

Estado Social de Derecho - presupuesto público con sentido de humanidad - eco sustentable*

Social rule of law - public budget with a sense of humanity - eco-sustainability

Estado de direito social - orçamento público com sentido de humanidade - eco-sustentabilidade

José Hoover Salazar Ríos

Estudiante de estancia posdoctoral en la universidad UACH-México, Doctor en Derecho U. Externado de Colombia, Magister en Educación U. Católica de Manizales, Especialista Gerencia Tributaria U. ICESI, Abogado U. Libre de Cali, Economista Industrial U. Católica de Pereira, docente investigador. Universidad Libre, Cali, Colombia
Correo: hoover_salazar@yahoo.com.mx/Joseh.salazar@unilibre.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9354-0027>

Fecha de recepción: AGOSTO 25 DE 2020

Fecha de aceptación: SEPTIEMBRE 30 DE 2020

Resumen

En el presente artículo se adelanta un acercamiento al presupuesto Público con sentido de humanidad, eco sustentable, que reconozca como sujeto a las especies vivas y a la naturaleza. Las reflexiones parten del Estado Social de Derecho, como concepto, como cultura, bajo una racionalidad humanista de la filosofía de las ciencias económicas y presupuestales. Se cuestiona la mundialización, la apertura económica, el Neoliberalismo, no solo como responsable de la crisis mundial de los años 1930 y las crisis de las últimas tres décadas, sino porque no pudo dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID 19, donde finalmente fue el Estado interventor, con un presupuesto de inversión y gasto público social con el que se está haciendo frente a temas de salud, desempleo, pobreza, reactivación económica, subsidio a las nóminas, subvenciones y auxilios presupuestales, entre otros. Igualmente, se colige la necesidad de construir consensos, en la única forma de gobierno de la modernidad, válida para hacer efectivos derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, esto es, la democracia, entendida como cultura, como participación de la sociedad. Se concluye que, en el Estado Social de Derecho los presupuestos deben ser autónomos, previsivos, suficientes, que respeten los derechos de las especies vivas y la naturaleza, que sea un instrumento para decisiones con sentido de humanidad, frente a la pobreza, la marginalidad y la desigualdad.

Palabras Clave: Presupuesto público; Estado Social de Derecho; pandemia del COVID 19.

Abstract

This article presents an approach to the public budget with a sense of humanity, eco-sustainable, which recognizes living species and nature as its subject. The reflections start from the social State under the rule of law, as a concept, as a culture, under humanistic rationality of the philosophy of the economic and budgetary sciences. Globalization, economic opening, and Neoliberalism are questioned, not only as being responsible for the world crisis of the 1930s and the crises of the last three decades but because it was unable to respond to the crisis unleashed by the COVID 19 pandemic, where the State was finally the intervener, with an investment budget and social public spending with which it is dealing with issues of health, unemployment, poverty, economic recovery, payroll subsidies, subsidies and budget aid, among others. From the advance, there is also the need to build consensus, in the only form of government of modernity, valid to make effective economic, social, environmental and cultural rights, that is, democracy, understood as culture, as the participation of society. In the social state under the rule of law, budgets must be autonomous, predictable, sufficient, that respect the rights of living species and nature, that is an instrument for decisions with a sense of humanity, in the face of poverty, marginality and inequality.

Keywords: Public budget; social rule of law; COVID 19 pandemic.

*Cómo citar: Salazar-Ríos, J.H. (2020). Estado Social de Derecho - presupuesto público con sentido de humanidad - eco sustentable. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 17 (2), 7817. Doi: <http://dx.doi.org/10.18041/crilibjur.2020.v17n2.7817>.

Resumo

Este artigo apresenta uma abordagem do orçamento público com um senso de humanidade, eco-sustentável, que reconhece as espécies vivas e a natureza como seu tema. As reflexões são baseadas no Estado social de direito, como um conceito, como uma cultura, sob uma racionalidade humanista da filosofia das ciências econômicas e orçamentárias. A globalização, a abertura econômica e o neoliberalismo são questionados, não apenas porque são responsáveis pela crise mundial dos anos 30 e pelas crises das últimas três décadas, mas também porque foram incapazes de responder à crise desencadeada pela pandemia da COVID 19, na qual o Estado finalmente interveio, com um orçamento de investimentos e gastos sociais públicos que estão sendo utilizados para enfrentar questões de saúde, desemprego, pobreza, reativação econômica, subsídios de folha de pagamento, subsídios e ajuda orçamentária, entre outros. Da mesma forma, existe a necessidade de construir consenso na única forma de governo moderno que é válida para tornar efetivos os direitos econômicos, sociais, ambientais e culturais, ou seja, a democracia, entendida como cultura, como a participação da sociedade. Conclui-se que, no Estado social de direito, os orçamentos devem ser autônomos, previsíveis, suficientes, respeitadores dos direitos das espécies vivas e da natureza, um instrumento para decisões com senso de humanidade diante da pobreza, marginalização e desigualdade.

Palavras-chave: Orçamento público; Estado de direito; pandemia de COVID 19.

Introducción

El concepto de Estado Social de Derecho, en su concepción moderna, entendido como una configuración típica de nuestra época que abarca los aspectos clásicos del bienestar, el reconocimiento a: la diversidad, multiculturalidad, el ocio productivo, el derecho a la salud y educación, la defensa y responsabilidad por el medio ambiente, políticas públicas incluyentes, entre otros, necesariamente debe encontrar espacios para materializarse, y uno de ellos es el presupuesto público.

Desde la idea primigenia de Estado Social de Derecho es indudable que este ha tenido un desarrollo a través de la historia que permea la sociedad, lo que permite evidenciar una evolución en el concepto hacia fórmulas garantistas y de proyección social que conllevan a una resignificación del concepto con las recientes inclusiones en materia ambiental y consideración como sujetos de derecho a las especies vivas.¹

En este contexto, se toma la idea de Estado Social de Derecho que, según Boesler (1926), se atribuye a Lorenz Von Stein², quien al utilizar la expresión “sociedad”, estableció vínculos entre la libertad, la igualdad y la personalidad referidos a intereses comunes de grupos humanos que denominó “sociedad civil” que trata de identificar con el Estado, pasando por la expresión formulada de manera concreta y significativa de Héller (1926, pág. 124), hasta las construcciones teóricas actuales como la de Manuel García Pelayo.³

El presupuesto tiene una connotación especial en el Estado Social de Derecho, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. El Estado Social de Derecho, fue una alternativa en Europa frente a la crisis del Estado decimonónico, la democracia y los partidos políticos. El presupuesto público, en el liberalismo económico, estaba constituido, básicamente, por ingresos tributarios que atendían los gastos de funcionamiento mínimo del Estado de derecho, en el que las prioridades son definidas por el monarca o por los gobernantes. Son presupuestos en los que no se contemplan ingresos provenientes de actividades empresariales dirigidas por el mismo Estado, ya que la actividad de éste se considera neutral y no podía intervenir de manera directa en la economía ni en la sociedad. Las cargas públicas eran, básicamente, gastos de funcionamiento que eran atendidos por los gobernantes según se presentara y cuya fuente principal de ingresos para sostener dichos gastos era la tributación. Muchos de esos tributos, como lo recuerda la historia, eran coyunturales, anti técnicos, casuísticos, inclusive confiscatorios por lo que constituían expoliación. Esos presupuestos, de manera inicial, no tenían partidas para satisfacer necesidades básicas de los individuos que conformaban el Estado-nación ni, mucho menos, el diseño de políticas públicas, sino que seguía el curso de los acontecimientos, como las guerras, el hambre, la peste, las plagas, los desastres naturales. Sin embargo, a finales de siglo XIX, en los países más desarrollados de Europa, como Inglaterra y Francia se venía adelantando, de manera puntual, ayudas a grupos humanos menesterosos o en pésimas condiciones, como producto de los acontecimientos arriba mencionados. Los presupuestos públicos tuvieron, entonces, que destinar recursos para atender esos grupos marginales que, de manera inmediata, requerían una atención mínima coyuntural, con cargo a los presupuestos de funcionamiento. Las fuentes de esos presupuestos públicos estaban limitadas a los tributos, o bien las de los individuos que conformaban el Estado nación o en las que los países colonialistas obtenían recursos adicionales provenientes de las colonias.

Con la desintegración del Estado decimonónico, y la formalización de un Estado interventor, en especial en los asuntos económicos y sociales, aparece el concepto de “Welfare State”, entendida por Ruiz (2009) como “estado de bienestar o estado providencia, referido al

¹ Corte Constitucional, C -032 de 2019. conservación del medio ambiente como garantía Constitucional “La protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8, 79 y 95 es un objetivo del Estado social de derecho que se inscribe en la llamada “Constitución ecológica” y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que la progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes”.

² EHEBER BOESLER. Principios de Hacienda, Barcelona, traducción de la séptima edición en Alemán, Editorial Gustavo Gili S.A., 1944, páginas 14 y siguientes, se refieren a la obra original de 1860 de Stein la que tenía el nombre de “Finanzwissenschaft” (Ciencia de la Hacienda), mencionando las comparaciones internacionales y la profundización del impuesto, en auge de la concepción liberal del Estado, que influyó en otros autores posteriores como Wagner, la aparición del diccionario de la ciencia del Estado “Wörterbuch der Volkswirtschaft” y del “Handbuch der Finanzwissenschaft” (manual de Ciencia de la Hacienda) publicado en 1926 por Gerloff y Meisel.

³ Este autor hace un interesante estudio del Estado social desde sus inicios y la transformación que recibe a partir de la economía de bienestar y el intervencionismo de Estado que le sirve de fundamento. El Estado social es distribuidor, planificador, previsivo, plural, pero integrador de la nacionalidad, con ampliación de servicios sociales e insertado en la democracia.

Estado que provee ciertos servicios y garantías sociales a los habitantes de un país (pág. 84). Este mismo autor indica que la expresión Welfare State es atribuida a William Temple, Arzobispo de Canterbury, y que vale considerarlo dado su origen en momentos históricos de confrontación de las políticas Keynesianas de la Posguerra al “Warfare State” Estado de Guerra de la Alemania Nazi.

Así, se observa que, el hablar de Estado Social de Derecho implica cambios significativos y la generalización del concepto de Estado de bienestar o asistencialista, que utiliza como instrumento el presupuesto público, para materializar los fines de la Hacienda pública y afirmar los fines del Estado de bienestar como un antecedente de lo que es el Estado Social de Derecho.

El derecho presupuestal y la hacienda pública, en general, en el Estado de bienestar, adquieren una gran importancia por cuanto el Estado asume funciones: reguladoras; de intervención directa de la economía en la producción, distribución, circulación y consumo de bienes, y redistributiva del ingreso. Para esas nuevas actividades es necesario un presupuesto público fortalecido en los ingresos y con una política clara sobre los gastos que el Estado debía ejecutar.

El Estado cambia su rol interviniendo activamente, en especial en las llamadas políticas sociales, ante una necesidad imperiosa de atender los grupos humanos que, por sí mismos y con las reglas del mercado, no podían atender sus necesidades básicas inmediatas.

En relación con los ingresos, los presupuestos públicos amplían sus fuentes, que antes provenían casi exclusivamente de los impuestos y tributos menores, ahora, con el Estado empresario, los presupuestos reciben ingresos, además, en modalidades de precios o tasas provenientes de muy variadas actividades como son: la explotación del patrimonio propio, bienes o recursos públicos, a través de las empresas públicas (industriales y comerciales del Estado, economía mixta, públicas rentables, entre otras), mediante contratos como los de concesión, asociación o formas contractuales especiales.

Por su parte, según Ariño (2008), en el Estado de bienestar, que precede al del Estado Social de Derecho, los ingresos públicos tienen un propósito bien definido y es atender el nuevo rol de la hacienda pública y del Estado en sus fines económicos, sociales y políticos; para este autor, el Estado Social de Derecho, es posterior al Estado de bienestar y parte del Constitucionalismo Alemán después de la segunda guerra mundial, y en 1978 es incorporado en el artículo 1 de la Constitución Ibérica.

Por otro lado, Ferrari (2006) plantea que “la formación de la riqueza de cuño decimonónico, se entiende como el conjunto de actividades sociales” dirigidas al intercambio, donde se sitúa el origen de la sociología y se genera un debate de las relaciones entre el derecho y la economía, a partir de Marx y Weber en perspectivas diferentes. En el Estado de bienestar, la satisfacción de las necesidades públicas, se hacen fundamentalmente vía presupuesto a través del gasto público. Aquí también aparece un cambio drástico frente a la concepción decimonónica, liberal económica, pues el gasto público ya no está dirigido, básicamente, al sostenimiento del Estado, a su funcionamiento, sino que tendrá rubros específicos para las políticas sociales de los grupos humanos e instituciones nuevas del Estado de bienestar.

Repasando la historia de los Estados Unidos a partir del “new deal” fue necesario implementar políticas públicas de inversión directa para crear frentes de trabajo que proporcionaran un ingreso a las personas, se requirió de un sistema asistencialista para que las personas, en general, tuviesen un mínimo de ingreso para su subsistencia. Con el paso de los años se llegó a la asistencia social con políticas contra el paro y el desempleo, la creación de instituciones públicas de beneficencia, sistemas de atención para enfermedades profesionales y riesgos profesionales, instituciones puntuales de capacitación laboral, hogares de paso, entre otros. El gasto público tenía también que atender necesidades públicas individuales y era el instrumento fundamental del Estado de bienestar, hasta el punto de que el presupuesto llegó a ser la medida de alcance del Estado de bienestar, en el sentido en que era el mecanismo concreto para la atención de una política pública, ya que las cifras del presupuesto se distribuían en orden de prioridades y mostraban la intencionalidad de los gobernantes por atender determinada política pública, que había sido previamente definida.

En esta ruta de análisis, en el contexto Colombia, Arias (1996) plantea que, como consecuencia de las reformas introducidas en Europa, como la Constitución de la segunda República Española y las teorías Intervencionistas lideradas por Estados Unidos, el Estado colombiano introduce reformas en la constitución y la ley, en aspectos tales como derecho laboral, en materia agraria, política internacional. El Estado de bienestar se asocia con el Estado intervencionista, principalmente en asuntos relacionados con los derechos económicos. En un intento por adoptar el modelo de bienestar que ya estaba en la mayoría de los países industrializados, y en razón a los movimientos de partidos y trabajadores, se aprueba la reforma constitucional de 1936, producto de una política pública llamada, por el entonces presidente Alfonso López Pumarejo, “La revolución en marcha.” Allí se estableció la intervención del Estado en la economía, “la función social de la propiedad privada” y otras como la ley de tierras (ley 200 de 1936).

Posteriormente, según Arias (1996), en la reforma constitucional de 1968⁴ se estableció en el artículo 80, la Comisión del Plan, donde aparecen fuertes elementos intervencionistas y se acentuó la dirección de los temas económicos y presupuestales en el gobierno, y con propósitos de desarrollo, en aceptación a las teorías de “planificación y racionalización” entronizadas en el mundo con el “Plan Marshal”.

⁴ Para Arias (1996), pág. 115. La reforma constitucional de 1968 creó la figura de la “emergencia económica”, que ha sido una herramienta del gobierno nacional, desde entonces, para expedir decretos legislativos y de esa manera legislar en materias que antes requerían la indispensable aprobación del Congreso. Además, se modifica el artículo 32 de la Constitución de 1886, con un texto similar al artículo 334 de la Constitución de 1991, donde se resalta que el Estado “intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral”. Según los autores este artículo de nuestra Constitución es una mezcla de dirigismo económico, desarrollismo y marxismo.

Salazar-Ríos, J.H.

A pesar de la importancia del Presupuesto en el Estado de bienestar, en el Estado Social de Derecho, adquiere una mayor relevancia porque no son simples cifras que van al presupuesto para medir la intencionalidad en las políticas públicas, sino que hay una estructura de derechos que deben ser reconocidos y protegidos con políticas públicas claras que, de manera directa, tienen que ver con el presupuesto público.

Desde la constitucionalización del Estado Social de Derecho, realizada por primera vez en la otrora República Federal Alemana, en 1949, los diferentes países, unos antes que otros, algunos de manera expresa en la Constitución política como Alemania y España, fueron incorporando a su quehacer y normatividad jurídica el Estado Social de Derecho en sus variadas perspectivas.

En la República de Colombia, tuvimos que esperar al año 1991 para que se incluyera de manera expresa y formal en la Constitución Política, en su artículo primero, el concepto del “Estado Social de Derecho” y hoy se sigue discutiendo y analizando su alcance.

El Estado Social de Derecho tiene importantes implicaciones en hacienda pública y derecho presupuestal, tanto en la conceptualización del Estado como en la ejecutoria del orden jurídico en materia económica, política y social.

El Estado Social de Derecho pretende reafirmar valores y principios que se han consolidado con el paso del tiempo y que conllevan al reconocimiento de derechos colectivos e individuales de los miembros de la sociedad, identificando un contenido material y una base jurídica que permite su reconocimiento y efectividad en el derecho.

Al respecto, para Upegui (2009), la Corte Constitucional en diferentes Sentencias ha reafirmado que Colombia es un Estado Social de Derecho, que tiene obligaciones, aunque no ha sido unívoco en el criterio. Con este autor, es posible observar que el Estado Social de Derecho, además del reconocimiento abstracto de garantías, de la aceptación formal de la igualdad, de no permitir el ejercicio arbitrario de la libertad ni el abuso del derecho, de ponerle límites al derecho a la propiedad privada, se sustenta en un activismo estatal que pueda hacer efectivos, de manera real y material, los derechos de los miembros de la sociedad. Algunos de esos derechos como el mínimo vital, salario mínimo, indemnizaciones por acciones u omisiones de agentes del Estado, nivelaciones laborales, prohibición al ejercicio arbitrario de posición dominante, prestación de servicios médicos, sistema general de participaciones (salud, educación, agua potable, saneamiento básico), tiene un indefectible efecto económico que se refleja en el presupuesto público, en el de ingresos, en la procura por conseguir los ingresos para satisfacer esas necesidades, y en el de gasto, porque se requiere hacer la apropiación y desembolso para hacer efectivo el reconocimiento económico social.

Otra de las preocupaciones y propósitos del Estado Social de Derecho es lo que se denomina la “procura existencial”. Al respecto, Magaldi (2007), afirma que quien primero utilizó esta expresión fue el Alemán Ernst Forsthofe, referida a las necesidades individuales y colectivas que tienen los individuos, muchas de las cuales no puede satisfacer por sus propios medios y, por tanto, requieren del Estado para su asistencia. Aparentemente, según la profesora Magaldi, también introduce el concepto de “necesidad social” (pág. 73), relacionado con la dependencia que pueda tener el individuo del Estado para reducir los riesgos que le genera la forma de vida post industrial y urbana.

Es, básicamente, poner a disposición de los individuos y grupos de intereses, a través de una acción del Estado y en cumplimiento de sus fines (políticos, económicos y sociales), todos los medios para garantizar los derechos que, en el caso colombiano, se encuentran por bloque de constitucionalidad reconocidos en la Constitución Política de 1991.

En el Estado Social de Derecho tanto la hacienda pública y el derecho presupuestal, se interesan en el estudio de los recursos públicos, provenientes de sus diferentes fuentes, visto no solo como disponibilidades materiales de que disponen los que gobiernan para atender las necesidades públicas sino como el conjunto normativo, que tiene una base constitucional de reglas y principios, construidas por consenso, en la democracia participativa, que tiene como instrumento el presupuesto público para, a través del gasto público, cumplir con los fines económicos, políticos y sociales del Estado Social de Derecho.⁵

El interés por un estudio científico del presupuesto público, autónomo, previsorio y eficiente en los tiempos presentes, se debe a su importancia creciente, que se evidencia en que en el Estado Social de Derecho, el Estado asume una posición activa y garantista en la protección de derechos y en la satisfacción de las crecientes necesidades públicas, que se materializan en el presupuesto de gastos; el aumento de la riqueza y fuentes de ingresos en la mayoría de los países del mundo y de manera coetánea, la discusión

sobre su distribución a grupos marginales, parados, desplazados, pobres; y por afectaciones puntuales como los desastres naturales o pandemias como el covid 19, que ha develado cinturones de miseria en el mundo y bajas coberturas estatales, en especial en los llamados países del tercer mundo.

El presupuesto en el Estado Social de Derecho tiene una concepción y manejo interdisciplinar y se nutre de la mayoría de las ciencias, artes, técnicas e ideologías; no se encuentra reducido a lo económico financiero, por el contrario, es un instrumento legal que tiene causa y efectos directos en la política, las finanzas públicas y el derecho de la naturaleza. En este último contexto de actuación de tal instrumento legal, la Corte Constitucional (2017) plantea que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental, para garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art. 79 y 80 superior).

⁵ Corte Constitucional, sentencia C 1165 de 2000, M.P. ALFREDO BELTRAN SIERRA, “Es, pues, el Presupuesto General de la Nación un instrumento de obligatoria utilización por las autoridades públicas para llevar adelante la política social del Estado Colombiano”.

El presupuesto público, en un Estado Social de Derecho, como cultura y para el cumplimiento de los fines del Estado (políticos, económicos y sociales) debe proyectarse, discutirse, implementarse y ejecutarse, necesariamente, en la democracia. La discusión en los organismos de elección popular por parte de los partidos políticos y grupos o comunidades de intereses, como consulta previa a las comunidades raizales, indígenas, negras, afro, nativas y tribales (Corte Constitucional, 2001), es fundamental para legitimarlo, pues como mandato constitucional y legal forma parte de la vida jurídica y política de la sociedad, y de los consensos se debería obtener la composición de ingresos y la adecuación del gasto, para atender los frentes en los cuales está comprometido un Estado social con responsabilidad para atender necesidades públicas cada vez mayores.

En materia presupuestal, en relación con el gasto, estamos presenciando dos tendencias fundamentales, la política que propugna por un Estado pequeño y prefieren financiar políticas de bienestar con recursos no provenientes de manera directa del presupuesto, ejemplo sector privado, parafiscales, gestión directa de los entes públicos de manera autónoma; racionalidad inscrita en la mundialización de la economía, apertura, globalización, el resurgimiento de las ideas liberales llamado también Neoliberalismo. En la década de 1980, con intervalos hasta el presente, en la mayoría de los países, se dio el auge o resurgimiento de las teorías liberales económicas clásicas, es decir, libre mercado y competencia (Wiesner, 1978) en los sectores rentables que maneja el Estado, el cual se deja en manos de particulares; asumiendo, por el contrario, el Estado aquellos servicios escasos no prestados por los particulares por cuanto son considerados desde el punto de vista financiero como servicios no rentables.

El tema en Hacienda pública es sensible, porque los defensores de volver a las ideas liberales⁶, manifiestan que el Estado de bienestar se volvió paternalista, promotor del enriquecimiento de grupos monopolíticos, que el Estado estaba cumpliendo una función que no le correspondía cuando era empresario o prestaba servicios, porque no sólo competía con el sector privado sino que creó distorsiones en materia salarial, con subsidios y auxilios que financiaban crisis de inversionistas a costa del patrimonio público o los tributos.

En materia de gasto público se hace particularmente interesante, en la medida en que la “mano” del Estado debe estar destinada a crear las condiciones para que el mercado promueva la satisfacción de necesidades individuales relacionadas con la riqueza (propiedad privada), el ingreso y el consumo, las cuales no deben de asumirlas directamente los entes públicos vía presupuestal, ya que este debe destinarse a obtener los ingresos que le permitan los gastos de funcionamiento, de pago de deuda y de inversión necesarios para que el Estado funcione y pueda crear las condiciones necesarias para que opere el sector privado y pueda generar empleo, ingreso y tributos. El Estado, según Reveiz (2007), pasa a ser “un regulador de riesgos” donde interviene selectivamente, dejando al sector privado lo relacionado con la satisfacción de necesidades individuales como la salud, el régimen pensional, la vivienda de estratos medios, el manejo de seguros, prestaciones sociales y ahorro.

El balance de las políticas Neoliberales y de la Globalización no ha sido positivo si tenemos en cuenta las crisis que se han suscitado en los diferentes Estados Nación en las últimas tres décadas; conforme lo expresa Herrera (2018), más bien es al contrario, “se vive en crisis permanente”, caracterizada por déficit fiscal, recesión productiva y bajos niveles de consumo, políticas sociales austeras, afectación del empleo y calidad de vida, a pesar de los tratados internacionales que promueven preferencias arancelarias y diferentes formas de integración jurídica y económica. De otro lado, desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y, en especial, después de la crisis inmobiliaria, financiera y laboral de Estados Unidos (2008) y Europa, se viene presentando una contradicción, se han suscrito más tratados de libre comercio entre bloques económicos, entre países desarrollados y en desarrollo; pero a su vez se han fortalecido al interior de los países desarrollados medidas proteccionistas que no reconocen la misma libertad a las personas⁷ que a

los flujos de capital. En el caso de la unión europea se viene reconociendo que las políticas de integración jurídica y económica deben ir acompañadas de medidas de tipo social para evitar la crisis de Grecia, España, Portugal, Italia, donde asuntos como el empleo, la calidad de vida, la edad de retiro, el futuro de la generación actual y las por venir son ya una preocupación que implica reevaluar el modelo o hacerle ajustes importantes.

Para el caso Colombiano, está pendiente por evaluar muchos temas que forman parte de la Globalización; por ejemplo; la inversión extranjera directa en materia de hidrocarburos y minería en relación con el medio ambiente, el agua y calidad de vida; la compra de tierras por monopolios nacionales y transnacionales para actividades agroindustriales no asociadas con alimentos para consumo humano; el desplazamiento económico proveniente de múltiples causas que contribuye al aumento de la pobreza y disminución de la calidad de vida; los efectos de los tratados de libre comercio⁸, firmados por Colombia, en especial los que entraron en vigencia con Estados Unidos y la Unión Europea, en cuanto al empleo, la capacidad de compra de los salarios, la productividad, los niveles de tributación y su redistribución, la contribución con el gasto social significativo.

⁶ Eduardo Wiesner asume el Ministerio de Hacienda en 1981, con una marcada tendencia de no intervención Estatal, seguido de otros con la misma tendencia Edgar Gutiérrez Castro (1982-1984), Roberto Junquito (1984 -1985); Hugo Palacios Mejía (1985 -1986), Cesar Gaviria Trujillo (1986 -1987), Luis F Alarcón (1987 -1990), Rudolf Hommes (1990 -1994) con presidencia de Cesar Gaviria Trujillo declarado partidario de la escuela de Chicago, seguidora de Ludwig Von Hyeck opositor de Keynes. Inclusive los presidentes posteriores continuaron con ministros de tendencia Neoliberal, hasta el actual presidente de Colombia Iván Duque Márquez (2018 -2022) y su ministro Alberto Carrasquilla Barrera, quien repite, pues ya había sido ministro del presidente Álvaro Uribe Vélez.

⁷ Idem, artículo, Libertad de capitales, geopolítica y seguridad, pagina 25 a 27, 172 y 173. El profesor Beethoven Herrera plantea que después de los sucesos del 11 de septiembre, los países desarrollados están invocando el libre comercio para acceder a los mercados de los países en desarrollo, mientras al interior colocan trabas a la inversión que consideran “hostil”, que comprometan un sector estratégico o que simplemente les afecte bajo el argumento del “interés nacional”. Por el contrario, manifiesta el autor, que en el caso colombiano se venden a multinacionales, empresas “construidas con el ahorro y el trabajo nacional”, ofreciéndole garantías jurídicas y económicas a los inversionistas extranjeros.

⁸ HERRERA VALENCIA, Beethoven. Colombia inserción en la Globalización, capítulo noveno cuestiones pendientes, editorial U Externado de Colombia, 2011, páginas 127 y 128. El autor plantea temas que siguen vigentes como evaluar: la experiencia de países de desarrollo similar, las estrategias de productividad (mínimas en materia agrícola), el acceso a la tecnología, las flexibilidades salariales que le restan a los trabajadores su capacidad de negociación y de exigir derechos, la educación como valor agregado, los temas ambientales, el agua, los recursos no renovables, la calidad de vida, entre otros.

Con ocasión de la crisis económica mundial que ha ocasionado la presente pandemia del covid 19, donde el comercio internacional se resintió, el petróleo bajó de precio y de demanda, el desempleo alcanzó niveles nunca antes vistos, bajos recaudos de tributos, cierre de comercios, entre otros. Gobiernos Neoliberales han recurrido a lo que tanto critican, como otorgar subsidios, subvenciones, auxilios, intervenir mercados. En general, grupos económicos que criticaban la actividad intervencionista del Estado, ven en el Estado la posibilidad de recuperar sus finanzas, con presupuestos públicos que destinen recursos a reactivar los sectores económicos, asumiendo pagos de nómina, créditos blandos, rebajas en las obligaciones fiscales. Y qué decir de las capas medias y los millones que se empobrecieron y requieren de políticas públicas intervencionistas, porque ya se notó que no fueron los mercados, ni el capital financiero, nacional o internacional, ni el sector privado quien asumió las consecuencias de la Recesión económica.

En consecuencia, se está afianzando la idea del Estado interventor, gestor, organizador, gerente, que debe procurar los recursos públicos necesarios para esas políticas públicas por lo que seguramente requerirá esfuerzos fiscales y apropiaciones presupuestales.

En un Estado Social de Derecho las finanzas públicas tienen un papel preponderante que influye en las finanzas privadas e inclusive las educa para que actúen con responsabilidad social, por ejemplo en materia de salarios consecuentes con el esfuerzo laboral y las utilidades que generan, en la satisfacción de necesidades individuales como vivienda, recreación, para, de esa manera, contribuir a aligerar las cargas que, por tradición de la política pública de bienestar, sólo le había correspondido al Estado.

Sin embargo, conforme lo planteado por Barrere (1963), doctrinante de la Hacienda pública, las finanzas públicas no pueden ser manejadas de manera igual a las privadas, porque tienen fines, fundamentos y destinos diferentes. En el mismo sentido, algunos autores nacionales plantean diferencias puntuales,⁹ a las cuales le adiciono que en el Estado Social de Derecho la diferencia fundamental consiste en que las finanzas públicas deben propender por cubrir los gastos públicos necesarios, teniendo como prelación el gasto público social, para lo cual debe procurarse las rentas suficientes para atender aquellas necesidades públicas colectivas e individuales que deben ser satisfechas, de manera programada y planificada, atendiendo criterios de autonomía, previsión, y suficiencia en el Presupuesto Público de gastos, y de esta manera hacer realidad los fines del Estado Social de Derecho.

Propedéutico y dialógicas conceptuales de lo público

La Hacienda pública y, hoy de manera más específica, los temas relacionados con el presupuesto público, es y será de permanente actualidad. Y no es para menos, pues en Colombia, al igual que en los demás Estados – nación de la comunidad internacional, es coexistente con el diario acontecer, político, social y económico. En los llamados países en desarrollo, los gobiernos y los medios de comunicación se encargan de recordarnos que no hay recursos suficientes para cubrir las necesidades públicas, que se deben hacer sacrificios para sanear las finanzas públicas, que el ingreso de las familias no puede aumentar porque es inflacionario, que el gasto público debe disminuir, que la deuda externa es impagable, entre otros. Temas que, además, se han vuelto reiterativos a raíz de las crisis económica mundial reciente, con ocasión del confinamiento por el covid 19 ; los países han tenido que hacer recortes presupuestales de inversión y gastos para atender situaciones particulares de la pandemia, recomponer sus finanzas públicas y hacer frente a la crisis, y, de otra parte, la ayuda de la comunidad internacional, a través de recursos y direccionamiento de políticas públicas, materializadas en ejecuciones presupuestales, se convierten en la esperanza de millones de seres humanos para recomponer sus vidas, y hacer viable en el mediano y largo plazo un Estado social con futuro y bienestar de esas comunidades.

En los países en vías de desarrollo, donde son más visibles y evidentes las inequidades, la hacienda pública moderna, democrática y participativa, dirigida por el Estado, debe propender por la corrección de los desequilibrios en materia económica y social, a través del instrumento legal más directo que es el Presupuesto público, el cual, para atender los fines sociales del Estado moderno, debe contener un gasto público social previsorio y suficiente, dirigido a atender las necesidades públicas individuales y colectivas de la comunidad a la cual va dirigido. El Estado tiene un papel preponderante en estos países, al facilitar o crear las condiciones necesarias para atacar el desempleo, la exclusión, la marginalidad social, los altos niveles de pobreza, lo que permite disminuir las desigualdades y hacer una sociedad más justa.

En relación con el gasto, su direccionamiento, en principio, compete al gobierno, pero los nuevos paradigmas, la mundialización de la economía, la crisis económica mundial, las realidades del comercio internacional, requieren de políticas públicas concertadas como posibilidad de corregir desequilibrios. En una visión de Estado Social de Derecho nos hace un llamado a educar con humanidad el sistema, interactuando dialógicamente los sujetos comprometidos, como aprendices soberanos que desde diferentes perceptuales podemos construir una prospectiva de finanzas públicas no solo local o nacional sino planetaria, con propósitos de humanidad, parodiando a Edgar Morín (2002).

Partiendo de la afirmación que cita Zambrano (2001) de Kant, en la que indica que: el único ser educable es el hombre, se puede colegir que el hombre tiene esperanza para cambiar él y el mundo circundante en perspectiva de humanidad. La herencia de la modernidad es que el hombre en su condición de habitante racional y soberano del planeta ha tenido un comportamiento coexistencial, con los demás congéneres de su especie y con el planeta en general, menos que satisfactorio, evidenciado en la historia de los vencedores como creador de: muerte, destrucción, explotación desmesurada de los recursos del planeta, un mundo de inequidad en la distribución de la riqueza, asociado con élites de poder para apropiarse de manera egoísta del conocimiento científico y tecnológico para beneficio

⁹ Autores como Esteban Jaramillo, Alejandro Ramírez Cardona y Oscar Alviar Ramírez, coinciden en que las finanzas privadas contemplan fundamentalmente el presente o el futuro inmediato de la vida del individuo, mientras que las finanzas públicas deben contemplar a la comunidad con un futuro más remoto, a través de los planes de desarrollo, presupuestos públicos y en general con las políticas públicas de largo y mediano plazo, sin olvidar la atención inmediata en los planes de corto plazo e imprevistos que deben formar parte de un presupuesto público de gastos previsible.

de pocos y en detrimento de muchos. La Modernidad también ha servido de tierra fértil para las teorías desarrollistas y de bienestar a partir de modelos jurídicos y económicos, que muestran las bondades de las economías de mercado, y como dice Morín (2002) “de la ilusión del desarrollo a la mundialización económica (pág. 101)”. Lo que sucede en el mundo contemporáneo se puede percibir desde diferentes ángulos de mirada; y, en efecto, los poderes geopolíticos tienen su versión de la pobreza, las élites del conocimiento tienen su explicación sobre los bajos niveles educativos de la mayoría de los seres humanos del planeta, y así se podrían enumerar muchas perceptuales o paisajes del mundo.

El futuro del mundo puede ser mejor porque el hombre consciente no ha perdido la esperanza en esa construcción, que podría partir de la educabilidad del sujeto en el manejo de recursos públicos, vía presupuesto, que es el instrumento formal que la democracia emplea para legitimar la intervención del Estado y la forma en que el Estado Social de Derecho puede asumir su rol de regulador, distribuidor en procura de contribuir en la eliminación de inequidades vergonzosas.

Esa legitimación la realizan los ciudadanos libres y conscientes, que mediante el sufragio eligen los más idóneos para llevar la representación popular, como lo indica Vanegas (2009), a través de las instituciones democráticas establecidas para tal fin. En el caso colombiano, de acuerdo con los artículos 150, 300, 313 y 338 de nuestra Constitución Política son el Congreso, las Asambleas y Concejos Municipales o Distritales, quienes tienen como función y competencia constitucional, en materia de Hacienda pública, aprobar: el plan de desarrollo, el presupuesto público, los planes de ordenamiento territorial, los tributos, entre otros.

Conclusión

En la medida que las entidades de representación popular entiendan la dimensión de su labor, el sistema político y electoral sea lo suficientemente idóneo que permita los controles políticos necesarios y responsables para que a dichas corporaciones públicas lleguen personas comprometidas y bien asesoradas, se podrán hacer las normas que se requieren, en búsqueda de reafirmar el Estado Social de Derecho, nuestra identidad y autodeterminación, con respeto por lo público, con autonomía, suficiencia y previsión presupuestal, sin necesidad de hipotecar el futuro, garantizando la efectividad y materialidad de los derechos colectivos e individuales que nos permitan construir vida en sociedad y por supuesto un mejor vivir como seres humanos libres y conscientes.

La suficiencia está atada a la previsión, como quiera que obedece a un proceso de planificación y ejecución consciente. La priorización del gasto social como política de Estado debe ir aparejada con controles que permitan cobertura, además de aquellos que procuren, de manera racional, cubrir necesidades sin que el Estado, sin razón, se convierta en “paternalista”. Las políticas de dádivas no han sido beneficiosas, si no van acompañadas de educación social y de políticas reproductivas de bienestar y de empleo racional de los factores de producción; por eso los subsidios indiscriminados y las ayudas económicas sin esfuerzo pueden tener un efecto negativo.

Finalmente, para que el presupuesto sea suficiente debe estar estructurado de tal manera que no sea inequitativo desde su construcción, como pasa en el caso colombiano, con el servicio de la deuda pública que se presupuesta cada año, los excesivos gastos en burocracia, los gastos militares, las afrentosas pensiones a una minoría de ciudadanos ilustres, las intervenciones estatales para salvar los malos manejos privados, la “vena rota” de la corrupción, entre otros, que afectan gravemente las finanzas públicas y, específicamente, afectan la efectividad y suficiencia del gasto público.

Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses

Referencias Bibliográficas

1. Arias, J. (1996). *Dimensiones Político económicas del nuevo orden Constitucional*. Universidad del Valle.
2. Ariño, G. (2008). *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión pública, Regulación económica*. Universidad Externado de Colombia.
3. Barrere, A. (1963). *Política Financiera*. Editorial Luis Miracle.
4. Boesler, E. (1926). *Principios de Hacienda*. Editorial Gustavo Gili S.A.
5. Corte Constitucional de Colombia (6 de septiembre de 2000). sentencia C 1165 [M.P. ALFREDO BELTRAN SIERRA].
6. Corte Constitucional de Colombia (18 de octubre de 2017). Sentencia C-644. [M.P. Diana Fajardo Rivera].
7. Corte Constitucional de Colombia (4 de febrero de 2001). Sentencia C 169. [M.P. Carlos Gaviara Díaz]
8. Ferrari, V. (2006). *Derecho y sociedad*. Elementos de sociología del Derecho. Universidad Externado de Colombia.
9. Heller, H. (1977). *Teoría del Estado*. Editorial EFE.

Salazar-Ríos, J.H.

10. Herrera, B. (2018). *Globalización Luces y Sombras. Compilación de artículos periodísticos*. Universidad del Magdalena.
11. Magaldi, N. (2007). *Procura Existencial, Estado de derecho y Estado social*. Universidad Externado de Colombia.
12. Morin, E. (2002). *Educación en la era planetaria*. Gedisa
13. Reveiz, E. (2007). *El Estado regulador de Riesgos*. Academia Colombiana de ciencias económicas.
14. Ruiz, J. J. (2009). *Quórum legislativo*. Centro de Investigaciones de Derecho, Cámara de Diputados, México.
15. Upegui, J. C. (2009). *Doce tesis en torno al concepto de Estado social de derecho*. Universidad Externado de Colombia.
16. Vanegas, P. P. (2009). *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano, Universidad Externado de Colombia*.
17. Wiesner, D. E. (1978). *La efectividad de las Políticas Públicas en Colombia. Un análisis Neoinstitucional, Departamento Nacional de Planeación*. Tercer Mundo editores.
18. Zambrano, A. (2011). *La mirada del sujeto educable*. Universidad del Valle.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

