

Economía 271

Descentralización.—Sus finanzas

Las democracias modernas muestran marcada tendencia a la Federación, porque ésta, en su verdadera forma racional y armónica, equilibra la unidad con la diversidad, y obliga a las fuerzas sociales centrífugas a trabajar para el bien común. En finanzas públicas esta armonía de los intereses nacionales con los de las secciones no se obtiene sino con sereno y paciente estudio, que ilustre y resuelva los muchos y diversos problemas técnicos de finanzas y administración que se presentan, si se quiere llegar a una descentralización verdadera y eficaz, en la única forma en que puede alcanzarse resultado benéfico y durable: **evolución ilustrada y continua**, y no revolución, que en finanzas, talvez más que en cualquier otro campo, por bien orientada que esté, es más lo que destruye que lo que edifica.

Hay que estudiar los principios y formas de impuestos y de gastos que pueden guiar y ser aplicables a la Descentralización que se estudia, y después los métodos por medio de los cuales tales principios puedan ponerse en práctica, para conseguir los dos objetivos de las finanzas públicas: La promoción del bienestar social y el desarrollo de la riqueza.

Los principios que guían la acertada dirección de las finanzas públicas son esencialmente los mismos, sea unitaria la Constitución del Estado, descentralista o federal. La administración económica exige que la autoridad que cobra los impuestos quede responsable ante el contribuyente por el acertado y eficaz empleo de las rentas. El cumplimiento de este principio fundamental, exige que en una nación descentralizada, en todo cuanto sea posible, la administración que claramente no corresponde al municipio ni a la provincia, esté precisamente distribuída entre el estado o departamento y la Nación; y los recursos distribuídos armónicamente, de modo que las rentas de cada entidad cubran íntegramente sus gastos. Este principio general tie-

ne sin embargo que tener en cuenta cuáles funciones deben ser nacionales, departamentales o municipales. De aquí resultan ajustes que imponen jurisdicción concurrente en ambos campos, recaudación y administración. Serán necesarias reformas, aconsejadas por experiencias sucesivas, faces de la evolución que lleva a la descentralización efectiva, aunque quizá sin lograr completa independencia fiscal entre la Nación, el departamento y los municipios.

En el caso de Colombia había que considerar la extrema diferencia que existe entre la capacidad fiscal y las urgentísimas necesidades de algunos departamentos, y durante mucho tiempo quizá tendrá la nación que tomar a su cargo algunas obras, fuera de carreteras, ferrocarriles troncales, o mejoras en los ríos o puertos, que hagan parte de redes o sistemas nacionales, de modo que, a nuestro juicio, para llegar a una descentralización real y eficaz, habrá que hacerla por etapas: primero entre la Nación y los departamentos, que quizá exija enmiendas sucesivas de la Constitución, de acuerdo con los resultados que con cada una de ellas se obtenga; será pues labor de varios años que exigirá orientaciones fijas y serena perseverancia. Luego vendrá lo relativo a la provincia y al municipio, que con la experiencia adquirida marchará más rápidamente.

Al fijar las funciones que a cada entidad corresponden, hay que atacar el problema siguiendo un principio que no tiene toda la precisión deseable, y es "que deben desempeñarse por la Nación aquellas actividades que a todos los departamentos interesan igualmente y que sólo la Nación como un todo puede desempeñar bien" (Brice - American Commonwealth) mientras que las que no son comunes a todos los departamentos deben dejarse al empuje y capacidad de éstos. Las necesidades y temperamento del pueblo, el impulso descentralizador y el ingenio de los legisladores hallarán el método para la aplicación del principio, y exceptuando algunas jurisdicciones que claramente corresponden siempre y en todas partes a la Nación, como la Constitución, relaciones exteriores, ejército, aduanas y comercio internacional, circulación, amonedación y vías troncales, no hay unidad entre las Constituciones de naciones descentralizadas que aplican el principio enunciado.

Es pues imperiosa la necesidad de estudiar las Constituciones y organización financiera de los países descentralizados y Federaciones, que pueden guiarnos, para hacer nuestra Descentralización en

forma ordenada y metódica, que nos permita llegar sin choques ni fricciones a resultados benéficos y durables para Colombia como Nación y para cada uno de sus Departamentos, Provincias y Municipios. Tales países son Estados Unidos, Suiza, Alemania, Canadá, Australia, Sur-Africa y la India.

Es natural que libertad financiera y elasticidad en recursos, son reclamadas tanto por la Nación como por los Departamentos, pero es necesario cultivar en ambos el sentido de responsabilidad, que debe coexistir con la latitud financiera que ambos reclaman. Finanzas unitarias simplifican los procedimientos administrativos, pero sobre todo en países muy extensos, tienen como consecuencia, **injusticia, desigualdad e irresponsabilidad**, que hay que suprimir a toda costa e inexorablemente de la Administración pública, pues ellas producen fricciones y controversias que la dificultan y son funestas para la unidad nacional.

Desgraciadamente después de la guerra mundial las naciones, como consecuencia de ella, han entrado en un camino de nacionalismo exagerado, armamentismo y mutua intimidación, que las lleva a la centralización y a la aplicación de sus recursos humanos, materiales y financieros, a la realización de tales fines como resultado de su mutua desconfianza. Cuando el mundo vuelva a orientarse hacia la paz, verá una vez más que las entidades políticas inferiores, Departamentos, Provincias y Municipios, son los más seguros y eficaces agentes para desarrollar el progreso y el bienestar social, y que como la coordinación administrativa es factor esencial para el logro de tales fines, la descentralización financiera es el mejor medio de realizarlos eficaz y rápidamente. La solidaridad americana que transformará en una Federación Continental el Nuevo Mundo, permitirá a Colombia llevar a cabo la descentralización en evolución fecunda y progresiva, sin vacilaciones ni tropiezos.

Queremos recordar aquí algunos principios generales aplicables a finanzas descentralizadas, aunque es bien sabido que en finanzas es bien raro el caso en que el principio técnico original pueda aplicarse en toda su pureza y extensión, haciendo la necesaria distinción entre principio y método. Principio es el enunciado técnico de una ley científica y método es la manera como tal principio se aplica en la práctica. El principio es uno, los métodos para aplicar el mismo principio pueden ser varios, según sea la extensión y exactitud que

en la práctica se dé al principio. Dice Stamp: "No hay en el mundo país cuyo sistema de impuestos sea lógico y de acuerdo con los principios económicos" pero a esto responde Mill: "La dificultad de hacer perfecta justicia no es razón para dejar de aproximarnos a ella cuanto sea posible".

Puede decirse que sobre todo en la Federación o en la Nación descentralizadas son las transferencias la parte fundamental de las finanzas públicas. **Transferencia es el traslado de dinero de los ciudadanos al Gobierno, por contribuciones impuestas por éste, que lo devuelve a la comunidad en gastos públicos de administración, higiene, etc.** Hay también transferencias de las secciones más ricas a las más pobres de la comunidad, y entre la Nación, Departamentos, Provincias y Municipios y viceversa. En finanzas descentralistas debe existir naturalmente un propósito consciente y decidido de hacer transferencias de fondos públicos, en la mayor cuantía posible, de las secciones y entidades ricas de la comunidad a las más pobres.

En finanzas descentralizadoras las transferencias tienen especial importancia, por la múltiple organización necesaria entre la Nación, Departamentos, Provincias y Municipios, y hay que tener en cuenta que no son los Gobiernos de las distintas entidades los que se benefician o sufren, por la acertada o mala organización de las transferencias, sino los pueblos que están bajo su jurisdicción. En una nación descentralizada las transferencias son más importantes que en una nación unitaria, porque, como antes dijimos, es extremadamente difícil, si no imposible dotar a cada entidad con rentas que cubran sus gastos, y por ello tiene que haber entre ellos transferencias, y como es mayor el número de entidades en acción que en nación unitaria, es más difícil lograr una organización que armonice las actividades, rentas y gastos de cada una.

Por ello el Gobierno Nacional, aunque los Departamentos deberían ser capaces de bastarse a sí mismos, tiene que estar equilibrando y supliendo las deficiencias de los que no alcancen a hacerlo. Así, pues, el Gobierno Nacional debe tener poder legal que le permita diferenciar y escoger entre los varios departamentos, según la mayor o menor necesidad o urgencia de éstos, sin violar disposiciones constitucionales, y aun poder imponer mayores contribuciones a los más ricos. Subvenciones especiales pueden concederse a Departamentos, Provincias o Municipios pobres para estimularlos y capa-

citarnos en la ejecución de proyectos de progreso material, higiene o bienestar social, pero con **intervención y guía técnica y experta** para evitar despilfarros o indolencia de los beneficiados.

Al estudiar finanzas descentralizadas importa mucho fijar el exacto sentido de las voces **economía y equidad**. Economía no es sinónimo de avaricia o gasto pequeño, sino gasto **oportuno y reproductivo**; no es pues la cuantía del gasto lo que lo hace económico sino la oportunidad con que se haga y la manera como el gasto **pague** o beneficie a quien lo hace.

Cuántas veces por no gastar oportunamente una cantidad, hay que gastar poco después doble o triple, con menor beneficio que si hubiera sido el gasto oportuno. Sidwick define la equidad así: "personas semejantes y semejantemente situadas deben ser tratadas de manera semejante". Para que haya equidad habrá que considerar, al fijar los impuestos, no sólo las entradas sino las obligaciones de cada ciudadano.

Hay que tener presente que siempre puede mejorar lo existente y que no puede llamarse fracaso para un sistema de finanzas el hecho de que hoy se encuentren variaciones que lo hagan trabajar más eficazmente de lo que lo hace. Tal posibilidad aparece cuando se considera que no son las operaciones financieras de un Gobierno, ni el único, ni siquiera el principal item del movimiento total de intereses en una nación. Aun en los más civilizados y progresistas países modernos las finanzas públicas son en lo que Stamp llama "**el agregado nacional**" o desembolso anual total por materiales y servicios, parte muy inferior a lo que mueven las finanzas privadas. Tal parte sin embargo aumenta hoy continuamente, porque los gobiernos asumen nuevas funciones cada día.

Como un hecho cumplido notamos que los gastos públicos son una manera de gastar las entradas nacionales, y que es justa toda contribución cuyo acertado empleo produzca mayor bienestar social presente o futuro, que el que produciría la misma suma gastada privadamente y, cuando esto sucede, no puede decirse que una contribución es excesiva. Complica el asunto el hecho de que el gasto público no difiere materialmente del gasto privado, y que la naturaleza del gasto público es alterable. Siendo tan semejantes algunas veces el gasto público y el privado, hasta dónde pueda ir el gobierno, sólo puede decirse considerando casos específicos.

El problema que venimos considerando nos lleva a considerar hasta dónde pueda llegar el gobierno para organizar eficazmente las finanzas nacionales, y fijar el alcance exacto de sus atribuciones. Dice el profesor Pigou de Cambridge University: **"Si una nación fuera un sér unitario, con el Gobierno como cerebro, el gasto debe hacerse en todas direcciones hasta que la satisfacción obtenida por el último chelín gastado por el gobierno sea igual a la mortificación experimentada por el último chelín exigido"**. Esto nos lleva a considerar el asunto desde el punto de vista de la eficiencia en mecánica: **Obtener resultado dado con el esfuerzo mínimo**. Estudiando impuestos, autoridades como Edgeworth y Pigou, han demostrado que el **máximo de ventaja social lleva al principio del sacrificio total mínimo**, y considerando los gastos de manera semejante, se llega al principio de que con un gasto dado hay que obtener el mayor beneficio total. Hay el peligro de establecer gran separación teórica entre los dos aspectos de las finanzas —rentas y gastos— que deben considerarse juntos para obtener el máximo total de beneficio, — y esto ha sido reconocido y recomendado por eminentes estadistas— pero en la práctica se aíslan con mucha frecuencia los dos aspectos de las finanzas y viene el trabajo, bien difícil a veces, para tener presupuesto equilibrado.

No hay pues un **optimum** para la tributación y otro **optimum** para los gastos sino un solo **optimum** para el total de las finanzas públicas. La mejor manera de gastar una cantidad dada de dinero sólo puede proyectarse cuando es conocida la capacidad relativa de los contribuyentes, pues ésta puede anular la primera distribución, por buena que parezca.

El objetivo de las finanzas públicas en una comunidad nacional, debe ser el de un guardián responsable que corrija las deficiencias en el empleo de los recursos nacionales, coordinando las actividades divergentes de individuos privados, mutuamente responsables entre sí. Esta función de coordinación y reajuste es doble. Primero la autoridad pública tiene que hacer máximas las utilidades sociales por medio de transferencias en relación con las desigualdades existentes en el disfrute de patrimonios privados. Segundo: la autoridad pública debe mantener relación equitativa entre el consumo social y las inversiones que tal consumo impone, mirando no sólo al presente sino al futuro, porque, como dice Dalton: **"El estadista es un apoderado**

(trustee), no sólo para el presente sino también para el futuro. El individuo muere, pero la comunidad de que hace parte sobrevive. El estadista por consiguiente debe preferir una mayor ventaja futura a una más pequeña hoy".

Es difícil fijar normas definidas para un sistema de finanzas descentralizadas, siguiendo principios deducidos a priori, porque las condiciones peculiares de cada caso deben tenerse en cuenta, pues ellas alteran el alcance de métodos y formas. Pero hay principios esenciales que pueden fijarse como piedras fundamentales indispensables, sin las cuales no puede haber descentralización. Son tres: 1º **Independencia** y su inmediata consecuencia: **responsabilidad**; 2º **Medios adecuados a las necesidades y elasticidad** que permita adaptar el sistema a los cambios de condiciones; y 3º **Economía administrativa**.

Independencia y responsabilidad.—Para que exista debe haber libertad de iniciativa y de acción en cada una de las entidades de gobierno. Libertad es aquí interpretada estrictamente como libertad de intervención eficaz en las disposiciones legales para recaudar impuestos; su recaudación en las fuentes prefijadas y su gasto eficaz, **y no como completo aislamiento prescrito por la Constitución**. Pero la intervención exterior cuando se exagera hace nacer sentimientos de injusticia, apatía y adormecimiento entre las autoridades que actúan, y, como consecuencia, trastornos y corrupción. No quiere decir esto que coordinación y control del poder central no deban existir, especialmente en la administración, pero ellos pueden fácilmente excederse. Ni esta independencia quiere decir que las fuentes de recursos de la Nación y del Departamento deben ser absolutamente distintas y separadas. Recurrir a los métodos de "**factores de balance**" puede ser a veces necesario, pero sólo debe usarse ocasionalmente y en muy pequeña escala, por ejemplo para cubrir pequeños déficits de algún Departamento o para retirar pequeños superávits, si por casualidad existen. Por lo demás, completa libertad de acción para sus operaciones financieras debe existir, tanto para la Nación como para los Departamentos, para que, entre ellos no se encuentren obstáculos en el desempeño de sus actividades normales y en el cumplimiento de sus legítimas aspiraciones para impulsar el progreso social y económico. Así, el principio básico de las finanzas descentralizadas es que, tanto como en la práctica sea posible, la responsabilidad para obtener rentas y la libertad para gastarlas deben ser si-

multáneas y paralelas. Decía G. Foster en la Cámara de los Comunes Canadiense: **"Cuando hay un poder que gasta sin tener obligación de conseguir lo que gasta, tal poder tiene mayor tendencia al despilfarro que a la economía"**. No debe haber pues una entidad que obtenga recursos para que la otra los gaste.

Existe el precedente de los subsidios en el Canadá; la contribución federal directa durante la guerra civil en los Estados Unidos, de acuerdo con "The apportionment clause" de la Constitución; y las subvenciones australianas, de acuerdo con "the Federal Roads Act". Sin negar la utilidad de los varios métodos prácticos usados en las federaciones, como distribuir los recursos según porcentajes prefijados, subsidios, subvenciones y los demás posibles, puede asegurarse que definitivamente el principio de independencia es fundamental y básico. El solo hecho de que en sistemas unitarios y en algunas federaciones grandes sumas de dinero pasan del Tesoro Nacional al de Estados o Departamentos, no lo invalida. El valor del estudio comparativo de los distintos sistemas fiscales está en aprovechar la experiencia de los demás y no en copiar sus errores. Hoy mismo pueden encontrarse ejemplos de que subsidios y contribuciones exorbitantes ha pagado la Nación a los Estados, o estos a aquella, pero lo vicioso de tales transferencias no económicas ha sido patente para todos los interesados, y sólo el sufrimiento y la angustia las han hecho persistir. Además debido a la incertidumbre de la capacidad productiva de los impuestos y de las respectivas necesidades financieras de los gobiernos, y por muchas otras razones prácticas, una completa y absoluta separación de patrimonios entre Nación y secciones no parece posible hoy en una Federación o Nación Descentralizada.

Pero no quiere decir esto que muy alto grado de independencia sea un ideal imposible de alcanzar y, mientras el ideal no pueda alcanzarse, puede recurrirse a los sistemas de balance sin hacer por esto de ellos puntal principal de la estructura fiscal.

Medios adecuados y elasticidad.—El segundo principio abarca los dos conceptos de suficiencia y elasticidad. El primero es el más estricto, impone la suficiencia de los recursos para la obra inmediata entre manos. El segundo es de noción más amplia, y significa la expansibilidad de los recursos a causa de crecientes necesidades del gobierno, por repentinas emergencias, como guerra, hambre, peste,

etc. Es claro que sistema basado en la primera de estas nociones solamente, puede fracasar al empuje de circunstancias posibles, como las que arriba indicamos. El fracaso de la Confederación en los Estados Unidos es un ejemplo. También el actual sistema financiero alemán, aunque adecuado para la tarea inmediata de reparación y reconstrucción, no puede mirarse como apropiado para las necesidades normales de las secciones en tiempo de paz, en la cual puedan tener mayores recursos sin permiso o inconvenientes. La circunstancia variable de la extrema inestabilidad de las disposiciones probablemente corrige este defecto, aunque plantea problemas de apreciable magnitud. En Suiza la guerra mundial de 1914 impuso a los Cantones la necesidad de dotar al Gobierno Federal con medios adecuados para atender a sus necesidades internacionales y evitar el verse repentinamente enfrentado con una aplastante emergencia. En los E. E. U. los recursos de los tres gobiernos —federal, de estados y local— son tan grandes, que la cuestión de suficiencias no ha aparecido probablemente nunca en forma aguda, pero la inflexibilidad del sistema es evidente por su extremo constitucionalismo, y porque tanto los Estados como el Gobierno Federal están siempre buscando infructuosamente nuevos impuestos. En el Canadá las Provincias viven en dificultades financieras, y con relación a sus necesidades funcionales el sistema de distribución de recursos es inadecuado e inelástico, sea que se tomen las Provincias una a una o en conjunto.

Ciertas fuentes de impuestos son, naturalmente más productivas que otras, bien por su mayor extensión o por la diversidad de maneras con que pueden recaudarse, pero su expansibilidad depende de las maneras como se hayan recaudado ya, y de la cuantía antes fijada. Así, impuestos sobre la renta, derechos de aduana y de consumo son conocidos como fuentes muy productivas de recursos fiscales, pero su elasticidad depende de la cuantía en que hayan sido cobrados. Cambios en costumbres y modas hacen a veces disminuir la demanda de artículos cuyos derechos de aduana y de consumo daban buena renta, sobre todo si los derechos son elevados imprudentemente. Por otra parte si la eficiencia de un sistema rentístico es un concepto más o menos absoluto, su elasticidad es relativa y depende de la intensidad de su actual explotación.

Elasticidad puede entenderse también como un balance fiscal en-

tre las varias rentas asignadas a una autoridad. En la mayor parte de los Estados Federales la distribución de los recursos se basaba en una distribución en forma familiar en dos partes, entre Gobierno Federal y Estados, como entre padres e hijos, lo que producía permanente inestabilidad en las finanzas federales porque crisis y guerras reducían derechos de aduana a cifra insignificante, y derechos internos de consumo eran insuficientes para soportar la carga que tales emergencias producían. Los tesoros federales en ciclo alternativo de plenitud y penuria necesitaban factores correlativos de balance en sus rentas, balance necesario también en dirección; si los derechos que cobra la Nación se reducen a derechos de consumo, es fácil que se reduzcan o no alcancen para las transferencias necesarias de las entidades más ricas a las más pobres, lo que no sucedería si la Nación tuviera derecho de imponer contribuciones directas, que pueden hacerse fácilmente progresivas. El depender de una sola forma de impuestos, de aduana por ejemplo, puede llevar a los gobiernos, para satisfacer sus necesidades, a las peores formas de proteccionismo, como el que actualmente existe en Colombia. Además, según Robbins, "El uso de contribuciones directas por el Gobierno Federal asegura un vigilante interés público en las finanzas federales, que actúa como freno eficaz contra el desorden y el despilfarro".

Economía Administrativa.—En finanzas públicas la economía administrativa es de vital importancia. Hace notar Seligman que **"No importa lo bien intencionado de un sistema, ni su completa armonía con los principios abstractos de justicia: si el impuesto no es eficazmente administrable, está condenado al fracaso"** Este principio de administración económica se divide en dos partes: **eficiencia administrativa** y la cuestión de la **localización administrativa**, que hasta cierto punto son cuestiones que se confunden. Por eficiencia administrativa se entiende la extirpación del fraude y de la evasión del pago de los derechos, manejo técnico y metódico y costo de administración mínimo. Derechos sobre la propiedad territorial son mejor administrados por Municipios o Departamentos que por la Nación, porque las normas de los primeros en general previenen el fraude y la evasión por la experiencia y la información local. Además, tales derechos requieren conocimiento completo y exacto de hechos que no existen en la rutina y uso corriente de los poderes centrales, y, lo que es esencial, **evitar la injusticia**. Por razones semejantes, dere-

chos de aduana y en general derechos de consumo se sugieren automáticamente como ideales fuentes de recursos para Gobiernos Nacionales.

Hacer mínimo el costo de Administración es otro asunto importante que reclama atención. Como más adelante lo veremos en detalle, haremos notar sólo que tal economía no es la obtenida por la armónica y justa fijación de cantidad y forma de pago de los impuestos, sino la fijación o localización de la autoridad para su distribución y recolección. Tal localización afecta el costo administrativo de una renta dada. Cuando la cosa sobre la cual se cobra derecho es por ejemplo propiedad intangible y personal, herencias, corporaciones y rentas, y en menor grado rentas personales, es claramente descubierto que autoridades locales sean quienes manejan las rentas porque cuando la base del impuesto puede fijarse por varias autoridades a la vez, vienen problemas y conflictos de jurisdicción, impuestos dobles, evasión y fraude. Además ningún sistema progresivo de impuesto tendrá éxito si es recolectado por la autoridad más exigente. Dice Seligman: "El hecho de que el impuesto sobre herencias haya producido en 1909 en Inglaterra veinte veces más que en Nueva York no se explica por la diferencia de población y de rata de impuesto. En gran parte es debido a que el inglés no puede evitar el impuesto como puede hacerse en Nueva York, trasladándose el individuo o su propiedad a un Estado adyacente donde tal impuesto no exista". Como la Comisión Real Australiana de impuestos de 1922 hace notar "respecto al principio general en las contribuciones de la República, que ellas no están limitadas a los límites de los Estados, el producto de cualquier impuesto con la misma tasa es mayor en manos de la República que en poder de los Estados".

AJUSTES FINANCIEROS

Tema muy trascendental, dadas las muchas y variadas formas en que el desequilibrio financiero se presenta —y múltiples también las maneras de corregirlo— y que para ser tratado a fondo requiere mucha investigación y experiencia. Sólo intentaremos pues hacer notar algunos puntos esenciales. Los tres principios enunciados antes, aunque no contradictorios, son en gran parte divergentes. Armoni-

zarlos y conectarlos formando un sistema de eficiencia máxima, es el verdadero problema de fondo en la técnica de finanzas descentralizadas. La independencia sugiere la completa segregación de patrimonios, sin coordinación ni contacto entre las finanzas de las varias entidades civiles de la Nación, lo que sería ineficaz según otras consideraciones. Hay "**la concurrencia**" según la cual la Nación y el Departamento tienen ambos poder para gravar ciertos artículos, sin transferencia de fondos entre sus tesoros y el "**contacto**", en el que hay entre ambos gobiernos traspasos, subsidios, subvenciones y contribuciones. Entre los métodos de traspaso hay que buscar los que en forma automática preserven la independencia y la seguridad financiera. Subsidios federales para satisfacer necesidades periódicas de los gobiernos, necesariamente implican intrigas, súplicas y parasitismo. En Australia —sin el extremo centripetalismo de Alemania— ha sido posible armonizar en conferencias de representantes de la Nación y los Estados las dislocaciones financieras, y mientras no se verifiquen muy frecuentemente y por motivos fútiles, las conferencias cumplen admirablemente el objeto de corregir desequilibrios financieros y hacer avanzar y renovar las finanzas. Además hay que notar que la demarcación confusa de atribuciones financieras entre la Nación y los Departamentos capacita a contribuyentes astutos para encontrar "manera legal" de evadir el pago de impuestos. Alguna independencia fiscal que asegura verdad presupuestal y confianza, dan la asignación o el prorrateo del producto de alguna renta o tributos suplementarios. En ambos hay cierto grado de automatismo y libertad que no se encuentran en subsidios, subvenciones y contribuciones.

Destinaciones (Assignments). Práctica usual es que la distribución y la recolección las hace la Nación y el producto se distribuye según normas o porcentajes fijos entre la Nación y los Departamentos y en algunos casos entre las secciones solamente, siendo en este caso verdaderas transferencias.

Existen además impuestos suplementarios, subsidios federales —Contribución de los Estados a la Nación— que han dado muy mal resultado, porque hacen que la Nación dependa de la generosidad de los Estados y la hacen impotente, subordinándola a ellos. Las subvenciones federales son eficaces para **ajustes secundarios** entre los Estados; hecha la primera distribución del Gobierno Federal a los Es-

tados la subvención corrige las deficiencias de un Estado particular y facilita la transferencia entre los Estados.

Finalmente debe tenerse muy presente que la elección de método de ajuste financiero depende de las circunstancias de cada caso. Si el objetivo es claro y preciso, la elección de método es relativamente fácil. Sir Otto Niemeyer decía en Melbourne en 1930: "Las relaciones de los Estados entre sí y entre ellos y la Nación son esenciales para una completa inteligencia del problema. De hecho el éxito del todo, es éxito de las partes, y el fracaso de una de las partes hace fracasar el todo".

Lo más importante es visión clara y completa —comprensión exacta del problema íntegro— puede haber hoy deficiencias y mañana excesos, pero desde que la Nación esté constitucionalmente autorizada para atender primero necesidades y obras eminentemente nacionales y a las secciones más pobres y más claramente necesitadas, y el Gobierno use oportuna y técnicamente de sus facultades, a pesar de los obstáculos que la política y los intereses seccionales o particulares habrán de ponerle en la Prensa y en las Cámaras y Asambleas, y el total de resultados obtenidos indique la existencia de un sistema eficaz y bien balanceado, las finanzas descentralizadoras tendrán éxito completo.

Resumiendo lo anterior, entendemos la descentralización como un equilibrio estable entre lo que pudiéramos llamar fuerzas centrípetas y centrífugas, política y económicamente hablando; equilibrio en que, lejos de perder, la unidad nacional ganaría mucho; porque sin choques ni fricciones, cada organismo se movería con plena libertad girando en su órbita fija y precisa —como los astros en el sistema planetario o las constelaciones— y con el espacio y capacidad suficientes para desarrollar íntegras sus capacidades no sólo en su propio provecho sino para el bien común y todo, como es lógico, vigilado, guiado y controlado por los poderes nacionales que deben, como es natural, **coordinar** e **integrar** los esfuerzos de las secciones, en el esfuerzo nacional, **resultante de todos ellos**. Cumpliendo los poderes centrales con su función directiva o de Estado Mayor, dando dirección e impulso a los poderes inferiores cuyo conjunto hace la Capacidad Nacional, en los asuntos que a todos interesen igualmente, como atrás dijimos, y centralizando lo que debe estar centralizado: Constitución, Relaciones Exteriores, Ejército, Aduanas, Comercio Internacional, Circulación Monetaria, Amonedación, Vías Troncales, etc. No debe, pues,

entenderse **Descentralización** como sinónimo de **Excentralización**, sino como equilibrio entre tales tendencias, de manera que se asegure el más amplio y eficaz funcionamiento de las actividades seccionales, con la alta dirección de las autoridades centrales, pero con libertad suficiente para desarrollar su capacidad íntegra con la responsabilidad anexa asegurando así, por integración, el mayor beneficio nacional.

Como bien se ve, el problema es trascendental y su solución acertada no puede tener forma de una revolución, teniendo muy presente que, como dice Max Nordau, **"L'ideal doit être comme l'étoile polaire: une guide constante, non point un but à attendre"**. Es pues, primero, preciso que mentes capaces y expertas estudien a fondo la actual estructura política y económica del país, para que después de severa y serena discusión se indiquen las mejoras aconsejables realizables en la primera faz de la descentralización, y se busquen los medios de realizarla sin sacudidas ni fricciones. Y mientras los cambios hechos muestran sus resultados, proyectar la segunda etapa, aprovechando los beneficios y experiencia adquiridos, manteniendo una **sana inconformidad**, es decir, no creyendo en ningún caso que hemos llegado a lo mejor posible, y que siempre hay mejoras realizables, puede que no inmediatamente, pero que conocidas y estudiadas deben preocupar las mentes directivas, para proyectar su implantación en el tiempo y circunstancias que aparezcan más favorables y oportunas.

Hay que conocer, primero, con absoluta claridad y precisión la realidad colombiana, para que sepamos qué hay que reformar descentralizando o centralizando, si es el caso, y buscar la manera de hacer la evolución necesaria sin apelar a métodos violentos, pues ha de haberlos tan enérgicos como se quiera, pero exentos de aspereza. Si la federación es el sistema a que tienden las Democracias modernas, no son los antiguos Estados Soberanos el tipo de organización que nos conviene, pues ya una dura y dolorosa experiencia nos lo demostró. Necesitamos una organización en la que toda entidad política, Departamento, Provincia o Municipio, al mismo tiempo que sea libre para emplear toda su capacidad para buscar su bienestar, sea responsable de sus actuaciones, que no sólo deben ser benéficas para ella sino para toda Colombia y otras entidades cuyo progreso y bienestar por ningún motivo deben estorbar.

José María Jaramillo Mtz.