

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE FINANZAS

---

C U A D E R N O N.º 3

# SIGNIFICADO DEL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO

POR

JUAN EDUARDO AZZINI

Director del Instituto

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1954

Es necesario reconocer que la noción tradicional del presupuesto requiere algunos retoques de importancia en relación con los conceptos de ortodoxia financiera. El presupuesto no es más un simple documento en el cual se presentan en columnas simétricas los gastos y los recursos, sostienen en sus últimas exposiciones ilustres economistas. Su noción moderna responde más que a un instrumento de presentación, a un documento de acción.

Hasta aquí todos los financistas estaban de acuerdo, porque esta era la concepción exacta del presupuesto, superadas las primeras ideas sobre el mismo. Pero hay más; la obra teórica de Keynes, al tipificar al gasto público como instrumento de la política financiera, valoriza excesivamente este aspecto, lo que trajo aparejado un notable cambio en la estructura, en la dinámica y hasta en la naturaleza del Presupuesto.

Ahora, después de algunos años y en momentos en que en todo el mundo comienza a analizarse esas teorías a la luz de la experiencia y con la necesaria decantación que solo permite el tiempo, podemos reconocer que los economistas han aportado considerables esfuerzos al desarrollo de las finanzas, aunque también es cierto que el tratamiento exclusivo de problemas económicos de las finanzas públicas, ha conducido a un peligro señalado por Gerhard Colm hace ya tiempo en su acertado artículo "Why Public Finance"? (National Tax Journal – Setiembre 1948) que es el de descuidar los problemas específicos relacionados con el carácter público (político) de las finanzas, con sus típicos aspectos positivos de procedimiento, haciendo a menudo irreales sus conclusiones.

Contra la exclusividad de la "fiscal policy", terapia financiera aplicable a un determinado y específico caso patológico de la vida económica, se afirma nuevamente la concepción integral de las finanzas públicas en su conjunto, lo que no puede dejarse de lado, como tampoco puede dejarse de lado (siguiendo el esquema biológico de Marshall que aplica Stefani en su último libro "Contributo alla teoria degli effetti economici delle spese pubbliche") la patología a la fisiología.

Es que la ciencia de las finanzas aún continúa afirmando sus leyes. Como lo sostiene Morselli, uno de los mayores defensores de la autonomía de esta ciencia, en uno de sus últimos artículos, "contra los peligros que surgen de la nueva teoría económica (que demuestra tener toda la intención de proponerse reformar la política económica haciendo depender de ella a la política financiera), el principio del equilibrio del presupuesto continuará demostrando, como la historia nunca ha dejado de demostrar, toda su fuerza de verdad, puesto que la observancia del mismo significa la vitalidad del Estado, la resistencia de cada gobierno, su fuerza y autoridad, el buen vivir social, la buena economía, la potencia pública y la capacidad de defensa del exterior. Y solamente pueden temerse tales peligros desde un punto de vista exclusivo y unilateral (por supuesto que por sí mismo pudiera demostrarse como bueno) que se proponga reformar o reconstruir ex-novo la regla del equilibrio del presupuesto".

Tales son los hechos que inspiraron el trabajo que recoge el presente Cuaderno del Instituto de Finanzas, realizado más como estímulo al investigador que como aporte científico, más como ideas lanzadas para su discusión y nueva elaboración, que como investigación de laboratorio.

JUAN EDUARDO AZZINI

Director del Instituto

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE FINANZAS

---

C U A D E R N O N.º 3

# SIGNIFICADO DEL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO

POR

JUAN EDUARDO AZZINI

Director del Instituto

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1954

1. — Existe en finanzas públicas una condición básica o normal que es la coincidencia entre los gastos y los recursos; entre lo que el Estado paga por retribuciones de servicios a sus funcionarios, por gastos de funcionamiento de sus oficinas, por la atención de los servicios de la deuda pública y de los servicios sociales, etc., por una parte, y lo que el Estado recauda por concepto de impuestos, tasas, contribuciones especiales, precios, multas, ingresos de monopolio, etc., por otra. Es decir que esa coincidencia debe obtenerse entre los gastos para la organización y atención de los servicios públicos y las recaudaciones destinadas a atender aquellos gastos.

Esta coincidencia requiere una fijación acertada de los gastos y de los ingresos. El documento que refleja dicho equilibrio y que los enumera y analiza en sus rasgos particulares y en sus resultados totales, por un período de tiempo dado, constituye el presupuesto, que resulta así el reflejo de toda la vida administrativa. (1).

Todos los servicios que presta el Estado deben aparecer en él: todos los ingresos que el Estado percibe también deben reflejarse en él.

En consecuencia, el establecimiento del presupuesto significa la evaluación, descripción y comparación de las erogaciones a efectuar y de los ingresos a percibir; desde luego que estas operaciones deben ser previsiones periódicas, es decir, relativas a un lapso prefijado. Es natural que todo estado periódico y preventivo de egresos y de ingresos no constituye necesariamente un presupuesto. Lo esencial, lo básico, el elemento que tipifica el concepto de Presupuesto es la autorización previa parlamentaria; el Parlamento autoriza al poder administrador para gastar. El Parlamento no analiza ni fija hechos concluidos: los prevee ordenadamente concediendo la autorización para su realización.

En otras palabras, mediante el presupuesto, un poder del Estado, el Legislativo, autoriza los gastos (y los ingresos en ciertos casos) y otro poder del Estado, el Ejecutivo, pone en marcha el mecanismo presupuestal.

2. — Todo esto es lo que ostensiblemente se conoce y se aprecia con respecto al Presupuesto, pero hay algo más, que la masa de la colectividad no llega a conocer y es el camino, o mejor aún los caminos porque son muchos y variados, que conducen y desembo-

---

(1) Véase A. Graziani — "Il bilancio e le spese pubbliche" en el *Primo Trattato Completo di Diritto Administrativo Italiano*, de Orlando. Milano 1915. Pág. 385.

can en el documento final al cual nos estamos refiriendo. Porque ese documento supone un proceso previo extenso, complicado y de una técnica depurada. Y ese proceso reviste tal carácter y tanta importancia que se llegó a definir el presupuesto, como el plan de trabajo del gobierno con el signo monetario por delante. Es decir, que el Presupuesto es algo más que el simple documento, es todo el proceso, que expresa el programa de la administración pública, preparado para un cierto período y expresado en cifras.

Ello indica pues que, por la vía del presupuesto, se puede conocer integralmente la vida administrativa de un país, la naturaleza y forma de sus instituciones, las tendencias del Gobierno, sus necesidades y la forma de satisfacerlas y hasta el carácter mismo de los pueblos.

3. — El proceso a que nos venimos refiriendo constituye un aspecto de técnica financiera pura. Pero en el Presupuesto hay también un aspecto jurídico y un aspecto político y no está ajeno tampoco el factor económico.

Los juristas aún no se han puesto de acuerdo acerca de la naturaleza jurídica del acto presupuestal. Unos sostienen que es una ley material, atributiva de competencia (Vitagliano); otros sostienen que es una ley formal, es decir, que no tiene contenido jurídico y sí solamente la forma de ley (Jellinek); otros en fin, ven en el Presupuesto un acto de alta administración (Graziani).

Pero del punto de vista del financista interesa fundamentalmente el proceso y la técnica. La naturaleza del presupuesto es un dato de hecho que la ciencia jurídica suministra a la ciencia de las finanzas la cual lo recoge en ese estado y lo elabora.

Además de este aspecto jurídico que roza a la ciencia financiera, hay también un aspecto político. La historia es particularmente instructiva al respecto mostrándonos cómo, a través del Presupuesto, se puede seguir la evolución política de un país. Fué el factor político el que originó el voto previo de los recursos; y fué también el factor político el que motivó la autorización previa de los gastos. Se comprende que así sea porque el sujeto de la actividad financiera es el Estado, órgano político por excelencia que orienta sus actividades dentro de normas políticas, con fines políticos, y de acuerdo a medios políticos.

También hay un factor económico en el presupuesto (2). En materia de ingresos, la imposición finalista, los ingresos extrafis-

---

(2) "La significación jurídica, política et économique de l'acte budgétaire". Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de París por Paul Reuter, Profesor de Aix-en-Provence, publicada en "Annales de Finances Publiques", Nos. VI-VIII, Pág. 100.

cales y toda la moderna concepción de las parafiscalidad, (3) le imprimen al cuadro fiscal puro un matiz especial y distinto. Los problemas de los efectos económicos de los impuestos, de la traslación, de la difusión, etc., desbordan los estudios estrictamente financieros. Mediante el impuesto, el Estado influye sobre el gasto privado, haciendo variar su intensidad, su oportunidad, y hasta su sentido. Y en materia de gastos públicos, ellos traducen cada día más la ampliación de funciones del Estado y su orientación. Los efectos económicos de los gastos públicos, es decir la “difusión” de los gastos públicos, adquiere día a día una importancia creciente.

4. — Hemos rozado así los aspectos del Presupuesto que escapan a la técnica financiera pura. Veamos ahora el proceso originario de dicho documento. ¿Cuáles son los caminos a que nos referimos anteriormente que conducen al documento final, que constituye el documento demostrativo del plan de acción del gobierno? Son muchos y complicados. Hay un proceso de alta técnica administrativa que debe conducir a resultados claros, sencillos y elásticos. Se trata de exponer claramente un cúmulo de planes, de programas y de aspiraciones traducidos en cifras.

Los cálculos de los distintos servicios, el análisis económico y financiero, la coordinación general y la elaboración final de todos los datos corresponden generalmente a una oficina o departamento especializado dependiente del Ministerio de Finanzas (o directamente del Presidente, como el Bureau of the Budget de los Estados Unidos, desde el año 1939).

La oficina o departamento de presupuesto elabora todo el material recibido de todas las dependencias de la administración y coordina los distintos Ministerios y Servicios observando si los proyectos preparados por cada uno de ellos son armónicos y conciben con los planes generales que se ha trazado el gobierno.

Una vez efectuada esta selección y coordinación, que es una de las etapas más largas y penosas, como asimismo la más técnica, la oficina eleva el proyecto ya articulado y ordenado al Ministerio de Finanzas para su presentación al Presidente. A su vez, el Poder Ejecutivo deberá presentar todo el material al Parlamento donde es considerado para su resolución final.

La sanción del presupuesto por el Poder Legislativo lleva generalmente la forma de una ley, pero es una ley de naturaleza muy es-

---

(3) Véase — Benvenuto Griziotti — “I principi delle entrate estra-fiscali” en la *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* — Junio 1951 y Emanuele Morselli — “Le point de vue théorique de la parafiscalité” en la *Revue de Science et de Législation Financières*. — Enero-Marzo 1951.

pecial. No tiene permanencia, no es general, es decir que le falta la sustancia jurídica. Pero además, aún en el aspecto formal, acusa diferencias sensibles con las leyes corrientes. En efecto, carece de discusión general, y en su discusión se siguen plazos, procedimientos y trámites parlamentarios especiales. De cualquier manera, se dicta en forma de ley estableciendo la autorización previa para gastar por un periodo de tiempo determinado.

Este es el trámite corriente del Presupuesto General de Gastos y de Ingresos relativo a la hacienda central. Es natural que hay otros presupuestos que escapan a este procedimiento quedando al margen del mismo. Así están los presupuestos de los organismos locales (Provincias, Estados, Circunscripciones, Municipios, Comunas, etc.), los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y los presupuestos de ciertos servicios de carácter social.

Es decir que, al margen del presupuesto general, quedan fundamentalmente tres tipos de presupuestos: por razones administrativas, los de gobiernos locales; por razones económicas, los de empresas estatales; y por razones sociales, los de seguridad social.

5. — La evolución de la política presupuestal está intensamente ligada al concepto del equilibrio de los gastos y los recursos. Tradicionalmente —ya lo dijimos— el Presupuesto trataba de lograr el equilibrio de ambos conceptos, equilibrio no sólo cuantitativo sino también cualitativo. Los gastos determinaban los recursos que se adecuaban a aquellos, aún sin perder de vista la disponibilidad de ingresos al estimar y prever los gastos.

Pero las modificaciones operadas en las doctrinas económicas en la década de los 30 y especialmente las variaciones de la política económica en la última guerra han introducido algunas variantes a la técnica financiera clásica.

Las viejas y afirmadas concepciones del equilibrio anual, de la universalidad, de la unidad, de la especialidad, etc., sufrieron tan recios embates que en algún momento amenazaron derrumbarse. Hubo necesidad de una revisión a fondo de los viejos moldes y de las viejas herramientas porque la realidad era otra y porque —y esto es lo determinante— las funciones del Estado eran sensiblemente distintas a las clásicas.

Lo que sucedió no fué un cambio en la concepción de la teoría financiera, sino la necesidad de una política financiera distinta, que pudiera adaptarse a las nuevas funciones del Estado. La vieja neutralidad fiscal debió ceder paso a las finanzas motivadas y justificadas por el intervencionismo creciente del Estado en la vida económica y social.

Y este hecho es lo que es necesario destacar para apreciar en toda su magnitud y sentido la evolución de la política financiera que requiere un cambio fundamental en la mentalidad colectiva tradicional.

Todo el derecho presupuestal exige una revisión a fondo a la luz del creciente intervencionismo del Estado.

En la época del liberalismo económico los economistas consideraron que el mecanismo de la formación de los precios mantenía un equilibrio relativo entre la producción y el consumo. La producción privada concurría a servir al consumo privado. La oferta total era equivalente a la demanda total. En este régimen que caracteriza todo el siglo XIX los gastos públicos se limitan a la preservación de la seguridad nacional y del orden público interno: el Estado adopta una posición de estricta neutralidad. (4).

La concepción del gasto público era negativa: el gasto era considerado como consumo de riqueza. Esta posición se vincula con la escuela financiera pesimista de Juan Bautista Say según la cual todos los tributos significaban una pérdida para la colectividad, una destrucción de riqueza (a la que Pugliese llamó "teoría del impuesto granizo").

Pero toda esta concepción simplista fué superada en el último tercio del siglo XIX con la aparición de la escuela histórica alemana que sentó y afirmó el principio de la productividad de los gastos públicos considerándolos, no como destructores de riqueza, sino como redistribuidores de la misma. La producción de servicios se agregó así a la producción de bienes; el Estado fué un productor más.

Coincidente con esta evolución en los principios básicos de la ciencia de las finanzas, el desarrollo de las actividades estatales producido como consecuencia del estallido de la primera guerra mundial y que prosiguiera progresivamente en el periodo interguerras, determinó un cambio de frente en las aplicaciones positivas. Así la teoría financiera y la política presupuestal como consecuencia casi exclusiva de la evolución de funciones del Estado moderno fueron objeto de transformaciones de importancia que más que en el procedimiento, operaron en el contenido.

A la vieja escuela liberal sencilla y neutra se opone ahora un dirigismo de Estado rígido y polifacetal. No sirve ya el "laissez-

---

(4) Un ajustado enfoque de la evolución presupuestal originada por el intervencionismo del Estado se encuentra en "Le budget considéré comme instrument financier des plans économiques de longue durée" de M. Jacomet en "Annales de Finances Publiques", Nos. VI.VII. Pág. 87.

faire". Se desplaza la atención de la oferta a la demanda. Se hacen necesarias nuevas concepciones tanto en el terreno teórico como en el práctico. Se revisa la teoría del valor que había conducido a un estancamiento en la economía.

Toda esa evolución se provoca por un grupo de economistas anglo sajones que sacudieron la inercia económica al comenzar a hurgar en los viejos coñes a la luz de las modernas concepciones. Es claro que algunos de ellos padecieron eso que Myrdal denominó la "obsesión anglosajona de la innecesaria originalidad". No obstante fueron ellos los que entraron en el campo financiero al apreciar la ineficacia de los medios monetarios clásicos.

Se preconizó entonces el abandono de la política monetaria considerada como arma de control económico que se substituyó por la política presupuestal. Fue el reemplazo de una política que trató de regular el monto total de la moneda en circulación por medio del manejo del crédito y del control de las tasas de interés, por una política que trató de interferir en el mecanismo presupuestal regulando, a través de él, el flujo de los ingresos. La tasa bancaria y las operaciones de mercado abierto eran las armas de aquella; la tributación y los gastos públicos fueron las de la última (5). Como sucede frecuentemente se trató en un primer momento de substituir una política por otra; pero poco a poco se comprendió la necesidad de una armonización de ambas para su aplicación racional con el fin de lograr el resultado óptimo.

La nueva política financiera trató de suplir, en los períodos depresivos, las insuficiencias en los gastos privados por la presión de los gastos públicos, corrigiendo, al mismo tiempo, la integración del ingreso nacional por medios fiscales redistributivos.

Todas esas medidas fueron aplicadas, como es lógico, por la vía del presupuesto, lo que en tal virtud varió la esencia de la política presupuestal clásica, al formularse las previsiones sobre la base del potencial humano disponible y no de los fondos disponibles, es decir, del potencial monetario. Se parte así del postulado de un "presupuesto de ocupación plena" según la terminología de Beveridge, o de un "presupuesto humano" al decir de Bevin.

Al margen del intervencionismo creciente del Estado, pero como consecuencia de él, el presupuesto toma un profundo contenido social que humaniza las frías fórmulas anteriores. Cobra especial sentido aquella delicada referencia de Ruskin, cuando dijo que las verdaderas venas de la riqueza son de púrpura y están en la sangre y la finalidad de todo Estado es producir el mayor número posible de criaturas humanas de robusto pecho y corazón gozoso.

---

(5) Véase la acertada descripción de este cambio, de W. M. Scamell en "The Changing aims of fiscal policy". Westminster Bank Review. London, Mayo 1950. Pág. 1.

En el nuevo presupuesto, el trámite administrativo permanece incambiado, pero el proceso financiero acusa sensibles variantes: después de preverse en un régimen de ocupación plena y de acuerdo a las estimaciones fiscales, cuáles son las expectativas con relación a los gastos privados, debe calcularse un volumen de gastos públicos suficientes como para ocupar toda la mano de obra disponible (6). La teoría presupuestal moderna rompe así con el viejo principio de equilibrio, y al admitir que la posibilidad de una insuficiencia en la demanda privada condicionaría una masa de gastos públicos mayor que las recaudaciones, desarticula los postulados clásicos de neutralidad financiera.

La nueva teoría del presupuesto nacional supone, también como las antiguas, dos elementos antitéticos pero al mismo tiempo complementarios: los ingresos por un lado y los gastos por otro. Pero ya no se refiere en el sentido restringido de ingresos y gastos del Estado, sino que, totalizando los valores y elevándose a la esfera nacional, figura ahora la suma de los gastos públicos y privados o sea el gasto nacional de una parte, y el ingreso nacional por otra.

De esta forma los gastos públicos se convierten cada vez más en un factor importante de la actividad económica y la política tributaria coadyuva a esos fines. La función del presupuesto económico hace que se opere una gigantesca redistribución del ingreso nacional, tanto por la vía del gasto como por la fiscal.

6. — Toda esa brillante exposición y esas seductoras ideas encuentran en el terreno positivo ciertos frenos que obligan a rever un poco los nuevos conceptos. Y el elemento negativo más importante surge de la propia naturaleza de la actividad financiera, de corte netamente político. Como dice Dalton (7) las finanzas públicas se encuentran situadas muy cerca de la política práctica. Sus preceptos y sus fórmulas pueden transformarse, por los movimientos de la batuta de un político, en las cláusulas de una ley del Parlamento. En las finanzas públicas, con mayor facilidad que en cualquier otra ciencia económica, se pueden enfrentar, o bien ponerse de acuerdo, la teoría y la práctica. Por ello el estudio de las finanzas públicas posee una fascinación especial, pero por esta misma razón, puede aparecer irreal el exceso de abstracción y tonto el exceso de convencionalismo empírico.

---

(6) La esencia de esta nueva política presupuestal la presenta Beveridge en "La ocupación plena". Fondo de Cultura Económica. México 1947. Págs. 172 y 173.

(7) Hugh Dalton, "Principios de finanzas públicas". De Palma. Buenos Aires 1948. Pág. 349.

Con esa agudeza que pone de manifiesto el ex Canciller del Tesoro Inglés, traza, en rápidas y acertadas pinceladas, la distinción entre las finanzas y la economía y pone una nota de atención hacia las modernas corrientes doctrinarias que, con un fuerte contenido especulativo y un exquisito refinamiento terminológico han provocado una verdadera conmoción en el terreno de las finanzas públicas.

Sucedió desde la gran depresión de 1929 que comenzaron a aplicarse obras públicas en cantidad suficiente para crear ocupación en los momentos depresivos del ciclo. Lo que se había estudiado y aplicado esporádicamente desde mucho tiempo atrás, tomó forma regular.

Y estas aplicaciones prácticas recibieron un fuerte impulso teórico desde 1931 y especialmente desde 1936 cuando el brillante economista inglés Sir John Maynard Keynes esboza una nueva teoría del equilibrio inestable con un virtuosismo que sorprende a su época y rompe la superficie entonces aquietada de los problemas económicos.

No obstante se aprecia en Keynes cierta falta de originalidad. Darrel, Moll, Olariaga, Palomba, Williams, Myrdal, Morselli, Griziotti, Marget y otros, destacan algunas fallas de la teoría Keynesiana. Así, la sugerencia de Keynes de complementar la demanda privada con la demanda pública, se encontraba ya esbozada y hasta trazada por Kahn en Inglaterra, por Fohl, Hahn y otros en Alemania y por algunos economistas suecos. Su utilización profunda del factor psicológico coincide con la teoría de Jevons en Inglaterra, Walras en Suiza y Menger en Austria. Su sensacionalismo y hasta apasionamiento profético, los encontramos tiempo atrás en Malthus, en Marx, en Engel, en Gesell. La corrección de la escasa propensión al consumo fué fué planteada 90 años antes por Lasalle y otros socialistas.

Desde luego que Keynes suple esa carencia de originalidad con una dialéctica poderosa y agilísima que obliga a revisar viejos conceptos estabilizados y por eso sólo, su teoría tiene un valor incalculable. Aunque también muestra un peligro evidente en cuanto a la avasalladora fuerza de succión de sus ideas en los economistas jóvenes que han sido arrollados y atraídos, muchas veces sin detenerse a comprender el motivo de esa fuerza.

La provocatoria "Teoría general" cambió el modo de pensar y sentir de muchos economistas; inclusive de algunos financistas. Pero en parte, el cambio es superficial y de forma. Sus teorías atrajeron por la dialéctica refinada y novedosa y por las fórmulas ágiles y sorprendidas, más que por los conceptos y el contenido final.

Nació entonces la doctrina del “presupuesto cíclico” o “compensatorio” como camino hacia la prosperidad perpetua. Se trata de equilibrar el presupuesto en el ciclo. No se cambia de sentido, sino de intensidad; no se piensa en las variaciones cualitativas de la conyuntura (estructurales) sino siempre en las cuantitativas (cíclicas) pero ahora con una longitud de onda mayor y más flexible. Surgió también la concepción de las “economías maduras” como determinantes del incremento en los gastos públicos para contrarrestar dicho estancamiento. Se supera el orden microscópico para razonar en términos de “macroeconomía” y la idea del multiplicador, esbozada por Kahn en 1931 y ya criticada por Ohlin, fué desarrollada intensamente por Keynes.

Se asigna especial importancia a las repercusiones acumulativas y especialmente multiplicatorias de los gastos públicos, aunque, como lo reconoce Williams, este es uno de los terrenos dialécticos de la economía que están aún por cultivar y probablemente no justifique ni el tiempo ni el ingenio en él gastados. El supuesto “milagro” de la multiplicación —como lo denominó un economista brasileño— quizá caiga en el olvido como tantos otros conceptos teóricos de la economía.

La aplicación de los “gastos generadores de ingresos” tiene un campo limitado en la práctica desde su surgimiento a mediados de la década de los 30. Porque los efectos del multiplicador son muchos más lentos que lo que se supone teóricamente y porque el ciclo económico es —como dijera Volk— un diamante de mil facetas, en el que además de fuerzas activas hay fuerzas pasivas que contrarrestan a aquellas y aún que las llegan a superar en determinado momento. Además presupone ciertas condiciones económicas que no son universales ni aplicables en forma general.

Sucedió así que los déficits presupuestales deliberadamente obtenidos en los años siguientes a la gran depresión no surtieron efectos fundamentales y a veces ni siquiera efectos apreciables. ¿Qué había sucedido? ¿Era ello un índice del fracaso de la teoría del presupuesto compensatorio? ¿Fallaron las supuestas condiciones de ocupación plena? ¿Las resultancias prácticas de la multiplicación eran distintas a los planteamientos teóricos?

Keynes observaba que la falla se debía a que los déficits eran tímidos y en consecuencia los gastos públicos eran insuficientes para el mecanismo compensatorio; y que los impuestos debían admitir descensos apreciables para que los particulares aumentaran sus gastos. Quizá esto fuera un experimento atrevido, sino ya un jecgo de ingenio peligroso. El sistema funcionando a todo vapor pudo haber sido fatal para nuestra organización actual. No discutimos que pudo tener su aplicación, parcial pero nunca integral,

porque contraría la esencia de la democracia. Tal vez hubiera sido efectivo en un régimen totalitario; preferimos su fracaso en la democracia y no su triunfo en la dictadura.

El propio Keynes reconoció en 1940 que, excepto en un estado de guerra, parecía políticamente imposible lograr la ocupación plena utilizando el mecanismo compensatorio y la financiación a déficit.

No es nuestro deseo discutir a Keynes; ya destacamos el valor inmenso de su obra y la revisión a que sometió a la economía y a los economistas. No somos anti-Keynesianos y deploramos lo que Machlup denomina la costumbre infantil de dividir a los hombres de ciencia entre seguidores y oponentes de determinadas grandes figuras (8). Simplemente pretendemos constatar hechos y realidades después de cerca de 20 años de experiencias no muy favorables, y en situación que, pasado el efecto de sus destellos que nos cegaron en el primer momento, se asiste a una revisión mundial de las doctrinas Keynesianas, la cual se aprecia especialmente en Italia, en los Estados Unidos, en Brasil, en España, en México, y con menor intensidad en algunos otros países.

Es evidente que el sistema clásico ha acusado fallas. Nadie duda que deben buscarse correctivos.

Pero no creemos que ellos radiquen en los gastos deficitarios, como medio de lograr la ocupación plena. Uno de los grandes desajustes del capitalismo actual es la disparidad terrible en la integración del ingreso nacional. Las teorías del presupuesto compensatorio trataron de corregir esa disparidad: la realidad demostró que no se logró un resultado razonable. Es necesario insistir en la política de redistribución del ingreso nacional; el blanco está bien colocado, pero la mira debe ser retificada.

---

(8) Dice Fritz Machlup en "Algunos aspectos de la política de plena ocupación" que no es necesario ser Keynesiano para reconocer su grandeza, puesto que el mismo Keynes no lo era, del mismo modo que se afirma que Marx dijo una vez: "Moi je ne suis pas marxiste". La muerte de Keynes fué una pérdida irreparable para la teoría y la política económica; tan solo él hubiera podido controlar a los Keynesianos incompetentes.