuesto ordinario, propio del presupuesto de operación, por más que se lo considere como

uno de los tributos que afectan al capital. Creo, más bien, que las **contribuciones especiales**, esto es, las que se establecen para financiar una parte del costo de los caminos u otras obras públicas, y se miden sobre el beneficio divisible que reportan con ellas los propietarios de inmuebles, son las que deben tenerse como uno de los ingresos de dicho presupuesto. Por ende, las fuentes de financiación del mismo, serían:

a). **Las contribuciones especiales;** b). **Las asignaciones** que en el presupuesto de operación se establezcan para el servicio de amortizaciones y pérdidas de las inversiones de capital del Estado; c). **Los empréstitos;** y d). Otras asignaciones que se concedan para estos fines, en el presupuesto de operación del Fisco o en los presupuestos de entidades locales.

Es natural que si del presupuesto de operación se descartan las obras públicas como caminos, que no son ni autoliquidables ni rinden monetariamente, es más posible que puedan cerrarse con superávit, el mismo que en gran parte debería destinarse al presupuesto de operación.

Reservas o Fondos de Igualación. Si este sistema presupuestario obedece no sólo a una mejor ordenación de las finanzas públicas, sino especialmente al propósito de desarrollar una política anticíclica, y si, por ende, el equilibrio presupuestal ha de ser cíclico, o sea, en un período de años, que debe ser el mismo del ciclo, en lo posible, se deduce lógicamente que los superavits de los períodos de prosperidad no se han de gastar totalmente, sino cuando más en la parte que en ellos se habría destinado a obras públicas como caminos, y que se consideran más bien en el presupuesto de capital. En todo caso, una buena parte de esos superavits, que conceptualmente no corresponde a los períodos de prosperidad sino a los de depresión, se han de destinar a formar una reserva, o un **fondo de igualación**, como se hace en el sistema sueco. Podrá discutirse, y se discute, acerca del empleo transitorio que se ha de dar a esta reserva, y si ha de destinarse, por ejemplo, a la amortización extraordinaria de los empréstitos que se adquieren en los períodos de depresión, pero la opinión unánime aconseja ahora su constitución. Los déficits de los períodos de depresión se han de financiar,

hasta donde sea posible, con esa reserva; y, naturalmente, si se la emplease para amortizar empréstitos, ello querría decir que el Estado se hallará en situación de adquirir nuevas deudas en tales períodos, las mismas que deben pagarse en los tiempos de la abundancia.

Déficits normales y déficits voluntarios. Ya he manifestado que la norma del equilibrio presupuestario también ha sufrido conceptualmente alguna modificación. Lindahl dice: "Formalmente, todos los presupuestos están equilibrados, puesto que las sumas de los renglones que se hallan del lado de los gastos deben estar cubiertas exactamente por los ingresos. El **equilibrio se piensa respecto de cierta clase de gastos y de cierta clase de ingresos.** Consecuentemente, el problema de equilibrar el presupuesto, está determinado principalmente por la conveniencia de que el Estado y las autoridades locales aumenten o reduzcan el total de su activo neto, y en qué grado deberán hacerlo".

En los períodos de prosperidad, no pueden, pues, presentarse déficits, a menos que se hubiera procedido en sobrada inconciencia en los cálculos presupuestarios. Normalmente, debe producirse un superávit, por las razones antedichas. Pero en los tiempos de depresión, es posible, que aún restando en el presupuesto de operación ciertas obras públicas, como los caminos, ocurran déficits, pues los ingresos normales desminuirán por razón de la depresión económica. Es probable que esa disminución sea equivalente al superávit que en los tiempos de prosperidad se produzca, y así podría ser que se produzca un equilibrio, ya que el cálculo para los tiempos de abundancia ha de ser considerando un saldo para reserva, del que se ha de prescindir en los períodos de escasez; pero bien puede suceder que la deficiencia de los ingresos sea superior, y se produzca así un déficit.

Pero ocurre, que conforme a la nueva concepción de la hacienda funcional y de la política financiero-económica del Estado, se deban añadir al presupuesto de operación nuevos egresos para atender a los desocupados, para conceder subvenciones a entidades locales y a empresas particulares de interés nacional, con lo que se agravaría el déficit del este

presupuesto; mientras en el de capital se considere necesario incrementar las inversiones privadas que se note decrecientes.

En este punto, la mentalidad y la teoría han cambiado fundamentalmente. Hoy se considera que las crisis obedecen a un descenso en el ritmo normal de las inversiones, que es preciso mantener para evitar las fluctuaciones económicas, por lo menos, para disminuirlas.

En términos generales y de fácil comprensión, se puede decir que cuando la producción de bienes y servicios es igual al ingreso nacional, oferta y demanda se hallan en equilibrio y se realiza el equilibrio económico, al par que se obtiene un grado de ocupación satisfactorio, realizándose lo que se llama la "ocupación plena".

Si la renta nacional supera a la producción de bienes y servicios, se presenta un estado de prosperidad; pero si la renta nacional es inferior a dicha producción, ocurren las crisis, de manera que, en términos de simple planteamiento del problema, una política de estabilidad requeriría que se absorba la renta excesiva en los primeros tiempos, mientras debe incrementarse dicho ingreso nacional, en los segundos, para así realizar el deseado equilibrio.

Por consiguiente, si en los tiempos de prosperidad, por la abundancia de los ingresos estatales, se rebajan los impuestos, como se pensaba antes, aumentará el desequilibrio entre la renta nacional y la producción de bienes y servicios. Asimismo, si en los tiempos de depresión, disminuye el Estado sus gastos e inversiones y aumenta los impuestos, contribuirá considerablemente a rebajar aún más la demanda de tales bienes y servicios, y acrecentará el desequilibrio entre el ingreso nacional y dicha producción, agravando la crisis y retardando el resurgimiento.

Por consiguiente, se impone un cambio radical en la tradicional política financiera, y con sobrado acierto dice Marchal: "Esta política, este propósito, que, como bien puede verse, es independiente de cualquiera posición que se mantenga, en favor o en contra de la intervención estatal, debe ser perseguida por la Ciencia de las Finanzas, o, como

yo prefiero decir, para distinguirla más nítidamente, por la **Economía Financiera**", apuntándose así la posibilidad de una nueva disciplina científica, que sirve de conexión entre la economía y la ciencia de las finanzas, cuyas distinciones tanto se han empeñado en señalar los financieros.

Algunos financieros y economistas han llegado, pues, a propugnar la política de los **déficits voluntarios** en los períodos de depresión. Sostienen que un déficit o un superávit no son buenos en sí mismos, y que es preciso saber por qué y para qué se producen para resolver si están bien o mal. El déficit voluntario consistiría en que en los tiempos de crisis, lejos de pretender realizar el equilibrio presupuestario mediante aumento de tributos y reducción de gastos, se debe proceder en forma contraria, para llegar más pronto a reazar el equilibrio económico, y, por ende, el fiscal.

Sostienen que el procedimiento tradicional de corrección del desequilibrio presupuestario, al acentuar y prolongar el desequilibrio económico, por las razones ya explicadas, no sería otra cosa que un "**círculo vicioso**" y "una carrera desesperada con el "**déficit**". La solución para ellos consiste, pues, en una política expansionista en las depresiones, de manera que añadiendo al déficit natural el voluntario, se obtenga más rápidamente el equilibrio, y se descarte el déficit presupuestario.

Los medios que se llegan a recomendar, de acuerdo con esta mentalidad, serían: a) la **reducción de impuestos** o del **número de contribuyentes**, para aumentar la renta libre destinada a la demanda de bienes y servicios; b) Un programa en gran escala de obras públicas, a fin de compensar el descenso de las inversiones privadas, mientras en los períodos de prosperidad se debería mantener mayor prudencia en estas inversiones privadas; c) **Subvenciones a los desocupados**, a las entidades locales, para que puedan seguir una política equivalente, y aún a la empresa privada.

Para conseguir los recursos necesarios se acudiría al empréstito y, si es preciso, a la emisión de moneda.

No todos los financieros comulgan totalmente con estas ideas, y creen que si bien las nuevas teorías tienen mucho de aceptable, es preciso mucha atención y prudencia en la aplicación de los programas. Tocante a la reducción de impuestos en esos tiempos, muchos creen que la medida no daría los efectos apetecidos y podría crear, en cambio otros problemas graves. Casi todos aceptan que una expansión de las obras públicas es lo que tiene de aceptable la nueva teoría y se hallan también de acuerdo, casi generalmente, en que el equilibrio presupuestario ha de ser cíclico y no anual, de manera que en este sentido aceptan también los déficits naturales de los tiempos de depresión, y en alguna extensión, los déficits voluntarios, porque la expansión de programas de obras públicas y la atención a la desocupación, por fuerza han de producir un aumento de tales déficits naturales. Se limitan, pues, a exponer las dificultades de la política presupuestaria coyuntural, y opinan que corresponde a la Ciencia de Hacienda el estudio y solución de este problema de técnica.

En definitiva, pues, en mayor o menor extensión, con mayores o menores reservas, con mayor o menor fe en los procedimientos, es un hecho que ha variado notablemente la teoría presupuestaria y la concepción de la política financiera que debe desarrollar el Estado, en estos tres aspectos fundamentales:

1). Los **gastos públicos**. Antaño se creía que deben limitarse a la financiación de los servicios públicos, según ese concepto algo restringido de las funciones esenciales del Estado, como la justicia, la educación, la defensa interna y externa, la salubridad pública. No se creía ni aceptaba que la función del Estado llegase hasta la intervención para resolver el gran problema de la estabilidad económica. Pero aún considerado en sí mismo este problema, ¿cuáles serían las funciones esenciales del Estado? Antiguamente se creía que debía limitarse a las mencionadas. Poco a poco se fué extendiendo su contenido, sobre todo en el campo social, y hoy se cree que el problema de la desocupación es uno de los que deben llamar la atención y la acción del Estado. Hanse, por ejemplo, estima indispensable que se acepte la idea de que el Estado debe ayudar a resolver el problema de

la desocupación con subsidios de desocupación en los períodos de crisis.

Entre estas funciones esenciales del Estado, bien puede aceptarse ahora que incluye también ésta de la intervención con su potencia financiera para la estabilidad económica. Antes se pensaba que las seguridades que el Estado ha de proporcionar son la de la vida, la propiedad, la salud. Ahora se piensa que también la seguridad económica, la seguridad contra los males que traen las crisis es algo fundamental, que interesa a los asociados y que ellos no pueden obtener con el esfuerzo privado y aislado y que surge, imperiosa, la necesidad de la acción estatal; y así planteado el problema estaríamos dentro del concepto primitivo de la satisfacción de las necesidades llamadas colectivas o públicas, habiéndose extendido únicamente el contenido de este concepto y de este enunciado.

Sea, pues, que se considere esta nueva función del Estado como una extensión de la concepción primitiva, sea que se la entienda como una profunda y verdadera revolución de la mentalidad antigua, se ha extendido y bifurcado el concepto del gasto público. Marchal dice que para los **economistas financieros**, que ante todo ponen su atención en la función económica del Estado, "la definición de los gastos públicos sería ésta: **una inyección de poder de compra en un punto determinado de la economía**", en un sector del consumo o de la producción; en una industria o en otra; en una clase que ahorra fácilmente, o en otra que consume, etc.

Indudablemente, los gastos que en los períodos de crisis deben realizarse para lograr el equilibrio económico, responden a este concepto de fomentar las inversiones deficientes, incrementar la renta nacional, restablecer la capacidad de compra y de gastar; pero no sólo ésta es la finalidad inmediata y el procedimiento para que se desarrolle y actúe el Estado, sin que por ello dejáramos de considerar que en la realidad está prestando un verdadero servicio público; sino que así no se deseé aceptar este punto de vista, no por ello el gasto público, los demás gastos públicos, dejarán de ser una inversión de dinero para la satisfacción de las necesidades colectivas, conforme a la teoría más extendida en ma-

teria financiera, para el financiamiento de los servicios públicos, en definitiva.

Por ello me parece más adecuado decir que el concepto del gasto público se ha extendido y bifurcado. El financiamiento de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades colectivas, sigue siendo el objetivo del Estado, el fundamento del impuesto, especialmente en los períodos de prosperidad; pero no por ello deja de ser aceptado ahora que junto a esa función esencial y primaria, existe esta otra, que ahora se reputa igualmente indispensable en los períodos de depresión, y que en último término conduce a lo que los economistas financieros llaman una inyección de poder de compra en un sector de la economía nacional, en un sector de la población. En todo caso, existe una verdadera innovación, una evolución del concepto clásico del gasto público, que para los financieros no puede separarse del criterio del servicio público, así se acepte esta necesidad de la economía financiera moderna.

2. Para los economistas financieros, y dejo la responsabilidad de esta aseveración al profesor Marchal, pues quizás el juicio no sea del todo exacto en toda su extensión, la **tributación, los empréstitos, la creación de moneda**, son medios, no igualmente recomendables, para proveer de recursos al Estado, lo que hasta aquí no implica ninguna novedad. Pero definen estos medios como recursos cuyo efecto es **poner a disposición del Estado** un poder de gastar, un poder de compra, poniendo así la monta en el aspecto económico del gasto, de la capacidad de gastar; por lo que podría parecer que descuidan el aspecto político de la función del Estado, lo que los financieros denominaban el fenómeno financiero, incurriendo así en el defecto opuesto a aquel en que han incurrido clásicamente los financieros.

Establecen una racional distinción entre estos tres métodos, recalando, en primer lugar, que mediante la creación de moneda un poder de compra puede ser puesto a disposición del Estado, sin disminuir el de nadie, al menos en un principio, mientras que con los impuestos y los empréstitos se transfiere un poder de compra de los particulares al Estado.

Anotan, enseguida, que el recortamiento del poder de compra de los contribuyentes, que significan los impuestos, opera sobre sus rentas, y repercuten, por ende, en el consumo, mientras la transferencia que significan los empréstitos afecta más bien al capital destinado a la inversión, de manera que actúa principalmente sobre las inversiones, por ende, sobre la producción.

Conviene anotar que la teoría del empréstito también se ha modificado notablemente, según ya se advirtió antes, pues ya no se limitarían los empréstitos a cubrir egresos para inversiones productivas o empresas autoliquidables, aceptándose que en los tiempos de depresión, puedan contarse para adquirir un poder de compra, que luego se destinaría o actuaría en el sector de la economía que más adecuado parezca, de acuerdo con la política económica del Estado.

Mencionaré también algunos conceptos novedosos de los modernos escritores. Jorge Pederson, profesor de la Universidad de Aarhus, Dinamarca, dice: "Muchos de los principios que encontramos en la literatura financiera pública se basan en razonamientos tomados de la finanza privada", y concluye que los estudios sobre los problemas de las finanzas públicas quedarán sumidos en la confusión mientras no se reconozca, clara y terminantemente, que esta analogía es falsa. Sus ideas son las siguientes:

Las dos economías se parecen en cuanto al consumo, pues gastan para tener mayor beneficio, y para ambas es importante la eliminación de los gastos inútiles. Sin embargo, en cuanto a la producción, desocupación e ingreso, la analogía entre ellas conduce a conclusiones erróneas, pues si en la pública se aplican los mismos principios que en la privada, se llegará a contradecir el principio de los mayores ingresos. El particular procurará que sus ingresos no sean inferiores al gasto, pero en la pública, el exceso de gastos puede conducir a mayor ingreso. Al particular le preocupan los efectos propios de sus gastos y no le interesan los efectos de su actitud en los demás. Para el Estado le interesa profundamente los efectos de su política financiera en la economía general.

El éxito o fracaso de la política fiscal, en efecto, puede determinar efectos ajenos, que son los que interesan y no los resultados inmediatos del balance fiscal. La política fiscal no puede concebirse en términos de los cálculos de las empresas sino en términos de regulación y control, del impacto que causen sobre el funcionamiento de la economía.

Los políticos y los hombres de estado están obsesionados por la ideología de las empresas privadas, y su conciencia les impone que sus actos correspondan lo más estrechamente posible a las necesidades y prácticas de los negocios privados. Por la fuerza de las circunstancias se ven a menudo obligados a alejarse de este ideal, pero, enseguida se disculpán por haber incurrido en tales desviaciones. Estos prejuicios ideológicos originan graves daños, pues impiden a los estadistas actuar con un conocimiento exacto de los verdaderos objetivos de la política financiera del Estado y basarse en consideraciones económicas adecuadas.

Por ejemplo, los empréstitos lanzados por el Estado no son préstamos en el sentido habitual de la palabra. No ocurre una transferencia de fondos, ni se transfiere a las generaciones futuras la carga de los empréstitos. (Ya puede verse como entre los economistas financieros, Pederson tiene una mentalidad algo diferente y no sostiene, como afirma Marchal, que el empréstito comporte transferencia de fondos, al menos, si objetivamente es así, subjetivamente este economista razona en otra forma. Asimismo, su afirmación de que un empréstito no supone carga para las generaciones futuras, es igualmente algo muy subjetivo y que debe explicarse en un sentido especial). Se asemejan a los préstamos en cuenta corriente en un sentido formal, y es falsa la analogía con los préstamos privados. El empréstito no es únicamente un fenómeno contable, como sería una transferencia de una cuenta a otra. El proceso tiene una consecuencia de largo alcance sobre la producción y la distribución. Su significación real se desprende de que, como en todas las operaciones financieras del Estado, es un medio de influir sobre la producción y sobre la distribución del ingreso y, desde luego, debemos considerarlo única y exclusivamente como tal.

Acepta Pederson que la solución de si se debe acudir o no al empréstito dependerá de la situación económica general y no de los juicios obtenidos por consideraciones contables de carácter privado. Si se debe o no amortizar la deuda, dependerá exclusivamente de los probables efectos que esta operación tenga sobre la producción y la distribución del ingreso, así como de ciertas circunstancias políticas relacionadas con los objetivos del momento.

Ursula Hiks nos presenta una curiosa clasificación de la deuda pública, en tres tipos especiales: a) **Deuda Lastre**, la que no aumenta la capacidad productiva de la colectividad, no proporcionando ingreso monetario presente ni futura corriente de utilidades; b) **Deuda Activa**, la que conduce a aumento actual o futuro en la capacidad productiva, como: empresas de producción, las que se adquieren para mejorar el standard productivo por mejoras higiénicas en la salud, educación, etc. y

c) **Deuda Pasiva**, la destinada a empresas o servicios que producen una utilidad-servicios, no monetaria, como parques, edificios, etc.

La deuda pública inglesa sería el ejemplo característico de la **deuda lastre**, y lo propio podría decirse de la francesa y de la federal de los EE. UU. Históricamente ha sido lo mismo en todos los países. La deuda de los Estados y de los Municipios de los EE. UU., es ejemplo de deuda pasiva, en un 85 por ciento mientras en un 15 por ciento sería activa.

Por último, debo hacer notar que se ha modificado la teoría llamada **orgánica del dinero**, según la cual no cabe que su creación se anticipe al proceso de producción, sino que ha de ser una consecuencia de él, una creación de él. En cambio, conforme a la nueva concepción, si en los tiempos de crisis es preciso acudir a este medio, de la creación de dinero para proporcionar al Estado un poder de gastar, de influir, en la producción o el consumo en un determinado sector de la economía, los economistas financieros llegan a aceptarlo, así sea la última medida que preconizan, cuando las demás no han sido suficientes; y de paso podemos decir que en el Ecuador, los empréstitos internos, si a ellos se acu-

de, no podrían hacerse efectivos, en su mayor parte, sino cuando el Banco Central los proporcione, y significarían, casi siempre, o desde cierta magnitud, una emisión de moneda.

3). De acuerdo con esta nueva mentalidad para los economistas financieros, el **Presupuesto** debe definirse como el conjunto de procedimientos mediante los cuales el Estado se halla insertando en el circuito monetario de la economía, un poder de compra, y con los cuales, quizás involuntariamente, influye en el movimiento general de la economía.

Indudablemente, el Presupuesto seguirá siendo lo que los financieros han apuntado, ya formalmente, ya políticamente, ya financieramente, en sus obras sobre finanzas públicas; pero este aspecto económico, al que circunscriben fundamental o exclusivamente su naturaleza los economistas financieros, es cierto y muy interesante.

Por revolucionaria que pudiera ser esta mentalidad, notables hombres de Estado la han aceptado, así, en 1943, Mr. Morgenthau, cuando se dirigía al Congreso, declaró: "Antes del pago de los impuestos existía en los EE. UU. un exceso de poder de compra de 20 mil millones de dólares, **yo quiero sugerir inmediatamente, que reasorvamos la mitad por medio de nuevos impuestos**". Marchal dice que ésto es muy característico, pues se piensa en nuevos tributos, no para satisfacer necesidades colectivas insatisfechas sino para retirar una parte de las existentes.

Pero debemos recordar, en honor a la verdad, que ya en 1914, dos financieros norteamericanos, Sprague y Patten, habían pensado y sugerido esta función de los impuestos, cuando el ingreso o renta nacional es superior a la producción de bienes y servicios. Cuando se desata una guerra, decían, una parte de la producción de los tiempos de paz, se desplaza hacia la de guerra, mientras los salarios y sueldos crecen, de manera que la demanda, impulsada por una mayor capacidad de gastar, es superior a la antigua y la producción de bienes y servicios se reduce por esa razón.

Es imposible que por este motivo no suban los precios, y se impone absorver ese exceso de capacidad de compra mediante impuestos. Aquí, en el Ecuador, muchas personas, y aún las que suelen escribir sobre estos tópicos, tienen de los impuestos una noción muy equivocada. Cuando denuncian la inflación y sus nefastas proyecciones sobre los precios, acusan a una exagerada tributación como una de las causas más importantes del fenómeno, y aconsejarán, consiguientemente, una reducción de la carga tributaria para llegar al abaratamiento de los precios. Y así dan toda la razón a los economistas o financieros que denuncian esa confusión y asimilación de las finanzas públicas a las privadas ya que piensan que, por ser el impuesto uno de los elementos del costo de producción, si se los reduce, disminuirá el costo y bajarán los precios.

El Economista, de octubre 20 de 1915, trae, también, esta definición del "**Presupuesto de nuestros días**": "Es un conciente plan, dice, de emplear la tributación y el gasto público con el objeto de influir, conjuntamente, la renta nacional, su distribución y empleo".

En estas condiciones, el buen Ministro de Finanzas en esta última etapa, ya no sería ni el contador de antaño, ni el equilibrista que le siguió, sino un Economista en el sentido pleno de la palabra. Un hombre que conozca y esté en contacto con la realidad, y que esté empapado, al mismo tiempo, de la teoría y los principios financieros. Ya puede verse cuan equivocada está la mentalidad que inspiró la reforma administrativa en el Ecuador, conforme a la cual todo lo relacionado con la economía, la banca y la moneda, debe ser asunto del Ministro de Economía, mientras el del Tesoro sería simplemente un Cajero, Tesorero o Contador de las Finanzas Públicas.

Para terminar esta charla, pues no creo oportuno engolfarme en el propósito de una completa exposición de la nueva concepción de la **Hacienda Funcional**, diré únicamente que el mundo tiene una gran expectativa por delante y es la del éxito o fracaso de esta nueva política preconizada.

Harbeler, el autor de "Prosperidad y Depresión", en un reciente artículo publicado en la Revista de Economía Internacional, que publica la Cámara de Comercio de Génova, con la colaboración de destacados economistas y financieras, plantea la siguiente vital cuestión:

"¿Está, quizás, la economía americana amenazada de una desastrosa depresión? Actualmente se discute este problema en todas las partes del mundo, con inquietud y temor entre los amigos, y con confiada expectativa entre los enemigos de América y del sistema económico americano. Es un problema que puede tener consecuencias desastrosas, en cuanto no es exagerado afirmar que el sistema de la libre iniciativa, símbolo del capitalismo americano, está en prueba".

"En muchos países el sistema americano es mirado con sospecha, si no lo es con odio, intensificado, creo, por la envidia. Esto ocurre en Rusia y en sus satélites, naturalmente. Pero lo que es más importante es el hecho de que la Gran Bretaña, y diversos miembros del Imperio Británico, están siguiendo la vía hacia el socialismo, mientras los Estados procuran librarse del complejo de los controles y regulaciones del período bélico. En Gran Bretaña, potentes fuerzas, sean de derecha o izquierda, han emprendido el trabajo de desacreditar el sistema americano y anuncian francamente una repetición del desastre económico de los años 30, o al menos una depresión de la amplitud de la ocurrida en 1937. Las necesidades políticas han constreñido hasta ahora al Gobierno Británico a cooperar no sólo políticamente sino también económicamente con los EE. UU. Pero si el mundo debiera asistir al espectáculo de un desastre económico en los Estados Unidos, la única gran potencia capitalista, y si este acontecimiento fuera acompañado de una hábil política por parte de Rusia, y de la recrudescencia de la política de aislamiento y proteccionismo por parte del nuevo Congreso Republicano, se derivarían, fácilmente, muchos acontecimientos políticos de carácter peligrosísimo".