

ESTADO, TRIBUTACIÓN Y
PRESUPUESTO PÚBLICO

José Francisco Mendoza Hernández

Agradecimientos

Agradezco inmensamente a mi esposa, Leonor Guerrero Fernández, por su infinita paciencia, colaboración y comprensión durante todos estos años en que investigué, redacté e ilustré esta obra, pero especialmente durante los últimos meses en los que el trabajo fue más arduo y requirió de dedicación completa. Gracias. Que Dios permita que estemos juntos hasta nuestro último aliento.

Primera edición, Bogotá 2022

ISBN: 978-958-49-4975-2



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del autor.

1. EL ESTADO Y SU ESTRUCTURA EN COLOMBIA.....	13
1.1. El Estado y las finanzas públicas.....	14
1.1.1. Estado: Concepto e intervencionismo	19
Resumen del capítulo	42
Talleres y ejercicios	44
2. INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA.....	45
2.1. La política económica: Instrumento de intervención estatal	45
2.1.1. Medidas expansionistas y contraccionistas	58
2.2. Los objetivos del Estado en materia económica.....	62
2.2.1. La eficiente provisión de los bienes de consumo colectivo y públicos	65
2.2.2. La redistribución del ingreso y la riqueza	73
2.2.3. La estabilidad económica	85
2.2.4. Crecimiento económico y desarrollo.....	99
Resumen del capítulo	104
Talleres y ejercicios	106
PARTE DOS: TRIBUTACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL	109
3. LAS FUENTES DE INGRESOS ESTATALES	109
3.1. ¿Cómo se financia el Estado?.....	109
3.2. Fundamentos constitucionales de la tributación.....	113
3.3. Los impuestos.....	118
3.3.1. Los elementos de la obligación tributaria.....	121
3.3.2. Los tipos de impuestos	122
3.3.3. Incidencia y trasladación impositiva	131
3.3.4. La curva de Laffer	136
3.3.5. Las contribuciones.....	137

3.3.6.	Las tasas y venta de bienes y servicios.....	139
3.3.7.	Derechos económicos por uso de recursos naturales..	142
3.3.8.	Las transferencias	143
3.3.9.	Otras fuentes de ingresos:.....	145
Resumen del capítulo		147
Talleres y ejercicios		149
4.	PRINCIPALES INGRESOS DEL NIVEL NACIONAL..	153
4.1.	Los principales impuestos de la nación	153
4.2.	El impuesto a la renta	154
4.2.1.	El impuesto básico a la renta	155
4.2.2.	Impuesto complementario a las ganancias ocasionales 186	
4.2.3.	Impuesto al patrimonio.....	188
4.3.	Impuesto al valor agregado (IVA).....	189
4.3.1.	Antecedentes, modalidades y regresividad del IVA... 190	
4.3.2.	Elementos esenciales del tributo	194
4.3.3.	Bienes excluidos, exentos y gravados	198
4.4.	Impuesto nacional al consumo	201
4.5.	Impuesto simplificado	203
4.6.	Tributos a los combustibles.....	206
4.7.	Impuestos al comercio exterior	216
Resumen del capítulo		221
Talleres y ejercicios		225
5.	TRIBUTACIÓN DEPARTAMENTAL.....	231
5.1.	Acerca de la tributación departamental	231
5.2.	El monopolio a los licores	234
5.3.	El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares 240	

5.4.	Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas	243
5.5.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos elaborados..	246
5.6.	El Fondo cuenta de impuesto de productos extranjeros	248
5.7.	Sobretasa a la gasolina y al ACPM	249
5.8.	Impuesto sobre vehículos automotores	251
5.9.	Impuesto de registro	254
5.10.	El monopolio de los juegos de suerte y azar	255
5.11.	Otros tributos departamentales	260
Resumen del capítulo		263
Talleres y ejercicios		266
6.	TRIBUTACIÓN MUNICIPAL.....	271
6.1.	Principales impuestos municipales.....	271
6.2.	Impuesto predial unificado	273
6.2.1.	¿Qué grava el tributo?	275
6.2.2.	La base gravable.....	276
6.2.3.	Tarifas, exenciones, liquidación y sobretasas.....	280
6.2.4.	Límites del tributo	284
6.2.5.	¿Tributo progresivo o regresivo?.....	285
6.3.	Impuesto de industria y comercio.....	286
6.3.1.	Elementos de la obligación.....	288
6.3.2.	Declaración del tributo	292
6.3.3.	El ICA y el régimen simple de tributación	293
6.4.	Complementario de avisos y tableros.....	294
6.5.	Tributos a los espectáculos públicos	295
6.6.	Otros tributos municipales.....	299
6.7.	Participación en plusvalía.....	302
Resumen del capítulo		306

Talleres y ejercicios	308
PARTE TRES: EL PRESUPUESTO PÚBLICO	313
7. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO	313
7.1. Fundamentación normativa del presupuesto	313
7.2. El presupuesto: eje de la actividad financiera	317
7.3. El sistema presupuestal	325
7.4. El presupuesto de las empresas	328
7.5. Los principios presupuestales.....	331
Resumen del capítulo	336
Talleres y ejercicios	338
8. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	341
8.1. Los clasificadores presupuestales.....	341
8.2. El presupuesto de rentas y recursos de capital	344
8.2.1. Los ingresos corrientes.....	347
8.2.2. Los recursos de capital	357
8.3. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.....	365
8.3.1. Los gastos de funcionamiento	366
8.3.2. El servicio de la deuda.....	376
8.3.3. Los gastos de inversión	379
Resumen del capítulo	382
Talleres y ejercicios	385
9. RESPONSABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD FISCAL... 395	395
9.1. Breve reseña del marco normativo	395
9.2. Límites al endeudamiento territorial	398
9.2.1. Los planes de desempeño y los créditos de tesorería .	404
9.3. Límites a los gastos territoriales en funcionamiento	407
9.3.1. Límites a los gastos departamentales.....	412

9.3.2.	Límites máximos a los gastos municipales y distritales	416
9.3.3.	El marco fiscal de mediano plazo.....	421
9.3.4.	El programa macroeconómico.....	423
9.3.5.	El plan financiero	424
9.3.6.	El superávit primario	426
9.3.7.	Otros componentes del MFMP.....	431
9.4.	El marco de gastos de mediano plazo.....	435
9.5.	Regla fiscal para el gobierno nacional.....	437
Resumen del capítulo		441
Talleres y ejercicios		445
10.	FASES O ETAPAS DEL PRESUPUESTO.....	459
10.1.	Formulación y presentación	459
10.2.	Discusión y aprobación	464
10.2.1.	El trámite del presupuesto municipal	467
10.3.	Liquidación.....	468
10.4.	Ejecución.....	469
10.4.1.	Recaudos de los ingresos y el PAC	470
10.4.2.	La afectación del presupuesto de gastos.....	473
10.4.3.	Las vigencias futuras	480
10.4.4.	Modificaciones al presupuesto	483
10.4.5.	Contabilidad presupuestaria y financiera	488
10.4.6.	El cierre del ciclo presupuestal.....	491
10.5.	El control	494
Resumen del capítulo		498
Talleres y ejercicios		501
Referencias bibliográficas.....		507
El autor.....		525

Resumen general

Los temas económicos son coetáneos con el Estado, e incluso, con el surgimiento de la humanidad. Pero solo a partir del siglo XVI empieza a formarse y a desarrollarse un pensamiento estructurado sobre la materia a través de escuelas como el mercantilismo, fisiocratismo, liberalismo, marxismo, keynesianismo, neoliberalismo, entre otros, que le han venido trazando derroteros a las actuaciones estatales en materia económica y social. Lo anterior, unido a fenómenos políticos, han dado lugar a las conformaciones de diversas formas de organizaciones estatales, siendo las más prevalentes la socialista y la capitalista o de economía de mercado. En este último modelo, el Estado orienta sus actuaciones, y la de los particulares, a través de la política económica, instrumento conformado por las políticas fiscal, monetaria y cambiaria; y entre sus objetivos la de propender por la redistribución del ingreso y la riqueza, procurar la estabilidad económica (control del desempleo, de la recesión e inflación), la búsqueda de una eficiente asignación de los recursos y crear condiciones para que haya crecimiento económico, como precondition para lograr el desarrollo.

Para la financiación de sus gastos, el Estado acude a muchas fuentes. Pero la más importante son los impuestos, que pueden gravar de manera directa o indirecta a los individuos. También recibe recursos provenientes de tasas, venta de bienes y servicios, contribuciones, regalías, explotación de monopolios, rendimientos financieros, entre los más representativos.

Administrativamente, Colombia se organiza en dos grandes niveles: Nacional y territorial (departamentos, distritos y municipios). En el primer nivel, los impuestos más importantes son el de renta e IVA; en los departamentos, consumo de licores, cervezas, cigarrillos y a la gasolina; en los municipios, industria y comercio y predial. También son importantes para los departamentos la explotación de dos grandes monopolios rentísticos: El de los juegos de suerte y azar y el de los licores. El producto del primero se debe destinar exclusivamente a financiar gastos en salud; el del segundo, preferiblemente a educación y salud.

La actividad fiscal en Colombia gira en torno al presupuesto público. Allí se armonizan los ingresos, incluidos los recursos provenientes del

endeudamiento público, y los gastos. Pero el presupuesto se fundamenta o se apoya en otras herramientas financieras tales como el plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo, el plan financiero, el plan operativo anual de compras, el programa macroeconómico, metas de superávit primario, el banco de programas y proyectos, el programa anual de caja, entre otros.

Existe un estatuto presupuestal de aplicación en el nivel nacional; las entidades territoriales deben ajustarse a él en la expedición de sus propios estatutos. Allí se tratan aspectos sobre los principios y etapas del presupuesto. En cuanto a la conformación del presupuesto, este contiene tres grandes partes: Presupuesto de rentas y recursos de capital, presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales.

El presupuesto de rentas contiene dos grandes componentes: Los ingresos corrientes y los recursos de capital. Los ingresos corrientes son los que se reciben regularmente y se dividen en tributarios (Directos e indirectos) y no tributarios (Contribuciones, tasas y derechos administrativos, venta de bienes y servicios, derechos económicos por el uso de recursos naturales, transferencias corrientes, multas y sanciones). A su vez los recursos de capital comprenden la disposición de activos, los excedentes financieros, dividendos y utilidades, rendimientos financieros y los recursos de crédito.

El presupuesto de gastos está integrado por los de funcionamiento e inversión y servicio de la deuda. Los primeros se refieren a aquellos que sirven de apoyo para el cumplimiento de la función misional del organismo público o para la adquisición de bienes durables o que generaran rendimientos futuros. El servicio de la deuda incluye las amortizaciones (reducción del monto prestado, intereses y comisiones).

El monto de los gastos de las entidades territoriales está condicionados a la categoría del ente y a sus ingresos corrientes de libre destinación. Igualmente, el endeudamiento de estas entidades está supeditado al cumplimiento de dos indicadores. En el caso del nivel nacional, este debe respetar una regla fiscal que indica que el monto de su déficit estructural no debe superar una meta establecida equivalente a un porcentaje del PIB.

Palabras claves: Intervencionismo, progresividad, política fiscal, presupuesto público, tributación, equidad, ingresos y gastos públicos, déficit estructural, capacidad de pago, redistribución, estabilidad.

PARTE UNO: EL ESTADO, SUS FINES E INSTRUMENTOS

1. EL ESTADO Y SU ESTRUCTURA EN COLOMBIA

¿Cuál es el objetivo de este capítulo?

Con el presente capítulo se pretende describir el escenario y los fundamentos teóricos necesarios para comprender mejor los temas que se desarrollaran con mayor amplitud en el resto del libro. Por tal razón se inicia con un breve estudio del concepto Estado, su relación con las finanzas públicas y la forma en que éste participa en la orientación de los sucesos económicos. Esta intervención ha sido, es y será distinta dependiendo del tipo de Estado y de la doctrina imperante, por tal razón se hace un somero recuento de los principales planteamientos que han hecho algunas corrientes del pensamiento en relación con la intervención del Estado en la conducción u orientación de la actividad económica. Estas han tenido un desarrollo más o menos secuencial a través de la historia, encontrándose que unas de las primeras manifestaciones con cierta coherencia se hallan en las teorías mercantilista, le siguieron las fisiócratas, las liberales, keynesianas y neoliberales.

Como quiera que para comprender las dinámicas impositivas y presupuestales del Estado colombiano se requiere conocer aspectos de este, se

aborda el estudio su estructura político-administrativa tanto de su nivel nacional como territorial.

1.1. El Estado y las finanzas públicas

Para que el Estado pueda financiar los inmensos gastos que demanda la vida en comunidad, debe obtener recursos de esa misma comunidad a través del cobro de tributos (impuestos, tasas, regalías, contribuciones) y de otras fuentes complementarias de financiamiento. Como casi siempre los ingresos obtenidos en un determinado período son inferiores a los requeridos en ese mismo lapso, entonces debe complementarlos con recursos que después debe devolver, esto es, con operaciones de endeudamiento público. Las decisiones estatales relacionadas con los tres conceptos anteriores, esto es, con tributos, gasto público y endeudamiento se armonizan en un cuarto instrumento: el presupuesto público. Estos son los cuatro pilares fundamentales de las finanzas públicas y también de la política fiscal como se verá en su momento. Pero las operaciones relacionadas con estos temas adicionalmente requieren de actividades complementarias de registro (contabilidad financiera y presupuestal), como también de administración del efectivo (recibo, pago e inversión) que se realiza a través de la tesorería. Dado que no puede existir Estado sin finanzas, puede afirmarse que estas son para aquel como la savia para las plantas y la sangre para los animales.

De otro lado, y de manera simplificada, se puede decir que el Estado (que como explicaremos más adelante, en ocasiones se confunde con el sector público) actúa como un gran intermediario que capta recursos bien sea a través de tributos o de ahorros (vías créditos) de las unidades económicas, en especial de los hogares y de las empresas, y, con base en un presupuesto, transforma esos recursos en bienes, servicios (educación, salud, justicia, recreación, agua potable, incentivos a la industria, agricultura, minería, etc.) u obras (carreteras, puertos, aeropuertos, parques) y se los entrega a las empresas u hogares para la satisfacción de sus necesidades. Ahora bien, no siempre el Estado produce directamente esos bienes, servicios u obras. En muchos casos, sobre todo en los últimos años cuando han tomado auge los procesos privatizadores, los adquiere o contrata su producción, provisión o construcción al sector privado.

Dado que el Estado por su propia naturaleza no debe perseguir ánimo de

lucro, debería ser el llamado a proporcionar de manera económica, eficiente, justa y óptima todos los bienes, servicios u obras que requiera la comunidad. Lamentablemente fenómenos como la corrupción e ineficiencia hacen que muchas veces lo entregado diste mucho de lo esperado.

Pero en el proceso de captación y aplicación de los recursos la actuación del Estado no siempre es neutra –ni debe serlo– pues genera todo tipo de consecuencias colaterales en especial sociales y económicas. La creación de nuevos impuestos o la variación de los existentes inciden directamente en el poder de compra de las personas y, por ende, en la producción de las empresas, nivel de empleo, de precios (inflación), importaciones y exportaciones (balanza de pagos). Por otro lado, algunos impuestos se han estructurado de tal manera que gravan con mayor rigor a las personas que tienen una mejor condición económica con lo que se logra cierta redistribución del ingreso y de la riqueza. Alternativamente –y con este mismo propósito– por la vía del gasto se han desarrollado los sistemas de transferencias o subsidios de tal suerte que algunas regiones o individuos reciben beneficios superiores a sus aportes al Estado y, por el contrario, otros reciben menos de lo aportado. Pero no siempre se logra gravar más al que tiene más capacidad de pago ni favorecer con más gastos al de menos ingresos, como estrategia para redistribuir el ingreso y la riqueza. La acción de grupos de presión logra todo lo contrario.

Adicionalmente, por su efecto multiplicador una variación en la cantidad, composición y destino del gasto público puede tener repercusiones importantes en la actividad económica. Una cantidad gastada por el gobierno genera producciones adicionales de bienes y servicios en cadena por parte del sector privado creándose nuevos puestos de trabajo, pero también puede provocar alzas en los precios (inflación) y un incremento en las importaciones. Alternativamente, una disminución de los gastos públicos puede servir para disminuir la demanda y, consecuentemente, los precios, pero tendrá efectos indeseables en la producción, nivel de empleo y redistribución del ingreso.

También las decisiones gubernamentales en cuanto al monto y composición de su deuda (interna o externa) se reflejarán en el precio del dinero (interés), en la cantidad de dinero en circulación e incluso en la tasa de cambio, cuando el endeudamiento es externo. A una mayor cantidad de dinero en circulación deben corresponder un mayor nivel de precios (inflación) y viceversa. Pero las actividades del Estado, al igual que la de los particulares,

pueden provocar efectos positivos o negativos en el ambiente, más que todo estos últimos, esto es, generar externalidades.

Ahora bien, si el hombre no fuera por naturaleza un ser eminentemente social que lo obliga a vivir en comunidad, no se esmeraría en satisfacer colectivamente ciertas necesidades y quizás el Estado no tendría la importancia histórica y presente que ostenta porque éste se dedicaría a cumplir sólo funciones secundarias, o quizás ni siquiera existiría. Adicionalmente, si todos los individuos, y por ende los grupos sociales, tuvieran las mismas oportunidades en la vida, tampoco se requeriría de una organización que minimizara o controlara las diferencias. Pero algunos individuos sin realizar el menor esfuerzo heredan inmensas fortunas que les otorga significativas ventajas frente a sus semejantes generándose problemas de inequidad, otros, tal vez por el factor suerte o habilidades innatas o desarrolladas o combinaciones de ambas, tienen las oportunidades para obtener grandes ingresos que coadyuvan a ahondar las diferencias entre los individuos. Por otro lado, los mercados no son perfectos, no existe igualdad de fuerzas entre el oferente y el demandante, sino que adolecen de muchas deficiencias, por lo tanto, no existe la tan anhelada competencia perfecta, donde, se supone, que los diferentes agentes económicos actúan en igualdad de condiciones porque ninguno de ellos tiene el poder de imponer su voluntad actuando individualmente¹. Todo lo contrario, la realidad cotidiana nos demuestra que lo que imperan son mercados imperfectos como los monopolios, oligopolios, monopsonios, carteles. Un resumen de estos conceptos se aprecia en la Tabla 1.

Tabla 1: Tipos de mercados imperfectos

MERCADO IMPERFECTO	DEFINIDO COMO:
Monopolio	Es una situación en la cual solo existe un solo productor o vendedor de un bien o servicio. Al Reducir las cantidades ofertadas, el monopolista hace aumentar los precios. En Colombia, para fines rentísticos, los departamentos explotan dos: Los juegos de suerte y azar (especialmente loterías y

¹ Se señalan como características esenciales de la competencia perfecta los siguientes atributos: Homogeneidad del producto, movilidad del recurso sin costo, gran cantidad de oferentes y demandantes, divisibilidad del producto y perfecta información.

	juego de apuestas permanentes -chance- y la producción, introducción y distribución de licores. Ver más adelante los numerales 5.2 y 5.10
Oligopolio	Es un mercado en donde existen pocos productores que enfrentan la demanda de mercado. Los oligopolistas al reducir la oferta de bienes y servicio consiguen un aumento de los precios
Monopsonio	Es aquella situación de mercado en la cual existe un solo comprador de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
Cartel	Es una forma de oligopolio en el cual existe un sujeto económico que impone las condiciones a los demás participantes del mercado. También puede adoptar la modalidad en donde los oligopolistas se ponen de acuerdo en las cantidades que se llevaran al mercado.

Todos estos fenómenos impiden el libre accionar de la oferta y la demanda, conduciendo en la mayoría de las veces a una inequitativa fijación de los precios (entre ellos el de la fuerza laboral: el salario) y a una deficiente asignación de los recursos, además de otros males enormemente perniciosos.

Pero también los empresarios en su afán, racional desde su particular punto de vista, de lograr una mayor eficiencia económica y, por ende, mayores utilidades, olvidan o relegan a un segundo lugar los criterios de solidaridad social y de protección del ambiente. Para ellos no será rentable ni apropiado ofrecer sus bienes o servicios a individuos que carezcan de capacidad de pago o en regiones donde la demanda no sea representativa, porque su fin es el lucro y entre mayor sea este, mucho mejor; el criterio social no hace parte de sus balances financieros. Y dentro de su misma lógica de maximizar utilidades descuidan la conservación del medio ambiente con los consecuentes perjuicios para todos. Generan externalidades negativas.

Así mismo existen ciertos bienes que por la magnitud de las inversiones requeridas y lo poco rentable de su explotación no resultan atractivos para el inversionista privado por lo tanto su provisión le corresponde al Estado (servicios públicos, salud, educación) aunque también pueden ser provistos por el sector privado. De otra parte, no todos los perjuicios o costos de un proceso productivo se reflejan en los precios de mercado y, por lo tanto, no son asumidos por quienes producen ciertos bienes o servicios, o puede ser también el caso del consumidor o productor que obtienen unas ventajas o

beneficios sobre los que no contribuyeron a generar directamente, porque son situaciones externas al proceso. Este fenómeno es conocido como externalidad, hecho que conlleva a que un tercero sea afectado positiva o negativamente por acciones realizadas por otros agentes. Adicionalmente, la economía no tiene un comportamiento lineal o estable, sino que se alternan períodos de alta producción o prosperidad y bajo desempleo, con otros de baja producción o recesión y alto desempleo. Es cíclica. En otros casos el color de la piel, las creencias religiosas o el sexo de los individuos hace que sean discriminados negándoseles legítimos derechos; o por carecer de capacidad de pago ciertos sectores sociales no pueden acceder a servicios y bienes básicos para su subsistencia, o a la educación y a la salud que les facilitaría un mejor vivir en el presente y en el futuro. Así mismo, los países cada vez tienen que actuar en un ambiente más globalizado, más interrelacionado y, por lo tanto, deben coordinar sus políticas al menos con aquellos otros países con los que se tengan pactos. Igualmente existen algunos bienes que ante la imposibilidad de recuperar a través del mecanismo de los precios de mercado la totalidad de los costos incurridos, no resulta atractiva su producción por los empresarios privados o, alternativamente, que por no tener un costo de producción o este ser muy bajo, se sobre explota un recurso. Este es el caso de los bienes públicos.

Todo lo anterior justifica plenamente la existencia de una organización como el Estado para que corrija las deficiencias que se presenten en el mercado, procure que la renta y la riqueza se redistribuyan equitativamente o, al menos, no tan inequitativamente, controle el crecimiento de los precios para evitar inflaciones o recesiones, adopte estrategias para generar empleo, suavice los ciclos económicos, evite que a las personas se les discrimine por su sexo o color de piel, oriente las relaciones internacionales, le proporcione oportunidades de educación y salud a todos, además de adoptar estrategias para que haya una mayor producción de bienes y servicios, soporte ineludible para el desarrollo. Dicho en otras palabras, que exista intervencionismo estatal.

Pero no siempre el Estado –o mejor, quienes tienen su control– logra solucionar los problemas expuestos anteriormente. En muchos casos lo que se obtiene es ahondarlos o perpetuarlos y, lo que es peor, crear otros adicionales. Fenómenos como los de ineficiencia, ineficacia, corrupción, nepotismo,

amiguismo, politización, acompañan habitualmente a muchas entidades públicas. El Estado también tiene sus grandes falencias.

1.1.1. Estado: Concepto e intervencionismo

Hemos esbozado algunas razones por las cuales debe existir el Estado, por eso en los siguientes acápite se presentará una reseña de cómo ha sido y es su intervención en los asuntos económicos. Pero antes intentaremos definir qué es lo que se entiende como tal. El concepto tiene muchas y polémicas definiciones atendiendo el propósito de estas y muchas veces se confunde con sector público. Para el Banco Mundial -BM- «el término Estado en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado» (Banco Mundial, 1997, p. 22). Y refiriéndose al gobierno, el BM señaló que es un término que se usa de manera diferente dependiendo de las circunstancias. Puede referirse al proceso de gobernar, al ejercicio del poder, como también a un grupo de personas que ejerce cierto poder o tienen niveles altos de autoridad en la conducción del Estado. Reconoce el BM que coloquialmente las expresiones gobierno y Estado se usan como sinónimos y que en cuanto a la forma de su conducción operan, ordinariamente, tres poderes diferenciados: El legislativo, encargado de elaborar las leyes; el ejecutivo, también llamado en algunos casos gobierno, encargado de ejecutar la legislación; y finalmente, el judicial, responsable de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

Por su parte Hernández (2005) interpreta al Estado como la relación de poder político que actúa de forma asimétrica e impone sus decisiones a los demás agentes, aspecto contrario a lo que exige el funcionamiento de un mercado». Para Mises (1996), citado por Hernández, señala: «Lo que denominamos Estado no es, a fin de cuentas, más que el aparato de coerción que obliga a la gente a atenerse a las reglas de la vida comunitaria; el derecho es el cuerpo de normas sociales que estructura el Estado; y el gobierno el conjunto de personas y entidades encargadas de manejar ese organismo de coacción». (Hernández, 2005, p. 49). Pero mucho tiempo antes, en 1872, Carlos Marx y Frederic Engels al publicar el Manifiesto del partido comunista

consideraron al Estado como un instrumento de dominación de una clase hacia otra y, por lo tanto, debía desaparecer. Más concretamente expresaron: «Tan pronto como, en el transcurso del tiempo, hayan desaparecido las diferencias de clase y toda la producción esté concentrada en manos de la sociedad, el Estado perderá todo carácter político. El Poder político no es, en rigor, más que el poder organizado de una clase para la opresión de la otra» (Marx y Engels, 1872). En una posición menos filantrópica y más polémica, Adolf Hitler, según Rosen, consideraba al Estado como un fin para lograr la pureza de la raza, el desarrollo de una comunidad de criaturas física y psicológicamente homogéneas. Unas décadas antes, Lenin, de la misma línea de Marx y Engels, le atribuía al Estado la función de ser el maestro, el guía, el líder, para conducir al pueblo trabajador y explotado al socialismo (Rosen, 2002).

Una definición muy común de Estado es la que tiene en cuenta sus elementos fundamentales, y que se acoge en este documento, esto es, entendido como una comunidad humana asentada permanentemente en un territorio y sujeta a una autoridad común cuya finalidad primordial es la satisfacción colectiva de ciertas necesidades y que en el plano económico se concentra en buscarle solución a los interrogantes de: qué, cuánto, cómo, quién, cuándo y dónde producir. De esta manera son elementos comunes, con algunas excepciones, de todo Estado los siguientes:

- Un territorio
- Una población
- Un poder

La posesión de un territorio delimitado por las fronteras es un elemento fundamental porque dentro de él se ejerce la autoridad y rigen las normas jurídicas. Teóricamente es posible que exista un Estado sin territorio (gobierno en el exilio, gitanos, nómadas, judíos), pero estas situaciones excepcionales no nos permiten concebir en la práctica el Estado sin un territorio por pequeño que éste sea.

Todo Estado para que realmente exista supone la existencia de una población en cualquier número. Y el tipo ideal de Estado es aquel que nace y se desarrolla sobre una nación, es decir, como conjunto de personas que

habitan un territorio propio y que obedecen a una autoridad superior, entendida la nación como una comunidad de individuos asentada en un territorio determinado con características especiales de etnia, lengua, tradiciones y dotada de una conciencia de constituir un cuerpo diferenciado. El concepto nación es más un concepto sociológico, mientras que el de Estado es un término más político.

El poder es la autoridad que se ejerce dentro del Estado, es el gobierno, es la capacidad de dominación que tiene el gobernante. También puede verse como una relación humana de subordinación que implica dos elementos esenciales: el mando y la obediencia y, en consecuencia, la existencia de quienes mandan y de quienes obedecen. Para Max Weber (1964) el poder «significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad». (Weber, p. 43) Otros conciben el poder como la capacidad, actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia.

De los tres elementos del Estado que mencionamos atrás todos son importantes, pero el tercero, el poder, dependiendo de cómo se obtenga, ejerza y se estructure, va a determinar en buena medida las distintas clasificaciones de Estado. Si es hereditario, se hablará de monarquía; si se escoge por voto popular, será presidencialista; si se llega por la fuerza y así mismo se mantiene, será una dictadura; si está concentrado en unas autoridades, será un Estado unitario centralista; si existen autoridades con un relativo grado de autonomía, será descentralizado; si aparte de autonomía existe cierta soberanía, será federalista; si existe propiedad privada de los medios de producción, será capitalista; y si la propiedad es colectiva, será socialista.

Pero el poder concebido en abstracto se va a materializar y ejercer a través de una serie de instituciones o entidades cuyo conjunto conforma lo que genéricamente se denomina sector público y que muchas veces se confunde con el concepto más amplio de Estado e incluso de gobierno, tal como lo expresó el BM. Así, de manera cotidiana hablamos de entidades estatales para referirnos a las que integran el sector público y cuyo patrimonio es el producto del aporte de toda la colectividad, en oposición a las entidades privadas que conforman el sector privado y cuyo patrimonio está compuesto por aportes particulares. También la confusión entre Estado y sector público se da cuando

se intenta definir el tamaño del primero. Dependiendo del propósito, el tamaño del Estado puede estar en función de su población, de su extensión territorial, de su contribución al valor agregado, etc., pero una medida de extenso uso es la que mide el tamaño del Estado como la relación entre los gastos públicos y el Producto Interno Bruto –PIB–. De manera general los gastos públicos son las erogaciones que hacen las entidades públicas –las que conforman el sector público– para llevar a cabo sus propósitos sociales. El PIB se entiende como la producción, libre de duplicaciones, que se da dentro de un territorio durante cierto espacio de tiempo, que generalmente es un año: Entre mayor o menor sea la relación gasto público/PIB, se dirá que mayor o menor será el tamaño del Estado, respectivamente.

Para poder cumplir con una de sus funciones, la de regulador económico y social, el Estado encausa u orienta los procesos a través del uso de medidas discrecionales o automáticas, indicativas o imperativas, hacia el objetivo perseguido. En otros términos, existe intervención estatal. Esta intervención del Estado hace referencia al mayor o menor grado de injerencia que tenga en la conducción o participación de los procesos sociales, económicos, culturales, ecológicos, etc. Sin lugar a equívocos se puede afirmar que todos estamos de acuerdo en que la intervención del Estado es necesaria e insoslayable, las diferencias radican en los aspectos, grados y medios utilizados. Obviamente la intervención será diametralmente distinta si se trata de un país de régimen capitalista o socialista, las dos formas paradigmáticas de organización sociopolítica que predominan en la actualidad y que se consideran, en principio, como antagónicas.

En términos generales el Estado capitalista se caracteriza por la existencia de propiedad privada de los medios de producción y libertad de empresa. El Estado no interviene en el proceso económico, todo es regulado por el mercado por medio de la interacción de la oferta y la demanda. Los interrogantes del qué, cómo, cuándo, dónde, cuánto y quién debe producir los resuelve el mercado. Por el contrario, en el Estado socialista, al menos en su versión ortodoxa, existe propiedad común o social de los medios de producción y planificación total de la economía. Los interrogantes del cómo, cuándo, dónde, cuánto y quién debe producir los resuelve el Estado. No existe propiedad privada de los medios de producción, pero sí propiedad individual de los bienes de uso personal. Se da intervención total en el proceso

económico. La renta se distribuye a través de la fijación de salarios por parte del órgano de planificación central, procurando que no existan grandes diferencias. Por ser de propiedad colectiva los medios de producción, por principio no deberían existir impuestos, puesto que ésta es una forma de financiación que todos nos imaginamos que es exclusiva de los Estados capitalistas; sin embargo, existen formas de impuestos que tienen como objetivo racionalizar el uso de ciertos bienes (Mochón, 1993). El modelo de Estado socialista tuvo gran impulso durante el tiempo que duró la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas -URSS- también conocida como Unión Soviética (1922- 1991) que se caracterizó, en lo político, por la existencia de un partido único. Al respecto comenta Hernández (2005): «Una característica de la política mundial del siglo XX fue el enfrentamiento, durante 70 años, de dos sistemas opuestos en su ideología -el socialismo y el capitalismo- que en la práctica obligaron a un alineamiento de fuerzas a favor, en contra, o en busca de una tercera vía o alternativa. En 1989, cuando se hundió el bloque socialista, cesa la discusión sobre la superioridad de uno de los dos sistemas e incluso se dictamina el fin de la historia o la universalización de la democracia liberal como último sistema político posible» (p. 39). Pero a pesar de lo expresado por Hernández, el socialismo sigue teniendo importantes manifestaciones en otros países, no ha desaparecido del todo.

Las dos categorías anteriores, capitalismo y socialismo, son una ficción teórica para fines académicos, porque el mundo real no admite estos tipos de Estado, en la práctica lo que se da son combinaciones o híbridos de los dos porque los Estados modernos toman elementos de una u otra categoría para fines de análisis dependiendo del acercamiento a uno u otro modelo se da la clasificación. Existe intervencionismo estatal tanto en el socialismo como en el capitalismo. En el socialismo, al menos en los países que en el pasado aplicaron con cierta rigurosidad este modelo de Estado, las medidas económicas eran altamente imperativas, mientras que en el capitalismo tienen más bien un carácter indicativo o de señalamiento del curso que deban seguir los procesos económicos de acuerdo con unos propósitos gubernamentales previamente definidos, no obstante existir algunas con el carácter de obligatorias.

Ni los regímenes completamente controlados por el Estado como tampoco los de libertad absoluta del mercado son socialmente deseables por las

limitaciones que presentan una y otra alternativa, por ello es preferible un sistema de economía mixta donde la iniciativa privada se enmarque en parámetros definidos por las instituciones estatales en procura del bien colectivo antes que del individual.

1.1.1.1. El mercantilismo

Lo que se conoce como escuela mercantilista agrupa el acervo teórico que en materia económica se desarrolló durante los siglos XVI, XVII y primera mitad del siglo XVIII (tránsito del feudalismo al capitalismo) y que tuvo como denominador común el considerar que la riqueza y prosperidad de una nación residía en su capacidad para acumular metales preciosos. Por lo tanto, entre más oro y plata tuviera dentro de su territorio, sería más rica.

De acuerdo con lo expresado por Erik Roll en su libro *Historia de las doctrinas económicas*, lo que se ha conocido como mercantilismo fue el surgimiento en diversos países de una serie de teorías que explicaron la conducta de los gobernantes o les sirvieron de fundamento, por lo tanto, las definiciones del término no son precisa (Roll, 1978). Por su lado Adam Smith, en su célebre obra *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones*, fue muy crítico de esta corriente doctrinal e hizo notar que todas las naciones de su época habían estudiado, sin mucho éxito, cualquier medio para acumular oro y plata. Puso como ejemplo a España y a Portugal, que para aquella época eran las naciones propietarias de las principales minas de esos metales que circulaban por Europa, que había adoptado severísimas penas para impedir la salida de metales preciosos o establecieron elevados aranceles, lo mismo hicieron otras naciones europeas, pero la fuga del metal se presentaba por la facilidad para contrabandearlo. (Smith, 1776)

Ese cúmulo de metales preciosos se podía obtener a través de la explotación de las minas propias o de las colonias, como el caso mencionado de España y Portugal, pero también teniendo una balanza comercial favorable, esto es, procurando que las exportaciones fueran mayores que las importaciones e incluso a través de la guerra y el pillaje, asaltando los barcos. La corona inglesa veía con cierto beneplácito el accionar de sus piratas porque ellos obtenían metales preciosos para su país. Es el caso de Francis Drake,

considerado corsario por España, pero distinguido como héroe y caballero por la reina de la época.

Las exportaciones eran una manera para que al país le ingresaran metales preciosos, que era la forma de pago predominante de la época, en cambio las importaciones significaban una salida y, por lo tanto, tenían que controlarse. Las primeras se debían fomentar a través de la devolución de impuestos, reconocimiento de primas, tratados comerciales, entre otras. Las segundas se debían controlar mediante aranceles o simplemente prohibiéndolas. Para ello se tenían que promulgar medidas de carácter proteccionista y, en general, todo tipo de disposiciones administrativas tendientes a fomentar la prosperidad nacional y las exportaciones netas. Por ser promotores de estas medidas, los mercantilistas son considerados por la historia como los grandes impulsores del capitalismo, del intervencionismo estatal e incluso del imperialismo. Y para llevar a cabo sus propósitos se requería de un Estado altamente intervencionista, protector de la industria nacional. (Roll, 1978). Agrega Roll: «Los mercantilistas pedían un Estado lo bastante fuerte para proteger los intereses comerciales y para destruir las numerosas barreras medievales que impedían la expansión del comercio; ... pues el capital comercial necesitaba mercados más amplios y estables, pero suficientemente protegidos para permitir una explotación segura» (Roll, 1978, p. 57). Pero no todos estaban de acuerdo con el proteccionismo y demás medidas mercantilistas, ni siquiera los mismos comerciantes. De acuerdo con lo relatado por Smith en su ya mencionada obra, cuando los países se hicieron comerciales, los mercaderes comprobaron que las prohibiciones a las que estaban sometidos resultaban en ocasiones extremadamente inconvenientes y eso perjudicaba su actividad. Por el contrario, consideraban que las exportaciones de oro y plata para adquirir bienes importados no siempre disminuían las cantidades disponibles en los países importadores, porque esos bienes al reexportarse a otros países y en virtud de los beneficios obtenidos, al país ingresaba una cantidad de metálico superior a lo que inicialmente había salido. Por otro lado, y teniendo en cuenta que el valor de los metales era grande en comparación con su volumen, le era muy difícil a los gobiernos controlar su contrabando (Smith, 1776).

Dentro de la escuela mercantilista se pueden identificar tres grandes tendencias. Los que consideraban que simple y llanamente se debía acumular metales preciosos porque eran sinónimos de riqueza (llamados metalistas o

Bullionistas), los que consideraban que se debía fomentar la industrialización (como sucedió en Francia con el ministro de Finanzas Jean Baptiste Colbert) y los propiamente mercantilista (obtener los metales preciosos a través de acciones mercantiles externas, esto es, exportando más e importando menos).

Del pensamiento mercantilista subsiste la búsqueda por parte de los países de una balanza comercial favorable, aunque con una motivación diferente. También el uso de los impuestos (aranceles) para controlar el ingreso de productos extranjeros.

1.1.1.2. Los fisiócratas

Esta corriente económica se desarrolló en Francia a mediados del siglo XVIII. Contrario a lo que pregonaban y defendían férreamente los mercantilistas, no consideraban que la riqueza de una nación y su aumento se debieran al comercio. Sostenían que dicha riqueza provenía de la capacidad de producción y que la agricultura era el único sector realmente productivo, pues lo que utilizaba el agricultor en semillas era sensiblemente menor a lo que cosechaba posteriormente. Las demás actividades eran estériles. En consecuencia, un pueblo sería más rico y poderoso cuanto más tierra poseyera y cuanto más explotara las actividades agrícolas.

A los fisiócratas se les considera como la primera escuela que empezó a sistematizar y explicar el funcionamiento de la economía, pues consideraron que esta se regía por leyes similares a las de la naturaleza² y, por lo tanto, el Estado no las debía modificar. Para ellos el flujo de bienes y de dinero operaba como la circulación de la sangre en los seres vivos. Como consecuencia de lo anterior, no debía existir ningún tipo de intervencionismo estatal. Los gobiernos no debían intervenir en los asuntos económicos más allá del mínimo absolutamente imprescindible para proteger la vida, la propiedad y mantener la libertad de contratación. «Puesto que la agricultura era la única que producía un excedente, las medidas mercantilistas de Colbert, dirigidas a fomentar la industria, eran inútiles, y contra ellas lanzaron los fisiócratas su grito de guerra de *laissez faire, laissez passer* (dejad hacer, dejad pasar). La industria no

2 De allí su nombre de fisiócratas, por cuanto “fisis” significa natural, naturaleza. El termino proviene de la expresión griega physio.

creaba valores, sólo los transformaba, y ninguna reglamentación de ese proceso de transformación podía añadir nada a la riqueza de la comunidad» (Roll, 1978). Por creer que la agricultura era la única fuente generadora de riqueza, a los fisiócratas los acusaron de querer prolongar el período feudal. Para ellos la sociedad estaba dividida en tres grandes clases: La productiva, la mixta y la estéril. La clase productiva era la conformada por los empresarios agrícolas y los campesinos asalariados, los que realmente producían porque explotaban la agricultura. La clase mixta estaba conformada por los terratenientes y por los propietarios de las tierras que las cedían a los empresarios agrícolas a cambio de una renta. La clase estéril estaba conformada por todos los demás miembros de la sociedad no incluidos en las dos clases anteriores: empresarios industriales, profesionales liberales, artesanos, comerciantes, trabajadores asalariados, y los demás miembros de la sociedad no incluidos en las dos clases anteriores. La denominación de estéril era porque el trabajo de ellos no originaba, supuestamente, producto neto, solo lograban transformar o mezclar las materias primas u otros productos agrícolas, o comprarlos, transportarlos y revenderlos; pero no creaban físicamente nada nuevo cuyos componentes antes no hubieran sido producidos por la naturaleza (Escartín, s.f.).

Coherentes con sus razonamientos, el comercio y la industria no deberían ser objeto de gravámenes porque no generaban riqueza y, por el contrario, a la «única rama de la producción a la que en justicia debían imponérsele contribuciones era la que creaba valor, es decir la agricultura. Imponer contribuciones a la industria era imponerlas a la tierra de un modo indirecto y, por tanto, antieconómico. La máxima financiera de la fisiocracia era un impuesto único sobre la tierra» (Roll, 1978, p. 111). Aunque no era su propósito, sus teorías terminaron favoreciendo a los industriales y a los comerciantes (a los que atacaban por pretender poner al Estado a su servicio) perjudicando a los terratenientes, cuando debió ser lo contrario.

Su gran impulsor e inspirador, Francisco Quesnay, médico personal del rey Luis XV, elaboró y publicó en 1758 lo que se conoce como el *Tableau Economique* (tablero económico) que es una modelización de cómo se distribuye la producción de la agricultura entre los diferentes sectores de la sociedad y los movimientos monetarios que genera. Es el antecedente de los modernos modelos de cuentas nacionales de los países y considerado en su

época como un gran invento.

Los más destacados fisiócratas fueron Francisco Quesnay (1694-1774), Turgot, Mirabeau y Mercier de la Rivière.

1.1.1.3. El liberalismo económico

Casi que coetáneamente con el desarrollo del fisiocratismo, autores que se agrupan en la corriente clásica del pensamiento económico como William Petty, David Ricardo, Adam Smith, Thomas Malthus, Jean Baptiste Say, John y James Stuar Mills (siglo XVIII) le empezaron a dar soporte teórico a lo que se conoce como el liberalismo económico. Ellos sostenían que el sistema económico de la época, el capitalista, a largo plazo no presentaba anomalías en su funcionamiento, que siempre tendería al equilibrio y, por lo tanto, no era necesaria la intervención estatal en esos asuntos, es más, era estorbosa con lo que coincidían con los fisiócratas. Para ellos los individuos dentro del circuito económico participaban o bien como consumidores o como productores y en ambos casos adquirirían productos terminados o materias primas. La suma de las compras y las ventas se igualaban de forma tal que la producción ofrecida en el mercado era comprada por los consumidores sin que hubiese saldo alguno positivo o negativo, no habría lugar a crisis por sobre o sub-producción.

Uno de sus más ilustres representantes, el economista francés Jean Baptiste Say, formuló la que comúnmente se conoce como Ley de los Mercados (también conocida como la Ley de Say), la cual se ha resumido como que toda oferta crea su propia demanda. Al respecto conviene señalar que algunos han interpretado este postulado como si todo lo que se produce automáticamente genera quien debe comprarlo. No. Lo que quiso decir Say es que la demanda está influenciada por la producción, por lo tanto, para que haya demanda tiene que existir necesariamente una producción que genere ingresos. Al decir de Hansen (1976) “La ley de Say, en términos amplios, es una descripción de una economía de libre cambio. Concebida como tal, ilumina la verdad de que la principal fuente de la demanda es el flujo de ingreso de los factores generado del proceso de producción mismo. El empleo de recursos hasta entonces ocioso, al añadirse al proceso circular del ingreso y la producción, se paga a si mismo ya que agranda la corriente de ingreso por una cantidad equivalente