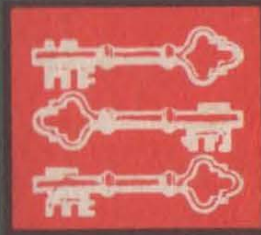


Revista de
**CONTROL
FISCAL**



93

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CARACAS-VENEZUELA

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECTORIO**

DR. JOSE ANDRES OCTAVIO
Contralor General de la República

Dirección General

DR. TULIO ALVARADO URDANETA
Director General

DR. TOMAS AGUILAR M.
Secretario Privado

DR. PASTOR DELGADO HERNANDEZ
Consultor Jurídico

Dirección General Técnica

DR. JESUS DAVID GARMENDIA
Director General Técnico

DR. FRANCISCO OJEDA SANTANA
Director Asistente

PROF. JAIME FERRO FARIAS
Director Asistente

LIC. MARCOS H. GUEDEZ
Director de Organización y Asesoría

LIC. CARMEN OTAIZA VASQUEZ
Director de Sistemas Contables

LIC. BEATRIZ AUXILIADORA CUEVAS G.
Director de Planificación Administrativa

LIC. JOSE DIAZ DIAZ
Director de Procesamiento de Datos

**Dirección General de Control de
la Administración Central**

DR. ALI GONZALO LEAL
Director General de Control de
la Administración Central

DR. ROBERTO FERNANDEZ YORIS
Director de Control Previo de Gastos

DR. EDUARDO PEÑALOZA V.
Delegado Especial de la Oficina
de Cotizaciones con sede en Nueva York

LIC. JOSE BENIGNO SUAREZ GRILLO
Director de Control Previo de Pagos

DR. FREDDY ORLANDO
Director de Examen de Cuentas

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Inspección y Fiscalización
—Encargado—

ING. EFRAIN GUZMAN MONAGAS
Director de Inspección
de Obras Públicas

DR. ENRIQUE SANCHEZ FALCON
Director de Averiguaciones Administrativas
de la Dirección General de Control
de la Administración Central

**Dirección General de Control de la
Administración Descentralizada**

DR. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN
Director General de Control de la
Administración Descentralizada

LIC. IVAN ROJAS CORDOVA
Director Asistente

DRA. LUISA ELENA RIMMER PEÑA
Director de Control del Sector Industrial

LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ
Director de Control del Sector Agropecuario

**DRA. MIREN BEGOÑE de
QUINTANA URANGA**
Director de Control del Sector Financiero

DRA. GEORGINA MELENDEZ U.
Director de Control del Sector Servicios

LIC. HOMERO FERREIRA
Director de Control del Sector Social

LIC. PEDRO MANUEL PARES
Director de Control del Sector Educación,
Ciencia y Cultura

**DRA. MIREN BEGOÑE de
QUINTANA URANGA**
Director de la Oficina de Control
Externo en el Fondo
de Inversiones de Venezuela
—Encargado—

DRA. LUISA ELENA RIMMER PEÑA
Director de la Oficina de Control
Externo de Petróleos de Venezuela
—Encargado—

LIC. GUSTAVO CARVALLO BLANCO
Director de Control de Estados
y Municipios

DR. JOSE ELISEO ARIAS YAÑEZ
Director de Averiguaciones
Administrativas de la Dirección General
de Control de la Administración
Descentralizada

LIC. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ
Director de Administración

DR. ALFREDO FERNANDEZ SANTANA
Director de Personal

LIC. HERIBERTO AGUILLON S.



**ELEGIDO POR EL CONGRESO NACIONAL
EL DR. MANUEL RAFAEL RIVERO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA**

El Congreso de la República, en su sesión conjunta del día 27 de junio designó al doctor Manuel Rafael Rivero, como Contralor General de la República, para el período constitucional 1.979-1.983.

“Control Fiscal” presenta un cordial saludo de bienvenida al Dr. Rivero, deseándole toda clase de éxitos en su gestión como Contralor General de la República.

Dr. MANUEL RAFAEL RIVERO

El nuevo Contralor General de la República nació en Caracas, el 23 de octubre de 1921. Se doctoró en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Central de Venezuela en 1949.

CURSOS Y SEMINARIOS: Universidad Libre de Bruselas. Curso sobre los problemas Jurídicos de la integración y Seminario sobre Integración Económica.

CARGOS MAGISTRALES Y DE ASISTENCIA PROFESIONAL: Juez Superior, en la Corte Tercera en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal y Estado Miranda. Adjunto al Consultor Jurídico de la Corporación Venezolana de Fomento. Abogado contratado por el Ministerio de Agricultura y Cría. Abogado contratado por la Contraloría General de la República. Consultor Jurídico del Banco Provincial de Venezuela.

CARGOS DIPLOMATICOS: Embajador de Venezuela ante las Comunidades Económicas Europeas. Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores. Director de Comercio Exterior y Consulados. Jefe de la Delegación de Venezuela ante la I reunión del CIES, en México, ante el UNCTAC, en su reunión en Milán y ante los Organismos de las Naciones Unidas en Ginebra. Embajador de Venezuela en Francia.

CARGOS ELECTORALES: Presidente del Consejo Supremo Electoral. Presiden-

te de la Junta Principal Electoral del Distrito Federal. Miembro en dos oportunidades del Consejo Supremo Electoral.

CARGOS ADMINISTRATIVOS: Director General del Ministerio de Comunicaciones. Abogado Consultor de la Corporación Venezolana de Fomento. Comisionado Presidencial para la Conservación del Patrimonio Histórico. Presidente de la Junta Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación. Director del Museo de Arte Colonial.

LIBROS PUBLICADOS: "La Política desde mi postigo", selección de artículos periodísticos. "Camino a la mar", crónica de la ciudad de Caracas. "Lozas y porcelanas de Venezuela". "Lozada", ensayo. "Casas Reales, Capitulares y de Gobernadores". Folletos monográficos y discursos. Ha sido colaborador de importantes diarios y revistas de Venezuela. Fué Director de la Empresa Editora de El Nacional.

CONDECORACIONES: Venezolanas.— Orden del Libertador, (Gran Cordón). Orden Francisco de Miranda, (primera clase). Cruz de las Fuerzas Aéreas, (primera clase). Orden Diego de Lozada, (primera clase). De otros países.— Comendador de la República Italiana, (corbata). Orden del Cruzeiro do Sul, brasileña (primera clase). Gran Banda del Aguila Azteca. (primera clase). Cóndor de Los Andes, boliviana, (corbata).

**LEY ORGANICA
DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA**

TITULO VI

—De otras funciones generales
de Control.

TITULO III

—Del Registro de Empleados
Públicos.

Artículo 92.— La Contraloría llevará el registro de los funcionarios y empleados públicos, a los fines del control correspondiente. A este efecto, los nombramientos serán comunicados a la Contraloría por el funcionario que los expida.

índice

CONTROL FISCAL

EDITORIAL

La Gestión de la Contraloría en 1978	5
Julio Díez. Los Juicios de la Responsabilidad.	23
José Sarmiento Núñez. Consideraciones sobre el Enriquecimiento Ilícito.	27
Iván Oliver Rugeles. Aspectos conceptuales en la valoración de Bienes Raíces.	35
Domingo Alberto Rangel y Belkis Castillo. Medidas para Enfrentar la Crisis en la Economía Venezolana.	43
Billy Dudley. Atrapados por la Corrupción.	53
Guillermo Fariñas. El Derecho Financiero y las Finanzas Públicas.	63
Carlos Vesga Sánchez. Trayectoria Histórica del Impuesto Sobre la Renta en Venezuela.	79
Nicolás Rodríguez Perego. Efectos de la Actuación de las Transnacionales en México.	91
Héctor B. Villegas. "Panorama del Derecho Tributario en América Latina. Los problemas de su enseñanza en las Facultades de derecho".	115
Notas del Trimestre.	125

Revista de **CONTROL FISCAL**



**Organo de la Contraloría
General de la República**

Director: Dr. JOSE ANDRES OCTAVIO

abril-mayo-junio: 1979

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente edición.

**AÑO XX
No. 93
CARACAS
VENEZUELA**

en esta edición

- El peculado y el tráfico de influencias en la administración pública es rechazado por la conciencia nacional y es objeto de preocupación por parte de nuestros legisladores. El pueblo señala a quienes se han enriquecido ilícitamente y pide sanciones, pero cuando se trata de castigar a los culpables, se interponen odios personales y políticos, y lo que debería ser escarmiento ejemplar, resulta mofa de la ley e instrumento de condenable persecución. Ver artículo del Dr. Julio Díez, página. 23 .
- Para estimular la discusión en torno al Concepto de Valoración de los Bienes Raíces, publicamos un artículo sobre el tema, que como bien lo señala su autor Ivan Oliver Rugeles, insinúa realmente en aspectos generales para ir, mediante el debate, profundizando el planteamiento a fin de arribar a conclusiones en torno a una definición de valuación y a precisar acciones que permitan instrumentar normas para sustentar su parte operacional (Vea pág. 35).
- Del Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez publicamos Consideraciones sobre el Enriquecimiento Ilícito. El autor hace una breve historia de la materia en Venezuela. Hace referencia al decreto dictado en 1819, donde se fija pena capital para los culpables de peculado; cita la Ley sobre Responsabilidad de los Empleados de Régimen Político, de 1857 e igualmente, la de 1912 y la que fue promulgada en 1948 por el entonces Presidente Rómulo Gallegos, reformada parcialmente en 1964. Al final de sus consideraciones el Doctor Sarmiento Núñez afirma que necesitamos cuanto antes de un instrumento legal que permita erradicar en Venezuela los delitos contra el Erario Público, pues el sistema legal que nos rige actualmente es ineficaz. Vea pág. 27.
- Nicolás Rodríguez Perego escribe sobre los Efectos de las Transnacionales en México. El estudio hace especial referencia al sector externo. Sin duda alguna la economía de nuestros días está caracterizada por la presencia de estas empresas en los países en vías de desarrollo. Su acción, lejos de ser beneficiosa, contribuye a la descapitalización del país donde se establecen y crean distorsiones en la economía. Vea pág. 91.
- Nuestro colaborador Carlos Vesga Sánchez publica en esta edición "Trayectoria Histórica del Impuesto sobre la Renta en Venezuela", tema que abarca: Antecedentes, Conceptos Fundamentales, Estructura de la ley de 1942, Reforma, Nuevas Leyes, Productividad del Impuesto. En la parte final de este trabajo inserta un cuadro de lo que representa, desde el punto de vista de los ingresos públicos, el aporte de este tributo desde su creación hasta hoy. Pág. 79.
- Guillermo Fariñas, continuando su trabajo sobre las "Finanzas Públicas y el Derecho Financiero", escribe sobre los impuestos de aduana, sus clases y finalidades diversas, el arancel y los derechos aduaneros, referencia a la legislación venezolana (Ley de 1978) Pág. 63.
- El Dr. Héctor B. Villegas, Profesor titular de Finanzas y Derecho Tributario en la Universidad de Córdoba, Argentina, escribe sobre las dificultades de la enseñanza del Derecho Tributario. Esta rama Jurídica ha adquirido enorme importancia en los Estados modernos, pues la tributación es la única alternativa posible para los regímenes capitalistas — Vea Pág. 115.

PRESENTACION DEL INFORME AL CONGRESO

La Gestión de la Contraloría en 1978

Ciudadanos Senadores:

Ciudadanos Diputados:

Tengo el honor de dirigirme a ustedes con el objeto de presentar al Congreso de la República, en cumplimiento de la disposición consagrada en el Artículo 239 de la Constitución, el Informe de las actuaciones realizadas por la Contraloría General de la República durante el año 1978.

Las circunstancias de ser éste el Informe correspondiente al último ejercicio fiscal del período constitucional 1974-1979, recién finalizado, así como el primero que recibe la presente Legislatura Nacional, son propicias para hacer en esta introducción algunas consideraciones generales sobre la actuación del Organismo Contralor y para analizar las experiencias de ese período, a fin de extraer conclusiones útiles para el perfeccionamiento de la Institución, así como de la administración pública en general.

Durante el ejercicio del honroso mandato que me confirió el Congreso al elegirme Contralor General de la República, he dedicado todos mis esfuerzos, con entera devoción, al progreso institucional, técnico y administrativo del Organismo Contralor, tarea en la cual he contado con el apoyo de un calificado grupo de profesionales honestos y capaces, que forman los cuadros directivos y asesores de la Contraloría, y en general, de todos los funcionarios técnicos y del personal administrativo y obrero que en ella presta sus servicios.

Satisface consignar que al asumir el cargo no tuve la necesidad de efectuar cambio alguno en el nivel directivo de la Contraloría, pues encontré en la Institución un capacitado equipo gerencial y técnico que había colaborado con mis antecesores y que en su inmensa mayoría está constituido por funcionarios de carrera, formados en la Institución, con largos años de servicio y con mística y rectitud dignas de elogio.

Considero apropiado reiterar en esta oportunidad, que he puesto en mi actuación el más decidido empeño en mantener y consolidar la condición de órgano independiente, apolítico e imparcial que debe caracterizar a la Contraloría General de la República, conforme a los principios consagrados en la Constitución, la Ley y la doctrina. Puedo afirmar con entera responsabilidad, que ni una sola de mis decisiones ha estado orientada por el propósito de favorecer o perjudicar a ninguna organización política, a ningún sector de la sociedad, ni a ninguna persona en particular. Conceptúo que con tal actitud he contribuido a que el Organismo mantenga el respeto y el prestigio necesarios al eficaz ejercicio de sus funciones.

Esas condiciones de apoliticismo, imparcialidad y objetividad, quedan evidenciadas en las actuaciones de la Contraloría General de la República y reflejadas ampliamente en éste y los anteriores Informes presentados al Congreso. Limitaciones, y aún deficiencias, pueden ser encontradas en las múltiples actividades del Organismo Contralor, pero nunca orientaciones desviadas de aquellos principios legales y doctrinarios.

Juzgo el mantenimiento de una posición independiente como imprescindible para responder a la confianza que dispensa el Congreso a quien elige para el elevado cargo de Contralor General de la República, y al evidente propósito que ha guiado invariablemente el Soberano Cuerpo al hacer recaer esa elección en un ciudadano políticamente independiente y con experiencia en las disciplinas conexas con la función de control fiscal. En mi caso creo haber sido merecedor de esa confianza, y con ello aspiro a que se haya robustecido aquel propósito, necesario sin duda para afianzar la autonomía funcional de la Institución.

La posición asumida por el Soberano Congreso en determinadas oportunidades, constituye una confirmación de las anteriores aseveraciones. Así debe entenderse el reconocimiento de la Honorable Cámara de Diputados al celo demostrado por la Contraloría en el ejercicio de sus funciones, expresado en el Acuerdo aprobado con motivo del debate del Informe correspondiente al año 1976. Asimismo debe considerarse el rechazo de la Honorable Comisión Delegada a proposiciones improcedentes que fueron formuladas en la oportunidad de debatir el informe que le presen-

té sobre los infundados ataques de que fue objeto la Contraloría, así como su Titular, a fines de 1977 y comienzos de 1978, inspirados en motivaciones políticas, ajenas a la naturaleza y fines institucionales atribuidos al Organismo Contralor,

LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como expresé en mis anteriores Informes a ese Soberano Congreso, la Administración Pública Venezolana adolece de serias deficiencias, que se traducen en el funcionamiento costoso, lento e ineficaz de muchas de sus dependencias, lo cual representa un perjuicio para la colectividad y una traba para la realización de los programas que los gobiernos se proponen llevar a cabo. También anoté los esfuerzos que se han venido realizando para superar tales deficiencias, e hice un llamado, que ahora reitero, a la concertación de un amplio acuerdo nacional para superarlas, pues considero que ello constituye un requerimiento impostergable del país, por encima de diferencias partidistas o de intereses de sectores de la colectividad.

En esta etapa de la vida nacional, caracterizada por el ingente y súbito incremento de la acción que el Estado ha emprendido, especialmente la relativa a la transformación de la infraestructura económica del país, aquellas deficiencias han dado lugar a un acentuado desfase entre esos programas y la capacidad de la administración pública venezolana para actuar con la eficacia requerida. No puede, sin embargo, negarse que la solución de los diversos problemas de la Administración Pública ha sido acometida por el Estado en el aspecto normativo, mediante un amplio conjunto de reformas legales. Así encontramos que las Leyes de Carrera Administrativa, Contraloría General de la República, Situado Coordinado, Corte Suprema de Justicia, Presupuesto, Crédito Público, Administración Central, Impuesto sobre la Renta, Aduanas, Licores, Cigarrillos y Régimen Municipal, constituyen un importante y positivo avance en la Reforma de la Administración Pública, cuyo efecto ha de reflejarse favorablemente a corto plazo, una vez superados los desajustes que los propios cambios ocasionan.

Ahora bien, hay mucho por hacer en el campo de la reforma administrativa y particularmente en el de los recursos humanos. La capacitación de personal suficiente, la elevación del espíritu de servicio, de dignidad y de moralidad, la adecuada compensación y la seguridad social, son objetivos por los cuales debe trabajarse sin demora. En algunos aspectos se han dado pasos importantes, como la carrera administrativa, las prestaciones sociales y la jubilación. Sin embargo, estos instrumentos deben perfeccionarse y completarse con la realización de los demás requerimientos mencionados.

Deseamos hacer énfasis en la necesidad de atender adecuadamente el problema de personal. De no llevarse a cabo una política oportuna y acertada en este campo, se producirá un proceso de deterioro de los cuadros de la administración pública, que sería por ello cada vez más ineficiente. La acelerada rotación de personal de unas dependencias públicas a otras, y la continua fuga hacia el sector privado luego de haber cumplido la etapa de preparación práctica en el ejercicio de funciones públicas, son el producto de la ausencia de medidas adecuadas para enfrentar el problema. Debemos insistir en la exigencia de acuerdos sobre esta materia, al más alto nivel político, pues la necesidad de disponer de una administración pública eficiente está por encima de los intereses partidistas, para colocarse en la categoría de un requerimiento de toda la Nación. Las reformas legales, los programas de formación y otras medidas adecuadas, constituyen materia obligada de esos acuerdos para lograr los fines propuestos.

En relación a la política de personal, la seguridad social ocupa un lugar prominente. Creo, sin embargo, necesario mencionar aunque sea brevemente, la materia de jubilaciones, pues ha llegado el momento de que el Estado Venezolano adopte una política coherente y bien instrumentada en este campo, para impedir que aquellas se conviertan en una carga demasiado onerosa para el erario. El objetivo es coordinar la finalidad social de estas prestaciones, con un apropiado régimen jurídico, y muy especialmente con un plan de financiamiento, de carácter contributivo por parte del Estado y de los beneficiarios, a fin de crear fondos cuya inversión productiva ayude a atender los beneficios, en el entendido de que ello no sólo permitirá mantener las prestaciones actuales, sino aun mejorarlas sustancialmente.

Punto de obligada consideración al tratar de las deficiencias de nuestra administración pública, es el de las conductas ilícitas e inmorales, tanto de los funcionarios como de los particulares, con motivo de las actividades administrativas, por lo que se alude al tema con la ya generalizada expresión de "corrupción administrativa". La materia es de especial interés para la Contraloría General de la República, pues todas sus funciones están dirigidas a preservar el patrimonio público, y éste es, precisamente, el que resulta dañado cuando aquellas conductas se realizan.

Aunque el mal no es exclusivo de nuestra época, lo cual se demuestra con el solo recuerdo de la corrupción existente en el siglo pasado, y especialmente la que, en forma descarada, se evidenció durante las dictaduras de la presente centuria, evidentemente las nuevas realidades dan al fenómeno matices diferentes y procedimientos cada vez más sutiles y complejos.

En los mencionados Informes relativos a los años 1976 y 1977, formulé amplias consideraciones sobre ese fenómeno, así

como también sobre las medidas de diverso orden que consideramos deben tomarse para enfrentarlo. En esta oportunidad nos toca ratificar aquellos conceptos, que estimamos plenamente vigentes, e insistir en que las causas de la existencia de las aludidas conductas inmorales, tanto en el sector público como en el privado, son la injusticia social, la crisis de valores morales, la búsqueda del enriquecimiento fácil y excesivo, el derroche y la ostentación. A ellas se agregan las deficiencias legales y organizativas de la propia administración, que facilitan los hechos ilícitos y dificultan su sanción.

Reiteramos, igualmente, que para enfrentar eficazmente la corrupción se hace necesario un conjunto de actitudes y hechos a fin de combatirla en sus diversas fases. La corrección de injusticias sociales y de conductas incitadoras son, desde luego, condiciones generales fundamentales, sin que sea admisible escudarse en una cómoda espera de que tales factores mejoren para adoptar las medidas específicas preventivas y correctivas. En este propósito, deben utilizarse plenamente los mecanismos del sistema tributario, para convertirlo en un verdadero instrumento de redistribución del ingreso nacional y de educación ciudadana, pero no sólo en la letra de la ley, sino en una administración eficaz, para lo cual debe continuarse y acentuarse el proceso de perfeccionamiento que ya se ha iniciado en este sentido. Asimismo, la exaltación de los valores morales por medio del sistema educativo, de la comunicación social y de las actividades culturales, recreacionales y políticas, es imprescindible y dará resultados significativos.

Como signos positivos frente al problema de la corrupción, debemos registrar la posición vigilante de la opinión pública; la categórica condenación de las conductas ilícitas por parte de las más calificadas organizaciones y personas; el celo demostrado por el Congreso y otros órganos del poder público; y la actitud adoptada por la alta dirección del Poder Ejecutivo, al denunciar ante la Contraloría y los órganos competentes del Poder Judicial, casos concretos que ha constatado con su propia actuación o de los cuales ha tenido conocimiento, y al atender, mediante decisiones directas del propio Presidente de la República, a planteamientos formulados por el Titular del Organismo Contralor.

En lo que respecta a la opinión pública, consideramos que la formación de una conciencia colectiva de repudio a la corrupción, es requisito previo para la adopción de medidas eficaces dirigidas a combatir el mal. A ello contribuyen de manera destacada los medios de comunicación social, que en uso de la amplia libertad de expresión existente en el país, recogen informaciones y divulgan opiniones y estudios sobre esta materia. Ahora bien, al reconocer tan valiosa contribución, no podemos silenciar el necesario alerta frente a la pertinaz campaña de descrédito a instituciones

y personas, caracterizada por el escándalo, la falsedad y la negación constantes, emanada de determinadas personas y órganos de difusión. Tal campaña no combate la corrupción sino que la especula, corrompe ella misma la opinión pública, y desacredita la verdadera lucha contra el aludido vicio, ya que la presencia de continuas y numerosas denuncias infundadas, tiende a aumentar el sentimiento de frustración ante la imposibilidad de que ellas culminen en decisiones sancionadoras.

Otro aspecto pernicioso de esa mala publicidad, es el desestímulo que ella produce para la dedicación al servicio público, el cual agrava así la carencia de suficientes y adecuados recursos humanos de la Administración. Hemos dicho en otras ocasiones, que si bien reconocemos la presencia de conductas ilícitas e inmorales en este campo, no es ello óbice para reconocer también que la gran mayoría de los empleados públicos son personas honestas, por lo que un estado de opinión como el que la aludida campaña puede fomentar, haría que muchos de ellos, probablemente entre los mejores, procurarían separarse del servicio público, ante ese y otros problemas que confrontan.

Creemos que las organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad venezolana y específicamente el Colegio Nacional de Periodistas, deben afrontar tan negativa desviación, exigiendo con energía el cumplimiento de las normas éticas aplicables, con lo cual, además actuarían en favor del enaltecimiento de las profesiones ligadas a la comunicación social. Además, consideramos necesario y oportuno que el Congreso legisle sobre el ejercicio de la garantía constitucional de expresión del pensamiento, en todos los medios que ella utilice, a fin de asegurar su plena vigencia, pero también de evitar los excesos que dañan a la colectividad, y que en definitiva más bien desprestigian y perjudican la propia libertad de expresión.

El Congreso de la República es factor fundamental en la tarea de combatir la corrupción. A ello ha contribuido, en gran medida, con el conjunto de recientes leyes que reforman y modernizan la estructura administrativa del Estado, esfuerzo que seguramente será completado con la aprobación de importantes proyectos legislativos en proceso de discusión. Merece destacarse de manera especial el Proyecto de Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, que al convertirse en ley constituirá un paso fundamental, de grandes alcances, en esta materia.

Cabe también al Congreso la importante función de fiscalizar la marcha de la Administración Pública, mediante la realización de las investigaciones que estime convenientes. Dentro de este campo, tiene el Soberano Congreso a su disposición la información contenida en éste y en los anteriores Informes de la Contraloría

General de la República, cuya utilización será seguramente provechosa.

Debo insistir además en la afirmación de que a la Contraloría corresponde una actuación relevante en esta materia, como es el cumplimiento de sus funciones ordinarias de control, y entre ellas, la averiguación de las irregularidades debidas a errores, omisiones o negligencias, a fin de establecer y declarar las correspondientes responsabilidades en lo administrativo. Resulta siempre oportuno recordar que el enriquecimiento ilícito es materia atribuida a la Comisión creada al efecto por la Ley respectiva; que el ejercicio de las acciones civiles y penales corresponde al Ministerio Público y que la decisión sobre esas acciones compete al Poder Judicial. En este sentido no podemos dejar de anotar la frecuencia de decisiones judiciales en las que se considera que no hay lugar para someter a juicio a los presuntos responsables, en los casos llevados al conocimiento de los Tribunales con base en actuaciones de la Contraloría. Esta es una situación preocupante, sin que su constatación obste para ratificar, por una parte, nuestro respeto a la majestad e independencia de los Jueces, y por la otra, para reconocer las serias deficiencias de nuestra legislación. Reformas legales adecuadas y especialización de Tribunales para esta rama del derecho son de imperiosa necesidad.

En relación con esta materia y con todo lo concerniente a la modernización de la administración pública, deseamos hacer especial énfasis en la urgencia de aprobar los proyectos de Leyes de Salvaguarda del Patrimonio Público, Procedimientos Administrativos, Administración Descentralizada y Código Tributario, que cursan ante el Congreso, así como también en la de acometer la reforma de las Leyes Orgánicas de Hacienda Pública, de Régimen Presupuestario y de Contraloría.

EL CONTROL PUBLICO

La realización de un programa de perfeccionamiento de la administración pública, así como el eficaz funcionamiento de la misma, exigen ineludiblemente una adecuada acción de control por parte de los órganos competentes.

En cuanto al control externo, no hay duda de que las vigentes normas constitucionales sobre la Contraloría General de la República, son ampliamente adecuadas para lograr estos objetivos. No obstante, la Ley Orgánica que rige la Institución, si bien recoge en gran medida la orientación de los preceptos fundamentales de la Constitución, necesita importantes modificaciones, que tanto la experiencia de su aplicación como la realidad administrativa, reclaman con urgencia, y a los cuales nos referiremos específicamente en párrafos posteriores. También es de urgente necesidad

continuar la reestructuración organizativa y técnica ya iniciada, la cual tiene como propósitos dar cabal cumplimiento a la Ley de Contraloría y hacer más efectiva la labor de fiscalización y evaluación de la acción pública. Esta reorganización no sólo comprende una reorientación del control, sino también una transformación radical en las estructuras y procedimientos, la mecanización de los procesos y la formación y administración de los recursos humanos necesarios.

Considero una verdadera responsabilidad derivada del ejercicio del cargo de Contralor, hacer énfasis ante el Soberano Congreso, en dos aspectos relativos a los recursos humanos de la Contraloría, que estimo de ineludible atención. El primero de ellos lo constituye la modificación del Artículo 12 de la Ley Orgánica, para sustraer al personal de la Contraloría del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa, y promulgar en cambio las normas legales adecuadas a la naturaleza y fines del Organismo, sin menoscabo de las conquistas alcanzadas por los empleados públicos en aquella Ley. Sobre esta base se podrá profesionalizar la actividad fiscalizadora, consolidar los importantes avances que ha alcanzado la Contraloría en la materia y abrir perspectivas para continuar con éxito su programa de implantación de un sistema científico de administración de personal, el cual esperamos que sirva de modelo para toda la administración pública.

El otro aspecto se refiere a la necesidad de acentuar la preparación de recursos humanos, así como adoptar un sistema de remuneraciones suficientemente flexible, manejado técnicamente y a niveles de competencia del mercado de trabajo, que incluya los necesarios planes de seguridad social.

Durante el tiempo en que he ejercido el cargo de Contralor, se han tomado diversas medidas, configuradas dentro de un programa de administración de personal, a los cuales nos hemos referido en anteriores informes, y también en otra parte de esta introducción. Pero aquí estamos planteando, precisamente con base a la experiencia de lo ya realizado, la necesidad de un desarrollo mucho más amplio y profundo de la política de recursos humanos.

Podemos afirmar de modo categórico, que la actuación de la máxima institución de control externo exige, para alcanzar los niveles cualitativos y cuantitativos necesarios a la realización de sus objetivos, que se continúe y culmine su reestructuración organizativa y técnica, incluyendo la dotación de recursos humanos adecuados y suficientes. De no procederse así, la actuación del Organismo será siempre insuficiente, y estará muy alejada de las expectativas que sobre ella tiene la Nación Venezolana. También en el cumplimiento de este propósito, se hace necesario un amplio

acuerdo entre las corrientes políticas representadas en el Congreso, ya que su realización exige importantes reformas legales y recursos presupuestarios suficientes.

CONTROL INTERNO

Un eficiente y adecuado sistema de control interno, organizado en cada Despacho Ejecutivo, y estructurado también en institutos autónomos y empresas del Estado, así como en los Estados y Municipios, está llamado a producir frutos y beneficios innegables en la buena marcha de la administración activa. No obstante, tales objetivos sólo se alcanzan de manera parcial o aislada, principalmente por la marcada subordinación a la jerarquía administrativa de las actividades contraloras internas, lo cual las torna en ineficaces en la mayor parte de su gestión. La solución de tal situación puede estar en combinar un mayor grado de dependencia técnica respecto de la Contraloría General de la República, que en su carácter de organismo superior de control externo está en inmejorables condiciones para ejercer una vigilancia de este tipo sobre los órganos internos de control, con el establecimiento de una posibilidad de mayor autonomía e independencia de dichos órganos respecto de la entidad de la administración activa en la cual se ejercen sus funciones.

Ese grado de dependencia técnica en relación con la Contraloría General de la República podría llegar hasta la intervención del Contralor General de la República, en la designación del respectivo Contralor Interno, mediante la adopción de alguno de los siguientes sistemas:

- a) Designación directa por el Contralor General;
- b) Designación por la dependencia administrativa, de una terna que le presente el Contralor General.
- c) Participación de la Contraloría General en el jurado para designar Contralor Interno, si es que se decide acudir al régimen de concursos para la designación de aquel funcionario.

Las normas sobre remoción deben dictarse en concordancia con el sistema de designación que se adopte.

Evidentemente que las medidas anteriores, deberían estar complementadas por otras que dispusieran específicamente la dependencia técnica de tales controles internos respecto de la Contraloría General de la República, dependencia que se materializaría no solamente en la orientación y coordinación de aquéllos, sino en la prescripción de todas las normas generales técnicas relativas a este tipo de control. Dentro de este contexto, sería perfectamente viable y eficaz, que determinadas actuaciones de vigilancia fiscal

se encomendaran a los organismos de control interno, bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Algunas disposiciones legislativas en el régimen venezolano implican consagración parcial de estas concepciones. Me refiero al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, cuya Ley establece que su Contralor será designado por el Contralor General de la República; y a la reciente Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la cual, junto con armonizar adecuadamente las atribuciones de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Municipales, en donde ellas existan, se dispone en su artículo 73 que el Contralor Municipal será nombrado mediante concurso y que en el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

Hago presente que las ideas precedentemente expuestas podrían, en gran medida, ser consideradas en el orden del perfeccionamiento de la llamada actividad de tutela que los Ministros de adscripción ejercen respecto de los institutos autónomos y empresas del Estado, que se entienden y relacionan administrativamente con el Gobierno a través de determinados Ministerios. Es necesario recordar que esta materia —el control de tutela— ha sido abordada en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que pende de la aprobación definitiva del Congreso de la República.

Estas ideas se inscriben dentro de lo que en otros países se ha denominado “El sistema general de control”. En nuestro concepto, el ingente desarrollo de las actividades del Estado y la consiguiente necesidad de un control eficaz, tanto financiero como de gestión, exigen el establecimiento de un sistema de control, en el cual los procedimientos específicos y los órganos de control interno estén bajo la suprema dirección de la Contraloría General de la República.

Merecen especial mención las Contralorías de los Estados y Municipios. El país contempla con preocupación la ineficacia que, en general, presentan dichos órganos, y especialmente la abierta ingerencia de la política partidista en la designación de los Contralores Estatales y Municipales y en el funcionamiento de esas Contralorías, de lo cual son claro reflejo los frecuentes conflictos a que tal circunstancia da origen, dicho esto sin negar la existencia de Contralores honestos y capaces.

Consideramos que en la aplicación de las recomendaciones generales que hemos hecho respecto al control interno, podría estar la solución de estos problemas, pues dichas Contralorías quedarían bajo la tutela de la Contraloría General de la República, tanto en la designación y remoción de sus Titulares, como en la orientación y el desarrollo de sus actividades.

Reformas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con vigencia desde julio de 1975, fue objeto de un prolongado proceso de gestación, ya que habían venido instando por ella mis ilustres predecesores desde 1958. Sin embargo, el texto definitivamente aprobado ha dejado algunas dudas y dificultades en el orden de su aplicación práctica y de la eficiencia del control, que todo aconseja precisar y aclarar.

Para hacer las observaciones que siguen, parto de una base fundamental que, obviamente, no parece discutible. La Constitución de 1961 asignó a la Contraloría General de la República el carácter de órgano constitucional dotado de plena autonomía funcional, cuya labor de dirección y consiguiente responsabilidad están radicados en el Contralor General de la República. Ello, sin perjuicio de su carácter específico de órgano auxiliar del Congreso para los efectos de que éste pueda ejercer a cabalidad su función de control sobre la Hacienda Pública, que obviamente le compete a nivel político superior.

Ahora bien, el Organismo Superior de Control Externo tiene asignada su competencia en la propia Constitución —artículo 234— en términos de universalidad, cuando establece que le corresponderá el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Si bien es verdad que la propia Carta Fundamental entrega a la Ley la determinación de la organización y funcionamiento de la Contraloría, así como la oportunidad, índole y alcance de su intervención, materias éstas que la Ley Orgánica ha regulado, es lo cierto que se advierten en dicha Ley algunos aspectos de cardinal importancia que no están específicamente definidos o precisados, y otros en que un excesivo rigorismo formal en cuanto a la aplicación de los sistemas de control, impide que la Contraloría General de la República, dentro de un marco de mayor flexibilidad, pueda accionar en la elección de los sistemas adecuados de control que corresponde utilizar, según la índole y naturaleza de las materias y de los órganos controlados, todo dentro del marco de las atribuciones que la Constitución le ha otorgado.

Estas deficiencias, imprecisiones y dificultades se hacen patentes, especialmente en las áreas de averiguaciones administrativas, reparos, empresas del estado, aplicación de sistemas de control, Estados y Municipios, etc., pero en esta oportunidad concretaremos nuestros comentarios a la problemática de la fiscalización preventiva. Como se sabe, la Ley Orgánica consagra el control

previo respecto de los contratos y de las órdenes de pago que emanen de los Despachos del Ejecutivo. Lo establece además, pero en términos amplios y facultativos, respecto de los institutos autónomos. Y no lo consagra, finalmente, para otros órganos o entidades sometidos a control, v.gr. las empresas estatales y los Estados o Municipios (Artículos 18, 58, 64 y 65 de la Ley Orgánica).

Sin embargo; partiendo de la base de que es indispensable que todos los sistemas de control que a la Contraloría General de la República corresponde aplicar estén señalados en la Ley, porque así se deduce de los términos del artículo 234 de la Constitución, cuando en su segundo párrafo somete a ella la determinación de la oportunidad, índole y alcance de su intervención, parece plenamente aconsejable que se deje al Contralor General de la República, quien es el único responsable institucional de la gestión del Organismo Contralor, la facultad de seleccionar los sistemas de control aplicables, dentro de los que la Ley Orgánica haya establecido, a los diversos entes y a las distintas situaciones que le corresponde fiscalizar. Esta proposición encuentra fundamento en diversas discusiones y conclusiones de Congresos Internacionales y, particularmente en el primer Simposio Internacional sobre Sistematización del Control Gubernamental, celebrado en Bolivia en mayo de 1978, el cual, entre otros aspectos, concluyó: “El control interno y externo debe ser integral, pudiendo llevar a cabo sus funciones —previa, concurrente o posterior— en la oportunidad que de acuerdo a la naturaleza de los actos u operaciones se considere conveniente”.

Una facultad semejante, que debería estar regulada en la propia Ley, permitiría la implantación ágil, dinámica y adecuada de los sistemas, según la índole de los servicios y organismos controlados, la naturaleza de los actos o materias controlables, y las demás circunstancias que aseguren conciliar aspectos que siempre serán fundamentales: necesidad de un control pleno, eficacia de ese control, oportunidad del control, e imperativo de impedir un control puramente formal que conlleve el riesgo de transformarse en enervante de la administración activa, o en una inconveniente función co-administradora.

Es indudable que una facultad como la que propugnó, debería estar revestida de las condiciones que aseguren a los órganos controlados la información adecuada y oportuna del establecimiento de determinados sistemas, como, asimismo, debería comunicarse también a los órganos del Poder Público que deban conocer de ese establecimiento a todos los efectos legales. De esta manera, la Contraloría General de la República podría actuar con mayor eficacia, diligencia e idoneidad, dentro del marco de autonomía funcional que le ha sido conferida por la Constitución de la República.

Dentro del esquema precedentemente expuesto, el control previo de los precios de los contratos que celebren los Despachos del Ejecutivo, que a la Contraloría corresponde efectuar de acuerdo con el Artículo 18 de su Ley Orgánica, de manera obligatoria y exhaustiva, salvo en los casos de licitaciones, expropiaciones y contratos de menor cuantía, podría ser utilizado de manera selectiva y eventual, a juicio de la misma Contraloría.

La utilización de la facultad propuesta, debería ir acompañada de un mejoramiento sustancial del control interno, tanto desde el punto organizativo como funcional, bajo supervisión de la Contraloría General de la República. De igual manera, la aplicación ampliada de esta medida exige el perfeccionamiento y extensión del control posterior y de los demás sistemas de control fiscal.

Consideramos, no obstante, que debe mantenerse el control previo exhaustivo de los contratos, a los efectos de la disponibilidad presupuestaria y de la legalidad, así como también de los pagos, a fin de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

GESTION CUMPLIDA EN EL AÑO

Durante el año 1978, la Contraloría General de la República cumplió una ingente labor cuyos resultados se detallan a lo largo de este informe. Aparecen en él, en forma resumida, los resultados de las actividades cumplidas por las diferentes dependencias de la Contraloría y se reflejan tanto las situaciones objetivamente constatadas como las observaciones, reparos, objeciones y recomendaciones formuladas a los Ministerios y demás entidades de la administración central, a los institutos autónomos y empresas del Estado y a los Estados y Municipios, todo lo cual forma un amplio conjunto informativo, que estamos seguros será de gran utilidad a ese Soberano Cuerpo para el ejercicio de su trascendental labor de control de la Hacienda Pública.

La amplitud de la actividad fiscalizadora cumplida por el Organismo a mi cargo, la cual queda reflejada en este Informe, obliga a advertir que los planteamientos consignados no constituyen una evaluación global de la obra del Gobierno, pues ello no corresponde a la naturaleza de las funciones de la Contraloría. No dudamos, eso sí, que este Informe, apreciado conjuntamente con los emanados del poder administrador, permitirán al Cuerpo Legislativo apreciar la acción del Ejecutivo Nacional en sus diversas ramas.

Conviene destacar en estos comentarios introductorios que, durante el año de la cuenta, la labor de la Institución Contralora se orientó en tres direcciones fundamentales: sistematización de la administración, sistematización interna y gestión fiscalizadora propiamente dicha.

Dentro del campo de la labor de sistematización de la administración pública y de la elevación de su nivel técnico, cabe señalar lo relativo a la asesoría prestada a numerosas dependencias y entidades y las diversas recomendaciones formuladas en el área de sistemas. Particularmente procede mencionar lo relativo a mejoras en la reglamentación de la Ley Orgánica de Presupuesto; a la adecuada ejecución presupuestaria en lo atinente a la ordenación de pagos y la ejecución conforme de las previsiones aprobadas por el Congreso; a las normas sobre inversión de avance; a las instrucciones para la contabilización del Gasto Público y formación y rendición de cuentas, orientadas a superar el grave retardo existente en el área; a las instrucciones sobre codificación de rentas; y a las nuevas instrucciones sobre contabilidad del crédito público. Cabría aquí agregar la amplia colaboración prestada en la revisión de diversos proyectos de leyes.

En el área de la sistematización interna, amplia ha sido la actividad ejecutada. Deben destacarse, entre otras realizaciones, el desarrollo del ambicioso programa de personal, la culminación y puesta en vigencia del Manual de Normas de Personal y la implementación de los programas de reclutamiento, inducción, desarrollo, evaluación y ascensos; la reorganización del área de administración interna, incluyendo presupuesto, contabilidad, correspondencia y la preparación de anteproyectos en materia de proveeduría, bienes nacionales, viáticos, compras, etc.; ampliación evaluación y reestructuración, cuando procedió, de la actividad contralora en los institutos autónomos; reorganización y reorientación de la gestión contralora en Estados y Municipios; reestructuración y reorientación de las investigaciones administrativas; siendo de destacar que no existe aún plena satisfacción en cuanto a la fluidez y eficacia de esta compleja actividad. También se han adoptado medidas preliminares para la total reorganización de la Dirección de Control de la Administración Central.

En relación con el programa de reorganización, cumulo en ratificar formalmente la solicitud de autorización del Soberano Congreso para crear la Dirección General de Control de los Estados y Municipios y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, ya señalada en el Informe correspondiente al año 1977 y confirmada en sendas peticiones dirigidas al Cuerpo con ese propósito.

Por su vinculación con el aspecto organizativo, debo hacer mención de que la Contraloría continúa confrontando el gravísimo problema de falta de espacio para el funcionamiento de sus dependencias, y de su inmediata y necesaria expansión, ya que el edificio adquirido como sede provisional ha resultado evidentemente insuficiente. Por esta razón, solicité y obtuve del Ejecutivo Nacional la afectación del terreno adyacente, medida ésta que se consideró la mas conveniente, de acuerdo con el estudio realizado. Procede

ahora adquirir el terreno y ordenar la elaboración de los correspondientes proyectos.

Propicia es la ocasión para informar también que durante el año la Contraloría tuvo una destacada actuación en el campo internacional, haciéndose presente en diversas reuniones, seminarios y cursos de formación profesional. Especial mención merece la participación en el V Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, evento al cual presentamos tres importantes ponencias y cuyas conclusiones se han considerado de gran importancia para la modernización de la función contralora.

En lo que se refiere a la fiscalización propiamente dicha, seguidamente se presenta un resumen cuantitativo de las principales actividades desarrolladas por el Organismo Contralor durante la vigencia que se comenta:

-- Se recibieron 215.841 órdenes de pago por un monto total de Bs. 50.034.388.245,27, de las cuales se objetaron 66.410 por Bs. 2.857.373.178,28. De las órdenes objetadas fueron reconsideradas y aprobadas 25.535 por Bs. 733.238.219,20, anuladas 2.409 por Bs. 1.737.960.027,73 y quedaron pendientes de decisión por parte de los Despachos del Ejecutivo 38.466 por Bs. 386.174.931,35. El Consejo de Ministros ratificó 18.080 órdenes por Bs. 132.687.201,13 que habían sido objetadas por el Organismo Contralor. Para el 31-12-78 quedaron pendientes de decisión 746 órdenes de pago por la cantidad de Bs. 1.124.159.558,63.

-- Se revisaron 2.023 proyectos de contratos de obras y servicios por un total de Bs. 5.226.163.410,93 de los cuales se aprobaron 1.850 por la cantidad de Bs. 5.062.213.679,89 y se objetaron 173 por Bs. 163.949.731,04.

-- Se revisaron 435 órdenes de compra de bienes muebles por Bs. 237.344.080,29 de las cuales se aprobaron 335 por Bs. 182.301.331,61, se objetaron 77 por Bs. 33.575.342,08, se anularon 5 por Bs. 3.433.181,91, fueron devueltos 17 por Bs. 13.084.224,69 y quedó pendiente sin decisión una por Bs. 4.950.000,00.

Con el objeto de verificar si las entregas de mercancías se ajustaban a las características especificadas en las órdenes de compras aprobadas por la Contraloría, se efectuaron 1.130 inspecciones concomitantes.

-- Se examinaron 4.887 expedientes de reclamaciones de acreencias contra el Fisco Nacional por la cantidad de Bs. 111.917.403,44. De este monto se reconocieron Bs. 70.894.390,96 se consideraron improcedentes diversas solicitudes por la cantidad de Bs. 44.023.012,48

—Se llevó a cabo la verificación de 704 avalúos de bienes muebles, inmuebles y mejoras por un monto de Bs. 314.298.814,25. Como resultado de las verificaciones efectuadas se formularon objeciones por un monto de Bs. 107.783.118,11.

—Se ordenaron 256 inspecciones en Oficinas Pagadoras de los Despachos del Ejecutivo, las cuales incluyeron arqueos de caja, determinación de disponibilidades bancarias, evaluación general del sistema de control interno, examen de las transacciones relativas a los ingresos y egresos de caja y determinación de saldos y remanentes de órdenes de pago giradas en calidad de avances y de otros fondos.

—A través de las Unidades Permanentes de Control establecidas en Institutos Autónomos y Empresas del Estado, se efectuaron las siguientes intervenciones: 14 auditorías financieras sectoriales, 11 auditorías administrativas globales, 141 auditorías administrativas sectoriales, 27 intervenciones especiales y 196 intervenciones diversas.

—Se realizaron 11 inspecciones fiscales en diferentes administraciones estatales y municipales.

—Se decidieron 195 expedientes sobre averiguaciones administrativas, en los cuales se dictaron 52 autos de culpabilidad.

—Se examinaron 170 cuentas presentadas por las dependencias obligadas a ello, de las cuales se formularon objeciones a 124 y se declararon fenecidas 46.

—Se formularon 319 reparos por un monto de Bs. 6.655.509,71 de los cuales se recaudaron 27 por Bs. 76.710,71 y siguen su curso legal 292 por Bs. 6.578.799,00.

Ciudadanos Senadores:

Ciudadanos Diputados:

El desempeño del cargo de Contralor General de la República ha representado para mí una honrosa y elevada distinción, así como una estimulante y valiosa experiencia, aunque no exenta de dificultades y de momentos penosos. Al final de mi actuación deseo expresar que siento completa tranquilidad de conciencia, así como también satisfacción por haber tenido la oportunidad de prestar tal servicio a la Nación Venezolana.

Cuando presenté el informe de 1976, primer año en que ejercí el cargo de Contralor General, expresé que lo había aceptado porque tenía profunda fe en la máxima institución fiscalizadora del país. Hoy, al final de mi desempeño, puedo decir que no he

perdido esa fe, pero al mismo tiempo me siento obligado a manifestar al Soberano Congreso de la República, que el Organismo Contralor no puede cumplir sus fines, en una medida satisfactoria, si no realiza la reestructuración y el desarrollo que sus funciones demandan, y a las cuales me he referido, en líneas generales, en los párrafos precedentes.

En acatamiento de los dictados de la verdad y la justicia, debo manifestar mi reconocimiento al Soberano Congreso de la República, pues la labor de la Contraloría, que es su órgano auxiliar, se ha desenvuelto en todo momento, dentro de la plenitud de la autonomía que la Constitución le atribuye.

Igualmente expreso que en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley al Organismo Contralor, he contado con el respeto del ciudadano Presidente de la República, lo cual ha facilitado el cumplimiento pleno de esas funciones, en condiciones de entera independencia.

Ambos reconocimientos, aunados a la colaboración que ha existido entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y la Contraloría General de la República, representan una realidad de relevante valor para el afianzamiento institucional del régimen democrático, a la cual me complace haber contribuido con mi mejor esfuerzo.

Termino expresando a los señores Senadores y Diputados, mis mas fervientes deseos de que el Honorable Congreso de la República que ustedes integran, tenga el mejor éxito en las difíciles e importantes funciones que la Constitución le encomienda, a fin de que su realización se traduzca en el mayor beneficio para la Nación Venezolana.

Caracas, 9 de Marzo de 1979

JOSE ANDRES OCTAVIO
Contralor General de la República

Los Juicios de Responsabilidad

Julio Diez

Abogado de la U.C.V. Ha desempeñado numerosos cargos en la Administración Pública.

El manejo incorrecto de los fondos públicos y el tráfico de influencias han sido objeto de la preocupación de los legisladores y de categórico rechazo por la conciencia nacional.

En una u otra forma, el pueblo señala a quienes se enriquecen ilícitamente en el ejercicio del gobierno y piden sanciones. El castigo, sin embargo, a los infractores, cuando se intenta interpretar y acoger el clamor colectivo, no siempre es reflejo de la justicia. Se interponen, generalmente, pasiones personales, odios políticos y lo que debe ser escarmiento ejemplar se convierte en mafia de la ley e instrumento de condenable persecución.

Se apela al castigo a través de procedimientos de excepción y no como resultado de un ordenamiento jurídico ordinario que debe regir para todos, como norma corriente de la actividad administrativa. De allí nace el descrédito que ha rodeado los esporádicos intentos de justicia. Se pretende aplicar sanciones en los momentos de gran exaltación pública, cuando ocurre las llamadas revoluciones, que no han sido otra cosa que cambios violentos de gobiernos o cuando, por la vía democrática, se produce el relevo de los gobernantes.

Nada que no descansa sobre estructuras permanentes y sea expresión de la vida institucional puede lograrse en el camino de las sanciones. La emotividad no se compadece con el sentido moralizante que debe inspirar la acción del Estado, sin distinciones de ninguna clase, en el castigo de los culpables. Esa acción, para que merezca respeto, debe estar previamente definida y encauzada, no por organismos de excepción o jueces ocasionales, sino por tribunales ordinarios, de actuación permanente, con jurisdicción y procedimientos generales que se opongan a toda discriminación.

A raíz de la muerte del general Juan Vicente Gómez se levantó una ola de opinión en demanda de sanciones contra aquellos a quienes se suponía enriquecidos al amparo de la gestión oficial, pero aquel gigantesco movimiento, que bien pudo ser el inicio fecundo de un sistema constructivo de lucha contra la corrupción, se contrajo sólo a la confiscación de los bienes del caudillo fallecido y al enjuiciamiento de tres o cuatro personeros de su régimen quienes apresuradamente, transigieron las reclamaciones contra ellos intentadas, con la única excepción de un ex Ministro que asumió gallardamente su defensa.

Los enjuiciamientos se hicieron por la vía ordinaria y la confiscación se incrustó en el texto de la nueva Constitución, la de 1936, como una cláusula con sabor de retaliación, restrictiva del derecho de propiedad, para reintegrar al Tesoro Nacional las cantidades extraídas por los funcionarios públicos que hubieren ejercido los cargos de Presidente de la República, de ministros del Despacho y de gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, con alcance sobre la totalidad de los bienes de los funcionarios y de su herencia y sustanciación sujeta a procedimiento especial.

La medida confiscatoria, de carácter político, satisfizo el exaltado reclamo del momento, pero también dejó la impresión de que se fundaba en sentimientos de venganza y causó frustración por el ámbito a que, en la práctica, se redujo, pues la única persona objeto de la pena fue el Presidente muerto.

La cláusula confiscatoria desapareció del texto constitucional en la reforma de 1945, a la vez que se auspició una ley de responsabilidad de los funcionarios públicos que, posteriormente, se hizo realidad.

Triunfante la revolución legalista, el general Crespo, en 1892, mediante decreto embargó los bienes, muebles e inmuebles, pertenecientes a las personas que sirvieron a la administración de Andueza Palacio y ordenó que dichos bienes fueran manejados por el Tesoro Nacional. En la medida revolucionaria quedaron comprendidos los hombres más notables de la época, contra los cuales se abrieron los correspondientes juicios de responsabilidad.

Como siempre, el interés y la pasión política influyeron en tales juicios a quienes se opusieron al triunfo de la revolución. El año siguiente otro decreto indultó a los presuntos reos, excepto al Presidente de la República y a los ministros. Pero la Asamblea Nacional, finalmente, entierra el episodio por insinuación del canciller Pedro Ezequiel Rojas, y la buena voluntad del presidente de dicho Cuerpo, José Antonio Velutini. Junto con el episodio se entierra también el propósito de moralidad administrativa.

Invocando la misma moralidad la Junta Revolucionaria de Gobierno, en 1945, creó un Jurado de Responsabilidad Civil y Ad-

ministrativa para establecer la culpabilidad de las personas que por sí o por intermedio de terceros, directa o indirectamente, hubieren cometido actos o hechos perjudiciales a la cosa pública, o se hubieren enriquecido sin causa, en beneficio propio o ajeno, prevalidos de la influencia indebida de quienes ejercieron funciones públicas.

En lista elaborada al efecto se señalaron las personas que serían sometidas a juicio. Sobre venezolanos eminentes que, con sus actuaciones habían dado lustre al país, recayó el baldón de aquellas sentencias infamantes y surgió un gran rechazo contra la medida revolucionaria, discriminatoria por naturaleza, que procesó las sanciones a través de un tribunal especial y mediante procedimiento de excepción, porque también en estos juicios se sentía la presencia del odio político y la venganza personal.

La junta militar de gobierno, en 1949, ordenó la devolución de los bienes que ingresaron al patrimonio nacional en virtud de las sentencias del Jurado de Responsabilidad, ante la repulsa ocasionada por aquellos procesos de dudosa legitimidad. Con anticipación, la Asamblea Nacional Constituyente, con asesoramiento de una Comisión Revisora, de su propio seno, había decretado la devolución de los bienes de algunos procesados, caprichosamente seleccionados, lo que debilitó el basamento del propósito de sanción originalmente perseguido.

En estos antecedentes se evidencia una falla capital que resta efectividad a la intención moralizadora. Esa falla consiste en que los procedimientos y los jueces fueron creados ad-hoc y en momentos en los que el encono político desfiguraba la acción de la justicia. La lección, sin embargo, ha sido aprendida en parte.

La Ley contra el Enriquecimiento de los Funcionarios Públicos fue dictada más tarde. Su carácter general está por encima de repugnantes discriminaciones y abre un camino claro para las sanciones contra los peculadores y traficantes de influencias, pero parece no haber existido mayor interés en darle vida a la letra de sus disposiciones, salvo en los días siguientes a la caída del general Pérez Jiménez.

Ahora, que se nota un renovado movimiento de opinión en favor de las sanciones contra los prevaricadores, el cumplimiento de este instrumento podría ser útil, mientras se crea, como lo ha sugerido un Ministro del actual gobierno, una jurisdicción propia que conozca de esta clase de delitos. Mas, eso sí, como institución permanente y ordinaria del régimen jurídico de la Nación. Los tribunales, las comisiones y los procedimientos circunstanciales carecen de la fuerza moral que emana de las leyes y organismos preestablecidos. La institucionalidad, en cambio sirve de freno a las monstruosidades que pretendan cometerse en nombre de la justicia, pero al calor de los odios políticos y de las venganzas personales.

Consideraciones Sobre el Enriquecimiento Ilícito

José Gabriel Sarmiento Núñez

Doctor en Ciencias Políticas de la
Universidad Central de Venezuela.
ex-Magistrado de la Corte Suprema
de Justicia.

*“El modo de gobernar bien es
el de emplear hombres honrados,
aunque sean enemigos”*
BOLIVAR

1.- Históricamente se ha podido comprobar que el enriquecimiento ilícito y la llamada corrupción administrativa se remontan en nuestro país a la época colonial, lo cual hizo necesario que los forjadores de la independencia dictaran, el 23 de octubre de 1.819, el siguiente decreto: “El empleado de la Hacienda Nacional a quien se justificare sumariamente fraude o malversación de los intereses públicos o resultare alcanzado, se le aplicará irremisiblemente la pena de muerte, sin necesidad de más proceso que los informes de los tribunales respectivos”. Un estudioso de este tema nos recuerda que Bolívar, enfrentado al tremendo problema de la inmoralidad administrativa de entonces, decidió ordenar que los sujetos activos del delito fueran expuestos a la vergüenza nacional sin contemplación ni excepciones, y recomendó que, a tales delincuentes, debía echárseles encima el unánime desprecio de la sociedad y todo el peso inexorable de la ley.

2.- La Ley sobre responsabilidad de los Empleados del Régimen Político de las Provincias, de 25 de mayo de 1857, fue el primer estatuto legal dictado en Venezuela para sancionar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios o empleados públicos, mediante las penas de destitución, inhabilitación para el ejercicio de cargos, multa, reducción del sueldo y resarcimiento de daños y

perjuicios. La acción contra el funcionario podría intentarla cualquier persona.

Con posterioridad a la Ley mencionada, existieron varias leyes sobre esta materia, entre ellas la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos, de 7 de junio de 1.912, que no ha sido expresamente derogada.

En la actualidad rige la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, de 18 de octubre de 1.948, promulgada por el entonces Presidente de la República, Rómulo Gallegos, y reformada parcialmente el 31 de marzo de 1.964. La vigencia de este estatuto legal prácticamente se inició después del 23 de enero de 1958.

Aunque en el artículo 1º de la Ley, su aplicación se destina “a los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos en el territorio nacional o en el extranjero”, el artículo e incluye, dentro del ámbito de la misma, a los particulares que, sin ser funcionarios o empleados públicos, estén encargados de la administración de inmuebles pertenecientes a la Nación, a los Estados, Municipios, o a institutos autónomos, así como a los administradores de sociedades civiles o mercantiles, cuando su elección o designación dependa de alguno de los citados organismos del Estado.

3.- Como instrumento fundamental para determinar la existencia o no de enriquecimiento ilícito, la mencionada Ley establece, en el artículo 3º, que, dentro de los treinta días siguientes a la aceptación del cargo, y, dentro de los treinta días que sigan a la fecha en que cesen en su ejercicio, los funcionarios o empleados públicos, así como los particulares indicados con anterioridad, deberán hacer una declaración jurada, que comprenda:

1º) Todos los bienes y los créditos a su favor y en su contra, esto es, su activo y su pasivo.

2º) Todos los bienes, y los créditos en favor y en contra, de la cónyuge no separada legalmente, así como de los hijos menores sometidos a su potestad.

Indica la Ley que la declaración de bienes debe hacerse en forma detallada y precisa incluyéndose tanto los inmuebles como los derechos, acreencias o deudas, y señalándose los datos de los respectivos documentos, y los nombres de los deudores y acreedores. De igual modo designa la Ley las personas que están exceptuadas de hacer declaración jurada, tales como los jefes de servicio, oficiales y escribientes de oficinas públicas; los maestros, profesores y catedráticos; los integrantes de las Fuerzas Armadas y de los

Cuerpos de Policía y de Seguridad; los funcionarios accidentales, eventuales, interinos o transitorios por breve tiempo. Tampoco están obligados a formular declaración jurada las primeras autoridades en lo civil de Municipio o Parroquia, ni los Jueces de Distrito o Municipio.

Toda declaración jurada debe ser formulada ante un Tribunal o Notaría, cuando el funcionario se encuentra en el País; o ante una Delegación o Consulado, cuando se encuentra en el exterior; pero, en todo caso, una vez reconocido legalmente el respectivo documento, debe ser remitido a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, dentro del plazo fijado para formular la declaración.

3.- La materia de enriquecimiento prevista en la citada Ley, está sometida al conocimiento de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, compuesta por nueve (9) miembros que el Congreso debe designar así: uno, de una lista de cuatro candidatos presentada por el Presidente de la República; otro, escogido de una lista de igual número de candidatos que presentará la Corte Suprema de Justicia; un tercer miembro lo designa el Congreso; cinco miembros son escogidos por el Congreso entre las fracciones políticas más numerosos que integren las Cámaras, y el otro miembro es seleccionado, también por el Congreso, de las listas que propogan los restantes grupos representados en las Cámaras.

Corresponde a la Comisión Investigadora así constituida, iniciar la averiguación correspondiente cuando tuviere conocimiento por sí misma o por denuncia, de que alguno de los funcionarios o personas sometidas a la citada Ley, haya incurrido en delitos contra la cosa pública señalados en los artículos 195, 196, 197, 198, 199 y 205 del Código Penal, o cometido faltas sancionadas por las leyes fiscales o erogado cantidades que exceden de sus posibilidades económicas o acumulado riquezas en el extranjero. Una vez abierta la averiguación, la Comisión Investigadora procederá, por intermedio de un Juez, al aseguramiento, mediante las correspondientes medidas preventivas, de los bienes del funcionario investigado, lo cual deberá cumplir el órgano judicial en forma inmediata y sin necesidad de llenar los trámites ordinarios previstos para dichas medidas.

4.- La Ley que se analiza fija también el procedimiento que debe seguir la Comisión Investigadora para determinar si ha habido o no enriquecimiento ilícito por parte del funcionario investigado; si no resultaren probados los hechos investigados, la Comisión así lo declarará, y dará por terminada la investigación; por el contrario, si el enriquecimiento quedare comprobado, remitirá las actuaciones al Fiscal General de la República, a objeto de que éste intente las acciones del caso ante el Tribunal competente, en

caso de condena el Tribunal declarará que bienes del funcionario, hasta por el monto del enriquecimiento, pasen a propiedad de la Nación, e inhabilitará al culpable para desempeñar funciones o empleos públicos por tiempo de uno a cinco años, a juicio del Tribunal.

Cuando el sentenciador determine que los hechos investigados revistieren carácter penal, deberá pasar el caso al Fiscal General de la República para que ejerza las acciones respectivas.

5.- Ahora bien, ¿Cuándo incurre el funcionario en enriquecimiento ilícito? Según el artículo 25 de la Ley, “cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas. En este caso se presume que el funcionario se ha enriquecido ilícitamente.

Para determinar si existe enriquecimiento ilícito, la Ley prescribe que se tomen en cuenta: a) las condiciones personales del investigado; b) la cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios; c) la ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño del cargo y que tengan relación adecuada con el enriquecimiento. En todo caso, la licitud del enriquecimiento, o sea, la demostración de que las cantidades objeto de investigación fueron percibidas lícitamente, corresponde probarla al investigado ante la propia Comisión Investigadora, o en el Tribunal donde se haya iniciado el correspondiente proceso.

Elementos básicos para comprobar la existencia del enriquecimiento ilícito son las declaraciones juradas formuladas por el funcionario al entrar y al salir del cargo, o el inventario de sus bienes que se realice en el momento de la investigación, si es que aun se ha separado de su función. Si la diferencia patrimonial entre ambas declaraciones, una vez tomados en cuenta los gastos normales de vida, las remuneraciones provenientes del sueldo y otros ingresos justificados que debe probar, excediere el capital real y legal económico del investigado, sin que éste pueda probar satisfactoria y fehacientemente la legítima procedencia del superávit, habrá incurrido en enriquecimiento ilícito, debiendo entregar a la Nación una cantidad igual al indebido enriquecimiento, aparte de las acciones penales que sean procedentes.

6.-Fija la Ley de los procedimientos judiciales especiales que se han de seguir tanto en las demandas civiles por enriquecimiento ilícito, como en los casos de delitos contra la cosa pública cometidos por un funcionario. Para el juicio civil, que debe ser intentado por el Ministerio Público, se establece que de la sentencia

que dicte el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción, podrán apelar las partes para ante la Corte Suprema de Justicia, en la Sala Política Administrativa; y que la sentencia definitiva y firme se publicará en la Gaceta Oficial de la República. Si la sentencia fuere condenatoria, dice el artículo 41, y quedare ejecutoriada, el Tribunal declarará que los bienes objeto del enriquecimiento pasan a propiedad de la Nación.

En cuanto a los casos penales previstos en los artículos 196, 197, 198, 199 y 205 del Código Penal, establece la Ley que comentamos que las respectivas acciones también deben ser propuestas por el Ministerio Público; y, respecto al procedimiento, se introduce la modalidad del juicio oral, con toda la reglamentación adecuada a este tipo de proceso que preconiza el principio de celeridad. También se prevé para estos casos, la apelación para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Penal.

Las acciones contra los altos funcionarios del Estado se propondrán directamente, en única instancia, ante la Corte Suprema de Justicia.

7.- La experiencia ha demostrado que la Ley en referencia ha sido ineficaz en cuanto a su aplicación para sancionar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública. Así lo han reconocido el Contralor General de la República y el Fiscal General de la República en los respectivos Informes presentados al Congreso en sus sesiones del presente año. El Contralor, al referirse a los problemas que obstaculizan la sanción del enriquecimiento ilícito, ha expresado:

“Resulta siempre oportuno recordar que el enriquecimiento ilícito es materia atribuida a la Comisión creada al efecto por la Ley respectiva; que el ejercicio de las acciones civiles y penales corresponde al Ministerio Público y que la decisión sobre esas acciones compete al Poder Judicial. En este sentido no podemos dejar de anotar la frecuencia de decisiones judiciales en las que se considera que no hay lugar para someter a juicio a los presuntos responsables, en los casos llevados al conocimiento de los Tribunales con base en las actuaciones de la Contraloría. Esta es una situación preocupante, sin que su constatación obste para ratificar, por una parte, nuestro respeto a la majestad e independencia de los Jueces, y por la otra para reconocer la serie de deficiencias de nuestra legislación. Reformas legales adecuadas y especialización de Tribunales para esta rama del derecho son de imperiosa necesidad”.

8.- El Informe del Fiscal General de la República, en anotaciones que hace el Director de Consultoría Jurídica sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público

presentado a la Cámara de Diputados el 7 de junio de 1.978, destaca también las actuales deficiencias y dificultades que existen en la tramitación y decisión de los casos de enriquecimiento ilícito y corrupción administrativa en general. Se expresa allí que, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) de los juicios en contra de los reos de delitos contra los dineros del Estado, terminan porque prescribe la acción penal, o porque se absuelve al procesado; y los juicios civiles nacidos de la acción civil derivada del delito, o de la acción civil por enriquecimiento ilícito, termina por perención del proceso sin que se llegue a dictar sentencia. Se establece que esta triste realidad se debe, según el citado Informe, a lo siguiente:

1) “Parece como si los Jueces Penales y los Jueces Civiles que conocen de la acción civil por separado (que para estos casos son los jueces ordinarios), en forma inexplicable, le dieran larga a los asuntos, pese a las excitaciones del Ministerio Público, y cuando el reo obtiene la libertad bajo fianza de cárcel segura, el asunto se enerva y paraliza hasta que el enjuiciado invoca la prescripción de la acción penal, la cual comienza, según la Ley vigente, seis años después que el indiciado ha cesado en el desempeño de empleos o funciones públicas”.

2) “En cuanto se refiere a los juicios civiles por la acción civil de enriquecimiento ilícito, o por la acción civil derivada del delito, ejercida separadamente en juicio civil, es un hecho que se puede comprobar que las causas terminan igualmente, en un cincuenta por ciento (50%) por lo menos, por prescripción de la acción o por perención de la instancia. El Fiscal del Ministerio Público que siempre está sobre cargado de trabajo en asuntos penales, algunas veces los descuida, no obstante los métodos de vigilancia que sobre los Fiscales del Ministerio Público, en esta materia, se han adoptado por el Despacho del Fiscal General de la República”.

9.- Sin embargo, no se conforma el informe que comentamos con reseñar las deficiencias que hoy existen para que los órganos de la Justicia puedan cumplir a cabalidad el cometido que les corresponde en la lucha contra la corrupción administrativa. Al contrario, en la Memoria del Fiscal General se citan diversos correctivos que se proponen al Proyecto de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, para hacer más efectiva y determinante la intervención de los Jueces y Fiscales en los procesos por delitos contra la cosa pública. A este respecto, en síntesis, se sugiere:

1) Que la jurisdicción especial para conocer de este tipo de acciones esté constituida no sólo por un Tribunal Nacional con sede en Caracas, sino, además, por varios Juzgados de Instancia

con jurisdicciones en el interior de la República, por zonas que abarquen diversos Estados limítrofes y de fácil comunicación.

2) Que a cada uno de esos Tribunales se adscriban dos Fiscales del Ministerio Público, uno para actuar en la instrucción del sumario, y otro para actuar en la etapa del procedimiento oral, público y contradictorio. Su función exclusiva sería la de intervenir en las causas penales por delitos contra la cosa pública, y ejercer las acciones civiles provenientes de esos delitos, así como las provenientes del enriquecimiento ilícito.

3) Que cada Tribunal cuente, para que le auxilie en la etapa sumarial, con una Comisión del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, que actúe bajo la dirección y vigilancia del respectivo órgano judicial y del Ministerio Público, y que colabore en el acopio de las pruebas, y en la identificación y aprehensión de los presuntos culpables. De esta manera, el Juez instructor, el Comisionado del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y el Fiscal del Ministerio Público, formarían un equipo de trabajo y de colaboración mutua que garantice la más rápida y eficiente instrucción de los sumarios, la pronta tramitación procesal, y, también, el legítimo derecho de defensa del enjuiciado.

4) Que una vez concluída la averiguación sumarial, se proceda a la realización de la fase oral del procedimiento, a verificarse en un acto único, no interrumpible, ni demorable, ni prorrogable, constituido por las audiencias continuas que sea menester hasta su conclusión por sentencia. En este procedimiento no se admitirán articulaciones ni incidencias previas, sino que todo tipo de excepción sería resuelto en la sentencia definitiva.

5) Hay que complementar los anteriores principios, con la aplicación de las correspondientes normas procesales que garanticen la defensa, la seguridad, la publicidad y, sobre todo, la celeridad de todos los juicios, y se logre con certeza el castigo de los culpables y el reintegro de los bienes y dineros malhabidos.

10) Como se observa de lo expuesto, si bien el actual sistema para sancionar el enriquecimiento ilícito es en parte ineficaz, es posible instrumentar medidas y procedimientos rígidos que detenten y sancionen debidamente esos casos de corrupción administrativa. Para ello es indispensable la más pronta promulgación de los respectivos instrumentos legales y confiar su ejecución a profesionales idóneos, sin compromisos partidistas, y plenamente decididos a luchar, dentro del estricto marco de la Ley, por la erradicación de todos los delitos que se cometen contra el erario público. Sólo así, con una campaña firme y tenaz, podremos evitar lo que teme con angustia el Fiscal General: que la corrupción administrativa pueda desarticular el libre desenvolvimiento del sistema democrático,

Aspectos Conceptuales en la Valoración de Bienes Raíces

Iván Oliver Rugeles

Tasador de Inmuebles. Miembro
de la Sociedad de Tasadores de
Venezuela.

En forma reiterada hemos venido refiriéndonos a los principios de carácter conceptual que deben informar la gestión que involucra pronunciamientos de valor sobre bienes raíces en general. Esimamos que una permanente preocupación por mantener en el tapete de la diaria discusión un asunto de tal naturaleza, evidentemente contribuye a crearle cada vez mayor identidad propia a esa gestión, cuyo desarrollo apenas se inicia en nuestro país a mediados de la década pasada. Por otra parte, estamos convencidos que en la medida en que la misma responda a un conjunto de principios lógicos y claramente definidos, será mejor entendida y, por supuesto, suceptible de ser tenida como instrumento válido e indispensable en multitud de procesos dirigidos a la racionalización y adecuado manejo y funcionamiento de los negocios que giran alrededor de la propiedad inmobiliaria.

No obstante la corta edad que tiene esta gestión en nuestro medio, observamos con satisfacción que hoy día son cada vez más las Instituciones privadas como oficiales que le conceden atención especial, al punto de que no escatiman recursos económicos para mejorar las prácticas valuatorias y permitir las reestructuraciones organizativas acordes con el crecimiento veloz de los negocios y la demanda cada vez mayor por el recurso financiero necesario para el fomento del desarrollo y para la satisfacción de necesidades personales de variada índole.

De allí que en los actuales momentos podemos apreciar que la gestión valuatoria en nuestro país constituye para los medio dirigentes una actividad de importancia primordial. Este

sector entiende la utilidad que le presta y comprende que le sería difícil tomar decisiones teniendo la presunción como único aliado.

Si bien es cierto que ante ese papel que juega pudiéramos darle ya carta de ciudadanía, creemos necesario advertir que la valuación en Venezuela, en su parte operativa, aún adolece de grandes fallas, cuyo origen no solamente lo encontramos en la ausencia total de una política docente sistemática, sino —básicamente— a la circunstancia de que carece de un planteamiento teórico que le sea propio, así como de una normativa específica que la revele coherente y funcional.

En lo que sigue trataremos de hilvanar algunas ideas que en nuestro concepto adquieren singular relevancia en un debate dirigido a precisar, por lo menos, los fundamentos sobre los cuales debe quedar sustentada una técnica cuyo desarrollo reclama la más urgente atención.

Según la opinión generalizada, la valuación nos permite conocer el valor de los bienes útiles al hombre que admiten el intercambio en virtud de su escasez y de allí que exige el que su proceso se conduzca sobre la base de una correcta interpretación de fenómenos de orden social, económicos y políticos, ya que a fin de cuentas se constituye en la conclusión del comportamiento de esos fenómenos en los bienes indicados.

Para el caso específico de los bienes raíces, a nadie escapa que el valor de los mismos está dado como consecuencia de los fenómenos citados. Sociales, por cuanto el hombre tiene una necesidad de vivienda y, además, compromisos con la colectividad a la cual pertenece; económicos, por cuanto la tierra apta para satisfacer esa necesidad de vivienda es escasa y su utilización supone altas inversiones y, políticos, por cuanto estos generan, por su poder de conducción y decisión, las disposiciones jurídicas y directrices de otro carácter que regulan el normal desenvolvimiento de las comunidades en todos sus órdenes.

Diríamos pues, que la valuación es una técnica compleja que nace como consecuencia de la necesidad que tiene el hombre de expresar en términos de dinero el poder de utilización de las cosas y la capacidad que tienen de generar beneficios.

De tal manera que al expresar en tales términos lo que debe entenderse por valuación, se ha querido dejar claramente establecido que el valor de las cosas depende, básicamente, del poder de utilización que tengan éstas y ese valor en absoluto está regulado por el gasto de esfuerzos, económicos o de otra índole, invertidos en la elaboración y/o acondicionamiento de los bienes. Este concepto es indispensable captarlo debidamente a fin de comprender la parte metodológica del avalúo y las razones por las cua-

les hoy por hoy se plantean serios cuestionamientos a alternativas de valoración que se constituyen en medios frecuentemente seguidos en nuestro país.

METODOLOGIA:

Los métodos tradicionalmente aceptados en los procesos valuatorios son los siguientes:

- 1º Directo
 - a) Mercado inmobiliario
 - b) Rentabilidad efectiva y comprobada
- 2º Indirecto
 - a) Costos
 - b) Rendimientos probables

Se ha querido entender que la valuación se concreta de manera definitiva por efecto de la simple correlación (promedio simple) de los resultados obtenidos mediante el análisis de cada una de esas alternativas. Esa práctica en nuestro concepto, si bien resuelve en lo formal una solicitud de avalúo, plantea serias dudas en cuanto a su validez y seriedad. Veamos: Cada procedimiento de esos aporta una conclusión derivada del examen de distintos índices y parámetros (precios, rentas, tendencias, tasas de rendimiento, etc.) y de allí que individualmente definan conclusiones diferentes de valor. Nunca debe el experto correlacionar esos valores, porque de hacerlo, la parte interesada en el estudio de avalúo (inversionista, prestamista, corredor de bienes, etc.) no encontraría la forma adecuada de establecer hacia donde dirigir las decisiones. En este sentido es necesario decir, de manera contundente, que “la estimación del valor ha de ser utilizada para algún propósito” (1) y ese propósito evidentemente no puede ser otro que el de establecer para el caso de venta, un valor que no exceda las pretensiones de una demanda típica; para el caso de una hipoteca, el valor capaz de garantizar la recuperación del saldo del préstamo en caso de una inevitable ejecución; para el de un negocio, el valor capitalizado de su rendimiento neto y así sucesivamente para fines tales como: contables, impositivos, etc. De tal manera que lo deseable es que cada trabajo de avalúo presente por separado cada uno de los resultados, aunque ello no obste para que finalmente el experto concluya con las recomendaciones pertinentes.

Frederick M. Babcock, Tasador de los Estados Unidos, creador en su país del sistema de avalúos del Federal Housing Administration (FHA), Institución ésta muy similar a nuestro Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, ha abordado el tema admirablemente y nos ha parecido conveniente transcribir fragmentos de su vasta obra, referidos al asunto tratado. Dice Babcock, “Algu-

nos problemas pueden ser resueltos solamente si son hechos y comparados varios presupuestos de valor. En un proyecto promocional de construcción, el cliente desea saber cuáles serán los costos probables y que si el proyecto creará más valores que los costos” y continúa el experto argumentando su tesis, al afirmar: “He aquí dos cifras que son pertinentes a la decisión que se debe hacer: la inversión deseada y el valor del producto. Si el primero es menor que el último, se puede tomar la decisión de proceder con la empresa... si el valor fuese menor que el costo, entonces la decisión sería abandonar el proyecto... (2).

Para concluir con estas citas referidas al mismo punto, consideramos necesario transcribir otras palabras de Babcock, en donde claramente reafirma una vez más la necesidad de que el avalúo realmente se constituya en un elemento de orientación capaz de contribuir a la toma de decisiones altamente satisfactorias. Dice Babcock, “Uno de los principios primarios que han de servir de guía para el futuro desarrollo técnico de la valuación, deberá ser el de reconocer que el método tiene que fundamentarse sobre los requerimientos del problema particular de avalúo y no sobre alguna definición abstracta del valor... Porque la valuación nunca es una finalidad de por sí. La valuación produce información o una estimación que 1) ayuda a tomar decisiones respecto a algún problema de acción, negociación o norma que se contempla; 2) determina la base sobre la cual, el traspaso de fondos o de créditos depende, por lo menos en lo que respecta a la cantidad, de valores que todavía no han sido establecidos o convenidos” (3.)

Es obvio pues que la presentación en un informe de avalúo de los resultados que se obtengan por virtud del análisis de los dos métodos citados y sus distintas alternativas, facilita la oportunidad de decidir dentro de una gran seguridad y, lo que se constituye en algo muy importante, dentro de una profunda convicción de que todo cuanto se proponga lo avalan hechos reales y comprobables. Además, contribuye en gran medida a poner en marcha políticas de incuestionable equidad.

En resumen, sostenemos la tesis de que los distintos procedimientos aceptados en la práctica valuatoria deben aportar individualmente sus resultados, por cuanto ello permite mostrar al desnudo la naturaleza de las propiedades, sus bondades, sus limitaciones, etc. Con una radiografía elaborada en tales términos, fundamentada sobre investigaciones minuciosas (mercado inmobiliario, rentas presentes e inclusive proyectadas al futuro, costos reales, etc.), resulta evidente que cualquier determinación que surja como consecuencia de ese claro esquema, es altamente satisfactoria.

DESARROLLO DE LAS ALTERNATIVAS DE VALORACION:

Como alternativa dentro del método directo, el mercado inmobiliario opera mediante un análisis minucioso de las últimas transacciones inmobiliarias realizadas, sometidas a serios procesos estadísticos dirigidos a lograr una selectividad tal que permita, por una simple comparación directa, obtener un valor aplicable al caso que se estudia. Esta alternativa se constituye, según el sentir de renombrados expertos mundiales, en la mejor herramienta que encuentra el Tasador para definir el valor presente de las propiedades. Es exigente, por cuanto requiere abundante información y, además, por cuanto reclama del Tasador pericia en el manejo de esa información, pero es realmente la vía más adecuada para expresar en términos de dinero el nivel de coincidencia de compradores y vendedores frente a un interés por enajenar un bien raíz en determinado momento.

La alternativa rental, fundamentada sobre el análisis de los ingresos efectivos o probables, reclama información abundante, sagacidad del experto en la interpretación de las políticas económicas vigentes, así como los resultados que dichas medidas van arrojando día tras día en lo que concierne al área de los bienes raíces. Igualmente reclama del experto el conocimiento de las tendencias predominantes y los cambios que puedan plantearse como consecuencia de la presión que ejercen esas tendencias. Dentro del aspecto operativo, el examen de esta alternativa obliga al experto a manejar adecuadamente las matemáticas financieras y algunos procedimientos estadísticos.

Esta vía de valoración se fundamenta en un principio económico incontrovertible que dice: "El valor presente de una propiedad está en relación directa con sus beneficios futuros". En su desarrollo determina los rendimientos brutos, los gastos diversos que originan esos rendimientos, tales como: administración, impuestos, seguros, mantenimiento, etc., para finalmente someter a procesos de capitalización, mediante la adopción de tasas adecuadas, los ingresos netos. Su consideración en cualquier trabajo de avalúo es indispensable, por cuanto sus conclusiones permiten calificar la calidad de las inversiones. En un planteamiento dirigido a realizar, por ejemplo, un proyecto constructivo para cualquier tipo de uso, ocupa el primer lugar, sin duda alguna, dentro del conjunto de alternativas posibles de valoración. De allí que se afirma, con sobrada razón, que sus conclusiones son determinantes para tomar decisiones con un mínimo de riesgo.

Para el caso específico de los avalúos dirigidos a respaldar decisiones sobre la concesión de hipotecas y/o la adquisición de propiedades para la explotación rentística, el análisis de los ingre-

sos se constituye en una herramienta necesaria, toda vez que permite establecer el comportamiento económico de las propiedades en el futuro, pues es en ese comportamiento donde a fin de cuentas descansará la seguridad del crédito hipotecario o la garantía de una adecuada corriente de ingresos. Stanley L. Mc Michael, en su libro “Tratado de Tasación”, nos dice que el sistema de tasación del FHA, Institución a la que ya hicimos referencia, “se basa sobre la presunción razonable de que todos los valores y riesgos dependen del futuro y compendia el mayor esfuerzo hecho para estudiar y evaluar las influencias que pueden afectar los futuros beneficios que se deriven de la posesión del bien en cuestión y el riesgo que se corre al consentir un préstamo a largo plazo con garantía de la propiedad”.

Es necesario advertir que para el examen de los ingresos (presentes y futuros), los expertos valuadores deben siempre observar las limitaciones a la renta que pudieran derivarse del alcance que en los casos sometidos a estudio, tenga la Ley de Regulación de Alquileres y su reglamentación, así como las opiniones que en materia inquilinaria ha venido sustentando el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

El análisis del costo, como alternativa dentro del método indirecto, supone la suma de cada una de las cantidades invertidas en la edificación evaluada y el valor del terreno. Es una vía apta para determinar el límite máximo de una inversión y para ser utilizada en caso de evacuar una solicitud cuyo propósito sea precisar la cuantía de lo que efectivamente fue gastado una vez concluido un proyecto constructivo. Como se evidencia, este tipo de resultados sólo tiene sentido para fines exclusivamente contables. Algunos Tasadores la utilizan para evaluar inmuebles con años de servicio, fundamentados en el principio de la sustitución, es decir, dándole respuesta a la interrogante ¿Cuánto costaría realizar hoy un inmueble similar?, para luego mediante el uso de correctivos de variado tipo, definidos estos en simples apreciaciones con respecto a, por ejemplo, condiciones y estado de conservación de las construcciones, desgastes físicos, obsolescencias funcionales, etc., concluir con un valor que, según aseguran, corresponde al valor de mercado del bien evaluado.

La utilización de esta alternativa del costo en avalúos sobre bienes con años de servicio ha sido objeto de serios cuestionamientos durante los últimos años, y el argumento de mayor peso esgrimido para condenar los resultados que se derivan de su aplicación, sostiene —con sobrada razón— que los inmuebles, salvo aquellos no adheridos al terreno que ocupan y con posibilidades efectivas de ser desarmados y trasladados para ser utilizados en otro lugar, así como aquellos inmuebles que por su naturaleza y tipo de uso están fuera del mercado (edificaciones de carácter público, tales

como hospitales, cuarteles, escuelas, iglesias, etc.), se negocian en el mercado como unidades inseparables terreno-estructuras y que la condición que determina el valor de estas unidades es su ubicación y el uso legal que tienen asignado. Como ejemplo, tendríamos el caso de dos edificaciones muy similares ubicadas una, en un centro comercial de gran importancia y, la otra, en un fraccionamiento modesto. Aunque sus costos de realización hubieran sido los mismos, es evidente que la primera alcanzará un mayor valor en un mercado normal que la segunda.

De tal manera pues, que el método del costo es útil en un proceso de avalúo referido a una propiedad nueva pero, en todo caso, el resultado que deriva no es otra cosa que el monto de una inversión realizada y, en consecuencia, no aporta elementos mediante los cuales pueda procederse a calificar las bondades de esa inversión. Como lo hemos indicado anteriormente, es el método del mercado inmobiliario así como el fundamentado en los rendimientos, los únicos medios idóneos para cuantificar todos aquellos factores que definen un criterio de valor frente a una propiedad, tales como: utilidad, deseabilidad, etc. El método del costo nos muestra el resultado del comportamiento de la parte propulsora del proyecto únicamente; en cambio que los otros métodos resumen las actitudes de un mercado real, entendido éste como un conjunto de personas interesadas en la venta y compra de bienes.

Frederick M. Babcock, en un artículo publicado en la revista oficial de la Sociedad de Tasadores de Venezuela, No. 22 de 1970, declaró sobre el costo lo siguiente: “El avalúo obtenido por medio del proceso de sumar es particularmente problemático... No hay evidencia en el mercado por medio de la cual podamos determinar el avalúo separado para un edificio. Al hacer un avalúo separado de un edificio (terreno + construcción), el evaluador se apoya en los datos de costo en vez de hacerlo en ventas o en rentas. El presume que puede hacer presupuestos directos de la diferencia entre el costo total nuevo y el valor del edificio sin darle la debida importancia al sitio en que se encuentra. No hay ninguna manera de calcular las deducciones que se deben hacer. El valor total no es la suma del valor del terreno y el valor del edificio. Al contrario, es una cifra que se puede determinar directamente. En la práctica, el uso general de avalúos calculados por el proceso de sumar... es una importante fuente de sobre compensación en adquisiciones para uso público”.

Hasta aquí nuestras opiniones acerca de la valuación. Tienen un carácter muy general pero hemos querido darlas a conocer de esa manera, como lo advertimos al comienzo, para mantener la discusión, el diálogo sobre un tema complejo, a fin de arribar a conclusiones definitivas acerca de —por lo menos— una definición de los fundamentos de la valuación y la necesidad de precisar las

acciones que permitan la instrumentación de una normativa sobre la cual se sustente su parte operacional.

Citas:

- 1.2.3. Primer curso de Tasación de Inmuebles
Frederick M. Babcock
Ediciones SOTAVE — 1965.

Medidas para Enfrentar la Crisis en la Economía Venezolana

**Domingo Alberto Rangel
y Belkis Castillo**

Profesores en la Facultad de Economía de la U.C.V.

La coyuntura actual obliga al país a reducir a corto plazo la brecha de su sector externo. En términos de estrategia global ello significa la perentoria necesidad de atenuar el crecimiento económico. El país tendría dos alternativas ante la situación concreta que viene esbozándose desde hace meses. O disminuye ahora, mediante una bien concertada política, el ritmo de su crecimiento económico. O se expone más tarde a una recesión cuyos efectos podrían ser imprevisibles. Las medidas de transición a las cuales vamos a referirnos constituyen en la óptica de este enfoque una línea no sólo inevitable sino perentoria. Entre más tarde esas medidas mayor será el riesgo de una situación crítica que escape al control de las autoridades nacionales. En el plano político el problema se plantearía como una disyuntiva entre la adopción de una estrategia que tiene desde luego sus inconvenientes pero salva al país de una coyuntura más grave en el futuro y una conducta pasiva que llevaría el proceso económico a males muy superiores en un futuro cercano.

Como en toda situación que exige correctivos inmediatos, el problema del restablecimiento de un equilibrio en nuestra economía plantea medidas de carácter orientador de la economía que podríamos llamar indicativas y otras, mucho más drásticas, de naturaleza coactiva. Es obvio que las primeras se adoptarían desde el momento de la transmisión del mando al terminar el actual período constitucional o aún antes y las otras cierto tiempo después si los acontecimientos así lo exigieren. El tránsito de las medidas indicativas a las coactivas podría estar determinado por

la gravedad de los acontecimientos. Si en el lapso que media para la transmisión del mando o en los meses que sigan a esa fecha la coyuntura tiende a deteriorarse gravemente podría ser necesario alterar la prioridad que hemos establecido colocándose entonces en primer término las medidas de carácter coactivo. Hecha esta salvedad previa pasemos al análisis de algunas medidas, clasificadas conforme al criterio que acabamos de expresar, a las cuales deberá orientarse la política económica en la etapa de transición. Constituirían ellas el camino para pasar de una economía con excedentes financieros a otra que confronta déficits de cierta consideración.

a) Medidas indicativas.-

a-1. La tasa de interés.—

Las recientes medidas sobre las tasas de interés constituyen el primer paso de una estrategia para el tránsito de la situación de excedentes a la de déficit. Habría que formular algunas consideraciones tendientes a mejorar la resolución adoptada. En primer término, las autoridades monetarias deben estar conscientes de la posibilidad de incrementar aún más en el futuro la tasa de interés. En los Estados Unidos está previsto un aumento de la “prime rate” del 11,5% que hoy prevalece al 13% en los próximos meses (Time, 25-12-78). Si así fuere, nuestras tasas tendrían que ser recargadas para que la filosofía que busca retener fondos en el país siga verificándose conforme a sus lineamientos teóricos. No podríamos permitir, frente al alza norteamericana, que reaparezca la diferencia existente hasta los primeros días de este año por la cual se escaparon algunos fondos del país. Por otra parte habría que reajustar los intereses de las cédulas hipotecarias y de los bonos financieros pues en la actualidad, elevado como ha sido el rendimiento de otros papeles, las actividades de la construcción sufrirían un quebranto en su financiamiento. Dado el importante papel cíclico que cumple la construcción, incrementado en el futuro por razones derivadas de la coyuntura, la nivelación de las cédulas hipotecarias con otros papeles asume una relevancia estratégica de primer orden.

El alza del interés bancario y del rendimiento de los papeles plantea el financiamiento de la agricultura y de la pequeña industria que quizás no soporten las nuevas cargas. Para ello, podría pensarse en una política de mayor amplitud crediticia por parte de organismos como el Fondo de Desarrollo Agropecuario, el BANDAGRO y el ICAP en lo que toca a la agricultura y de la CVF, el Banco Industrial y Corpindustria en lo que atañe a la industria. Esos organismos aplicarían intereses más bajos que los predominantes en la banca comercial pero establecerían criterios

más rigurosos para evitar la posibilidad de que personas ajenas a la industria y a la agricultura traten de aprovechar tal situación y para calificar de la manera más rotunda a los beneficiarios de los créditos. Podría pensarse en suprimir la obligación que tienen los bancos comerciales de colocar el 20% de sus carteras en la agricultura asumiendo entonces el aparato financiero del sector público la tarea de aportarle a dicha rama de nuestras actividades los medios líquidos que necesite para su expansión.

a-2) Reajuste inmediato del presupuesto.-

La gestión del próximo gobierno tendría que iniciarse con un reajuste total del presupuesto. Esa operación podría orientarse por ciertos lineamientos. En el orden de los gastos de capital habría que reducir, posponer o realizar en lapsos más largos aquellas inversiones que exijan una mayor importación de bienes y servicios por unidad. Esta política conduciría a la posposición o alargamiento de los plazos de instalación en las industrias básicas a cargo del Estado que son las que absorben mayor proporción de bienes de capital y de tecnología desde el exterior.

En la esfera del gasto de capital podría ser conveniente reducir las sumas globales que el Estado asigna a los créditos que se destinan a la producción. Podría resultar contradictoria esta sugerencia con la que acabamos de apuntar a propósito de la tasa de interés cuando dijimos que los organismos del Estado deberían asumir el financiamiento de la agricultura y la pequeña industria. La contradicción es aparente porque la orientación que estamos sugiriendo comportaría una baja proporcional de los créditos a largo plazo y un alza de los créditos a corto plazo dentro de la cartera de los organismos estatales que financian la producción. En otras palabras, se trataría de dotar a agricultores e industriales de un mayor capital circulante restringiéndose las asignaciones crediticias para el capital fijo. Como el capital circulante es mucho menor, por unidad de producción, que el capital fijo, la alteración de las proporciones que hemos sugerido reduciría la suma global destinada al crédito.

En los gastos corrientes es indispensable cortar los suministros de muchos bienes y servicios de operación en los cuales ha estado sobre-excedido el Gobierno desde que se perfiló el auge petrolero en 1973. Podrían realizarse reales economías en la adquisición de bienes de oficina y muchos otros materiales que descargarían al presupuesto de gastos que a todas luces son innecesarios.

a.3.) Racionalización de las importaciones.--

La orientación del presupuesto en el sentido que acabamos de exponer reduciría inmediatamente las importaciones. La

participación del sector público en las importaciones llegó al 26% en 1976. Esta situación podría ilustrarse mejor con las cifras relativas al aumento de las importaciones por el sector público. Entre 1973 y 1977 esas importaciones pasaron de algo más de 100 millones de dólares a 2.000 millones. Si el Estado disminuye sus importaciones, sea porque aplase o imparta un ritmo más lento a la inversión de capital con un alto componente extranjero, el efecto repercutirá inmediatamente en las cuentas internacionales del país. Además, una política de severa racionalización del gasto corriente que suprima la compra de equipos de oficina, de elementos de transporte y de otros rubros parecidos para la Administración Pública, afectaría inmediatamente las importaciones pues esos bienes aunque elaborados en el país tienen un alto componente extranjero a título de materias primas procesadas.

Podría pensarse, si las medidas de política presupuestaria que hemos esbozado no surten un efecto inmediato en la balanza comercial en adoptar la institución del depósito previo para la importación de ciertas mercancías cuya importancia no sea insoslayable. El depósito previo no es una medida coercitiva por supuesto porque quien esté dispuesto a realizarlo cumpliría las importaciones que se propone. Pero es un arma disuasiva en el sentido de que inmoviliza para el importador fondos propios que tienen un costo de oportunidad o fondos ajenos por los cuales debe pagar un interés. En algunos países la institución del depósito previo ha contribuido a frenar las importaciones. Y en la situación venezolana en que ya existen tendencias restrictivas en el crédito la adopción de esa medida podría ser una eficaz palanca de reducción de las importaciones.

Por último, el Estado podría decretar, si todo lo anterior no revelare una inmediata virtualidad para frenar las importaciones, la prohibición de introducir al país determinados artículos que en este caso serían obviamente los de lujo, superfluos o postergables. En los últimos tiempos, ha crecido proporcionalmente mucho la importación de artículos muy selectos de procedencia europea y norteamericana que invaden automercados, centros comerciales y boutiques de todo orden. La prohibición absoluta de su importación al país constituiría un correctivo de efecto perentorio en la balanza comercial del país.

a.4) Acción sobre la cuenta de servicios en la balanza de pagos.

Aunque la balanza comercial con su déficit de 2.950 millones de dólares en 1978 constituye el punto crítico de la situación por los efectos que acarrea y por su valor sintomático, no podríamos olvidar la necesaria acción sobre la cuenta de servicios. Allí hubo un déficit de 2.800 millones de bolívares que si bien no resulta alarmante pues la cuenta de servicios siempre ha sido desfavo-

rable al país, su cuantía debería reducirse en busca del equilibrio global de la balanza de pagos. Ciertamente, si las importaciones de bienes se reducen, los gastos por concepto de servicios en el exterior seguirán la misma pauta pues los fletes y los seguros se relacionan con el monto de las mercancías que se adquieren fuera del país. Pero no bastaría esa disminución en la salida de recursos por concepto de fletes y seguros. Habría que operar sobre otros componentes de la cuenta de servicios, como los viajes al exterior. En tal sentido, podrían suprimirse muchas de las liberalidades de créditos que aún siguen otorgándose para el financiamiento de excursiones de todo tipo fuera del país. Un recargo discriminatorio en las tasas de interés o un acortamiento de los plazos para los pagos serían en este caso las fórmulas de carácter indicativo que habrían de implantarse en busca de la moderación de los viajes al exterior los cuales arrojan a menudo saldos desfavorables de 600 millones de dólares en la cuenta de servicios.

Desgraciadamente el margen para la reducción de la cuenta de servicios a través de medidas indicativas es muy precario en el país. Como no existen normas rígidas en cuanto al capital extranjero que opera en Venezuela ni hay una política clara en materia de tecnología los pagos por concepto de utilidades del capital foráneo y de regalías de la tecnología extranjera ocupan una importante posición entre los servicios que se adeudan a factores de producción situados fuera del país. Para pensar en un manejo a corto plazo de esta variable habría que situarse en el campo de las medidas coactivas.

a.5. La política de salarios.—

En las economías capitalistas de nuestra época la inflación tiende a ser un fenómeno consuetudinario. Por lo menos desde los inicios de la presente década el alza persistente de precios, las perturbaciones monetarias y las oleadas de capital líquido constituyen tres realidades a las que no ha podido escapar ningún país que haya alcanzado cierto nivel de desarrollo. Desde luego que el fenómeno inflacionario se agudiza en los períodos de auge cuando crece la producción y se ensancha la propensión marginal a consumir o crecen las inversiones. Pero en el reflujó cíclico con la caída de la producción o la moderación del ritmo de crecimiento los procesos inflacionarios subsisten tenazmente. Para comprobar la pertinencia de la inflación bastaría seguir la trayectoria de las economías avanzadas en los últimos 7 años en los cuales ha habido crecimiento vertiginoso hasta 1973, recesión generalizada en los tres años siguientes y recuperación incierta a partir de 1976 sin que en ninguna de esas alternativas hayan desaparecido las presiones de precio. La más reciente evidencia de esta modalidad puede observarse en los Estados Unidos donde con una recesión planeada que va a tener su máxima intensidad en el tercer trimestre de este año

se espera un alza de precios que no bajará del 9% (Newsweek, 27-11-78).

Esas características han obligado a los gobiernos a considerar la política de salarios como un elemento esencial de la economía. Precisamente el manejo del salario como una de las fuerzas básicas de la economía impide la caída del consumo más allá de determinados límites y previene la posibilidad de una recesión muy aguda. Desde Keynes se conoce el valor estratégico que asume la propensión a consumir que en gran medida refleja el nivel de los salarios en relación con la magnitud de una economía. Mantener los poderes de compra de la población trabajadora importa para cualquier país el seguro más claro de robustez económica. Estas consideraciones que han llevado en Europa y en los Estados Unidos a la llamada política de rentas cobran más valor en una economía como la nuestra donde la propensión a consumir, tanto la media como la marginal, es relativamente alta en comparación con lo que acontece en naciones más desarrolladas. Para nosotros el mantenimiento de la capacidad adquisitiva en la población trabajadora es un arbitrio de estrategia económica casi tan importante como son las inversiones para las economías maduras que analizó Keynes.

En la emergencia que se abre para el país, de un crecimiento más moderado para salvar el equilibrio exterior, el manejo de la propensión a consumir a través de una política de salarios es fundamental. Ante todo habría que evitar la caída de los salarios reales para que la atenuación del crecimiento no conduzca a una auténtica recesión. Para alcanzar el mantenimiento del salario real por lo menos es necesario que el Estado tenga una orientación en ese terreno. En nuestro país todo ello comportaría una intervención de los órganos administrativos en la discusión de los contratos de trabajo con un criterio acerca del aumento posible y conveniente de los salarios durante un período dado. Es cierto que el Estado interviene en la contratación colectiva pero simplemente como arbitro o notario de las discusiones entre patronos y obreros. El Ministerio del Trabajo debe tener una política, es decir, una apreciación del margen de aumento que resultaría valedero para inducir persuasivamente a patronos y obreros cuando surja la revisión de los contratos colectivos. Es así como se están conduciendo en los Estados Unidos las negociaciones obrero-patronales para las cuales el Estado adopta lo que en inglés se llama las "guidelines" que para 1979 alcanzarán a 9% . (Time 25-12-78). Dentro de una política global de orientación de la economía para adaptarla a la nueva coyuntura el Estado debería tener un canon respecto del aumento de salarios para proponérselo a las organizaciones obreras y a las cámaras patronales.

b) Medidas coactivas.--

Básicamente serían dos: la devaluación del bolívar y la adopción de un control de cambios con tipos múltiples y flotación del bolívar en el mercado libre.

b.1.) La devaluación.—

Si la brecha en la balanza comercial y, más ampliamente, en la cuenta corriente de la balanza de pagos tendiere a continuar y en el mercado de capitales no ocurrieren movimientos positivos hacia el país, sería indispensable apelar a la devaluación del bolívar. En este caso las medidas indicativas a que hemos aludido habrían resultado ineficaces y llegaría la hora de un cambio de estrategia.

La devaluación reúne en las condiciones venezolanas de hoy, si la política indicativa fracasare, evidentes atributos de eficacia para corregir el desequilibrio exterior. Con ella se reducirían abruptamente las importaciones de bienes finales de consumo, bajarían aunque tal vez discretamente las adquisiciones de materias primas en el exterior y podría suscitarse hasta una leve tendencia a la transferencia hacia la producción nacional en los bienes de capital. Por lo que hace a las cuentas de servicio la devaluación cortaría los torrenciales viajes al exterior que han hecho de Venezuela el paraíso de las líneas aéreas y de las agencias de turismo e incluso reduciría las salidas por concepto de utilidades que devenga el capital extranjero en el país. Por último, la devaluación incrementaría la entrada de fondos tanto de nacionales que los hayan transferido al exterior como de extranjeros que anden a casa de oportunidades para invertir. En pocas palabras, la devaluación alteraría el signo negativo de la balanza comercial, reduciría el saldo desfavorable de la cuenta de servicios e incrementaría el sentido positivo de los movimientos de capital entre el país y el exterior.

Dentro de la estrategia interna de crecimiento la devaluación provocaría un cambio en los factores dinámicos. Desde 1972 aproximadamente, la fuerza impulsora de nuestra economía ha venido radicando en el auge petrolero provocado por el alza de precios. La sustitución de importaciones en el período que comenzó con aquél año ha perdido notoriamente su primacía dinámica. En otras palabras, hemos crecido fundamentalmente hacia afuera. La devaluación colocaría de nuevo a la sustitución de importaciones como eje propulsor de primera importancia en el proceso del crecimiento nacional. La demanda efectiva tendría que volcarse preferentemente hacia los productos de origen interno pues a ello llevaría la relación de costos creada por la pérdida de poder adquisitivo que el bolívar sufriría en el mercado internacional. Orientada la demanda en tal dirección la oferta interna tendría que dila-

tarse en los plazos que permitan las funciones de producción. Hay por supuesto rigideces de oferta bastante conocida que ocasionarían tensiones de precios en el período de transición. Pero si las inversiones realizadas en los últimos 7 años para fabricar insumos e incluso algunos bienes de capital hubieren llegado ya o estuvieren llegando para el momento de la devaluación a su período de madurez aquellas rigideces no serían tan penosas y prolongadas como en otros tiempos. Este proceso de orientación de la demanda efectiva hacia el producto nacional y de estímulo a la oferta interna sería consecuencia de una anomalía muy vieja en Venezuela que la devaluación corregiría. El poder adquisitivo del bolívar en el exterior ha tenido siempre a ser superior al que tiene en el país, por lo cual nuestra industrialización se ha hecho con la muleta de un altísimo proteccionismo. La devaluación suprimiría la contradicción entre los poderes adquisitivos brindando perspectivas al trabajo nacional.

Evidentemente la devaluación tiene desventajas. La primera de ellas el encarecimiento del costo de la vida para la población trabajadora. Siendo la agricultura nuestro talón de Aquiles las importaciones de alimentos no podrían cesar y su precio con el bolívar devaluado crecería automáticamente. Otro escollo de la devaluación radica en las dificultades que crea para el equipamiento de la economía dado que apenas producimos algunos bienes de capital muy elementales. El alto poder adquisitivo del bolívar en el exterior permitió asimilar los más modernos equipos de producción y la más refinada tecnología. Esa ventaja sería reducida grandemente por la devaluación. Por último, se incrementarían los costos en bolívares del servicio de la deuda externa, la del Fisco y la de los particulares por igual. Pero en cuanto al Fisco debe observarse que la devaluación eleva el rendimiento de los impuestos petroleros, expresado en bolívares, por lo cual se compensa el incremento inherente a la deuda.

b.2.) El control de cambios.—

Si la devaluación resultare prohibitiva por alguna circunstancia podría acudir al control de los cambios con tipos diferenciales y un bolívar flotante para el mercado libre. En el fondo es una devaluación fragmentada porque el dólar para las importaciones que se juzguen superfluas o no muy esenciales, para los viajes al exterior, para ciertos servicios, etc., tendería a valorizarse inmediatamente después de aplicado el control de cambio. Virtualmente el tipo de cambio se mantendría para las importaciones de alimentos esenciales, para las materias primas más apremiantes y para las maquinarias.

Esta medida llevaría la demanda interna en gran proporción hacia artículos de producción nacional y tendría en tal sentido casi las mismas virtudes que la devaluación. De esa manera

reduciría rápidamente la brecha de la balanza comercial. Y en el plano de la cuenta de servicios y del movimiento de capital reduciría el saldo desfavorable de la primera y robustecería el sentido positivo del segundo. Por otra parte carecería de los efectos inmediatos que la devaluación surtiría en el costo de la vida. Mantendría accesible al empresario nacional la adquisición de maquinaria y tecnología para la expansión de las actividades productivas. No incrementaría tampoco el servicio de la deuda expresado en bolívares.

Sin embargo, el sistema de control de cambios con tipos múltiples y un mercado libre para adquirir bienes y servicio extranjeros con un bolívar que flotaría con arreglo a la oferta y la demanda constituiría una experiencia transitoria. Los tipos múltiples con control de cambios distorsionan los niveles internos de precios y crean situaciones de privilegio que resultan insostenibles. La tasa media de beneficio, que es ley de las economías capitalistas, se ve profundamente perturbada porque los niveles de costo de distintas actividades, según tengan o no acceso a los dólares oficiales del tipo más bajo, asumen entre sí enormes distancias. Como los precios son inter-dependientes los más altos, que corresponderían a los bienes y servicios que se compran con el dólar del mercado libre o con el dólar oficial del tipo más alto, terminarían por arrastrar a los otros. Diciéndolo de otra manera, a la larga los perfumes y el whisky, para simbolizar en ellos la mercancía de lujo, terminaría presionando el precio de las carotas para denominar con ellas los bienes salariales más indispensables. Resulta entonces que los empresarios que traigan sus materias primas o su maquinaria con dólares oficiales del tipo más bajo venderían sus productos al nivel que vayan estableciendo los artículos de lujo mientras sus costos serían exageradamente módicos. Así, en unas actividades imperarían unas tasas de ganancia enormemente altas y en otras inmoderadamente bajas. Como es evidente, en una economía capitalista donde el mercado plantea una integración absoluta, semejante parcelamiento en la tasa de beneficios y en el nivel general de precios no puede mantenerse por mucho tiempo. Por eso es que los sistemas de cambios múltiples adoptados mediante el control del movimiento de divisas y con un mercado flotante son como lo demuestra la experiencia el preámbulo para una devaluación que lo sustituye. Quien dude de esto debe recordar lo que ocurrió entre nosotros entre 1960 y 1964. En aquella época pasamos de un control de cambios con tipo múltiple y bolívar flotante en el mercado libre a una devaluación pura y simple. En el futuro, ocurriría siempre lo mismo.

Atrapados por la Corrupción

Billy Dudley

Catedrático de Ciencias Políticas
en la Universidad de Ibadan, Ni-
geria.

Aunque mucho se ha hablado de corrupción en el Tercer mundo, sigue siendo éste uno de los problemas menos estudiados empíricamente. Con esto no pretendemos insinuar que no hayan sido muchas las comisiones nombradas para investigar un aspecto u otro de la corrupción en la mayoría de los países del Tercer Mundo, pero sus resultados han sido siempre parciales: siguen estando sumidos en el secreto el alcance concreto de la corrupción en cualquier sociedad, su mecánica y sus dimensiones. Y aunque hablo del Tercer Mundo, nadie niega que la corrupción, mayor o menor, se da en casi todos los países del orbe.

Sea como fuere, nadie puede negar tampoco que la corrupción es un problema mayor y más generalizado en América Latina, Africa y Asia (con exclusión tal vez de China y Japón) que en Europa o en los Estados Unidos de América. Aun concediendo que el grado de corrupción es bastante elevado en este último país, desde luego más que en Europa, preciso es admitir que las dimensiones de la corrupción y sus consecuencias para el desarrollo no son exactamente las mismas en los Estados Unidos que, pongamos por caso, en Africa.

Protección contra “fuerzas invisibles”

He estado empleando la palabra corrupción sin tratar hasta ahora de definirla. En gran parte de lo que se ha escrito sobre la materia no existe acuerdo sobre lo que debe entenderse por corrupción. Myrdal, en su *Asian Drama*, utiliza el término corrupción

(*) Tomado de ERLS, Revista de la FAO, sobre el Desarrollo.

“para designar no sólo todas las formas de ejercicio impropio o egoísta de atribuciones e influencia inherentes a un cargo público o a un puesto especial que se ocupa en la vida pública, sino también el proceder del sobornador”. Para Myron Weiner, especialista americano en ciencias políticas, la corrupción es “simplemente un modo que los ciudadanos han hallado para introducir recompensas en la estructura administrativa a falta de otros incentivos adecuados”. Para McMullan, antiguo funcionario colonial, “se dice corrompido a un empleado público cuando acepta dinero o algo que vale dinero por hacer algo que tiene el deber de hacer, o ejerce una facultad discrecional legítima movido por motivos impropios”. En cambio, otro especialista americano en ciencias políticas, Nye, define la corrupción como “conducta que se aparta de los deberes formales de una función pública por conveniencias pecuniarias o sociales de carácter privado, o que viola normas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia con miras particulares”. Definiciones como las citadas plantean una serie de dificultades. ¿Qué son, por ejemplo, los “deberes formales” de un ministro, digamos, en un Estado como Sierra Leona o Zaire?

No es probable que seamos capaces de definir la corrupción sin exponernos a posibles objeciones. Lo mejor que podemos hacer es definir el término de suerte que suscite la menor objeción posible y lo podemos hacer definiendo la corrupción como la utilización de un cargo público de tal modo que el funcionario, directa o indirectamente, obtenga algún beneficio privado o personal que no hubiese tenido de no haber desempeñado ese cargo concreto. Desde luego, esta definición es más restringida que la propuesta por Myrdal, por ejemplo, pero tiene la ventaja de concretar la corrupción en aquellos de quienes se espera cierto grado de responsabilidad y honradez. De donde se desprende que, si esos funcionarios hubiesen tenido la probidad que de ellos se esperaba, se hubiera oído hablar menos de esa corrupción que, como se admite generalmente, infesta hoy día los países del Tercer Mundo.

Todavía no se ha dado una explicación satisfactoria del carácter endémico de la corrupción en los países en desarrollo. No sirve de mucho afirmar, por ejemplo, que la corrupción hoy observada es simplemente una extensión de la práctica de hacer “regalos” que caracterizaba a la sociedad tradicional. Esta explicación ignora la diferencia fundamental entre las dos prácticas, como ha demostrado M.C. Smith. Cabe hablar naturalmente de “tradición corruptiva” como Myrdal o de “clima de corrupción” como McMullan, pero quedan sin aclarar la tradición o el clima. En cualquier caso, recurrir a la tradición puede servir para explicar por qué la corrupción es *común*, pero lo que no explica es por qué empezó a producirse.

Poco útiles son también explicaciones como la que relaciona la incidencia de la corrupción con la ausencia de una clase patri-

cia o la que se basa en la contraposición entre el Estado “blando” y el “fuerte”. Se supone que el primero se refiere a sociedades que, por razones históricas, no han podido desarrollar una tradición de servicio y que, sin embargo, han tenido que hacer frente a la complejidad de una administración moderna, “grande”, y que el segundo hace referencia a sociedades que, partiendo de la noción de administración “limitada”, han tenido que ensanchar su campo de acción y durante ese proceso han desarrollado ciertas tradiciones y arbitrado determinados mecanismos reguladores para afrontar la corrupción.

Una explicación más plausible sería ver en la corrupción del funcionario un reflejo de ese sentido de inseguridad personal y de temor ante el futuro incierto que Field describe con colores tan vivos en su libro *In Search of Security*. Aunque los datos recogidos por el autor corresponden principalmente a Ghana, la creencia en el destino, las veleidades del “sino” y la necesidad de estar constantemente en guardia contra enemigos invisibles que buscan siempre la ruina del individuo, constituyen una característica de todas las sociedades africanas, es más, del Tercer Mundo.

La corrupción no es más que un “seguro”, una protección frente a las “fuerzas invisibles” que operan incesantemente contra el individuo. Esta sería, pues, la etiología de la corrupción: un sistema de creencias que estimula al funcionario a dejarse corromper y que crean un costumbrismo de la corrupción que da lugar a una inestabilidad política y social la cual sirve exclusivamente para reforzar el sistema inicial de creencias.

Aunque todo el mundo reconoce la existencia de la corrupción en las sociedades africanas y hay quienes la deploran, no todos están de acuerdo en sus nocivas consecuencias. Tras un largo análisis de este fenómeno en las sociedades africanas, desde los tiempos precoloniales hasta el período siguiente a la independencia, McMullan pudo llegar a la conclusión de que la corrupción operaba principalmente como “un emoliente, suavizador de conflictos y reductor de fricciones”. Por lo cual, como apunta Nye, “es un fenómeno demasiado importante para dejarlo en manos de los moralistas” y sostiene, por lo tanto, al igual que Colin Leys, que como la corrupción forma parte de la vida de los pueblos de los países en desarrollo igual que el paisaje, de poco sirve vituperarla. Sería preferible ver el modo de modelarla mejor, lo mismo que el paisaje, para que sirviera a fines más funcionales.

Obstáculo para la modernización

Es imposible negar que esto equivale a adoptar una postura excesivamente protectora y condescendiente. Desnuda de retórica, la tesis de Nye y Leys significa que las sociedades de los países en

desarrollo no pueden impedir la corrupción como tampoco pueden impedir criar familias numerosas. La familia numerosa es un modo de vivir y lo mismo podríamos resignarnos a este hecho. Pero si rechazamos, no sólo la condescendencia, sino también el fatalismo que encierra dicha tesis, entonces no podemos sino aceptar la opinión de Myrdal de que las prácticas corruptivas son muy perjudiciales para los ideales de modernización. Y no olvidemos que para las sociedades en desarrollo no cabe otra opción realista y admisible que la modernización.

La corrupción va en detrimento de los ideales de modernización. Genera lealtades contrapuestas entre la masa y en esa medida indica una falta de apego al Estado y a los ideales de la administración. Cuando existe algo parecido a un foso infranqueable entre los ideales declarados de la administración y la conducta observada por sus funcionarios, resulta difícil movilizar a las masas. Tenemos un ejemplo reciente en la decisión de organizar un plan de servicio nacional obligatorio para la juventud en Nigeria, que debería englobar a los nuevos graduados universitarios de menos de 30 años y que no ha dado resultado porque éstos no comprenden por qué el Estado les pide sacrificios cuando, según parece, los líderes nacionales no están dispuestos a sacrificarse igualmente.

La corrupción es también un factor contrario a la unificación nacional porque fomenta la fragmentación de las élites y por consiguiente su inestabilidad, lo que constituye una de las características de los países en desarrollo. Si observamos los pronunciamientos militares, que representan un rasgo fundamental de la actual política de los nuevos Estados, veremos que la inestabilidad de las élites es su factor clave. Y como han demostrado Morrison y Stevenson en su estudio sobre la inestabilidad en 32 Estados africanos, la inestabilidad de las élites está estrechamente relacionada con la inestabilidad y las agitaciones públicas, todo lo cual hace problemática la tarea de la integración nacional.

El bajo grado de integración nacional ha viciado gran parte de los esfuerzos que pudieran haberse empleado en el proceso de desarrollo, y así muchos Estados africanos durante el último decenio —el llamado por las Naciones Unidas Decenio para el Desarrollo— han decrecido en lugar de desarrollarse. La calidad de la vida para la masa, lejos de mejorar, ha empeorado y según algunos estudios los hijos de los menos privilegiados —y en todas las sociedades africanas éstos constituyen algo así como el 90 por ciento de la población— no están tan desarrollados mental o físicamente como lo estaban sus padres en edad idéntica o comparable.

Dentro de las burocracias de la mayor parte de los países en desarrollo, la corrupción ha obstaculizado e impedido la rapidez y la eficiencia. Dada la tendencia en todos estos Estados a centra-

lizar la formulación y ejecución de políticas en la burocracia, la ineficiencia burocrática se ha convertido tal vez en el factor más importante de estancamiento del proceso de desarrollo. De pocos funcionarios se espera que desempeñen sus funciones normales sin una “recompensa”. Para conseguir algo hay que gratificar: lo que el Comité Santhanam en India denomina “dinero acelerador”. A este respecto dicho Comité señala lo siguiente:

“Se cree que los trámites y gestiones dentro del funcionamiento de las oficinas del Estado son engorrosos y dilatorios. El deseo de evitar retrasos ha fomentado la multiplicación de hábitos fraudulentos como el sistema del “dinero acelerador”... (que) se han convertido en un tipo bastante común de corruptela especialmente en lo relativo a concesión de licencias, permisos, etc. Por lo general, el sobornante no pretende en tales casos conseguir algo por vías ilegales, sino acelerar la tramitación de su expediente y la notificación de las decisiones, correspondientes... Además de ser un hábito muy censurable, esta costumbre se ha convertido en una de las causas más graves de retraso e ineficiencia”.

Lo mismo hubiera podido decirse de los diversos Estados africanos, como pueden testimoniar muchos hombres de negocios extranjeros y también los ciudadanos de cada país.

Ese dinero no sólo fomenta la inercia y la ineficiencia, sino que obstaculiza además el proceso de toma de decisiones y de ejecución de planes ya que mengua la capacidad administrativa del régimen. Por otra parte, este tipo de gratificación crea un recelo a delegar facultades. Los jefes se niegan a delegar en sus subordinados por temor a perder las gratificaciones que de lo contrario irían a parar a sus manos. Con la concentración de la adopción de decisiones en unos pocos, el proceso se torna entonces todavía más engorroso y se producen retrasos innecesarios en la ejecución de las medidas adoptadas. Por su parte, los subordinados temen asumir responsabilidades y tomar iniciativas ya que lo más fácil es que se desconfíe de ellos si lo hacen y su acción sea puesta en tela de juicio.

Pero los empleados públicos no sólo exigen gratificaciones por desempeñar funciones previstas por la ley, sino que además cometen extorsiones en detrimento de la gente. Funcionarios secundarios, como recaudadores locales de impuestos, inspectores sanitarios, oficiales de la policía recién ingresados, exigen dinero y otros emolumentos para no dar cuenta de faltas reales o imaginarias o de pequeñas infracciones.

En muchas partes de Africa, la arbitrariedad de los funcionarios locales ha hecho que muchos pusieran en tela de juicio todo el concepto del desarrollo desde abajo o, para emplear una expresión más común, del desarrollo de la comunidad. Como la

mayoría del pueblo, campesinos y pequeños agricultores, no tiene otro contacto con el Estado sino a través de los funcionarios locales, la corrupción de éstos ha provocado numerosos desórdenes entre los campesinos (un buen ejemplo a este respecto es el levantamiento de los agricultores de Agbe K'oya en Nigeria en 1968-69) y la consiguiente pérdida de legitimidad del régimen, lo que debilita aún más la capacidad de la administración pública para movilizar a la masa.

Resulta pues sumamente difícil compartir el punto de vista manifestado por Edward Shild de que “la ausencia de corrupción en las esferas más altas es una necesidad para el mantenimiento del respeto público al Estado... mientras que un poco de corrupción en los estratos inferiores no es probablemente tan perjudicial”.

El 10% omnipresente

En las sociedades en desarrollo aparece cada día más claro que, para que se verifique el desarrollo, entendido como una mejora de la calidad de la vida y no forzosamente de los índices de crecimiento del PNB, ha de fomentarse la participación de la base y la cooperación de los funcionarios locales. Esa participación es precisamente la que destruyen, por dejarse sobornar, los empleados públicos locales que de ese modo enajenan al Estado la voluntad de sus ciudadanos.

Bajo el aspecto económico, la corrupción ha demostrado ser un gran obstáculo para el desarrollo. El fenómeno de empresas “llave en mano”, de proyectos ejecutados indebidamente, es una característica harto frecuente del panorama económico de los Estados africanos para justificar ese comentario. Todo esto ha sido posible por ese diez por ciento omnipresente, la comisión exigida por los que ocupan puestos clave para adjudicar las contrataciones. Ese proceder, como apunta Myrdal, ineludiblemente “introduce un elemento de irracionalidad en la ejecución de los planes influyendo en el proceso real de desarrollo de una forma que es contraria al plan o, si se da por descontada esa influencia, limitando los horizontes del mismo”. De ese modo resultan inevitablemente distorsionadas las inversiones lo que es característico del proceso de planificación en muchos Estados africanos.

Las cantidades que intervienen en esas transacciones son notables. Se estima que en tres Estados latinoamericanos, entre 1954 y 1959, tres Presidentes se embolsaron algo así como 1.150 millones de dólares gracias al soborno. Y en Africa, la caída de un régimen depara invariablemente la ocasión para que salgan al descubierto apropiaciones indebidas de grandes cantidades de dinero por parte de políticos corrompidos. El problema en este caso

tal vez no sea tanto la apropiación venal de recursos de por sí escasos cuanto la pérdida de capital que sufre la sociedad debido a la transferencia de aquél a bancos extranjeros. En los Estados Unidos la corrupción contribuyó realmente a estimular el desarrollo de una clase empresarial deseosa de invertir en la sociedad. Pero en los Estados africanos se ha dado el caso contrario. La corrupción ha fomentado el nacimiento de una “cleptocracia”, gente que roba al Estado para situar el dinero en cuentas en el extranjero y que impide la aparición de un empresariado local porque éste como es natural, no está en condiciones de abrir cuentas en bancos extranjeros para los altos funcionarios.

La pérdida de capitales es, por lo tanto, doble: primero, la pérdida del dinero que se saca para depositarlo en bancos extranjeros, y segundo, la pérdida de capital con la repatriación por extranjeros de dinero obtenido mediante contratas muy hinchadas. Por eso no es sorprendente que un diplomático americano afirmara que, si algunos de los Estados africanos fueran capaces de administrar bien sus recursos, no tendrían que ir, sombrero en mano, a implorar la ayuda extranjera. Si fuera posible una contabilidad completa, es probable que el dinero perdido por culpa de la corrupción de los funcionarios resultara superior a toda la ayuda recibida hasta ahora por los Estados africanos de Europa y América. Y a esta pérdida de capital, de divisas ganadas con la explotación del campesinado por la élite política, tendríamos que añadir el despilfarro de personal especializado, dada la preferencia de los gobiernos africanos por los expertos extranjeros en detrimento de la iniciativa local.

La corrupción plantea un grave dilema a los Estados africanos en desarrollo. En una sociedad donde los ciudadanos creen, con o sin razón, que la corrupción entre los funcionarios es general, hasta la incorruptibilidad de un funcionario se convierte en un obstáculo para el desempeño eficaz de sus funciones, lo cual fomenta la inercia y la ineficiencia.

Aunque todo el mundo reconoce hoy las consecuencias nocivas de la corrupción —raramente cualquier nuevo régimen africano, tanto militar como civil, no proclama como cuestión política básica la erradicación de este fenómeno—, es poco lo que se ha hecho para reprimirla. Ahora bien, cuando la corrupción no puede ni siquiera ser contenida, las perspectivas de desarrollo son muy escasas. A corto plazo, una forma de refrenar la corrupción podría consistir en delimitar lo más estrictamente posible las facultades discrecionales atribuidas a los funcionarios en relación a personas y negocios privados.

La importancia de este aspecto no se le escapó al Comité Santhanam, el cual informaba que “si bien reconocemos que no

sería posible eliminar del todo el ejercicio discrecional de facultades, debería poderse arbitrar un sistema de administración que redujera al mínimo, aun a costa de cierta pérdida aparente de perfección, la necesidad del ejercicio discrecional de atribuciones personales para hacer más eficaz y expedito el despacho de los asuntos públicos”

La delimitación rigurosa de los poderes discrecionales restringiría el campo de acciones arbitrarias de los funcionarios. Y si se quiere que las figuras políticas clave estén por encima de toda sospecha, entonces deberían establecerse códigos de conducta para ellas y adoptarse medidas para castigar rápida y debidamente cualquier infracción a los mismos. Es más, los gobernantes y altos funcionarios deberían estar obligados a declarar su patrimonio antes de tomar posesión de un cargo y de dejarlo. Convendría también dar publicidad a las declaraciones de impuestos y a las tasas de contribución y, como propuso el Comité Santhanam, deberían limitarse los documentos públicos declarados confidenciales.

Miedo corruptor

A esto hay que añadir la necesidad de educar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones. Es mucha la gente que en los países africanos ignora sus derechos de ciudadano y así se convierte en presa fácil de funcionarios desaprensivos. En los escalones inferiores de la burocracia se conseguiría también mucho si se aumentaran los sueldos de los empleados públicos. Un sueldo bajo induce al funcionario a tratar de mejorar sus ingresos mediante prácticas venales y resulta tanto mayor la tentación cuando menores son las probabilidades de ser cazado.

A la larga, es innegable que la educación es uno de los medios más prometedores para eliminar la corrupción. La sociedad en conjunto tiene aquí un papel que desempeñar. Debería disuadirse a la gente de la creencia en fuerzas invisibles hostiles al individuo. Habría que poder impedir que esas ideas recibieran apoyo de periódicos, emisiones radiofónicas y otros medios que pueden influir al niño. En las escuelas debiera ser bien clara la oposición a semejantes ideas.

Sin embargo, todo eso no basta si no existe una auténtica seguridad económica. Si pudieran mejorarse las oportunidades de enseñanza y empleo y dar mayor seguridad a los miembros de la sociedad incapaces de subvenir a su propio mantenimiento, entonces el temor, racional e irracional, a la opresión sería menor. El funcionario rico que sigue acumulando cada vez más riqueza por medios ilegítimos y sucios, no sólo padece de codicia, sino que tiene miedo. Si la sociedad pudiera atenuarle su miedo, su corrupción sería menor.

Si así se hiciese, habría lugar para diversas actitudes. Cuando el paradigma del hombre de éxito es el funcionario corrompido pero rico, los jóvenes no tienen ningún incentivo para ser honrados. Sólo cuando pueda enseñarse a la gente que la honradez es una virtud, se elevará el nivel moral de la sociedad. Es difícil, sin embargo, ser virtuoso cuando se es paupérimo o no se tiene trabajo. De ahí que, en última instancia, la corrupción se podrá frenar sólo cuando se eleve el nivel de vida y sean mayores las posibilidades de empleo. Esto significa, en realidad, acelerar el proceso de desarrollo, que está siendo obstaculizado por la corrupción. Un círculo aparentemente vicioso, pero no un círculo que no pueda romperse.

El Derecho Financiero y Las Finanzas Públicas

Guillermo Fariñas

Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas de la U.C.V.

LOS IMPUESTOS DE ADUANAS, SUS CLASES Y FINALIDADES DIVERSAS, EL ARANCEL DE ADUANAS Y LOS DERECHOS ADUANEROS, REFERENCIAS A LA LEGISLACION VENEZOLANA (LEY DE 1978).

A) Concepto e Historia, b) El hecho imponible y el sujeto gravado (Ley de 1978). c) La nomenclatura, el Proteccionismo y los Sistemas Aduaneros. d) Especialidad de los Impuestos de Aduanas. e) Definición Descriptiva del Impuesto de Aduanas. f) Derechos Fiscales y Derechos Protectores. g) Las Tarifas Aduaneras. h) Franquicias y Exoneraciones Aduaneras. i) Legislación de Aduanas y Arancel Venezolanos (Ley de 1978). j) Elementos del Impuesto Aduanero. Territorio Aduanero.

A) Concepto e Historia.

Los impuestos de aduana constituyen por su naturaleza impuestos indirectos al consumo de mercancías destinadas a ser usadas o consumidas en un país que no es el de su procedencia. Por ello se cobran en la oportunidad en que esas mercancías pasan por las oficinas administrativas llamadas de Aduanas (del árabe; Casa de Cobro de Impuesto) para ser introducidas o sacadas de tal país, o pasar de tránsito por él. (Importación, exportación o tránsito).

Sin embargo, como su finalidad fiscal ha sido superada por otras finalidades y efectos de carácter económico, específicamente el llamado fin proteccionista y hasta macro económico y monetario; aunque verdaderos impuestos indirectos al consumo, tales tributos suelen ser estudiados en forma separada de la teoría general de los impuestos al consumo y forman un mundo aparte en el campo tributario, de una gran trascendencia en el área fiscal

y económica, tanto nacional como internacional; en tal forma que los Códigos Tributarios no incluyen en sus normas las aduaneras y la Ley de Aduanas suele ser Orgánica, como la nacional de 1978.

Este sistema de imposición mantiene su vigencia desde la más remota antigüedad, parece originarse en la India y ya en la antigua Grecia se recaudaban impuestos sobre el tránsito de mercancías de un 2 por 100 sobre el valor de las mismas.

En Egipto y en Cartago estos gravámenes constituyeron fuentes principalísimas de los recursos estatales. En Roma, el régimen aduanero tuvo primeramente una aplicación parcial en Ostia y tales impuestos recibieron el nombre de Derechos de Puerto o Portorium. El porcentaje de los mismos era ordinariamente del 3 por 100, que se aumentaba, cuando por razones de gastos bélicos, se imponían mayores ingresos, pero fueron transitoriamente eliminados, debido a la creciente arbitrariedad de los funcionarios encargados de la fiscalización aduanera, hasta su reimplantación durante el régimen de Julio César, cuando se extendió a todas las provincias del Imperio Romano.

Las declaraciones de los interesados eran recibidas por los portitores y las infracciones eran sancionadas con la clasificación de las mercancías y con la imposición de multas hasta por el duplo de los derechos resultantes.

Se otorgaba la percepción del impuesto a particulares llamados publicanos, quienes obtenían la concesión mediante el pago adelantado al Fisco del monto de los mismos. Este régimen de enajenación o arrendamiento de las Aduanas y sus ventas mantuvo vigencia hasta épocas recientes en España y en diversos países de Latinoamérica, incluyendo el nuestro; pero sus múltiples inconvenientes lo han hecho desaparecer desde hace muchas décadas.

El advenimiento del régimen feudal en la Edad Media, destruyó el estable y organizado sistema aduanero romano, sustituyéndolo por un sistema de tributos arbitrarios, a tal punto, que las grandes compañías de comercio amenazaron, y lo cumplieron en muchos casos, con desviar sus mercancías por otras rutas, con lo cual los señores feudales salieron perjudicados.

Con el desarrollo industrial de las ciudades de Italia, Francia y Alemania comienza a utilizarse racionalmente el tributo aduanero como factor de protección de los intereses industriales arriba señalados. Así las mercancías importadas en tales ciudades tributaban impuestos en forma de protección a las incipientes industrias. Con la supremacía del poder real sobre los señores feudales y la consolidación político-territorial de cada país, se obtiene lenta y progresivamente, la aplicación de aranceles uniformes en cada país europeo. Bajo el régimen económico de mercantilismo,

el impuesto de aduanas se convierte en regulador del comercio exterior y luego en el futuro en un instrumento de defensa de la economía nacional, hasta en el aspecto monetario.

B) El hecho imponible y el sujeto gravado. (Ley 1978)

El hecho imponible en este gravámen no es el paso de una determinada mercancía por una frontera determinada, sino más bien el paso de mercaderías en general en cualquiera de las tres direcciones arriba señaladas, o sea, importación, exportación o tránsito por las fronteras, ya no políticas sino aduaneras, pues veremos más adelante que no coinciden siempre, a los fines de este impuesto, el territorio político de un país con el territorio aduanero, constituyéndose las llamadas zonas francas y puertos libres y celebrándose convenios internacionales que fusionan dos o más territorios de países a los fines del tributo. En este sentido, de que el hecho gravable es la importación, exportación y tránsito de mercancías, es clara la nueva Ley de Aduana, en su artículo 82, cuando expresa que tales operaciones estarán sujetas al pago de impuesto. Como se desprende de lo antes dicho, el objeto de la relación aduanera (hecho generador), está ligado a dos cosas materiales: las cosas importadas, exportadas o de tránsito y el territorio aduanero, muy ligado al citado movimiento de mercaderías.

Como el impuesto aduanero más importante es el que grava la importación, con frecuencia se utiliza la expresión “nacionalización de las mercancías”, como hecho generador de la obligación tributaria. Por tanto, una vez nacionalizada la mercadería, no puede ser objeto de nuevos impuestos y así en nuestro país se prohíbe, a nivel constitucional, que las mercaderías puedan ser gravadas al atravesar las fronteras de los Estados o municipalidades, por impuestos de estas entidades.

Esto último demuestra que el impuesto de aduanas existió como el principal en épocas pasadas y fue utilizado con frecuencia como importante fuente de ingresos públicos, cobrándose en la medida en que las mercancías atravesaban reparticiones políticas internas de ciertos países.

La mayoría de las leyes aduaneras, al igual que las nuestras anteriores a la nueva Ley de 1978, han utilizado expresiones tales como “las mercancías pagarán los impuestos de aduana”, “las mercancías quedan afectas al pago de impuesto”, lo que ha hecho pensar que el sujeto del impuesto es la propia mercadería; pero tal pensamiento está totalmente alejado de la técnica tributaria, ya que en todo impuesto hay siempre un sujeto y un objeto imponibles que no deben nunca confundirse; y en esto si es clara la nueva ley.

Solamente en el viejo impuesto de capitación coincidía en la persona el concepto del hecho gravado y el del sujeto del impuesto; pero éste no es el caso en el impuesto de aduanas, ya que es el propietario, el introductor, o el consignatario de las mercancías, el sujeto del impuesto, lo cual ya hemos comentado cuando tratamos el tema de la obligación tributaria en capítulos anteriores; pero jamás la propia mercancía.

Sin embargo, es lo cierto que gran cantidad de leyes aduaneras no son claras sobre quién es el sujeto pasivo de la obligación tributaria aduanera, como debería ser precisado en los textos respectivos. Lo lógico sería que el propietario de la mercancía o destinatario sea el sujeto de derecho y deudor del tributo y los consignatarios o despachadores aduaneros podrían ser los responsables de la obligación tributaria en forma solidaria con aquellos, o sea el propietario o el destinatario. Pero también es cierto que las costumbres mercantiles dificultan establecer tajantemente y con claridad tal escisión.

La nueva Ley de Aduanas de 1978 establece que quienes hayan declarado las mercancías se considerarán como propietarios y por tanto sujetos a los derechos y obligaciones respectivos; pero más adelante aclara que la aceptación de la consignación solo podrá efectuarse por quien acredite ser el propietario de la mercancía (Art. 27).

C) La nomenclatura, el proteccionismo y los sistemas aduaneros.

La adopción al sistema proteccionista, la expansión de los productos manufacturados que hoy en día llegan a centenares de miles y año a año suben en gran número por la diversificación industrial, conducen a una preocupación cada vez mayor respecto de la implantación de una nomenclatura aduanera uniforme que pudiera ser adoptada por todos los países para facilitar los convenios internacionales. En efecto, en el arancel aduanero debe hacerse una larga enumeración de todas las mercancías susceptibles de importar o exportar hacia o desde un país determinado; y esas mercaderías hoy en día se cuentan por miles y su clasificación y denominación no es cosa nada fácil, dando lugar a una ciencia de una gran especialidad llamada Merceología, que también debe formar parte del estudio del llamado Derecho Aduanero. La tendencia en casi todos los países, es utilizar el impuesto de aduanas como un impuesto proteccionista y esta tendencia se acentúa en la medida que el país se desarrolla gravando las mercaderías que pueden ser objeto de fabricación dentro del país y exonerando en cambio las materias primas necesarias para producir estos artículos en el territorio nacional.

Asimismo, se fijan cupos de importación y se establecen tipos de cambios preferenciales y primas de salida como integrantes de un sistema aduanero.

Es más, en los países en que se han utilizado los tipos de cambio preferenciales, para dirigir la cuestión aduanera relativa a la importación, se ha llegado hasta pasar el impuesto de aduanas al control del Banco Central, de tales países (BRASIL), lo que da a entender la importancia que esta materia tiene, no solamente en el campo económico e industrial, sino también en el campo macroeconómico, incluyendo el monetario. Por tanto las Leyes de Aduanas y las oficinas aduaneras, hoy en día son algo más que organismos fiscales, pues tienen una amplia importancia administrativa y macroeconómica, lo que significa una gran autonomía del Derecho Aduanero, tan es así que los Códigos Tributarios generalmente excluyen de su aplicación la Ley de Aduanas, y ésta en nuestro país, es en la actualidad una Ley Orgánica, como antes se expuso, lo que demuestra su gran interés.

D) Especialidad de los Impuestos de Aduanas.

Por tal motivo los derechos aduaneros han adquirido en la actualidad características muy especiales que los separan, como ya se expuso arriba, del sistema tributario general, pues aunque en la técnica financiera constituye impuestos indirectos al gasto, los efectos restrictivos o prohibitivos a la importación le han dado un carácter sui géneris, ya que su finalidad recaudatoria se entrelaza y confunde con manifiestos propósitos de política comercial que las más de las veces se sobrepone a la función fiscal, que últimamente incluso invade la cuestión de la producción nacional, a través de convenios regionales, tales como el Pacto Andino y otros parecidos. Los objetivos de la política arancelaria trascienden no solamente el marco fiscal vinculado con la Hacienda Pública, sino que rebasan por tanto la esfera nacional para constituir muchas veces al andamiaje de una integración económica regional, como lo es el Pacto Andino, el Mercado Común Europeo y la Integración Económica Centroamericana.

E) Definición descriptiva del Impuesto de Aduanas.

El impuesto de aduanas puede definirse como “el tributo sobre el movimiento y tráfico de bienes que destinados a ser consumidos, utilizados y transformados en un Estado que no es de su procedencia u origen, se encuentran en los confines del área aduanera de ese Estado para entrar, salir o transitar por el mismo y las cuales éste toma como objeto impositivo para atender las necesidades públicas o para determinado fin de política comercial o económica”

El análisis de la definición anterior demuestra que es la que más se ajusta al concepto actual de los impuestos aduaneros. En efecto, se destacan los tres tipos de impuestos aduaneros, a la importación, a la exportación y al tránsito y se los separa en derechos fiscales o de rentas y económicos o proteccionistas, destacándose igualmente el territorio político del aduanero, que, como ya explicamos anteriormente y tendremos oportunidad de ver más adelante, no siempre suelen coincidir.

En la actualidad, como ya se expuso, los derechos de importación constituyen los más importantes derechos aduaneros y el estudio de éstos se hace casi siempre alrededor de los de importación. Los de tránsito ya no se cobran sino en cantidades mínimas y muy excepcionales, pues ya no existen las razones geográficas y dificultades de transporte que antes justificaban y explicaban su cobro. Los impuestos a la exportación tienden también a desaparecer, pues constituyen un recargo al precio de las mercancías de un país que en esa forma no podrían competir con las mismas en el exterior. Por ello sólo han existido sobre artículos producidos en forma exclusiva por un solo país, como fue el caso del salitre de Chile o pudiera ser el del petróleo en los países productores de este artículo, como Venezuela. En tal caso equivalen a un impuesto de explotación sobre la materia respectiva, pero se suelen utilizar en tales coyunturas más bien otros canales impositivos para gravar la exportación de esos productos, tales como los impuestos de producción o regalías petroleras o minerales o el impuesto sobre la renta sobre las ganancias que obtienen las empresas por las ventas del petróleo en el exterior, o los cambios diferenciales, como ha sucedido en el caso de nuestro petróleo. Sin embargo, la citada nueva Ley Orgánica de Aduanas ha aumentado las disposiciones referentes a la exportación y al tránsito de nuestro país.

F) Derechos Fiscales y Derechos Proteccionistas.

Esta distinción debe basarse en la pauta dada por las cargas fiscales soportadas o que hubiera debido soportar una mercadería extranjera y sus productores en el supuesto de que la misma hubiera sido producida o fabricada en el país importador. Reside, pues, su justificación en un sentido de igualdad ante la ley y equidad tributaria.

Cuando el impuesto de importación esté por encima de ese índice dejará de responder a un sentido estrictamente fiscal para caer en el concepto de derecho económico proteccionista. Sin embargo, tal derecho económico no siempre está por encima del derecho fiscal, sino que incluso puede estar por debajo del mismo a fin de estimular la utilización de una materia prima en una industria local, como es el caso de la exoneración parcial o desgravamen, muy utilizados actualmente en nuestro país para las im-

portaciones de materias primas que van a ser utilizadas por nuestra incipiente industria en muchos de sus ramos.

G) Las Tarifas Aduaneras.

Las tarifas aduaneras, que son la expresión conjunta de la unidad de gravamen y de la cuota del impuesto, pueden variar según la forma de cobro del tributo y así pueden ser llamadas derechos *ad valorem*, específicos o mixtos. En el caso de los derechos *ad valorem*, se toma como base un porcentaje sobre el valor de la mercancía gravada, en tanto que en los específicos se determina en base a una cualidad física, como el peso neto o bruto, volumen de la cosa o de una determinada unidad, como por ejemplo un animal (un toro), cualquiera que sea su peso. Los mixtos representan una combinación de ambos sistemas. El sistema *ad valorem* se aplica sobre el valor de las mercancías y sube o baja según el valor de ellas; el *ad valorem* impropio es aquél que se aplica según el valor fijo determinado sin seguir los cambios y fluctuaciones del valor real que experimenta la mercancía, utilizándose los llamados precios oficiales o de referencia, fijados por el Ministerio de Hacienda (No. 18 del Art. 4^o de la Ley de Aduanas).

Los impuestos aduaneros, pueden ser fijados por el Ejecutivo Nacional, entre un 0,01% y el 500% del valor de la mercancía; y entre cinco diez milésimas de Bs. y Bs. 100 por unidades del sistema métrico decimal, o sea Kg. bruto o neto, litros o metros. El sistema *ad valorem* es el más ajustado a los principios que deben regir una buena imposición. La fijación del valor puede quedar a cargo del organismo aduanero que lo hace, recurriendo a valores índices de asistencia periódica determinando el llamado valor normal, que es al cual se le va a aplicar la tarifa. Sin embargo, este valor normal puede ser de aumento o disminución del valor, según las reglas del respectivo reglamento. Otro método consiste en determinar el impuesto sobre el valor declarado por el importador conforme a la factura y a la documentación exigibles, teniendo entonces el Estado la facultad de adquirir las mercaderías por el valor declarado. Es el llamado derecho de prehensión. El régimen venezolano adoptó recientemente el sistema *ad valorem* de acuerdo a la llamada resolución de Bruselas, siendo el valor de aduanas el precio normal, es decir el precio de las mercaderías fijado en un momento en que el derecho de aduanas sea exigible como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia.

H) Franquicias y Exoneraciones Aduaneras.

El gran carácter extrafiscal de este impuesto determina el que las franquicias, exenciones y exoneraciones hayan adquirido un desarrollo no logrado en otros tributos, pues, es bien

sabido que constituye la realidad económica cada días más usada y diversificada, la utilización de las tarifas aduaneras como elementos de manejo del comercio internacional de cada país. Entre las exoneraciones merecen citarse las que amparan las mercancías en tránsito, y las de exportación, las derivadas de acuerdos internacionales bilaterales y unilaterales y las que pretenden estimular la industria nacional, como la exoneración del impuesto de importación de las materias primas con fines industriales.

Estas franquicias o desgravámenes pueden ser totales o parciales y constituirse en una rebaja de la tarifa ordinaria, pero también se justifican cuando el artículo es traído sin fines mercantiles inmediatos, como muestras de artículos para exposiciones comerciales, así como cuando se trata de artículos que tienen fines sociales, como máquinas con fines agropecuarios y artículos didácticos, y las clásicas otorgadas por razones diplomáticas.

Pero en el campo aduanero existen las franquicias territoriales, que no tienen parangón con otras existentes en otros impuestos y que resultan cuando el territorio aduanero no coincide siempre con el territorio político del país en relación al impuesto y se dan los llamados puertos francos, zonas francas y depósitos francos, mediante los cuales se separa del territorio aduanero un pedazo mayor o menor del territorio político, para dejar entrar al mismo todos o algunos artículos libres de impuesto, bien sea para ayudar al desarrollo de la región, como en el caso del llamado Puerto Libre de Margarita; o para permitir que se instalen industrias en la Zona Franca, como es el caso de la Zona Franca de Paraguaná, para que a ella entren los artículos y materias primas libres de impuesto aduanero y así poder lograr la transformación de los mismos en artículos industrializados que se exportan al exterior o se mandan al territorio aduanero nacional. También las franquicias territoriales pueden llegar a los depósitos francos, cuyo caso más destacado son los almacenes generales de depósito con fines fiscales, con el objeto de permitir la llegada de artículos cuya venta puede ser aleatoria, de manera de pagar el impuesto cuando sean vendidos, o si no se permite su reexportación libre de impuesto. También las uniones aduaneras resultan de franquicias territoriales, cuando dos o más territorios políticos se convierten en un solo territorio aduanero a los fines de facilitar una unión económica internacional, como es el Pacto Andino.

El Arancel Nabandino se aplicará cuando funcione totalmente el Pacto a las mercancías que entren desde el extranjero a los territorios de los países del Pacto Andino; pero entre ellos habrá pactos especiales que permitirán circular las mercancías libres de impuesto. En el literal final de este capítulo ampliaremos el tema de estas franquicias territoriales. Por otra parte es

bueno señalar que la nueva Ley de Aduanas trae el Título IV, referente a los regímenes de liberación o suspensión del impuesto aduanero, que se refiere a los desgravámenes o exoneraciones y exenciones, que son muy amplias, justas y convenientes: pero hay dos casos chocantes y que se han debido eliminar en la nueva Ley, la del Presidente de la República y de los ex-presidentes, por los efectos que importen, pues sería mas justo que les subieran dos sueldos y pensiones de jubilación.

I) Legislación de Aduanas y Arancel Venezolanos. Ley de 1978.

En Venezuela, la materia aduanera está regulada por la Ley Orgánica de Aduanas y sus diversos reglamentos y el Arancel de Aduanas y los Decretos y Resoluciones que lo modifican. La Ley de Aduanas regula toda la materia referente al comercio exterior y al cabotaje, a los fines de controlar, mediante la intervención de las oficinas aduaneras, el pago de los impuestos a la importación y los eventuales tributos a la exportación y el tránsito. Dicha ley, aunque Ley Tributaria, se refiere más que a nada a los diversos trámites administrativos y requisitos del comercio exterior por vía marítima, aérea o terrestre, así como el señalamiento de los documentos de que deben estar provistos los vehículos que efectúen el comercio exterior, y amparadas las mercancías objeto de tal actividad, tales como los sobordos, cartas de embarque, guías aéreas y facturas comerciales, al igual que las correspondientes certificaciones consulares. Aunque básicamente se refiere al comercio de importación, regula también la materia del tránsito y de la exportación y la introducción de efectos mrecantiles, libres de impuesto de importación. Esta ley crea también las sanciones aplicables a los capitanes de barcos y conductores de vehículos y a los introductores de mercancías que incumplan sus disposiciones, tipifica el delito de contrabando, señalando las sanciones pecuniarias y de pena corporal aplicables, tales como el arresto y la prisión, que constituye el único delito fiscal, existente en Venezuela, con pena corporal. El Arancel de Aduana, en cuanto a su forma y contenido y manera de reformarlo, también está regulado por la Ley de Aduanas. Dicho arancel es la lista de mercancías de importación, gravadas o no gravadas, prohibidas o reservadas al Gobierno Nacional, con indicación del monto a pagar, en el primer caso, el cual será ad-valorem, específicos, calculado sobre el peso bruto o por otra unidad métrica, o mixtos. Los primeros pueden llegar hasta 500 por 100 del valor de las mercancías y los segundos hasta 100 bolívares por kilogramo bruto u otras unidades métricas.

El Arancel de Aduana es dictado por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y puede ser modificado mediante la suspensión, restablecimiento, aumento o disminu-

ción de las cuotas de las mercancías clasificadas en el arancel y el cambio de las denominaciones; todo con la finalidad de adaptar la tarifa aduanera a las necesidades económicas y de proteccionismo industrial, más que a las fiscales.

Los Reglamentos de la Ley de Aduanas son muy numerosos y se refieren a las diversas materias de que ella trata, inclusive la materia referente a la exoneración de los derechos aduaneros.

El arancel vigente en Venezuela, se ha adaptado para que Venezuela cumpla con los compromisos internacionales asumidos por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio así como al Pacto Andino; y está inspirado en el Arancel de Bruselas, adaptado al Pacto Andino, por lo que recibe el nombre de Nabandino. El valor de las mercancías como base de cálculo del impuesto es el llamado valor normal que se ha fijado tomando en cuenta los costos de adquisición y demás gastos de traslado de mercancías hasta el puerto venezolano. La nueva Ley Orgánica de Aduanas de 1978, es una Ley muy flexible en cuanto a las amplias facultades que le otorga al Presidente de la República, que incluso le permite crear Zonas Francas y Puertos Libres, así como las otorgadas al Ministro de Hacienda, que ahora le permiten efectuar modificaciones al Arancel de Aduanas en cuanto a sus numerales y celebrar convenios con otros países que afecten los tres tipos clásicos de operaciones aduaneras. Dicha Ley define una institución jurídico-administrativa, que es la llamada "potestad aduanera", cuyo Artículo 7º la considera como la facultad de intervenir sobre los bienes o artículos o vehículos para todos los controles aduaneros necesarios. Pero también es una Ley que por su citada flexibilidad y modernización agiliza la actividad de los funcionarios aduaneros, en beneficio del comercio nacional y también establece sanciones y medidas tendientes a evitar la evasión fiscal y el contrabando. Por otra parte, el notable desarrollo que ha experimentado la economía del país, en cuando al desarrollo del comercio exterior, ha exigido que la nueva Ley se adecúe a los nuevos requerimientos de la economía del país.

En los últimos tiempos Venezuela ha dedicado notables esfuerzos en favor de la integración económica latinoamericana; los cuales, en el campo aduanero, se han traducido en la adopción de una nueva nomenclatura arancelaria, muy distinta a la que antes se aplicaba. En efecto, los impuestos que antes se basaban en el peso de las mercancías, ahora se fundamentan básicamente en su valor. También se han puesto en vigor diversos regímenes arancelarios y nuevas leyes sobre el financiamiento y estímulo a las exportaciones; y las importaciones, por su parte, han experimentado un gran incremento. Todas estas realidades han exigido una nueva Ley de Aduanas que fundamentalmente, contemple los requerimientos de la integración; que contemple no solo las normas de las impor-

taciones, sino también las exportaciones y el tránsito; que abarque en toda su extensión a las diferentes vías y medios de transporte; y no únicamente a los marítimos; que constituya un auxiliar efectivo contra todas las modalidades de corrupción; que establezca sistemas modernos y eficaces para contribuir al descongestionamiento portuario; y que delimite las funciones correspondientes a las autoridades del servicio aduanero, a quienes se han venido atribuyendo labores que conciernen, con mayor propiedad, a otros funcionarios y servicios conexos.

La nueva Ley reguladora de la materia aduanera tiene carácter de “Orgánica”, por las siguientes razones: 1º) Porque dentro de sus disposiciones aparecen los distintos órganos administrativos que tienen competencia en el ramo de aduanas. 2º) Porque esa competencia es distribuída entre dichos órganos de una manera racional, armonizando el interés fiscal, las necesidades de supervisión y control, la naturaleza y jerarquía de asuntos que serán objeto de delegación, la convenciencia de una mayor simplificación y agilidad en el trámite y la actual y futura dotación de servicios suficientes y calificados. 3º) Porque la modernización de la legislación y prácticas aduaneras, así como las especiales características de estas últimas, exigen modificar múltiples disposiciones que, por aparecer en otras leyes orgánicas (como la de Hacienda Pública Nacional) no podrían ser alteradas por una simple Ley especial, y 4º) Porque la modificación de esas otras leyes orgánicas y la inclusión en ellas de los requerimientos específicamente aduaneros, exigirían una notable labor que, a su vez, tomaría un margen de tiempo superior al que demanda la problemática actual causada por el incremento de las importaciones y exportaciones y por el congestionamiento portuario.

Dicha Ley Orgánica de Aduanas está estructurada en siete (7) Títulos, a saber: un Título para las Disposiciones Generales, que abarca los privilegios del Fisco Nacional, la competencia del servicio, y las facultades del Ejecutivo y del Ministerio de Hacienda, además de otros aspectos básicos; otro Título para el Tráfico de Mercancías, que comprende los vehículos de transporte, las operaciones aduaneras, el reconocimiento, la liquidación y pago, y el retiro, el abandono y el remate, el cabotaje y los accidentes de navegación; otro Título para los regímenes de Liberación y Suspensión, donde se incluyen las exoneraciones y exenciones, las designaciones suspensivas y el equipaje de los pasajeros; otro Título sobre el Ilícito Aduanero, para combatir el contrabando y las demás infracciones aduaneras; y un Título para los Recursos.

J) Elementos del Impuesto Aduanero. Territorio Aduanero.

Para estudiar los elementos del Impuesto Aduanero tomaremos de ahora en adelante como tipo el impuesto o derecho de

importación, como el mas importante y que podemos definir como un impuesto que grava el paso a través de las fronteras del país de mercaderías extranjeras destinadas a ser consumidas dentro del mismo. Importar es portar o llevar una mercancía al interior de un país.

De esta definición se destacan tres elementos básicos, a saber:

- 1) *Animo de importar para el consumo.*
- 2) *Mercadería gravada; y*
- 3) *Territorio aduanero.*

El primero de los elementos citados es de tipo subjetivo y los otros dos tienen un carácter real y objetivo.

ANIMO DE IMPORTAR PARA EL CONSUMO.— No es suficiente que una mercadería realice el hecho de pasar las fronteras del área aduanera para que surja la obligación de pagar el impuesto de importación. Se hace necesario que a este simple hecho interno se agregue la voluntad del propietario de destinarla al consumo dentro del área aduanera respectiva. Por ello, la manifestación de una voluntad contraria, como sería la de reexportar la mercancía, la de hacerla seguir de tránsito o simplemente de internarla temporalmente, puede dar lugar a otras obligaciones para con la Aduana, pero no la de pagar el impuesto de importación. Tales obligaciones serían la de garantizar a la Aduana que las mercaderías en tránsito o admitidas temporalmente saldrán efectivamente del país y que, en consecuencia, no entrarán al consumo interno sin satisfacer el pago del impuesto. La nueva Ley de Aduanas tras-pasa este último concepto a la denominación de la llamada “destinación suspensiva” que incluso se aplica a la exportación temporal de mercancías y que es objeto de amplias disposiciones.

La destinación de una mercadería para el consumo dentro del territorio nacional constituye la característica del impuesto de importación.

Por lo demás, la ley sólo atiende a la posibilidad de que la mercancía pueda ser consumida dentro del territorio nacional. El hecho mismo del consumo no tiene influencia alguna, pudiendo éste faltar por una circunstancia cualquiera sin que el derecho del Fisco a la percepción del impuesto de Aduana pueda sufrir modificación de ninguna especie. La Ley presume que todas las mercancías que entran al país para su libre circulación dentro de él, constituyen internaciones para el consumo.

Como la destinación para el consumo tiene como base el área o territorio aduanero debemos estudiar de seguidas este elemento, dejando aparte la consideración del otro que es la mercadería, pues su estudio nos llevará al Arancel y a la Merceología.

El territorio nacional ante el impuesto de aduanas.

Concepto del territorio aduanero.— Hemos visto que la destinación de una mercadería extranjera para el consumo dentro del territorio nacional constituye el elemento subjetivo del impuesto de Aduanas a la importación.

Esto nos obliga a estudiar este elemento territorial que, como hemos visto anteriormente, descansa más que en la idea del territorio político nacional en la del territorio o área aduanera.

Lo normal sería que el territorio político se circunscribiera al territorio aduanero, o sea, que coincidieran ambas áreas territoriales. Este es, en general, el principio consignado en casi todas las legislaciones. También es lo normal que en el territorio político de una nación no exista sino un solo territorio aduanero. Sin embargo, estos dos principios, que constituyen la uniformidad y la unidad del territorio nacional con el territorio aduanero, tienen las excepciones que pueden agruparse en los siguientes casos:

1º) Parte del territorio nacional se excluye del territorio aduanero.

2º) Parte del territorio extranjero o no nacional se considera incluido dentro del territorio aduanero.

3º) El territorio nacional comprende dos o más territorios aduaneros; y.

4º) Los territorios nacionales de dos o mas Estados comprenden un solo territorio aduanero.

1º) Territorio nacional excluido del territorio aduanero.

Se trata de parte del territorio nacional donde no rige el sistema aduanero del Estado que tiene la soberanía política de dicho territorio, bien sea porque en ellas se rige el sistema aduanero de otro Estado o por que el propio Estado Nacional las ha librado total o parcialmente de su sistema tributario aduanero. Un ejemplo de este último caso lo tenemos en los puertos o ciudades francas, en las zonas francas, en los depósitos francos y, en cierto modo, en los almacenes generales de depósitos. Las referidas modalidades son llamadas también franquicias territoriales y constituyen en general la franquicia total de derechos para cualquier mercancía que pueda entrar dentro de un área territorial nacional que se considera desnacionalizada a los fines del comercio internacional.

El puerto libre o ciudad franca, es la fracción territorial nacional que se considera libre para el comercio internacional, tal ha sido el caso de las ciudades Hamburgo, Hong Kong y Gibraltar. Unas veces con fines o por conveniencias económicas y otras por presión de los Estados fuertes sobre los débiles, se explican estos casos de franquicia territorial. Ya vimos el caso de Margarita y de la Zona Franca Industrial de Paraguaná. Sin embargo, el Puerto Libre de Margarita, no significa una franquicia territorial total sino parcial, pues sólo algunos bienes o mercancías entran a la Isla sin pago de impuesto aduanero, y otros o no pueden importarse o pagan parte del impuesto que pagarían si entran al resto del territorio nacional.

La Zona Franca.— Es una extensión geográfica más limitada y en ella los productos pueden entrar libremente y ser sometidos a la industrialización para ser reexportados sin derecho alguno. Generalmente no tienen población residente y están aisladas por barreras geográficas naturales o artificiales del resto del país.

Depósito Franco.— Es una zona mucho más restringida en los límites de un puerto, al cual pueden llegar mercancías nacionales o extranjeras libres de derechos para ser sometidas a transformaciones y reszportadas o introducidas al país despues de estas transformaciones.

Los almacenes generales francos o de depósito.— Facilitan la llegada de productos cuya venta puede ser aleatoria, por lo que el derecho de importación podría implicar un riesgo comercial, facilitándose la tramitación de venta en el interior o su reesportación en el caso de que la mercancía no encuentre mercado.

2º) **Territorios extranjeros y dominios internacionales incluídos en el territorio aduanero.** La inclusión de territorio extranjero dentro del territorio aduanero de un Estado obedece a dependencia política o económica de una región respecto a otra. Esta inclusión hace que tales territorios extranjeros se consideren parte del territorio aduanero nacional, con las limitaciones que se convengan en el respectivo tratado.

El caso anterior no es el de las uniones aduaneras, en el que dos o más Estados convienen en formar un solo y mismo territorio aduanero.

3º) **Pluralidad de territorios aduaneros en un mismo territorio nacional.** No se trata de que una parte del territorio nacional quede excluído del territorio aduanero, sino que dicha parte queda sujeta a un régimen aduanero distinto, de manera que el tráfico de mercancías entre una parte del territorio y la otra es regulado aduaneramente en forma análoga al tráfico internacional.

Es el caso de un mismo territorio político que tiene dos o más territorios aduaneros, pluralidad determinada por la diversidad de los regímenes aduaneros a que está sujeto cada uno de estos territorios. Un ejemplo es el de las potencias europeas con sus colonias y posesiones y esta modalidad sería también aplicable al Puerto Libre de Margarita, pues algunos artículos pagan impuesto al entrar a la isla.

4º) **Pluralidad de territorios políticos en un mismo territorio aduanero.** Es el caso de las uniones aduaneras cuando el territorio aduanero de un Estado se extiende sobre el territorio político de otro Estado o viceversa. Los territorios políticos de dos o más Estados constituyen respecto de todos los otros Estados un solo y mismo territorio aduanero. Se trata de una comunidad económica en virtud de la cual dos o más Estados vecinos suprimen las fronteras de sus aduanas comunes. Un ejemplo de estas uniones se da, según algunos autores, cuando los miembros de una Confederación renuncian en favor del Poder Federal las prerrogativas que le corresponden en orden a la legislación aduanera o cuando un Estado adopta las instituciones aduaneras de otros sin que se forme comunidad permanente alguna, ya que cada Estado componente puede abandonarlas en el momento que juzgue oportuno. Por último, existe la unión aduanera en sentido estricto entre aquellos Estados independientes que celebran un convenio para establecer reglas comunes y uniformidad de impuestos aduaneros, suprimiendo sus fronteras comunes. Ejemplo de las uniones aduaneras son las existentes entre Francia y el Principado de Mónaco, España y el principado de Andorra.

Existen formas de uniones aduaneras que no significan franquicia total territorial, que consisten en que subsisten las barreras aduaneras entre los dos países contratantes, pero se conviene en un rebaja de los aforos que tendría forma de impuestos preferenciales no extensivos a los países extraños a la asociación, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida.

Al hablar de uniones aduaneras hay que tener en cuenta que los países contratantes no sean de economía, igual sino más bien de economía complementaria, pues en el primer caso sólo se explica una unión aduanera cuando los países tienen raza o intereses políticos comunes. Como se explicó anteriormente el Pacto Andino, del cual forman parte Venezuela con Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile y Perú, es un caso típico de pluralidad de territorios políticos con un solo territorio aduanero, pero la aplicación total de tal régimen, se va haciendo paulatinamente de manera de no distorsionar violentamente la economía de tales países.

Trayectoria Histórica del Impuesto Sobre la Renta en Venezuela

Carlos Ves a Sánchez

Doctor en Derecho del Externado
de Colombia. Abogado Fiscal en
la Oficina de Reparos y Control
de Recaudaciones.

I — ANTECEDENTES

El 25 de mayo de 1.942, el Dr. Alfredo Machado Hernández, quien para esa época desempeñaba el Ministerio de Hacienda, dentro del Gabinete Ejecutivo del General Isaías Medina Angarita, y los doctores Manuel R. Egaña, Julio Medina A., T.C. Salazar Maza, Carlos D' Ascoli, Pedro José González, César González, Rafael Pizani, Aurelio Arreaza y Manuel Pérez Guerrero, integrantes de la Comisión de Estudios de Legislación Fiscal, presentaron al Congreso Nacional, junto con la correspondiente exposición de motivos, el proyecto de lo que posteriormente habría de convertirse en la primera Ley de Impuesto sobre la Renta que se promulgaba en Venezuela y que, a no dudarlo, constituyó un positivo avance dentro del régimen tributario nacional ya que con ella se inicia un cambio trascendental en los parámetros impositivos del país, pues de los impuestos indirectos, que siempre constituyeron fuente principalísima de los ingresos públicos, se pasa al impuesto directo como principal rubro de tributación.

La creación del impuesto sobre la renta tuvo notables antecedentes que, si bien no cristalizaron en el ordenamiento jurídico positivo, sirvieron para ir formando entre nuestros dirigentes una conciencia sobre la necesidad de emprender una reforma de grandes alcances que hiciera del régimen tributario nacional un instrumento cónsono con las necesidades del país y que estableciera las bases generales de la justicia distributiva en la satisfacción de los gastos públicos. Entre estos antecedentes merecen cita especial:

1º) Cuando don Pedro Gual, notable por mil títulos, fue encargado del Ministerio de Hacienda, apenas nacida la Gran Colombia, una de sus primeras preocupaciones fue la de organizar las rentas públicas a fin de satisfacer los compromisos que demandaba la organización del Estado, la prestación de los servicios públicos y la prosecución de campañas militares que reafirmaran la independencia del nuevo Estado; con tal fin envió al Congreso de 1.821 una serie de proyectos tributarios entre los cuales se encontraba el que establecía una contribución directa entre el cinco y el diez por ciento sobre las rentas y las ganancias. El proyecto, que constaba de treinta y ocho artículos, fue aprobado sin dificultad; sin embargo, la ley aprobada padecía de una serie de errores de carácter técnico que hicieron muy corta su vigencia.

2º) El Dr. Abel Santos, cuando desempeñó el Ministerio de Hacienda, en el año de 1.910, describió: “Nuestro régimen fiscal, a mi juicio, no debe sufrir otras modificaciones, y esto después de meditado estudio, sino en la implantación del impuesto llamado “de compensación”, que grava la renta en sus diferentes formas, con el fin de evitar la desigualdad con que cargan las clases menos holgadas a consecuencia de las contribuciones indirectas”.

3º) En el año de 1.937 la Comisión Revisora de Leyes y Reglamentos Fiscales consideró como actividad prioritaria la elaboración de un proyecto de ley de impuesto sobre la renta y sobre este particular expresó: “La Comisión estudiará con especial cuidado la incorporación en nuestro sistema tributario de un impuesto directo fundado en los principios, hoy universalmente aceptados, de la igualdad de sacrificio por parte del contribuyente, de la solidaridad social y de la capacidad contributiva. Nuestro actual sistema rentístico, formado, en una desmesurada desproporción, de impuestos indirectos que recaen por brutal incidencia sobre el consumo, reclama una inteligente revisión total. El que se contempla, ceñido a nuestras realidades, y, por ende, dentro de los límites que aconseja la presión tributaria del país, contribuiría a estimular el rápido desarrollo de la riqueza venezolana y de la potencialidad fiscal. El plan adoptado es el de preparar una ley sobre la materia, restringida a las bases fundamentales del impuesto, dejando al Ejecutivo el cuidado de su reglamentación. De esta manera se podrá ir ensayando, adaptando el nuevo impuesto a las necesidades y conveniencias que surjan de la aplicación misma de la ley mediante reformas al reglamento que hará el Ejecutivo cuantas veces lo reclame así una más segura protección de los grandes intereses nacionales. Nadie será gravado en exceso. No pretende la Comisión introducir modalidades imposibles o difíciles de armonizar con la realidad venezolana, pues no escapa a su criterio que los sistemas fiscales son creaciones lógicas y no arbitrarias, fruto de condiciones históricas, políticas y sociales que varían con el tiempo, el lugar y la índole de los pueblos. La Hacienda venezolana y su sistema tributario

dependen de las condiciones económicas y de otras circunstancias que imperan en la colectividad, y de manera muy estrecha, del grado de evolución de la agricultura, la cría, el comercio, las industrias y la banca. Se piensa, conforme a este orden de ideas, darle al capital mayores seguridades y en lo futuro, ya lograda para el Fisco una compensación razonable, eliminar muchos impuestos indirectos, entre los que resulten más onerosos para el contribuyente pobre”.

4º) El doctor Alberto Adriani, Ministro de Hacienda del General López Contreras, escribía, entre otras cosas, en la Revista de Hacienda, lo siguiente: “Para contribuir a la realización de ese programa es necesario aumentar las entradas fiscales y, al mismo tiempo, hacer nuestro sistema tributario más elástico, más justo, más independiente de las crisis, es decir, más estable. Un sistema tributario que tenga estas características no puede estar compuesto tan sólo de impuestos indirectos. El impuesto directo debe restablecer la equidad en los tributos, ser un verdadero impuesto compensador, es decir, capaz de remediar todas las faltas de equidad que puedan provenir de los impuestos indirectos”.

5º) Con anterioridad a 1.942, otros proyectos de ley, creativos del impuesto sobre la renta, fueron presentados al Congreso sin lograr, ninguno de ellos, su aprobación. En 1.937 fue presentado uno por los ciudadanos Francisco Betancourt Aristigueta, Antonio Pulido Villafañe, Juan Paris y Mauricio Berrizbeitia, para ese entonces miembros de la Cámara de Diputados; otro proyecto de importancia fue presentado en 1.941 por los doctores Martín Vegas, Luis Lander, Andrés Eloy Blanco, G. Suarez Flamerich y Carlos E. Lemoine.

6º) Por último, queremos citar como antecedentes muy importantes de la Ley de Impuesto sobre la Renta los estudios que sobre la materia realizaron y publicaron en libros, folletos o artículos de prensa los señores Aurelio Arreaza, Rómulo Betancourt, José F. del Castillo, J.J. González Gorronzona, Miguel Herrera Romero, Julio Medina, Arturo Uslar Pietri, Carlos D’ Ascoli, Manuel M. Márquez.

II — ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

No queremos seguir adelante sin transcribir, en esta parte de nuestro trabajo, una serie de ideas y conceptos de trascendental importancia, que nos parece conveniente recordar, expuestos por la ya citada Comisión de Estudios de Legislación Fiscal en la Exposición de Motivos de la Ley:

1º) En relación con las características de un buen sistema tributario decía la Comisión: “Es postulado de la más sana y moderna doctrina financiera que un buen sistema tributario, esto es, un

sistema justo, estable y productivo, debe constituir un conjunto vigoroso, a la vez que coordinado y flexible, cuyos elementos integrantes distribuyan entre los ciudadanos, de la manera más equilibrada, el deber de contribuir a la satisfacción de las necesidades públicas”.

2º) Ampliando conceptos sobre la justicia tributaria, exponen los proyectistas: “La noción de la justicia en la distribución de las cargas públicas ha estado siempre presente en la lenta evolución de la humanidad hacia formas sociales más perfeccionadas. Es verdad que el sentido de conveniencia de los grupos dominantes en un momento dado, ha influido en aquella noción, a veces hasta desnaturalizarla, pero también es verdad que la adaptación de la contribución a la capacidad de suministrarlo se ha venido abriendo paso con fuerza y nitidez cada vez mayor”. “La determinación de esta capacidad contributiva ha sido siempre uno de los problemas de más difícil solución. Cada época y cada país tiene su propio criterio al respecto. Unas veces fue la persona misma el elemento determinante de la capacidad tributaria. Otra vez, la propiedad inmueble. En una Nación ha sido el consumo, en otra la renta. De todos estos elementos de apreciación los que en definitiva han ido quedando, los que la doctrina admite universalmente y los que existen en el derecho positivo de casi todos los países son los dos últimos. Ahora bien, si se toma como base de imposición el consumo solamente, se llega al resultado de que las clases pobres se encuentren recargadas respecto a las clases ricas, ya que son los impuestos indirectos que gravan el consumo, una tributación de carácter regresivo”. “En efecto, es bien sabido que las rentas pequeñas se consumen casi íntegramente en la satisfacción de necesidades primarias y a medida que crecen se destinan en proporción también creciente a satisfacer necesidades menos intensas y al ahorro. En otros términos, cuando se toma el consumo como medida del impuesto, aun en forma proporcional, si llega al resultado de que la parte alícuota de la renta de cada quien, absorbida por el gravamen, se hace mayor a medida que esta decrece”. “Cada Estado, naturalmente, elabora su sistema rentístico conforme a sus propias necesidades y conveniencias por ser una resultante de la organización social y económica de la Nación; pero cuando se pasa revista a los diversos regímenes impositivos se advierte, en casi todos, la presencia conjunta de impuestos sobre la renta y sobre el consumo. No es posible determinar a priori, la proporción en que deben concurrir estas dos categorías de impuestos para que haya justicia en la tributación, por tratarse de un concepto que ha variado en el tiempo y en el espacio, de unos grupos sociales a otros y aun de una persona a otra, pero si puede asegurarse que todo sistema que aspire a respetar los principios de justicia fiscal hoy universalmente admitidos, debe incluir el impuesto sobre la renta”.

3º) Sobre la necesidad de que los impuestos aseguren al Fisco ingresos estables expresaba la Exposición de Motivos: “La estabilidad de los ingresos públicos es una de las cuestiones fundamentales de un buen régimen hacendario. Sin ella no existe seguridad en el cumplimiento ordenado y continuo del programa de acción contenido en el presupuesto de gastos, ni está garantizada, en consecuencia, esa íntima relación de finalidad que debe existir entre la imposición y las necesidades públicas. Por ello, para toda administración responsable, constituye un desideratum el acierto en los cálculos de ingresos. Un error sustancial, por defecto, creará al Gobierno el problema de reducir sus planes o arbitrar apresuradamente recursos si quiere perseverar en ellos. Menos perjudiciales son, sin duda, las consecuencias de un error sustancial por exceso, que son el gasto inconsulto o el atesoramiento y consiguiente deflación. Lo ideal es que el Estado vierta a la circulación los medios económicos que extrae por medio de las contribuciones, pero esto no puede alcanzarse sino cuando el régimen tributario permita hacer cálculos acertados. Naturalmente, son factores indispensables de acierto, la perspicacia y la penetración de los hombres encargados de la preparación del presupuesto de rentas, pero entra también en mucho la estabilidad de los ingresos”.

4º) No deja de tener especial relevancia el hecho de que para ese entonces, cuando la industria apenas estaba en sus comienzos, ya los redactores del proyecto tenían conciencia muy clara de que siendo el petróleo un recurso natural no renovable, el país debía prepararse para cuando la actividad petrolera dejara de ser factor de importancia en el ingreso fiscal: “.....conviene tener presente que los ingresos que se obtienen en virtud de actividades petroleras están destinados a desaparecer con mayor o menor lentitud, acaso súbitamente, y que el Estado debe allegar, en todo sentido, la preparación adecuada para hacer frente a esa grave situación”. Lamentablemente y pese a los conceptos que acabamos de transcribir, el proyecto no trajo ninguna disposición que realmente hiciera más equitativa y justa la participación nacional en el negocio petrolero.

5º) Por último, en relación con la productividad del impuesto que proyectaba crearse, decía la Comisión: “Es verdad que el sistema fiscal de un país es solamente un aspecto de su organización económica y que ésta depende cada día más de la coyuntura mundial, pero sus influencias recíprocas son más o menos graves según el vigor de cada estructura y la actitud del Estado frente a las acciones y reacciones económicas. En los países como Venezuela, donde el comercio internacional ocupa una gran proporción en las actividades económicas, la productividad de los impuestos no solamente se resiente de las fluctuaciones económicas internas sino que refleja, multiplicada, la tendencia de prosperidad o depresión de la economía mundial. Cuando la renta nacional venezolana venga

a ser directamente materia imponible, podrá lograrse la productibilidad estable y previsible a que aspira todo Gobierno”.

III — LA ESTRUCTURA DE LA LEY DE 1.942

La ley de 1.942 consta de 60 artículos distribuidos en trece capítulos así:

Capítulo I.— Disposiciones fundamentales— Artículos 1 a 3.

Capítulo II.— Del impuesto sobre la renta del capital inmobiliario. Artículos 4 y 5.

Capítulo III.— Del impuesto sobre la renta de créditos y de capitales mobiliarios en general— Artículos 6 a 8.

Capítulo IV.— Del impuesto sobre los beneficios industriales, comerciales y mineros. Artículos 9 a 12.

Capítulo V.— Del impuesto sobre los beneficios agropecuarios.— Artículos 13 a 17.

Capítulo VI.— Del impuesto sobre beneficios provenientes del ejercicio de profesiones liberales, literarias, artísticas y deportivas. Artículos 18 y 19.

Capítulo VII.— Del impuesto sobre sueldos, pensiones y otras remuneraciones. Artículo 20.

Capítulo VIII.— Del impuesto sobre beneficios de valorización y las ganancias fortuitas— Artículos 21 a 26.

Capítulo IX.— Del impuesto complementario— Artículos 27 a 31.

Capítulo X.— De la Declaración, liquidación y recaudación del impuesto.— Artículos 32 a 38.

Capítulo XI.— Disposiciones penales— Artículos 39 a 49.

Capítulo XII.— De los organismos de apelación y de los recursos.— Artículos 50 a 56.

Capítulo XIII.— Disposiciones Generales— Artículos 57 a 60.

El Capítulo I, de una parte, crea el impuesto, determina el hecho imponible (enriquecimientos netos y disponibles que se obtengan en virtud de actividades económicas realizadas en Venezuela) y designa los sujetos del impuesto (“personas y comunidades”). Por otra parte, el artículo 2º enumera una serie de personas y de rentas que, por razones diversas, el legislador consideró que no debían ser gravadas con el impuesto; por último, en el artículo 3º, la ley autorizó al Ejecutivo Nacional para decretar exoneraciones del

impuesto: 1º.— a las rentas “de las instituciones de ahorro, crédito y previsión social, establecida o patrocinadas por entidades públicas”; 2º “Las que obtengan las cooperativas de consumo y de crédito en cuanto a operaciones realizadas con sus socios y todas las percibidas por las cooperativas de producción cuando el aporte de los socios esté constituido principalmente por su trabajo”; 3º “Los intereses de las cédulas hipotecarias emitidas al 6% o menos, sobre fundos agropecuarios y sobre industrias que produzcan artículos de primera necesidad o transformen materias primas de producción nacional”; 4º “A la renta de las nuevas construcciones en las regiones y localidades en que se juzgue conveniente dicha medida y por un plazo que no podrá exceder de cinco años”. Son, pues, cuatro las circunstancias en que esta Ley faculta al Ejecutivo para resolver exoneraciones; más adelante veremos cómo en las reformas a la Ley y en leyes posteriores estas circunstancias han ido aumentando hasta llegar a la Ley expedida en 1.978 en que se establecen veinte casos en que el Ejecutivo Nacional “dentro de medidas de política fiscal utilizables de acuerdo con la situación coyuntural, sectorial y regional de la economía del país”, está autorizado para decretar exoneraciones del impuesto.

Los capítulos II, III, IV, V, VI, VII, y VIII, gravan con un impuesto proporcional y diferente las distintas rentas a que cada uno de ellos se refiere y establecen las deducciones permisibles en cada caso. Se consagra, de esta manera, el llamado “sistema Cédular” según la cual la tasa del impuesto varía según su origen, favoreciendo, como es apenas natural, las rentas provenientes del trabajo personal. Los impuestos, dentro de este sistema van del 1½% para las rentas provenientes de sueldos, salarios, emolumentos, viáticos, dietas, gastos de representación, pensiones, obvenciones (Capítulo VII) hasta el 3% que grava los beneficios de valorización y ganancias fortuitas (Capítulo VIII) y la renta de créditos y de capitales mobiliarios en general (Capítulo II!).

Establece también la Ley, en el Capítulo IX, el llamado “Impuesto Complementario”, sobre las rentas globales, el cual tiene carácter progresivo y se determina mediante una tabla que consta de 21 escalas con porcentajes diferentes para las distintas fracciones de la renta; empieza con el 1½% para la fracción comprendida entre 0 y 8.000 bolívares y termina con el 9½% para las fracciones superiores a los dos millones de bolívares. Este impuesto complementario, en la ley de 1.961, se calculaba de acuerdo con una tabla que constaba de 30 escalas y que comenzaba con el 2% para la fracción comprendida entre Bs. 6.01 y Bs. 8.000.00 y terminaba con el 45% para las fracciones superiores a los 28 millones, de bolívares.

En el capítulo X, el artículo 32 establece la obligación de declarar, las rentas cuando ellas son superiores a las exenciones de

base o cuando los ingresos brutos son superiores a veinte mil bolívares; el artículo 33 estableció el principio de la anualidad al disponer que “los impuestos serán calculados sobre los enriquecimientos netos obtenidos en el año anterior”, el artículo 34 introdujo la obligación de retener el impuesto cedular correspondiente a algunas rentas y a enterarlo al Fisco Nacional en la forma y oportunidad que determine el reglamento. La norma contenida en el artículo 35 de la Ley es de singular importancia ya que permite a los funcionarios fiscales calificar de oficio los enriquecimientos de los contribuyentes cuando éstos no cumplan la obligación de declararlos.

En cuanto a “Disposiciones Penales”, la ley estatuye algunas sanciones de carácter económico (multas) para las siguientes contravenciones; a) de declaración oportuna de las rentas; b) cuando la liquidación del impuesto efectuada por el fiscal es superior en un 15% de la obtenida con base a los datos suministrados por el declarante; c) cuando no se haga la retención del impuesto en los casos previstos en la ley; d) cuando el contribuyente se niegue a presentar los documentos que según el Reglamento sean necesarios para comprobar los datos de la declaración; e) la divulgación, por parte de los funcionarios fiscales, de datos que hubieren conocido en razón de sus funciones.

El Capítulo XII crea la Junta de Apelaciones y determina sus funciones. Salvo en el caso de las multas, las decisiones de la Junta eran inapelables. El artículo 55 consagró el principio de “solve et repete” al disponer que “en todo caso de apelación o de impugnación de multas, el interesado deberá pagar o afianzar previamente su monto”.— El artículo 56 faculta al Ministro de Hacienda para eximir o rebajar, por vía de gracia, las multas impuestas, siempre que concurren circunstancias que demuestren falta de intención dolosa del contribuyente.

No siendo nuestro propósito en este trabajo un estudio exhaustivo de la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada en 1.942, nos hemos limitado a hacer una descripción muy superficial de su estructura. Más adelante, al estudiar la manera como han evolucionado, en reformas y en nuevas leyes, los principios y disposiciones originalmente consagrados, tendremos oportunidad de profundizar un poco más.

IV —REFORMAS— Nuevas leyes— NUEVAS REFORMAS.

La legislación venezolana en materia de impuesto sobre la renta ha sido más o menos abundante como se demuestra con el hecho de que entre 1.942 y 1.978, vale decir, en el término de 36 años, se han dictado seis leyes de impuesto sobre la renta y nueve reformas parciales. Desde luego conviene precisar que, no obstante la cantidad de leyes a que nos hemos referido, complementadas

con los reglamentos expedidos por el Ejecutivo en 1943, 1944, 1948, 1949, 1956 y 1968, siempre se respetaron los lineamientos generales del derecho tributario y en ningún momento se vulneró el principio de la seguridad jurídica, de tanta importancia en estas cuestiones. Aunque en no pocas ocasiones las nuevas leyes tuvieron por objeto, en la mayoría de las veces, corregir las omisiones y los errores de carácter técnico y administrativo que se fueron detectando a medida que se ejecutaba el estatuto impositivo. Algunas de las leyes tuvieron en mira, mediante tarifas impositivas convenientes, mediante la creación del llamado “impuesto adicional”, o mediante la fijación unilateral de los precios de referencia para el petróleo y sus derivados, lograr una más justa y equitativa participación del Estado en los beneficios de la industria petrolera. Más adelante, como ya lo dijimos, habremos de estudiar en detalle el significado de cada una de las leyes y de las distintas reformas, lo mismo que la manera como han evolucionado algunos conceptos tributarios, en materia de impuesto sobre la renta, de 1942 a hoy; por ahora nos limitamos a hacer un pequeño esquema de las leyes y de las reformas habidas desde 1942:

LEY DE 1.942	Reformada por Ley de 1.944 Reformada por Ley de 1.946 Derogada por Ley de 1.948
LEY DE 1.948	Derogada por Ley de 1.955
LEY DE 1.955	Reformada por Decreto No. 315 de 1958 Derogada por Decreto No. 476 de 1.958
LEY DE 1.958	Reformada por Ley de 1.961 Derogada por Ley de 1.966
LEY DE 1.966	Reformada por Ley de 1.970 Reformada por Decreto No. 249 de 1974 Reformada por Decreto No. 300 de 1974 Reformada por Decreto No. 400 de 1974 Reformada por Decreto No. 712 de 1.975 Derogada por Ley de 1.978
LEY DE 1.978	

V — LA PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO

Los proyectistas de la Ley de Impuesto sobre la Renta, decían que “cuando la renta nacional venezolana venga a ser directamente materia imponible, podrá lograrse la productividad estable y previsible a que aspira todo gobierno responsable”. Resulta difícil hacer afirmaciones categóricas respecto al porcentaje de las rentas nacionales, entendidas éstas como la suma de las rentas de todos los contribuyentes, que realmente resultan pechadas, pues

las exenciones que prevee la Ley, las exoneraciones que decreta el Ejecutivo, los desgravámenes legales y las frecuentes elusiones y evaciones fiscales, propias de nuestra inconciencia tributaria, determinan una merma notable en el monto de las rentas efectivamente gravadas; no obstante lo anterior no cabe la menor duda de que el impuesto sobre la renta ha demostrado ser, en estos treinta y seis años que tiene de existencia, un impuesto productivo, con la ventaja, además, de que permite, mediante acertadas políticas, incentivar el desarrollo de actividades en las cuales la comunidad se encuentra especialmente interesada. De 1.942 a 1.978 la productividad del impuesto ha crecido en forma vertiginosa al pasar de Bs. 4.260.000 recaudados el 1.943 a Bs. 26.064.400.000,00, en 1.977; por otra parte el porcentaje correspondiente al impuesto, dentro de los ingresos ordinarios del Fisco, ha venido creciendo año tras año: si en 1.943 tan solo representó el 1.25% de los ingresos ordinarios, este porcentaje se elevó el 1.977 al 64.34%. Desde luego este formidable crecimiento de la productividad del impuesto obedece, de una parte al continuo incremento de la renta petrolera y a las reformas habidas para pecharla con mayor justicia (representa aproximadamente el 80% del monto total del producido del impuesto); por lo demás, no deben desconocerse los esfuerzos desplegados por la Administración para perfeccionar los sistemas de control y verificación de las declaraciones lo mismos que los de recaudación del impuesto.

En el cuadro que ofrecemos a continuación, expresado en millones de bolívares, y confeccionado con datos tomados de la Memoria de Hacienda, nos da una idea de los que, desde el punto de vista de los ingresos públicos ha venido representado el impuesto sobre la renta desde su creación hasta hoy:

	Ingresos Ordinarios	Impuesto s. la Renta	Porcentaje sobre ingresos ord.
1.943	340.23	4.26	1.25
1.944	541.88	41.30	7.62
1.945	659.64	70.71	10.72
1.946	855.52	186.20	21.76
1.947	1.281.00	220.08	17.18
1.948	1.776.43	368.79	20.76
1.949	1.979.62	576.29	29.11
1.950	1.906.52	395.01	19.67
1.951	2.262.26	504.90	22.32
1.952	2.398.65	649.03	27.03
1.953	2.531.42	739.87	29.23
1.954	2.631.80	678.03	25.76

	Ingresos Ordinarios	Impuesto s. la Renta	Porcentaje sobre ingresos ord.
1.955	2.970.40	786.10	26.46
1.956	3.397.45	948.43	27.92
1.957	4.262.52	1.211.34	28.42
1.958	4.705.16	1.601.32	34.03
1.959	5.440.95	1.991.61	36.60
1.960	4.967.46	1.812.56	36.49
1.961	5.792.13	2.339.24	40.39
1.962	5.910.33	2.172.21	36.75
1.963	6.596.29	2.482.92	37.67
1.964	7.133.43	2.959.10	41.48
1.965	7.264.63	3.216.75	44.28
1.966	7.751.36	3.649.46	47.08
1.967	8.539.06	4.165.88	48.79
1.968	8.775.06	4.338.45	49.44
1.969	8.660.64	4.111.12	47.47
1.970	9.498.06	4.560.58	48.02
1.971	11.637.22	6.561.40	56.38
1.972	12.192.32	7.062.11	57.92
1.973	16.054.20	10.150.80	63.22
1.974	42.558.60	29.408.80	69.10
1.975	40.898.40	26.076.80	63.95
1.976	38.130.20	25.350.10	66.48
1.977	40.506.00	26.064.40	64.34
	266.195.47	160.160.67	
1.978	40.799.70*	25.794.80*	63.22*

* = estimado.

Efectos de la Actuación de las Transnacionales en México^(*)

Con Especial Referencia
al Sector Externo

Nicolás Rodríguez Perego

Abogado de la U.C.V.

I. Introducción; II.— Participación de las Empresas Transnacionales en la Economía Mexicana. III.— El Sector Externo y las Transnacionales. IV.— Control Legal sobre la Actuación de las Empresas Transnacionales. V.— Conclusiones.—

I.— INTRODUCCION

Uno de los fenómenos que caracterizan con mayor fuerza el desarrollo actual de las relaciones económicas es la “Empresa Transnacional”. En una época en que el comercio internacional adquiere cada vez más impulso, en parte por el adelanto en los medios de comunicación y de transporte y, en parte, por las limitaciones en el aprovisionamiento local de materias y en la producción de los distintos bienes y servicios, se presenta la posibilidad de llevar a cabo inversiones en otros países, con lo cual las empresas se aseguran la adquisición de los insumos requeridos y la participación en nuevos mercados. Estos no son, sin embargo, los únicos motivos que inducen a la inversión extranjera ya que no debe olvidarse que ella se presenta también como un medio de evitar tasas impositivas del país de origen, altos costos de producción y, dentro de ellos, salarios mínimos determinados por la acción de

(*) Investigación llevada a cabo para la materia ECONOMIA MEXICANA, como parte de la continuación de la Maestría en Administración Pública en el CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS. (CIDE), Institución de enseñanza superior de la Ciudad de México

sindicatos poseedores de una gran organización y con grandes masas de trabajadores afiliados.

Debe aclararse que el hecho de constatar la existencia de empresas transnacionales como característica de la economía actual no implica que el comercio internacional y el traslado de capitales de un país a otro sea algo reciente o novedoso. La comercialización entre varios países y la existencia de un mercado de capital internacional es un fenómeno que, para no ir más lejos, se ha hecho bastante común desde principios del siglo XIX (1). Los problemas que se presentan con el establecimiento de empresas extranjeras no datan de los últimos años sino que han aparecido desde que el capitalismo comenzó a desarrollarse; en este sentido cabe destacar que ya en 1822 la mayor parte de las explotaciones del mineral de hierro en territorio francés se hicieron posible gracias a la inversión de capitales llegados de Inglaterra. (2).

La importancia de la gran empresa transnacional tiene que ver también, actualmente, con la tendencia a la concentración que ha sido primordial en las relaciones de producción contemporáneas; en efecto, las pequeñas y numerosas empresas que caracterizaron una etapa de competencia perfecta (que para algunos nunca existió sino que fue el producto de las especulaciones teóricas de los estudiosos de las relaciones económicas), no fueron suficientes para garantizar el suministro de bienes de consumo y se vieron, además, sobrepasadas por los objetivos de expansión y crecimiento que comenzaron a definir la actividad productiva. El oligopolio se convirtió en el modelo empresarial más común y el que correspondía con mayor peso a las características comerciales e industriales. La formación de la gran empresa trajo como consecuencia limitaciones en el mercado que pusieron en peligro la continuación de su proceso de crecimiento. Sin embargo, esta situación pudo ser superada cuando logró penetrar mercados de otros países. Así la empresa se internacionaliza y su potencialidad, sus características estructurales, su preparación técnica, la colocan en una posición privilegiada con respecto a las empresas que no han pasado a ser simplemente "nacionales". La competencia, para éstas últimas, resulta difícil y, a veces, imposible, dada la condición de inferioridad con la cual se enfrentan a las empresas extranjeras.

Las empresas transnacionales desempeñan un papel preponderante en el intercambio comercial internacional y su participación es decisiva en el manejo de la economía de los países

(1) John H. Dunning: LA EMPRESA MULTINACIONAL. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. Pág. 15.

(2) J. Houssiaux: La grande entreprise plurinationale. Artículo incluido en L'ENTREPRISE ET L'ECONOMIE DU XX. SIECLE, trabajo dirigido por F. Bloch Lainé y F. Perroux. P.U.F. París, 1967, Pág. 291.

capitalistas. Ellas han contado con la cantidad de recursos económicos y financieros necesarios para el montaje de plantas e instalaciones de gran magnitud y de alta sofisticación técnica, lo cual les ha permitido, entre otras cosas, ejercer dominio sobre adelantos tecnológicos que, a su vez, han provocado el crecimiento de la empresa y la realización de mejoras en el proceso productivo.

Sin embargo, esta constatación no debe conducirnos a pensar que las operaciones de las transnacionales tienen una gran influencia global en las actividades que integran el sector externo de la economía de nuestros países, es decir, en las importaciones y exportaciones. Normalmente las transnacionales no se instalan en un país con la intención de desarrollar la industria de manera general ni de participar en el proceso exportador, sino que se limitan a penetrar el mercado interno con sus productos, importando bienes de capital y tecnología de su casa matriz, lo cual quiere decir que el beneficio es para la casa matriz que adquiere nuevos mercados sin que exista una contrapartida en el sentido de que productos elaborados en el país donde se instala la filial penetren mercados foráneos. Esto último, de primordial importancia para el país que recibe a la transnacional, no le preocupa a ésta ya que su interés está en ganar el mercado interno y a los otros mercados los abastece con la producción de la casa matriz o a través de la instalación de filiales en cada uno de ellos. En este sentido la transnacional conserva una cierta unidad de gestión y de organización, está concebida con una visión mundial de desarrollo y de intercambio y aprovecha el carácter internacional de las instituciones y homogeneización de un estilo de vida que produce uniformidad en el consumo, tanto a nivel corporativo como individual. (3).

II.— PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMIA MEXICANA.

Es un hecho bastante conocido que la mayor parte de las empresas que participan en mercados internacionales, y aquellas que poseen filiales en muchos países, son de origen norteamericano; es decir, que poseen un órgano central o casa matriz en territorio de los Estados Unidos o, simplemente, la mayor parte de su capital ha sido suscrito y es controlado por personas físicas o morales de esa nacionalidad. Esto, que es una realidad a nivel mundial, es más evidente cuando se circunscribe la observación a América Latina y, en especial, a México. Por razones históricas y geográficas que no viene al caso mencionar, la participación de capitales extranjeros en las diversas ramas que componen el comercio y la industria mexicanos es mayoritariamente norteameri-

(3) J. Housiaux Op. Cit. Págs: 294, 295.

cana. La producción de automóviles, la industria de conservas, la hotelería, la producción electrodoméstica, son algunas de las fracciones de la economía en las cuales el capital y la tecnología norteamericana son francamente dominantes. La situación aquí planteada no sólo tiene repercusiones puramente económicas sino que ella se refleja en el nivel político ya que se hace necesario que se tomen medidas tendientes a impedir que esa preponderancia se haga hegemónica y no produzca los beneficios que, en mayor o menor grado, se pensó que la inversión extranjera podía generar. Este problema es tan complejo y de una importancia tal que para algunos economistas norteamericanos la era de la empresa multinacional posee características que llegan a poner en peligro la existencia del Estado-Nación en tanto y en cuanto se le considere como unidad económica (4). Aunque no se habla del peligro de desaparición del Estado-Nación como unidad política es evidente que, por las relaciones tan estrechas que existen entre la estructura económica y la superestructura política, se provocaría una grave crisis a nivel político en el momento en que se presente como un hecho la desaparición de la unidad económica de determinado país. El instrumento de la integración económica internacional parece ser la gran empresa multinacional y su crecimiento hace aparecer a los países latinoamericanos con una debilidad que los coloca en una posición precaria frente a este peligro. En lugar de consolidar su independencia económica, a medida que pretenden desarrollar su industria, puede presentarse una pérdida de soberanía que los llevaría a situaciones de dependencia superiores a las que actualmente padecen. En todo este proceso juega un rol decisivo la aplicación de principios científicos al desarrollo industrial, cuyos alcances se presentan como infinitos y, por desgracia, no existen los elementos necesarios para que en los países de América Latina se utilicen de manera autónoma los logros tecnológicos y mucho menos para que se implementen mecanismos tendientes a hacer los estudios científicos necesarios para el desarrollo y posterior producción de tecnología propia. En esta materia la dependencia es de tal magnitud que la importación de tecnología y de bienes de capital constituyen canales por los cuales se van al exterior grandes recursos que podrían haberse invertido en el país.

Quienes sostienen la tesis de que en un futuro no muy lejano la economía se internacionalizará a tal punto que cada país perderá peso como unidad económica más o menos independiente, no han llamado la atención sobre ello como una advertencia y para que se tomen medidas correctivas, al contrario, para ellos esto será sumamente provechoso ya que las empresas multinacionales llevarán por todo el mundo los beneficios que, en

(4) Edith Penrose: El Estado y las Empresas Transnacionales en los países más desarrollados. Artículo incluido en LA EMPRESA MULTINACIONAL de John H. Dunning. Op. cit. pag. 277

su momento, produjeron a la economía norteamericana cuando ellas eran empresas nacionales dentro del territorio de los Estados Unidos: "Su capital fluiría hacia las materias primas y las fuentes de mano de obra más baratas, a resultas de lo cual llegarían a las zonas más pobres y atrasadas del mundo los beneficios de la tecnología moderna, se ampliarían las oportunidades para todo el mundo, dentro y fuera de cada país, especialmente para los empleados de las grandes corporaciones dotados de movilidad internacional, y las ventajas clásicas de la división internacional del trabajo y el libre comercio internacional aumentarían la producción mundial y la eficiencia de la asignación de los recursos del mundo" (5). Tal posición, además de ser optimista hasta extremos inconcebibles, es el reflejo de una actitud imperialista que soslaya deliberadamente las posiciones nacionalistas que, aunque tímidas, tienden a poner límites a la participación extranjera en la economía de cada país y olvidan, también que los efectos reales de la inversión extranjera directa no son tan beneficiosos como para que se cree una posición favorable a permitir su libre entrada. Los males que aquejan a las economías de los países latinoamericanos se ven agravados, en muchas ocasiones, por la participación extranjera; el desempleo sigue creciendo, las empresas nacionales son desplazadas de áreas que no requieren complicada tecnología, no se crean nuevas fuentes de trabajo puesto que empresas nacionales son adquiridas por inversionistas extranjeros que se aseguran así un mercado ya penetrado y eliminan posible competencia.

Sin llegar a hacer una presentación de orden cronológico de la inversión del capital extranjero en México debe, al menos dejarse sentado que su consolidación tuvo lugar con la política de sustitución de importaciones que comenzó durante el período de la segunda guerra mundial y ha seguido siendo la base en las posteriores etapas del desarrollo industrial mexicano. La falta de una política coherente definida previamente en materia de inversión extranjera dio lugar a una situación de omnipresencia de las empresas transnacionales que trajo como consecuencia una imposición de sus productos, el aprovechamiento de su tamaño y mejor tecnología al competir con las empresas nacionales y su constitución como líderes en las diversas ramas de la producción; todo ello las colocó en posición privilegiada para determinar precios, condiciones de venta, características de los productos, tecnología a utilizar, etc., etc. "Al amparo de la ausencia de políticas rectoras para la industrialización nacional, las empresas transnacionales imponen sus normas, sus patrones y sus productos al desarrollo industrial de México. Se aprovecha la imprecisión de los objetivos, la carencia de criterios precisos, la extrema liberalidad de las políticas gubernamentales y la posición de desventaja del empresario

(5) Edith Penrose' Op. Cit. pag. 285.

nacional” (6). Este párrafo resume fielmente la estrategia empleada por los inversionistas extranjeros en su participación como productores de bienes en el territorio mexicano y deja claramente establecido como la falta de control, la indefinición en lo relativo a sectores prioritarios, en relación a las ramas de la producción donde no era deseable la inversión extranjera y otros elementos constitutivos de una verdadera política frente a ella, determinaron una situación anormal cuyos beneficios para el país son de dudosa existencia y que sólo han permitido el control del mercado por parte de las transnacionales; como bien lo señalan Fajnzylber y Martínez Tarragó, la situación se agravó tanto que obligó a que se tomaran medidas tendientes a regular y controlar las inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología (7). Más adelante se hará referencia con mayor detalle a estos instrumentos jurídicos.

El proceso de industrialización mexicano tiene una característica que es similar a la de otros países latinoamericanos (Brasil y Argentina, por ejemplo) y es la de haber nacido concentrado y con rasgos monopólicos, esto se debe a la ausencia de fuertes capitalistas nacionales, a la existencia de un Estado fuerte, promotor y creador de empresas y a que los países periféricos no desarrollan su economía de manera creciente y escalonada como sucedió en los países del centro. Esta concentración favorece fundamentalmente a las empresas transnacionales que se colocan además en los sectores que presentan un mayor desarrollo de esta característica ya que por su condición no tienen ningún inconveniente en adoptar magnitudes superiores a las de las empresas nacionales (8).

Debido a las condiciones que definen la producción moderna casi todos los elementos que favorecen el buen funcionamiento de las empresas y garantizan su eficiencia tienen que ver con el tamaño de las plantas y la posibilidad de alcanzar fabricaciones masivas, la utilización de tecnología avanzada, el contar de manera efectiva y oportuna con medios idóneos de financiación, la rapidez en la comunicación, el control sobre transporte, tanto a nivel nacional como internacional, el manejo de relaciones con otros mercados, la seguridad en el abastecimiento de insumos y materias primas, etc. La simple constatación de estos factores hace que se concluya indefectiblemente que quienes pueden combinarlos de la manera más adecuada son las empresas transnacionales y de

(6) Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó: **LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES**. Fondo de Cultura Económica. México, 1976, Pag. 147.

(7) F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: Op. cit. Pag 148.

(8) Osvaldo Sunkel y P. Paz: **El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Siglo XXI editores. México, 1975.

ahí su superioridad sobre las empresas nacionales. Por otro lado, si a primera vista puede pensarse que la constitución de empresas transnacionales en México ha reducido el desempleo, ha favorecido la competencia, ha incentivado la inversión nacional, ha aumentado las exportaciones y reducido las importaciones, es necesario concluir, como lo hacen los estudios realizados al respecto, que, por el contrario, los niveles de desempleo no se han visto alterados puesto que la gran industria basada en la utilización de máquinas cada vez más modernas, no requiere de abundante mano de obra y muchas veces reduce el empleo de personal humano. Los inversionistas extranjeros no se establecen en los sectores de poca participación nacional sino que van a competir en ramas de la producción donde existe una industria nacional que se ve así perjudicada por no poder reunir las condiciones necesarias para competir y se ve obligada a abandonar el mercado y, en el mejor de los casos, a vender plantas e instalaciones a los representantes de las empresas extranjeras. En relación con la exportación ya se ha mencionado que a las Empresas transnacionales no les interesan los mercados internos pues entrarían en competencia con su casa matriz o con otras filiales. En lo concerniente a las importaciones los sectores en donde las empresas transnacionales participan han aumentado sus importaciones y estas empresas utilizan el expediente de la sobrefacturación en el intercambio de bienes con su casa matriz para lograr con ello el envío de importantes remesas de utilidades (9).

Para ilustrar el comportamiento de las empresas transnacionales en México basta con citar los siguientes datos:

—El capital norteamericano, en el control de filiales extranjeras llega a ser de 80% en relación con el total de empresas transnacionales (10).

—Las importaciones de bienes de capital representaron un 36.8% de las importaciones totales en 1974, lo que indica el atraso en que se encuentra la producción interna de este tipo de bienes tan importantes para el desarrollo económico (11).

—Las filiales de empresas extranjeras se encuentran participando en la producción de todo tipo de bienes con porcentajes que se aproximan a 30% , en los bienes durables esta participación

(9) F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: *Op. cit.* Pag. 316.

(10) Newfarmer y Mueller: *Multinational Corporations in Brazil and Mexico*. Agosto 1975. Citado por Eduardo Jacobs y Jesús Martínez en "El Sector Industrial Mexicano". Seminario México-España. Barcelona 5/10 junio de 1978.

(11) Eduardo Jacobs y Jesús Martínez: *Op. Cit.* pag. 5

es tan importante que controla casi dos terceras partes de la producción (12).

—La poca producción de bienes de capital en territorio mexicano está controlada en un 70% por las filiales de las empresas transnacionales (13).

—El aparato industrial mexicano ha recibido un incremento de participación extranjera que alcanzó una tasa de 17.4% anual contra un 11% de las empresas nacionales privadas en el período 1962-1970 (14).

III.— EL SECTOR EXTERNO Y LAS TRANSNACIONALES

El sector externo mexicano ha recibido recientemente el impacto de la devaluación monetaria. Las condiciones de la demanda y de la oferta de los bienes importados y de los exportados unidas a la devaluación trajeron como consecuencia aumentos en los precios. Los insumos importados, por ejemplo, sufren un aumento en los precios puesto que el empresario que los compra obtiene sus recursos en pesos y, en virtud de la devaluación, necesita ahora más pesos para comprar un dólar, moneda en la cual se le han fijado los precios internacionales. Se produce un proceso de incremento de precios a nivel nacional, ya que los productores aumentan sus precios para compensar la pérdida ocasionada en el pago de sus importaciones y, por otro lado, se producen aumentos en los salarios que también tienen por objeto compensar el incremento en el precio de los bienes y servicios. Este proceso inflacionario se complementa con la existencia de una fuerte deuda externa que se ve duplicada por el nuevo tipo de cambio.

Las exportaciones se incrementan muy poco, a raíz de la devaluación, a pesar de los precios bajos, porque la mayor parte de las exportaciones mexicanas provienen de la agricultura y la producción de esos bienes no puede ser aumentada a capricho pues está sujeta a condiciones físicas que no pueden modificarse, por eso se dice que su oferta es inelástica; a esto se agrega que debe ser atendida la demanda interna.

En el período inmediatamente posterior a la devaluación se produjo una mejoría en la balanza comercial ya que disminuyeron las importaciones, tanto de parte del sector público como del privado, y aumentaron las exportaciones del petróleo y sus derivados. Es de hacer notar que estos hechos no fueron consecuen-

(12) Eduardo Jacobs y Jesús Martínez Op. Cit. pag. 5

(13) Eduardo Jacobs y Jesús Martínez: Op. cit. pag. 6

(14) Eduardo Jacobs y Jesús Martínez: Op. cit. pag. 10.

cia directa de la devaluación sino de la recesión económica que se produjo y de las exportaciones petroleras (15).

El papel que las transnacionales juegan en este proceso está determinado por su dependencia de las importaciones; en este sentido, al presentarse el fenómeno de la devaluación, las transnacionales participan activamente en el proceso inflacionario al aumentar los precios de sus productos buscando compensar los nuevos costos, garantizando así el mantenimiento de los beneficios. Con relación a las exportaciones ya se han señalado cómo las empresas transnacionales no están interesadas en exportar sus productos, por razones que no son solamente imputables a ellas ya que la protección a que está sometido el mercado interno mexicano les asegura grandes ganancias sin necesidad de lanzarse a competir en mercados internacionales.

Parece ser que los mayores beneficios debidos a las exportaciones los obtendrá México. próximamente, gracias a la explotación de sus yacimientos petroleros y resulta satisfactorio comprobar que esta es una industria manejada y controlada directamente por el Estado Mexicano sin que en ella tengan ninguna injerencia capitales extranjeros; esto hace pensar en que, por lo menos en esta rama, el desarrollo económico de México se verá libre de las transnacionales. Ojalá que la necesidad de tecnología y la imprescindible importación de bienes de capital para la industria petrolera no sean la puerta por la cual se introduzcan influencias y presiones extranjeras que mediaticen el soberano control de México sobre esa industria. El Instituto Mexicano del Petróleo y PEMEX deben preocuparse por incrementar los estudios científicos destinados a la creación de tecnología y deben auspiciar la fabricación en territorio mexicano de los bienes de capital necesarios para garantizar el funcionamiento de la industria petrolera; con ello se evitarían los peligros descritos eliminándose la dependencia externa.

Tomando en consideración que las empresas transnacionales son mayores que las nacionales, que emplean técnicas más complejas cuya aplicación requiere de la importación de bienes de capital es fácil concluir la participación preponderante que las transnacionales tienen en materia de importaciones. Observando los datos sobre los principales bienes de importación en 1976, publicados por el Banco de México en Indicadores Económicos y reproducidos por Catarina Rock de Sacristán en su trabajo para el seminario México-España del sector externo de México, puede verse que los renglones más importantes son:

(15) Catarina Roch de Sacristán: "El Sector Externo de México". Estrategias Económicas en América Latina. Seminario México-España. Barcelona 5/10 junio de 1978.

Máquinas y aparatos, 2.114.8 millones de dólares.

Químicos, 772.9 millones de dólares.

Transportes (automóviles, refacciones, material de ensamble, elementos para vías férreas). 772.1 millones de dólares

Siderurgia, 392.9 millones de dólares.

Herramientas e instrumentos, 215.6 millones de dólares.

Estos productos constituyen el 70,8% de la totalidad de bienes importados.

Si, como ha sido señalado, las empresas transnacionales se mueven en sectores comerciales e industriales que requieren la importación de máquinas y aparatos, que utilizan herramientas e instrumentos no producidos en el país y que ellas pueden procurarse en virtud de su relación con los mercados externos y muchas veces las reciben de su casa matriz, y si en el sector automotriz es preponderante su participación, así como en la industria farmacéutica y de cosméticos donde los insumos químicos son indispensables; puede, entonces, inferirse que las empresas transnacionales son las principales importadoras y su contribución al déficit de la balanza comercial es muy relevante y decisiva. Por otro lado, si recordamos que la mayor parte de las transnacionales son filiales de empresas norteamericanas y constatamos que, del total de las importaciones, el 62.4% en el año de 1976, provinieron de los Estados Unidos, es fácil relacionar ambos elementos y demostrar claramente quienes son los principales beneficiados a través de la importación de bienes destinados a la satisfacción de demanda en las relaciones económicas mexicanas; además, se puede determinar quienes pueden en un momento manipular estas operaciones y provocar desajustes en la economía mexicana (16). En este sentido, no hay que olvidar lo que de manera precisa señalan F. Fajnzylber y Martínez Tarragó: "Un aspecto relevante de las importaciones efectuadas por las empresas transnacionales proviene del hecho de que parte de ese flujo de bienes tiene un carácter de comercio intrafirma. Es esta parte del comercio la que puede generar las mayores distorsiones no sólo porque el origen no sea eventualmente el más adecuado desde el punto de vista del precio de las importaciones, sino porque permite, a través de las prácticas de sobrefacturación, transferir recursos que de haberse desplazado por los canales correspondientes, habrían elevado los ingresos tributarios del país receptor "(17). Estos autores agregan seguidamente un dato muy interesante que sirve para demostrar los

(16) Datos del Banco de Comercio Exterior y del Banco de México Reproducidos por Catarina Rock de Sacristán en la obra citada.

(17) Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: Op. pág 295.

subterfugios y componendas a que se presta la situación descrita; se trata de un estudio efectuado en los Estados Unidos mediante el cual se demostró que el 88,9% de las importaciones llevadas a cabo por filiales manufactureras de empresas norteamericanas provienen de la casa matriz (18).

Para tener una visión más completa debe señalarse la remesa de utilidades a los países de origen de las empresas con inversión extranjera; para el año de 1977 a una inversión extranjera directa de 197.5 correspondió una cantidad en dividendos, intereses y otros pagos de 700.6 lo cual significa una diferencia negativa de 503.1 millones de dólares; es fácil advertir que tal hecho repercute en un proceso de desnacionalización de la economía dado el peso y la importancia que las transnacionales tienen en México.

En materia de exportaciones las características de la economía mexicana no se prestan para que las empresas, sean del sector privado nacional o sean del sector extranjero, se preocupen por incrementar su participación en ellas. Ya hemos señalado que las exportaciones son circunstanciales y lo que a las empresas les interesa mayormente es satisfacer un mercado interno cautivo, protegido, que asegura abundantes ganancias.

Sin embargo, también en lo relativo a exportaciones las empresas transnacionales son dominantes con respecto a las nacionales; esto se debe a que por su tamaño, por sus relaciones en el exterior, por su mayor capacidad productiva y otros elementos, las empresas transnacionales se hallan en mejores condiciones de atender eventuales demandas de productos mexicanos de parte de mercados del exterior. La política de fomento a las exportaciones no ha influido mucho para que las empresas incrementen el comercio de su producción en mercados internacionales; en materia de fabricación de automotores es de hacer notar que existen disposiciones que aumentan la cuota de participación en el mercado interno de aquellas empresas que acrecienten sus exportaciones. Como dato curioso es de señalar que algunas de las empresas automotrices han preferido comprar productos que no tienen ninguna relación con su propia industria para enviarlos al exterior, logrando así aumentar su cuota de participación en el mercado interno, antes que tratar de penetrar mercados externos con bienes de su fabricación. Es conocida la exportación de miel de abejas realizada por una empresa automotriz (Volswagen) (19) y parece ser que alguna empresa transnacional está participando directa-

(18) Leonard Lupo: "World Wide Sales by U.S. Multinational Companies", survey of Current Business, enero de 1973. Citado por F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: Op. Cit. pág. 297.

(19) Eduardo Jacobs y Jesús Martínez: Op. cit. Pág. 16.

mente en las operaciones relacionadas con la exportación de chamarras y sweters de Chiconcuac, sin que dicha empresa tenga nada que ver normalmente con negocios relacionados con la industria textil. Con prácticas de este tipo se pretende cubrir una cuota de exportación y de paso se tergiversan disposiciones de política económica. En todo caso la diferencia entre las exportaciones llevadas a cabo por las empresas transnacionales y las realizadas por empresas nacionales no es muy grande y tiene poca relevancia.

El sector externo atraviesa por una crisis cuya causa principal tiene que ver con el comportamiento de las empresas transnacionales cuyas principales características acaban de ser brevemente descritas; no obstante, actualmente parece que la situación podrá remediarse con la expansión de las exportaciones de hidrocarburos a la cual ya se ha hecho referencia.

La incidencia de las empresas transnacionales en la dinámica del sector externo es de tal gravedad que debe procurarse un cambio radical en la situación presentada. No es fácil controlar a las transnacionales ni obligarlas a cumplir con determinados requisitos pero sí debe intentarse disminuir su participación en las importaciones, a través de la implementación de políticas tendientes a incrementar la producción en territorio nacional de bienes de capital; debe, también, aumentarse el porcentaje de componentes de fabricación nacional en la elaboración de productos tales como maquinarias pesadas, vehículos de transporte, aparatos electrodomésticos, etc. No debe permitirse, por otra parte, que las empresas transnacionales cubran cuotas de exportación con la comercialización de bienes en cuyo proceso productivo no han intervenido.

En relación con el efecto de la actuación de las transnacionales sobre la balanza de pagos debe señalarse que es muy importante el flujo de capitales hacia el exterior que genera una situación en la cual, al consolidarse la empresa, ya los beneficios adquiridos en el país y los préstamos internos son suficientes para financiar el funcionamiento y la expansión. Por otro lado, la adquisición de empresas nacionales ya en funcionamiento con recursos generados internamente, por parte de las transnacionales, incrementa las salidas de recursos que no han tenido la contrapartida que habría representado el que se hubiese introducido una cantidad de dinero del exterior para hacer la operación descrita.

En un cuadro comparativo de la balanza de pagos de México de 1970 a 1977, elaborado por el Banco de México y reproducido por Catarina Rock de Sacristán en su, ya varias veces citado, trabajo sobre el Sector externo de México, puede observarse como las sumas correspondientes a dividendos, intereses y otros pagos de empresas con inversión extranjera, se han ido incrementando en los últimos años, pasando de 357.5 millones de dólares

en 1970 a 700.6 en 1977. Es de hacer notar que la suma del 77 representa un decremento con relación a la del 76 que fue de 781.6 millones de dólares.

Con respecto a la transferencia de tecnología las filiales de las empresas transnacionales poseen un control sobre las técnicas empleadas que les permiten funcionar en condiciones ventajosas con respecto a las nacionales y también el realizar contratos de utilización de tecnología con la casa matriz, lo cual se convierte en un mecanismo más para provocar salida de recursos del país. "La mayor parte de los pagos que efectúa México por tecnología se originan en el sector industrial, en el cual los usuarios principales son las filiales de empresas transnacionales. La mayor parte de los pagos corresponden a la tecnología que éstas adquieren en sus respectivas matrices"(20). Se señala que el 86% de los pagos por tecnología se originan en el sector industrial y el 80% de los pagos provenientes del sector industrial corresponden a empresas transnacionales.

Las circunstancias que se han mencionado reiteradamente como predominantes en las diferentes ramas industriales y la fuerte participación de filiales de empresas de origen norteamericano, hacen que sean los Estados Unidos quienes reciban los mayores aportes de los pagos correspondientes a transferencia tecnológica y es de la industria norteamericana de donde procede el porcentaje más elevado de los bienes de capital que entran anualmente a México para ser utilizados en la fabricación de otros productos.

IV.— CONTROL LEGAL SOBRE LA ACTUACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES.

La Constitución Mexicana prohíbe la participación extranjera en algunas ramas de la economía (comunicaciones, petróleo, electricidad de servicios públicos, etc.); por otro lado, existen leyes específicas que reservan a los mexicanos actividades tales como las de radio y televisión y otras que regulan ramas como la minería, las instituciones de crédito, seguros y fianzas, etc. En todas ellas se hace mención al capital extranjero y a las personas de origen extranjero y se limita su participación en las actividades de que se trate. Para complementar todas estas disposiciones legales se dictó una Ley que tiene como objeto preciso la regulación general de la inversión foránea en la economía mexicana. El nombre que se le dió a esta ley da a entender que su primer objetivo es la promoción de la inversión mexicana y ello pretende hacerse dando seguridad al empresario mexicano de que no estará en condiciones de desigualdad con el empresario extranjero, delimitando claramente las condiciones y los sectores en que la inversión extranjera es permiti-

(20 F. Fajnzylber y T. Martínez: Op. cit. pág. 363.

da. También se pretendió orientar la inversión extranjera hacia el incremento de las exportaciones ya que el crecimiento económico anterior estaba encauzado hacia la sustitución de importaciones en el abastecimiento del mercado interno.

La “Ley para promover la inversión mexicana y regular la Inversión Extranjera” apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973 y entró en vigencia el día 9 de mayo del mismo año. En sus primeros artículos se reiteran las disposiciones que se acaban de mencionar contenidas en la Constitución y en leyes especiales que reservan de manera exclusiva al Estado las actividades petroleras, petroquímica básica, minerales reactivos y energía nuclear, minería, electricidad y otras; y limitan a la exclusiva actividad de los mexicanos la radio y la televisión, el transporte, la distribución de gas y la explotación forestal.

En lo que concierne a lo que debe ser considerado como Inversión Extranjera, el artículo 2º dice textualmente:

“Para los efectos de esta Ley, se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I.- Personas Morales Extranjeras;
- II.- Personas Físicas Extranjeras;
- III.- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y
- IV.- Empresas Mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las cuales los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Se sujeta a las disposiciones de esta Ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere”.

En primer lugar se hace referencia a “Personas morales extranjeras” con lo cual se utiliza una expresión amplia que va más allá de la determinación de sociedades extranjeras. Jorge Barrera Graf señala al respecto que “ni todas las sociedades constituidas en el extranjero tienen personalidad jurídica, ni todos los entes a los que se atribuye ésta, son sociedades” (21). En efecto, en muchas legislaciones algunas sociedades de naturaleza civil y las de carácter personal carecen de personalidad jurídica y no se reconoce la existencia de las llamadas sociedades diferentes a las sociedades que poseen personalidad y a las cuales el Derecho Mexicano no se las reconoce.

(21) Jorge Barrera Graf: INVERSIONES EXTRANJERAS. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975. Pág. 23.

En segundo lugar la norma nos habla de las “personas físicas extranjeras”, utilizando, de nuevo, una expresión cuya amplitud no debe dejar lugar a dudas. Sin embargo, en una norma posterior, el legislador creyó conveniente considerar como inversión mexicana a las efectuadas por extranjeros residentes en el país con calidad de imigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior (artículo 6). En la última parte del artículo 5^o también hay una alusión a las personas físicas extranjeras al establecerse que “la participación de la inversión extranjera en los órganos de Administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital”. El artículo 7^o en su último párrafo, impone a las personas físicas extranjeras la obtención previa de un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración de un convenio especial, en los casos en que quieran adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Al hablar de “unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica” el legislador pretende incluir a cualquier entidad del exterior que no quede englobada dentro de los términos anteriormente señalados. En relación con estos entes Barrera Graf llama la atención sobre una falla de la Ley en el sentido de que no los obliga a cumplir con un requisito esencial como lo es el contenido en el artículo 23 mediante el cual se crea el “Registro Nacional de Inversiones Extranjeras”. En efecto, al enumerar dicho artículo las personas e instituciones que deben ser inscritas en el Registro no menciona a las “unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica”. El artículo 8^o también omite mencionarlas cuando exige autorización de la Secretaría correspondiente según la rama de actividad de que se trate “a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2^o cuando adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijados de una empresa (22).

El artículo que comentamos hace referencia, por último, a las “empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero, o en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar su manejo”. Aquí la expresión “empresa” puede llevar a confusión por cuanto no está claramente establecido si por ello deben entenderse determinadas figuras jurídicas o si se trata de negociaciones o actividades. La propia Ley, en sus artículos 23 y 27 utiliza el término “sociedades” para referirse a las entidades mexicanas en las cuales tengan participación personas extranjeras. Esta situación puede obedecer a una práctica errónea, que se ha hecho frecuente a nivel jurídico, de considerar

“empresa” y “sociedad” como términos no solamente semejantes sino hasta sinónimos, con lo cual se llega al absurdo de confundir la actividad que se realiza con la persona que la lleva a cabo ya que, como bien lo señala Joaquín Garrigues “una cosa es ser empresa y otra cosa es tener por objeto la realización de una empresa” (23). La empresa es el objeto de la sociedad, la sociedad es la propietaria de la empresa. De aquí se desprende que a una empresa no corresponde necesariamente una sociedad puesto que la empresa puede ser llevada a cabo por personas físicas o por entidades que no tengan el carácter de sociedades. En este caso, para los efectos de la aplicación de la ley, hay que concluir que también estas personas físicas o entidades caen dentro de su ámbito de competencia, puesto que su objeto es regular la inversión extranjera en su sentido más amplio y no está limitada a determinadas formas jurídicas. La última parte del supuesto que ahora analizamos se refiere a la facultad de los extranjeros para determinar el manejo de empresas mexicanas y en este sentido hay que señalar que dicho manejo no sólo puede presentarse en virtud de la posesión de una parte importante del capital social sino que puede materializarse a través de la obtención de cargos importantes dentro de la Administración. Debe advertirse que la ley utiliza la expresión “cualquier título” para referirse a la facultad de dirección sobre la empresa con la cual no se limita a los dos casos mencionados (control del capital, administración) sino que va más allá y hace caer bajo el supuesto situaciones circunstanciales de cualquier índole cuyo efecto sea la posibilidad permanente o momentánea de manejar la empresa.

Con respecto al monto de la Inversión Extranjera la Ley establece de manera general un límite máximo de 49% del capital de las empresas. Por otra parte, se establecen porcentajes menores que varían de acuerdo a la actividad de que se trate: En las sociedades destinadas a la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales “la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales”. En materia de producción de bienes secundarios de la industria petroquímica se establece un máximo de 40%. En la fabricación de componentes de vehículos automotores también un máximo de 40%

La Ley que someramente comentamos diseña un conjunto de sanciones para los casos en los cuales se comentan infracciones a sus normas. El artículo 8º, en su última parte, establece la nulidad, si no se obtiene autorización previa, de aquellos actos mediante

(23) Joaquín Garrigues: HACIA UN NUEVO DERECHO MERCANTIL, Editorial Tecnos, Madrid 1971. Págs 301, 302.

los cuales las personas físicas y morales extranjeras adquieren más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. También serán nulos los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa, si con anterioridad no se ha recibido la autorización de parte de la Secretaría cuyas atribuciones le dan competencia en la rama económica de que se trate.

Para facilitar el control sobre las inversiones extranjeras el artículo 25 específicamente señala que “los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos en los siguientes casos: I.— En la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; II.— Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 2 de esta Ley”. Seguidamente, se prohíbe a los extranjeros la adquisición de acciones al portador sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, aquellas deberán convertirse en nominativas.

Del artículo 27 al 31 se establecen una serie de sanciones de carácter civil unas, de carácter penal otras y de carácter administrativo las últimas. El Artículo 27 prohíbe el pago de dividendos a aquellas sociedades que no se inscriban en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras estando obligadas a inscribirse. En la última parte de este artículo se establece la posibilidad de la inscripción de oficio y la facultad de solicitarla que tiene cualquiera de los socios. El artículo 28, de manera general, declara nulos todos los actos que se lleven a cabo en contravención a las disposiciones de la Ley y aquellos que debiendo ser inscritos en el Registro no se inscriban. Además se establece una multa, por el importe de la operación, para los actos violatorios y, en caso de no ser cuantificables, la multa tendrá un límite máximo de cien mil pesos.

El artículo 29 consagra la responsabilidad solidaria de Administradores, Directores, Gerentes Generales, Comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas en lo que concierne a la observancia de las obligaciones que les impone la Ley. Los infractores se harán acreedores a una multa hasta de cien mil pesos.

En el artículo 30 se obliga a los notarios y corredores a insertar en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deban expedirse en los términos de la Ley. En caso de no cumplir con lo indicado perderán la patente respectiva. Los funcionarios de los Registros Públicos no deberán inscribir los documentos mencionados cuando no conste en ellos la autorización correspondiente. El incumplimiento a esta disposición dará lugar a la pérdida del cargo.

Por último, el artículo 31 sanciona con pena de prisión hasta de 9 años y multa hasta de cincuenta mil pesos “a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso”.

La “Ley para promover la inversión mexicana y regular la Inversión extranjera” crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que está integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Patrimonio, Comercio, Trabajo y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las atribuciones de la Comisión, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley son:

I.— Resolver, en los términos del artículo 5 de esta Ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.

II.— Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares, que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial.

III.— Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos.

IV.— Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

V.— Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores

VI.— Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

VII.— Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.

VIII.— Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras; y

IX.— Las demás que le otorgue esta Ley”.

El artículo 13 enumera una serie de criterios que deberán ser tomados en consideración por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para determinar la conveniencia de autorizar la inversión y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrá. En interés del presente análisis es necesario destacar que entre dichos criterios figura de manera especial la necesidad de tomar en cuenta, al autorizar la inversión foránea, los efectos positivos que ella pueda tener sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones. También se recomienda el velar porque la inversión aceptada traiga consigo un aporte tecnológico y contribuya a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país (incisos III y XII del artículo 13).

Desde el punto de vista de su organización y funcionamiento la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debe sesionar por lo menos una vez al mes; sus reuniones son presididas, de manera rotativa, por los titulares de las Secretarías mencionadas y posee un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo, expresamente señaladas en la Ley, lo hacen el responsable permanente del funcionamiento de la Comisión: La representa, ejecuta sus resoluciones, fija las normas de organización, administración y funcionamiento interno, formula el proyecto de presupuesto anual y nombra el personal técnico y administrativo. Por otra parte, el artículo 15 dispone que las solicitudes para obtener las autorizaciones a que se refiere la Ley deben ser tramitadas por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión de inversiones extranjeras. En la práctica la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras obtiene el apoyo técnico y administrativo necesario de la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. El titular de dicha Dirección ha sido nombrado por el Presidente de la República Secretario Ejecutivo de la Comisión y en la dependencia a su cargo se procesan las autorizaciones, se lleva el Registro de inversiones y, en general, se implementan todos los mecanismos que la ley ha previsto. Es de destacarse que los resultados de las investigaciones, estudios y análisis que en la Dirección se llevan a cabo no son de obligatorio cumplimiento por parte de la Comisión, ellos no son más que recomendaciones avaladas por la preparación y por la experiencia de los analistas y la Comisión conserva la más amplia discrecionalidad para aceptarlas o tomar una decisión en otros sentido.

La preocupación de establecer una regulación a la inversión extranjera directa se ha manifestado en los últimos años a lo largo de toda América Latina; en este sentido, pueden citarse el Acuerdo de Cartagena, con su régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, suscrito por los países miembros del llamado Pacto Andino y la Ley de Inversiones Extranjeras de Argentina del 30 de julio de 1971; también en Brasil, Ecuador, Perú y otros países existen disposiciones similares (24).

El régimen de control establecido por el Pacto Andino somete a autorización previa los préstamos internacionales suscritos por empresas extranjeras, con ello se busca conocer las condiciones del préstamo y evitar fugas de capital encubiertas por pago de intereses sobrevalorados; esto puede ocurrir cuando la operación crediticia se realiza entre la casa matriz y sus filiales. También ha sido objeto de regulación, en algunas legislaciones, lo concerniente al pago de dividendos, regalías y repatriación de capitales, con la intención de evitar que se produzca una descapitalización al transferirse la suma invertida originalmente, aumentada de manera significativa por efecto de las operaciones. En este sentido, la legislación brasileña permite que pueda prohibirse la exportación de capitales cuando así lo aconsejan dificultades en la balanza de pagos (25).

En cuanto a la transferencia de utilidades el Acuerdo de Cartagena limita dicha transferencia al exterior en un 14% anual del total de la inversión efectuada. La legislación brasileña no admite el pago de regalías cuando la transferencia de tecnología se hace de la casa matriz a sus filiales o en transacciones entre filiales. México regula lo relativo a transferencia de tecnología en la "Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el explotación de patentes y marcas", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1972 y que entró en vigencia el 29 de enero de 1973.

Leyes como esta obedecen el interés del país en controlar de alguna manera la salida de recursos por concepto de pago de regalías por el uso de técnicas, utilización de patentes y marcas comerciales. Se establece la obligatoriedad del registro de las operaciones que tienen por objeto la concesión del uso de marcas y patentes, el suministro de conocimientos técnicos y otras maneras de aportar asistencia de esa naturaleza. La falta del registro respectivo produce nulidad de los contratos suscritos y su validez no puede ser invocada ante las autoridades judiciales del país. La

(24) Bernardo Sepúlveda: *La Estrategia de las Corporaciones transnacionales y el sistema jurídico de los Estados: La experiencia Latinoamericana*. México 1974. Fotocopia CIDE, pág. 64.

(25) Bernardo Sepúlveda: *Op. Cit.* pág. 84.

Secretaría de Industria y Comercio (existente para el momento de la promulgación de la Ley) era la encargada de llevar el registro, actualmente la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se encarga de ello; en este sentido, dicha Secretaría tiene facultades para no registrar aquellos convenios de transferencia de tecnología, uso de marcas y patentes, que contengan cláusulas que, a su juicio, sean inconvenientes para el buen funcionamiento de la economía del país; los principales criterios a aplicar para negar el registro son: que se trate de transferencia de tecnología que se encuentre libremente en el país, que el precio sea desorbitado en relación a la tecnología aportada, que se impongan restricciones a la investigación científica o al desarrollo tecnológico, que se prohíba o restrinja la exportación o se limite de alguna manera la producción. En otras legislaciones latinoamericanas las disposiciones en esta materia son similares a las existentes en México, con la interesante variante ya señalada de que en Brasil se prohíbe expresamente el pago de regalías por concepto de uso tecnológico cuando el contrato se pretende realizar entre casa matriz y filial o entre varias filiales.

V.— CONCLUSIONES

Existe una tendencia a considerar que la Inversión Extranjera Directa, que se materializa en la constitución de Empresas Transnacionales, es beneficiosa para el país que se encuentra en vías de desarrollo y contribuye grandemente a solucionar sus problemas económicos. Sin entrar a considerar si esta afirmación es cierta en lo relativo a las relaciones de producción internas, a la disminución o incremento del desempleo y a otros factores relacionados con el buen funcionamiento de la Economía, al observar, específicamente, el efecto de las transnacionales en el Sector Externo es necesario llegar a la conclusión de que no ha sido todo lo positivo que pudo haberse pensado.

Los rasgos característicos de las empresas transnacionales, a los cuales ya hemos hecho referencia en repetidas oportunidades, han determinado una posición privilegiada en lo que concierne a producción y control del mercado en las ramas en las cuales intervienen. En el sector externo, hemos visto, su porcentaje de participación en las importaciones es mayor que el de las empresas nacionales, y sus exportaciones, por el contrario, son apenas un poco superiores a las de éstas. En virtud de esta situación, las empresas transnacionales aparecen como factores determinantes de déficit en la balanza comercial por su contribución a las importaciones sin que exista compensación por el lado de las exportaciones.

Las empresas transnacionales han sido incapaces de penetrar en los mercados internacionales, en parte porque no les inte-

resa competir a ese nivel, además de que la casa matriz se divide los diversos mercados nacionales en varias filiales y, en parte, porque aprovechan las medidas tomadas por el Estado en la política de sustitución de importaciones que les garantizan un mercado cautivo, bajos impuestos, eliminación de aranceles en la importación de bienes de capital, financiamiento seguro y materia prima barata.

En relación con las importaciones la dependencia económica de los bienes provenientes del exterior no ha sido eliminada y, gracias a la actuación de las transnacionales, ella se ha acentuado, corriéndose el riesgo de que si se llegaran a suspender algunas importaciones se produciría una paralización en las relaciones Económicas y se presentaría un grave estado de crisis.

La situación es tal que pone en duda las bondades de la política de sustitución de importaciones cuando en su aplicación se permite el libre funcionamiento de las empresas transnacionales. Podría pensarse que hubiera sido mejor continuar con la aplicación del viejo modelo primario exportador reformándolo un poco con el fomento al desarrollo de industrias simples con el empleo de capital nacional y técnicas elaboradas en el país. Esta situación hubiera permitido obtener ingresos debido a las continuas exportaciones que habrían sido contrapartida efectiva de la importación de aquellos bienes en cuyo proceso productivo se empleen técnicas más modernas (26). Por supuesto que esta afirmación no pasa de ser mera suposición ya que no sería recomendable regresar a etapas ya superadas, simplemente porque la sustitución de importaciones no dio los frutos esperados. Se trata ahora de poner remedio a la situación controlando seriamente la Inversión Extranjera Directa, logrando implementar mecanismos que conduzcan a la producción interna de bienes de capital. Deben tomarse, además, todas las medidas que sean indispensables para incentivar el desarrollo de las exportaciones. Esta es una rama que debe ser considerada como de carácter prioritario y, en este sentido, hacer estudios exhaustivos que permitan obtener una visión exacta de como ella se desenvuelve y de los diferentes factores que intervienen en su constitución. Debe por ejemplo, tratar de modificarse el carácter inelástico de la oferta de bienes de exportación, a través de medidas que aumenten la participación de bienes que no provengan directamente de la explotación agrícola. En lo relativo a la participación de las empresas extranjeras en el sector exportador es de hacer notar que las medidas previstas por la "Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera" están bastante limitadas en sus consecuencias prácticas en virtud de que este cuerpo normativo no tiene efectos retroactivos. En efecto si las empresas transnacionales que operaban en territorio mexicano con anterioridad a mayo

(26) F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó: Op. Ci. pág 312.

de 1973 mostraban poca capacidad exportadora, no era de esperarse que tomaran medidas en relación a variar su actitud ya que, en definitiva, nada las obligaban a hacerlo.

Por último, no debe olvidarse la trascendental importancia que tiene para los países en vías de desarrollo el que se den las facilidades requeridas para que se profundice la investigación científica y se consolide una industria productora de tecnología; al menos de una tecnología de bajos o medianos niveles de complicación.

BIBLIOGRAFIA

- Barrera Graf, Jorge: INVERSIONES EXTRANJERAS. Régimen Jurídico. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- Bloch-Lainé et F. Perroux: L'ENTREPRISE ET L'ECONOMIE DU XX. SIECLE. Tome I. Presses Universitaires de France. Paris, 1976.
- Dunning, John K.: LA EMPRESA MULTINACIONAL. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- Fajnzylber, Fernando y Martínez Tarragó, Trinidad: LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- Garrigues, Joaquín: HACIA UN NUEVO DERECHO MERCANTIL. Editorial Tecnos. Madrid, 1971.
- Jacobs, Eduardo y Martínez, Jesús: EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO. Seminario México-España. Barcelona 5/10 Junio 1978.
- Rock de Sacristán, Catarina: EL SECTOR EXTERNO DE MEXICO. Seminario México-España. Barcelona 5/10 Junio 1978.
- Sepúlveda, Bernardo: LA ESTRATEGIA DE LAS CORPORACIONES TRANSNACIONALES y EL SISTEMA JURIDICO DE LOS ESTADOS: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA. México, 1974.
- SUNKEL, OSVALDO y PAZ, PEDRO: EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO y LA TEORIA DEL DESARROLLO. Siglo XXI editores. México, 1975.

PANORAMA DEL DERECHO TRIBUTARIO EN AMERICA LATINA

Los Problemas de su Enseñanza en las Facultades de Derecho

Héctor Villegas

Profesor titular de "Finanzas y Derecho Tributario" de la Facultad de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

1.— NOCION PRELIMINAR

Un análisis del panorama actual del Derecho Tributario, tal como el que nos proponemos efectuar, no puede comenzar sin poner de relieve su creciente importancia en el mundo moderno, lo cual es fácilmente perceptible no bien se atisban sus objetivos.

Los estudios jurídicos de la tributación encuentran su más profunda razón de ser en cuanto permitan llegar a los principios aplicables en las relaciones entre Estado y particulares que armonicen la necesidad de eficacia funcional de los órganos fiscales con las garantías individuales de los contribuyentes. Este equilibrio entre individuo y Estado no es en realidad motivo exclusivo de búsqueda del derecho tributario sino que se observa en todo el ámbito del derecho público.

La enorme importancia del tributo en los Estados modernos deriva de que consiste en la única alternativa posible para los regímenes político-sociales que admiten la propiedad privada. Cuando los integrantes de una comunidad crean al Estado como forma de convivencia cohesionada y le asignan la función de satisfacer las necesidades colectivas, tienen frente a si dos alternativas: o todo es propiedad del ente directivo que recibe los aportes de sus integrantes y les retribuye satisfaciendo sus requerimientos, o los dueños de los bienes son los individuos, en cuyo caso el ente directivo carece de medios para satisfacer necesidades. La solución transaccional que deben adoptar países no adictos al totalitarismo, es la de investir al ente directivo de la potestad de recabar coactiva-

mente cuotas de riqueza de los particulares en la medida de sus aptitudes económicas.

Dotado el Estado de la facultad de compeler a los individuos a que le entreguen parte de sus rentas o patrimonios, emerge la necesidad de que tan formidable poder sea ejercitado con la mayor eficiencia posible pero sin transformarse en arbitrariedad. Existen innegables dificultades para lograr el equilibrio: es decir, para que por un lado la función recaudatoria se desenvuelva con la eficacia requerida para proveer de recursos en la forma más rápida, simple y menos onerosa posible, pero que en el ejercicio de esa función no se avance en desmedro de los derechos individuales.

En tal sentido, la protección de los derechos individuales contra el ejercicio irregular o abusivo de la autoridad tributaria, pasa a ser la más trascendente finalidad del Derecho Tributario porque —en definitiva— se trata de proteger la libertad humana, o sea justamente el fundamento básico para elegir el sistema político que hizo imprescindible el tributo.

2.— LOGROS DEL DERECHO TRIBUTARIO EN CUANTO A SU ARMONIZACION EN AMERICA LATINA.

Los principales éxitos del Derecho Tributario desde el punto de vista analizado, han sido obtenidos en el plano doctrinal y en el plano legislativo. Trataremos de sintetizarlos en las líneas que siguen.

2.1. Ambito doctrinal.

Lo hecho en este aspecto es encomiable y quizás sean pocos los símiles en otros campos de la ciencia jurídica, al menos en América Latina.

2.1.1. Por de pronto y a través de las ocho Jornadas Latinoamericanas desarrolladas a lo largo de 21 años (de 1956 a 1977), las que agruparon a los más destacados especialistas en la disciplina, se elaboró una sólida doctrina que legítimamente podría recibir el nombre de “Latinoamericana”. Partió de la base de la autonomía del Derecho Tributario y destacó sus más resaltantes peculiaridades así como debatió cuestiones de la más diversa índole y dió valiosas recomendaciones sobre las mismas.

Tales Jornadas fueron: 1º : Montevideo (Uruguay), 1956. 2º : México (Capital), 1958. 3º : San Pablo (Brasil), 1962. 4º : Buenos Aires (Argentina), 1964. 5º : Santiago (Chile), 1967. 6º : Punta del Este (Uruguay), 1970. 7º : Caracas (Venezuela), 1975. 8º : Lima (Perú), 1977.

Los tópicos tratados fueron: a) Autonomía del derecho tributario y sus consecuencias en los planos legislativo, docente y

jurídico en general (1º Jornadas). b) El problema de la codificación del derecho tributario (2º y 6º Jornadas). c) La interpretación de la ley tributaria (2º Jornadas). d) Conflictos internos de competencia en materia tributaria en los países federales (3º Jornadas). e) Autonomía de los gobiernos locales y coordinación de los mismos con los gobiernos nacionales en materia tributaria (1º Jornadas). f) Principios jurídicos aplicables a la represión y prevención de las infracciones tributarias (3º Jornadas). g) Alcances de la responsabilidad tributaria de los administradores de empresas (8º Jornadas). h) Principios jurídicos aplicables al proceso tributario y especialmente a su prueba (2º y 4º Jornadas). i) Problemas derivados de la doble imposición internacional y vinculaciones tributarias entre países desarrollados y en vías de desarrollo (1º, 3º, 4º, 6º y 7º Jornadas). j) Consideraciones de diverso tipo sobre tributos en particular, siendo analizados los impuestos a la renta, a las ventas, aduanero, inmobiliario, a la renta normal potencial de la tierra y al valor agregado (3º, 4º, 5º y 8º Jornadas). k) Problemas jurídicos derivados de la incidencia de la inflación en la tributación (5º Jornadas) 1) Problemas jurídicos que eran los incentivos tributarios al desarrollo económico (7º Jornadas).

Como puede observarse, se trata de un temario amplio y que no eludió los más acuciantes problemas tributarios de esta parte del continente.

2.1.2. Se destaca, por otra parte, la creación en el año 1958 y en las 2º Jornadas llevadas a cabo en México, del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario que agrupó a las organizaciones más representativas de la materia de prácticamente todos los países de América Latina y que ha desarrollado una profícua labor científica.

2.2. Ambito legislativo.

Es en el campo de la legislación positiva donde el Derecho Tributario ha obtenido sus más trascendentes resultados en lo atinente a hermanar jurídicamente a los pueblos de Latinoamérica.

En las ya mencionadas 1º Jornadas Latinoamericanas se puso de relieve que las normas jurídico-tributarias sustanciales, formales y procesales debían ser agrupadas sistemáticamente en cuerpos jurídicos orgánicos (tema 1, apart. 5) y en las 2º Jornadas se recomendó la elaboración de códigos tributarios en cada uno de los países latinoamericanos.

Esas sistematizaciones debían fijar los principios generales del Derecho Tributario agrupándose en ordenamientos únicos que ofrecieran caracteres de permanencia, certeza y claridad para asegurar la estabilidad y el conocimiento de las situaciones jurídicas

reglamentadas. Se consideró muy importante que tales criterios resultasen afines entre los distintos países (2º Jornadas, tema 3º).

Esta última recomendación tuvo en cuenta dos realidades inocultables. La primera, que la integración de los países de América Latina se torna día a día más vitalmente necesaria. La segunda, que para tal objetivo, es un paso de notable envergadura la aproximación de sus sistemas tributarios.

A su vez, y como primera etapa para cumplimentar ese propósito, se estimó necesario dar afinidad y coherencia a los principios jurídicos tributarios esenciales. A ese aspecto previo debería seguir la considerablemente más dificultosa compatibilización entre los primordiales tributos de los países integrantes.

De estas ideas nació el Modelo de Código Tributario para América Latina OEA/BID, al cual consideramos la más sólida base en que se ha sustentado una legislación latinoamericana que en líneas generales puede estimarse como armónica y concordante en todo aquello a lo que no se oponen las peculiaridades nacionales.

2.2.1. El Modelo de Código Tributario para América Latina OEA/BID.

Analizaremos con algún detenimiento el instrumento al que hemos dado tan decisiva trascendencia.

2.2.1.1. Génesis del Modelo.

El programa conjunto de Tributación de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) y del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) propició la formulación de un módulo o prototipo de legislación que pudiera ser utilizado como inspiración a los distintos países de América Latina. La tarea se encomendó y fue ejecutada por tres notables juristas: Ramón Valdés Costa (Uruguay), Rubens Gómez de Sousa (Brasil) y Carlos M. Giuliani Fonrouge (Argentina) quienes contaron con la valiosa colaboración de otros eminentes especialistas entre los que podemos mencionar a Carlos Mersán (Paraguay), José Andrés Octavio (Venezuela), Enrique Piedrabuena (Chile) y Enrique Vidal Cárdenas (Perú).

La labor finalizó el 17 de Abril de 1967, fecha ésta en la que la comisión elevó el texto del proyecto al Director Ejecutivo del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID (Ver su texto en "Reforma Tributaria para América Latina. II Modelo de Código Tributario preparado para el programa conjunto de tributación OEA/BID" "Unión Panamericana, Washington, 1968, 2º Edición).

Según puede leerse en su "Introducción" (pág. IV) "La importancia de lo tributario en el ejercicio adecuado de la acción

estatal, hace más aguda la necesidad de que las relaciones jurídicas que nacen de su poder de imposición queden claramente consagradas en normas que aseguren un trato equilibrado entre administradores y administrados. Y así, por sugerirlo tanto la realidad doctrinal y legislativa de algunos países, como por las recomendaciones emanadas de reuniones internacionales, el Programa Conjuntos de Tributación OEA/BID encontró propicio el momento para encarar, con proyección continental, la elaboración de un Modelo de Código Tributario para América Latina”.

2.2.1.2. Qué es el Modelo.

El instrumento creado se concreta a los principios generales de la tributación tanto en el orden sustancial, como en los aspectos administrativos, penales y procesales, con prescindencia de tratamiento de los tributos en particular. Consta de 196 artículos distribuidos en cinco títulos a saber: 1) Disposiciones preliminares, 2) Obligación tributaria, 3) Infracciones y sanciones, 4) Procedimientos administrativos, 5) Contencioso-tributario.

2.2.1.3. Objetivos que persiguió su elaboración.

Se partió de la premisa de que un paso indispensable para el perfeccionamiento del sistema legal y el mejoramiento de los mecanismos de administración tributaria, es contar con textos legales que constituyan un conjunto de disposiciones claras, precisas y coherentes. Se estimó, atinadamente, que el medio ideal para lograr lo precedente es la codificación.

El tema de la codificación en derecho tributario ha sido ampliamente controvertido— y lo es todavía en algunos círculos— habiéndose formulado una serie de objeciones al respecto (Véase el desarrollo de este tema en Sainz de Bujanda, “Hacienda y Derecho”, Madrid 1962, t.1.p.56) Villegas, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, 3º Edición, Bs. As. 1979, t.1, p. 152).

Lo cierto es que con la codificación emprendida, el derecho tributario siguió su evolución y quedó demostrado que eran infundados los augurios sobre los escollos que el proceso codificador podría oponer a su progreso y a su aptitud de captación de la realidad, siempre mutable. Obvio es destacarlo, el mismo e injustificado embate contra la codificación se produjo en otras ramas jurídicas.

Fué entonces el camino de la codificación el elegido para la armonización del derecho tributario en América Latina y en tal sentido —como bien dice Giuliani Fonrouge— basta señalar la existencia del Modelo como una muestra de la preocupación general sobre la necesidad de coordinar y unificar conceptos— y hasta vocablos —para facilitar la acción armónica de todos los pueblos”.

Y agrega el tratadista: “No se trata de un texto único de aplicación automática sino de principios que deben adaptarse a las características institucionales y tradicionales de cada país” (autor cit. “Derecho Financiero”, 3º Edición, Buenos Aires, 1976, pág. 47).

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Código Tributario de Venezuela, en cuya elaboración tuve el honor de colaborar, se señala que tal proyecto es un paso de avance en la uniformidad legislativa de los países latinoamericanos, que representa una importante contribución a su proceso de integración. Dice la Comisión redactora: “La similitud de instituciones jurídicas, de soluciones a los problemas tributarios y de terminología en este campo, constituyen un señalado progreso en el camino integracionista que las naciones de América Latina se han trazado (“Proyecto citado, Caracas, Venezuela, 1977, pág. 6 de la Exposición de Motivos).

2.2.1.4. Pautas a que se debió atender el Modelo.

Nada fácil resultó la tarea de la comisión redactora del M.C.T.A.L. OEA/BID, que para poder llevar a buen éxito la misma, debió ajustar su cometido a diversas pautas. Concedemos especial importancia a este punto ante la posibilidad de que el ejemplo pueda de alguna manera servir de inspiración para proyectos semejantes en otras ramas del Derecho.

Dichas pautas fueron:

a) Fórmulas elásticas. Su empleo se debió a disparidades en las estructuras estatales, tradiciones jurídicas y normas legales y constitucionales. Ante estas realidades fué propósito del Modelo no proponer soluciones rígidas susceptibles de destruir la unidad de los ordenamientos jurídicos nacionales que decidiesen adoptar los lineamientos del proyecto.

b) Adaptación a las características jurídicas propias de los países latinoamericanos. Se prescindió en mucha medida de soluciones probablemente más perfectas desde el punto de vista técnico, vigentes en otros países del resto del mundo más avanzados jurídicamente en la materia, pero cuyas fórmulas resultaron inadaptables a las realidades latinoamericanas.

c) Recurrencia preferente a las soluciones de la doctrina latinoamericana. Se tuvo especialmente en cuenta las conclusiones y recomendaciones votadas en las cuatro Jornadas latinoamericanas realizadas hasta el momento de redacción del Modelo, las que —como antes dijimos— fueron conformando una sustanciosa “doctrina latinoamericana”. También se recurrió en forma destacable a los proyectos Códigos Tributarios de Argentina, Brasil y Uruguay, en cuya preparación habían intervenido personalmente los tres miembros de la comisión redactora y que se inspiraron, a su vez,

en el pensamiento jurídico predominante de los países de esta parte del continente.

d) **Toma de posiciones doctrinales.** Se decidió fijar posiciones en los problemas teóricos más controvertidos por la doctrina. Se tomó partido por las posturas que se estimaron preferibles. Quizás ellas no fueron siempre las mejores, pero al menos tuvieron el no desdeñable mérito de servir de base de discusión para que los codificadores de los diversos países llegasen a las conclusiones que consideraron más correctas. En mi colaboración para el proyecto de Código Tributario de Venezuela, tuve experiencia personal sobre la significativa utilidad que prestaron las formulaciones del Modelo, aún en los casos en que se decidió el apartamiento de las mismas.

e) **Consecuencia jurídica general.** Se tomó como base la concepción autonómica del derecho tributario, lo que no significó obviamente-desconocer la noción fundamental de la unidad del derecho (desarrollamos este tema en nuestro “Curso..” ob. cit., tomo 1, p. 124 y sgtes.). Ante ello, se procuró la coherencia y sincronización entre las normas proyectadas entre sí y especialmente con los preceptos de las otras ramas de la ciencia jurídica. En general, puede estimarse que este propósito fue adecuadamente logrado.

f) **Actitud reformista.** Muchas de las soluciones que parecieron aconsejables, no concordaron con los sistemas jurídicos tributarios vigentes en ese momento en los países de América Latina. Esto significó no otra cosa que propiciar reformas en las legislaciones de la generalidad de los países que desearan adoptar los lineamientos del Modelo. A más de diez años de la creación del instrumento OEA/BID, la realidad legislativa actual de nuestros países demuestra que ese propósito reformista fue obtenido en mucha medida, que incluso pudo haber sido mayor si algunos países hubieran prestado mayor atención al enfoque jurídico de la tributación.

g) **Unificación terminológica.** Se procuró unificar vocablos ante las pronunciadas diferencias terminológicas existentes entre los países destinatarios del proyecto.— Las dificultades fueron en algunos casos prácticamente insuperables ante lo cual se optó por: 1º) emplear las palabras que se consideraron más ajustadas a las ideas que se quisieron reflejar; 2º) emplear también las expresiones de mayor divulgación general en los países aún cuando en muchos casos, los vocablos utilizados no fueran técnicamente los más correctos.—

h) **Técnica legislativa.— Se adoptó**

h) **Técnica legislativa.—** Se adoptó la técnica que se creyó más adecuada, es decir la tradicional de división en artículos (re-

feridos cada uno de ellos a un única cuestión) e incisos o números para su mayor claridad (Ver Exposición de Motivos-Consideraciones generales, ob. cit. pag. 1 a 5).—

2.2.1.5. Principales Logros del Modelo.-

Entre ellos destacamos los que siguen:

a) El reconocimiento de sus méritos por los representantes de los países intervinientes a las 6^o Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario que lo declararon como un instrumento de alto valor científico que recogía la doctrina latinoamericana resumida en una amplia consagración de los principios de legalidad, tutela jurisdiccional o igualdad jurídica de los sujetos de la relación tributaria.— Se añadió: “El modelo afirma los principios jurídicos fundamentales que son esenciales para el fortalecimiento de los sistemas tributarios de los países de América Latina con miras a su desarrollo económico-social, los cuales no deben sacrificarse so pretexto de que constituyen una traba a los principios de política fiscal o a la eficiencia de la administración tributaria” (Resolución No. 1 declaraciones A, B y C).—

b) Tomando como base y en línea generales las proposiciones del Modelo, han sido promulgados los Códigos Tributarios de Perú (1966), Bolivia (1970), Costa Rica (1971), Uruguay (1974), Ecuador (1975).— Asimismo han seguido sus lineamientos los proyectos de Códigos Tributarios de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (Ignoro si alguno de estos proyectos ya fué convertido en Código o si —además de los mencionados— existen en la actualidad otros proyectos inspirados en el.

c) Las fórmulas del Modelo han sido tomadas como punto de referencia para efectuar valiosas tareas de **análisis comparativo** entre las legislaciones tributarias de diversos países latinoamericanos, principalmente de aquellos que no se inspiraron en el Modelo.— Esta tarea fué llevada a cabo por el Programa Conjunto de Tributación OBA/BID y entre los estudios efectuados son destacables los siguientes: 1^o) Análisis comparativo de normas sustantivas del Modelo (Derecho Tributario Material) con las de las legislaciones vigentes en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Bolivia (Programa citado, año 1970); 2^o) Análisis similar al anterior pero referido a leyes o proyectos de tales de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Programa cit. 1970); 3^o) Análisis comparativo de las normas represivas (Derecho penal tributario) del Modelo con las de las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú (Programa cit. 1971); 4^o) Análisis comparativo de las normas procesales del Modelo (Derecho Procesal Tributario) con las de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú (Programa cit. 1971)

d) También el Modelo fué tomado como fuente para la redacción del “A proyecto de Código Tributario Tipo” que elaboró el

Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET) entidad dependiente de la Organización de Estados Americanos.— Esta reducción se hizo por recomendación de la IV Reunión de Directores de Tributación Interna de los países miembros de la ALALC y reformuló algunos aspectos del Modelo, especialmente en materia procesal y penal.-

3. OBSTACULOS A LA ARMONIZACION DEL DERECHO TRIBUTARIO EN AMERICA LATINA.-

Creemos no equivocarnos en centralizar estos obstáculos en la faz docente y para expresarlo mas concretamente: en el ámbito de la enseñanza universitaria de la disciplina.— Incluso hasta resulta un tanto sorprendente que el derecho tributario haya podido lograr los relevantes progresos antes anotados no obstante la deficiente forma en que lo enseñan las Facultades y Escuelas de Derecho.— Existen por supuesto honrosas excepciones que en todo caso no hacen sino confirmar la regla.—

En cuanto a este enfoque, las tesis a sustentarse están específicamente referidas al campo universitario argentino, único respecto al cual podemos hablar con algún conocimiento de causa.— No obstante, reiteradas visitas a países latinoamericanos y amistosos contactos mantenidos con profesores de esta parte del globo no nos conducen a pensar que la situación sea distinta en la generalidad de dichos países.—

Las más notables deficiencias consisten en: a) El no estudio del derecho tributario en forma exclusiva y especialmente su fusión con la Ciencia de las Finanzas Públicas o Hacienda Pública; b) su dictado en un solo curso lectivo anual, c) su ubicación en los primeros años de la carrera con insuficiencia de materias correlativas previas; d) la poca atención a los estudios especializados a nivel de post-gradó.—

3-1.— Falta de exclusividad en su enseñanza

En la 7º Recomendación del tema 1 de las 1º Jornadas Latinoamericanas de derecho tributario celebradas en Montevideo en 1956 se expresó textualmente: “En los centros de estudios jurídicos deben existir cursos de derecho tributario donde se imparta exclusivamente la enseñanza de las normas concernientes”.

A más de veinte años de esa recomendación, su acogida en los países destinatarios no puede catalogarse de satisfactoria.— El principal problema es que el derecho tributario continúa por lo general siendo estudiado como parte de una materia intitulada “Finanza públicas y derecho tributario” o “Finanzas públicas y derecho financiero”, o simplemente “Finanzas” o “Finanzas publicas”

Es decir, se estudia una rama del derecho conjuntamente con la “Ciencia de las Finanzas Públicas” o “Ciencia de la Hacienda Pública”, disciplina ésta de contenido económico-político y por ende extrajurídico.—

Ilustres maestros se han pronunciado ya sobre el asunto.— Según Sainz de Bujada constituye una exigencia ineludible en nuestra vida universitaria la separación de ambas cátedras, separación que contribuirá decisivamente al mejoramiento de la formación mental de los estudiosos que aspiren a desempeñarse como docentes de las dos disciplinas (Autor citado, “Hacienda y Derecho” t.3,p. 64). En igual sentido y según Ciannini “se trata de una unión injustificables” (“Instituciones de derecho tributario”— Madrid, 1957, pag. 11).—

Sobre esta sociedad tan didácticamente inconveniente y científicamente nociva damos razones en nuestro “Curso...” tomo 1, p. 22 y sgtes. y a ellas nos remitimos.—

La cuestión puede resumirse así: es exacto que el derecho tributario hace uso y necesita conocer múltiples nociones elaboradas por la ciencia de las Finanzas Públicas (por ello -- como veremos luego -- incluso propugnamos que el estudio del derecho tributario se inicie con una introducción informativa con nociones hacendísticas elementales) pero esa circunstancia no es motivo suficiente para que se pretenda el estudio “in íntegrum” de ambas disciplinas “anudadas” o “empalmadas” entre sí en un muy poco ortodoxo consorcio.—

De generalizarse tal criterio “la sabiduría humana habría de ser integralmente trasvesada a las ciencias jurídicas, ya que no existe ninguna parcela de aquella (de la sabiduría humana) cuyo conocimiento no sea alguna vez necesario para la exacta inteligencia y la correcta aplicación de tal o cual norma jurídica” (Giannini, ob. cit. p. 11).

3.2. Dictado en un solo curso lectivo anual

Conforme surge de los propios programas de estudio y del moderno avance de la fiscalidad, la materia jurídica tributaria seriamente tomada, cubre un amplio espectro de temas cuyo conocimiento es indispensable para los licenciados de derecho.

Si se desea un estudio pormenorizado que esté acorde con la creciente envergadura del Derecho Tributario (y en general de todo el derecho público), pensamos que la enseñanza debe impartirse en por lo menos dos cursos anuales de cuyo contenido hablaremos más adelante.

De lo contrario difícilmente podremos combatir la sensación de superficialidad que la materia deja en los egresados. Y no

podemos permitirnos ese lujo en los modernos Estados cuyas únicas realizaciones económicamente saludables parecen descansar fundamentalmente en el tributo.

3.3. Ubicación dentro del plan de estudios

Ubicada la materia en los primeros años de la carrera y sin más correlativa previa que “Economía Política” (realidad de la mayoría de nuestras escuelas de Derecho) se suscitan insolubles problemas pedagógicos tanto para profesores como alumnos.

Quizás algunos ejemplos concretos sea la mejor manera de demostrar este aserto, aclarando que en su elección nos hemos basado exclusivamente en la legislación nacional argentina.

a) El Estado es el gran protagonista del derecho tributario pero resulta un tanto difícil hablar de él a quienes no han estudiado previamente la “Teoría del Estado” y sus diversas formas (**Derecho Político**), a quienes no conocen las reglas fundamentales que rigen su organización (**Derecho Constitucional**) o la forma como se desenvuelven jurídicamente sus servicios (**Derecho Administrativo**). Máxime cuando de esas nociones se desprenden trascendentes consecuencias para la tributación (No puede ser lo mismo —por ejemplo— el derecho tributario de una democracia que el de una autocracia ni pueden ser iguales los problemas tributarios de un país constitucionalmente federal o unitario).

b) Las sociedades comerciales son sujetos pasivos de diferentes tributos con diferencia de tratamiento fiscal según su tipo y modalidades. También surgen consecuencias jurídicas tributarias no desdeñables de su reorganización, fusión o escisión. El impuesto al valor agregado menciona como contribuyentes a quienes realizan actos de comercio “**accidentales**” lo cual implica manejar el concepto previo de “acto de comercio”. También precisamos nociones de “**emisión de debentures con garantía flotante**” o “**pólizas de fletamiento**” que son hechos imponibles del impuesto de sellos. Definir conceptos como “derecho de llave”, “regalías” o “**acciones liberadas**” es fundamental para el impuesto a las ganancias. Para explicar el impuesto sobre la transferencia de valores mobiliarios es ineludible una idea siquiera elemental de operaciones de “**pases**” o “**cauciones bursátiles**”. Para que nuestras explicaciones sobre estos puntos resulten algo menos ininteligibles, es forzoso entonces que el diálogo docente se trabee con quienes han estudiado **Derecho Comercial**.

c) El impuesto a las ganancias contiene regulaciones sobre sucesiones indivisas y sociedad conyugal que difieren de las de la ley civil. Otras leyes impositivas establecen divergencias con los conceptos civiles de hipoteca, prescripción, privilegios, domicilio y autenticismo. Pero para que se comprendan las diferencias, se debe

tener noticia de dichas instituciones tales como las entiende el **Derecho Civil**.

d) Ante el procedimiento específico que rige la controversia tributaria se hace necesario que los destinatarios de la enseñanza tengan rudimentos que les permitan entender —por ejemplo— la diferencia entre el efecto “devolutivo” y “suspensivo” de un recurso o la diferencia entre una “citación” una “vista” o un “traslado” o el significado del “alegato de bien probado”. Esos conocimientos únicamente los poseen quienes han estudiado **Derecho Procesal Civil**. De igual manera, ciertas facultades del órgano recaudador atinentes a la aplicación de sanciones sin violación al derecho de defensa, allanamientos de domicilio y utilización de la fuerza pública, sólo se comprenden cabalmente por quienes han examinado el **Derecho Procesal Penal**.

e) La aludida aplicación de sanciones (que muchas veces asumen el carácter de auténticas penas) obliga, por otra parte, a manejar conceptos como diferencia entre delito y contravención, entre dolo y culpa, entre las distintas penas pecuniarias (por ejemplo entre multa y comiso). Tampoco está demás alguna idea sobre concurso delictual, participación criminal, tentativa, fraude, error excusable extrapenal, puesto que tales nociones son de valor no minúsculo en lo atinente a la configuración de infracciones fiscales y a la aplicación de penalidades. Demás está decir que se requieren elementos que proporciona el **Derecho Penal**.

Los ejemplos podrían multiplicarse hasta el infinito. Creo que bastan para concluir sin dificultad en que el derecho tributario debe ser una de las últimas asignaturas del plan docente y que debe tener abundantes correlatividades. De lo contrario, reiteramos nuestra convicción de que puede constituir un jeroglífico para los alumnos y una fuente de problemas insolubles para los profesores.

4. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA DEFICIENTE ENSEÑANZA DEL DERECHO TRIBUTARIO.

Son múltiples y nos limitaremos a enunciar en grandes rasgos las que consideramos fundamentales.

a) El horizonte profesional de la abogacía se halla en crisis ante el incremento de graduados en desproporción a la cantidad de causas judiciales. Ese horizonte se estrecha aún más ante la absorción por profesionales de otras ciencias, de asuntos jurídicos, especialmente de derecho tributario y comercial. Es destacable que estos últimos profesionales no hacen sino cubrir el vacío que dejan los licenciados en Derecho.

b) Hay incorrección o insuficiencia en el asesoramiento legal a las empresas sobre la forma más fiscalmente conveniente de ejer

citar sus actividades, lo cual incide desfavorablemente en su productividad.

c) Es indebido el patrocinio o representación de ambos sujetos de la relación tributaria (fisco y sujetos pasivos) en el contencioso fiscal. Sólo pueden proporcionar cabalmente ese patrocinio quienes tengan algún dominio del sistema jurídico general y del sistema legal tributario. Esa conjunción de conocimientos la debería poseer únicamente el jurista especializado en derecho tributario.

d) Es también indebido el asesoramiento sobre los límites entre lo legal e ilegal en la conducta tributaria de los contribuyentes, es decir entre la “economía de /opción” que es lícita y la “elusión fraudulenta” que es ilícita (Villegas, Curso t.1, p. 328).

e) Existe carencia de material humano con suficiente idoneidad jurídica tributaria para cubrir funciones de jueces fiscales, ya sea que los tribunales de la materia se encuentren dentro de la esfera del Poder Judicial (que es lo correcto y propugnable) o del Poder Ejecutivo (lo cual merece serias objeciones).

f) Hay ausencia de personal jurídicamente capacitado para cumplir ciertas funciones en el ente recaudador, máxime ante la creciente tendencia a regular el procedimiento de la determinación tributaria “a la manera” jurisdiccional (Villegas, Curso, t.1,p.307) y la facultad que suele serle concedida a dicho órgano administrativo en cuanto a aplicar penalidades a veces muy graves (Villegas, Curso, t.1,p.358).

g) Se advierte, asimismo, la falta o insuficiencia de preparación jurídica especializada en los elaboradores de leyes fiscales, lo cual lleva a preceptos engorrosos, excesivamente casuísticos, asistemáticos y contradictorios. Ciertas leyes impositivas traen a mi memoria las agudas observaciones de Francesco Carrara: “Es un funesto error de nuestros tiempos el de creer que en la formación de los Códigos, los teóricos deben ser considerados como profanos y que ésa es una tarea propia de los prácticos. También es utilísimo el consejo de los hombres prácticos, pero el práctico sólo está preocupado por los casos que ha visto en su práctica (que nunca son todos los posibles) y no alcanza nunca la doctrina desde un punto de vista general que sirva para la solución de todos los casos posibles, incluso no previstos ni verificados nunca hasta el momento” (“Programa del curso de Derecho Criminal”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1948, tomo 7º, pág. 43, párrafo 3397, nota 1).

5. POSIBLE CONTENIDO DE LA DISCIPLINA

Al señalar las deficiencias en la enseñanza del derecho tributario sugerimos que debía dictarse en dos cursos. Creemos que

este bosquejo estará menos incompleto si proporcionamos alguna rápida idea sobre cuál podría ser el posible contenido de ambos cursos.

El primer curso (DERECHO TRIBUTARIO I—PARTE-GENERAL) debe comenzar con una breve introducción informativa que proporcione los conocimientos aún rudimentarios pero necesarios para caracterizar jurídicamente al tributo, o sea nociones básicas de las ciencias económica y financiera sobre necesidades públicas, servicios públicos y gastos públicos. Ello, porque el tributo es precisamente una prestación exigida coactivamente para cubrir los gastos que demanda la satisfacción de las necesidades públicas mediante los servicios a su cargo.

Asimismo es imprescindible una ligera idea sobre los recursos públicos en general porque sólo se puede individualizar correctamente al tributo si se lo diferencia con precisión de los restantes recursos. Obsérvese, por ejemplo, la dificultad en distinguir las tasas de los precios o de establecer una nítida separación entre el impuesto y el empréstito forzoso o entre el primero y las multas, o entre el primero y ciertas medidas monetarias.

A esta parte introductiva debe seguir el desarrollo de la parte general del derecho tributario, sobre cuyo contenido, por sobradamente conocido, no necesito dar explicaciones.

El segundo curso (DERECHO TRIBUTARIO II—PARTE ESPECIAL) debe contener nociones básicas de los tributos en particular según la legislación vigente en cada país pero sin limitarse a una mera exégesis de la ley positiva.

Pensamos que una adecuada sistematización para el estudio de cada tributo en especial podría ser aproximadamente la siguiente: a) Noción preliminar del tributo de que se trate. b) Antecedentes generales (una especie de somera noticia de la evolución histórica del tributo. c) Legislación comparada. d) Valoración crítica (Ventajas y desventajas del tributo según la doctrina) e) Antecedentes legislativos nacionales. f) Análisis jurídico de los aspectos jurídicos mas relevantes y especialmente de aquellas cuestiones que han dado lugar a controversias doctrinales y a consiguientes decisiones jurisprudenciales, cuyo análisis debe ser primordial.

Hacemos exclusión del Derecho Aduanero y del Derecho Comunitario dada su extensión, pero ellos podrían ser materia de cursos de post-grado. Estos cursos deben, a su vez, efectuar un análisis profundizado de doctrina y jurisprudencia sobre la problemática mas destacada e interesante tanto de la parte general como especial.

Está en manos de las autoridades competentes dar solución a los problemas esbozados. No sabemos si nos asiste o no la razón. Solo sabemos que hemos elegido una determinada forma de vida (la vida en libertad) y un determinado sistema económico.

Mientras pretendamos seguir viviendo conforme a ese estilo y a ese sistema económico, debemos darle al Estado aire para sus pulmones. Y lo reiteramos: el oxígeno puro que requiere el Estado es el de los tributos (y no el aire viciado de la emisión desmedida o del endeudamiento irrestricto).

Pero de tributos bien legislados, bien aplicados y bien interpretados. Es decir sometidos a la juridicidad indispensable. Porque como decía Calamandrei, “abolida la legalidad, que procura un tranquilizador conocimiento preventivo de los límites individuales señalados a todos y cada uno, la justicia del caso concreto se convierte en inquietud e incertidumbre, en temor a lo arbitrario, en sed de privilegio, en reyerta perpetua y en perpetua esclavitud”.

6. CONCLUSIONES

I) El derecho tributario ha logrado un eficaz grado de evolución en cuanto a su armonización en América Latina, tanto en el plano doctrinal como legislativo. Han influido preponderantemente en ello las Jornadas de la especialidad, el Instituto Latinoamericano, el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID y fundamentalmente el Modelo de Código Tributario para América Latina OEA/BID.

II) Tanto la armonización del Derecho Tributario como su progreso sobre bases firmes y seguras depende de su correcta enseñanza en las Facultades y Escuelas de Derecho de las Universidades de América Latina. A tal fin propugnamos: a) Su estudio en forma exclusiva y separado de la ciencia de las Finanzas, sin perjuicio de una confusa introducción informativa de nociones financieras y económicas; b) La instrucción debe desenvolverse mediante el dictado de dos cursos anuales; c) Debe ser una de las últimas materias del plan de estudios y tener como correlativas a las materias indispensables para hacer comprensibles sus tópicos.

III) La deficiencia enseñanza de la materia es consecuencia de múltiples perjuicios para los contribuyentes, para los egresados en Derecho y fundamentalmente para el propio Estado.

CONTROL FISCAL

NOTAS DEL TRIMESTRE

Presidencia del Congreso Recibió Informe de La Contraloría



El Contralor General de la República, doctor José Andrés Octavio, entrega al Presidente del Congreso, doctor Godofredo González, en presencia del Vice-presidente del mismo doctor Carlos Canache Mata, un ejemplar del Informe Anual al Congreso de la República.



El Dr. José Andrés Octavio en compañía del Gobernador de Mérida, Dr. Reinaldo Chalbaud Zerpa, el Rector de la U.L.A. Dr. Pedro Rincón Gutiérrez, el Dr. Miguel F. Briceño Dunn y el Consejo Universitario en pleno, en la instalación de la Unidad Permanente, en el Salón del Consejo Universitario de la U.L.A.

Instalada Unidad de Control en la Universidad de los Andes

El Contralor General de la República, Dr. José Andrés Octavio dejó instalada el pasado 22 de mayo de los corrientes, la UNIDAD PERMANENTE DE CONTROL, en la Universidad de los Andes.

El acto se realizó en Mérida, en sesión especial del Consejo Universitario celebrado al efecto. El Rector Dr. Pedro Rincón Gutiérrez, expresó su complacencia por la instalación de la Unidad Permanente de Control, la cual había sido solicitada por las autoridades de aquella casa de estudios, para la mejor administración de la ULA.

El Contralor Octavio, (a la izquierda), el Rector Rincón Gutiérrez, (a la derecha), y el Gobernador de Mérida Dr. Chalbaud Zerpa, (al centro).



Manifestó el ciudadano Contralor General en la instalación de esta Unidad Permanente en la Universidad de los Andes, la importancia que reviste para esa máxima Casa de Estudios Superiores el control y la buena marcha de la administración de los dineros que aporta el Estado para su funcionamiento; asimismo destacó el doctor Octavio la colaboración que prestó la U.L.A. en la apertura de esta dependencia en la Universidad de los Andes

Acompañaron al ciudadano Contralor General en su gira oficial a la ciudad de Mérida el Dr. Miguel F. Briceño Dunn, Director General de Control de la Administración Descentralizada y Licenciado Pedro Manuel Parés, Director del Sector Educación, Ciencia y Cultura, de este Organismo; los cuales fueron atendidos de una manera cordial y grata por las máximas autoridades de la Universidad de los Andes, encabezadas por el doctor Pedro Rincón Gutiérrez, Rector de la misma.

Obra del Dr. Casado Hidalgo

“Temas de Hacienda Pública”

Impresa en los talleres de la Imprenta Nacional y editada por la Contraloría General de la República, acaba de entrar en circulación “Temas de Hacienda Pública” obra del profesor Luis R. Casado Hidalgo. En la nota de presentación de esta obra el autor expresa que en ella recoge trabajos diversos sobre Hacienda Pública, los cuales ha venido elaborando desde 1966 para que sirvan de apoyo a sus alumnos de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

El Dr. Casado Hidalgo ha sido Director de Personería del Fisco, en la Procuraduría General de la República. Ha tenido destacada actuación como Profesor de Derecho en la UCV y en la Católica Andrés Bello. Autor de numerosos trabajos, fue galardonado en 1970 por su “Introducción al Estudio de los Procedimientos Administrativo-Tributario en el Derecho Venezolano”. Diversas promociones del abogado llevan su nombre. Actualmente el Dr. Casado es abogado adscrito al Despacho del Contralor General de la República para los asuntos que cursen en los Tribunales del Impuesto sobre la Renta, Superiores de Hacienda y Corte Suprema de Justicia.

Este libro es indiscutiblemente un esfuerzo para superar el atraso en que se encuentran los estudios hacendísticos entre nosotros.

Para el Dr. Casado Hidalgo poner énfasis solamente en el concepto tributario, con menzua de otros tan importantes como presupuesto y crédito público, conduciría a errores de serias consecuencias.

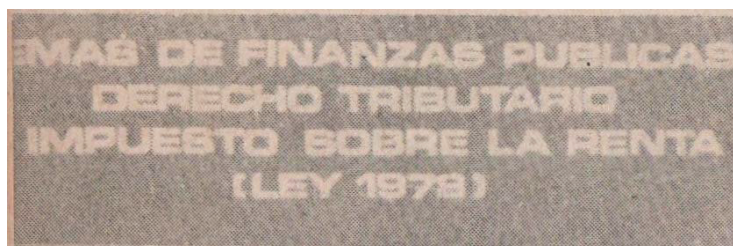
Dice que es alentadora la preocupación de nuestras universidades por crear cursos de post-grado donde ya es posible el tratamiento singular de los diferentes aspectos de la Hacienda Pública. En este sentido su obra vendría a ser como una básica introducción a esta orientación universitaria que ha comenzado a ser notoria en Venezuela.

Inserta en su libro Casado Hidalgo textos hacendísticos que ya no están en vigencia, los analiza con profundidad y hace las necesarias aclaratorias, a fin de alejar confusiones y malentendidos.

El índice de la obra que comentamos da una idea precisa de su importancia: La Actividad Financiera Pública. Teoría General de los Recursos del Estado. Notas para un estudio del Régimen Legal del Crédito Público en Venezuela y finalmente, presenta el Sistema Tributario Venezolano.

TEMAS DE HACIENDA PÚBLICA, será distribuido por la Contraloría General de la República y por la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

En Circulación "Finanzas Públicas, Derecho Tributario e Impuesto Sobre la Renta"



Renta (Ley 1978)" acaba de publicarse un libro del doctor Guillermo Fariñas, especialista en la materia, el cual ha sido bautizado por el Contralor General de la República, doctor José Andrés Octavio.

El autor es profesor de Finanzas Públicas y Legislación Fiscal Venezolana de la Universidad Central de Venezuela, abogado de larga trayectoria, quien dada su experiencia ha querido ofrecer a los estudiantes universitarios de las especialidades de Derecho, Ciencias Políticas **E s t u d i o s** Económicos, Estudios Internacionales, Administración Pública o Privada, así como de Contabilidad y Auditoría, un manual de los temas más importantes de las Finanzas Públicas.

En términos generales y para las personas interesadas en la materia aunque no se trate de estudiantes, resulta importante el enfoque que la obra del doctor Fariñas presenta sobre temas generales tributarios y estudios particulares de ciertos impuestos, especialmente, el **I m p u e s t o** Sobre la Renta según la Ley de 1978.

Durante el acto de presentación del libro, el padrino, doctor José Andrés Octavio, destacó la labor realizada por su autor como profesional y profesor de la especialidad. El doctor Fariñas, a su vez, indicó que seleccionó al doctor Octavio como padrino por considerarlo como uno de los ju

Portada del libro "Temas de Finanzas Públicas, Derecho Tributario e Impuesto sobre la Renta (Ley 1.978).

Con el título de "Temas de Finanzas Públicas, Derecho Tributario e Impuesto sobre la

ristas más destacados en la materia y por haber sido ambos fundadores del Instituto de Derecho Financiero Venezolano.

Entre el grupo de destacadas personalidades asistentes

al acto, estuvieron el Presidente del Banco Central, Dr. Carlos Rafael Silva y su señora, Dr. Benito Raúl Losada y el Presidente de la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados, Dr. Armando Sánchez Bueno.



El Contralor General de la República, Dr. José Andrés Octavio, en un aparte del bautizo de la obra "Temas de Finanzas Públicas, Derecho Tributario e Impuesto sobre la Renta (Ley 1.978)". Le acompañan los Dres. Carlos Rafael Silva, Presidente del Banco Central de Venezuela, Benito Raúl Lozada, ex-presidente del mismo y Guillermo Fariñas.



El Dr. José Andrés Octavio, en momentos de derramar Champagne sobre un ejemplar de la obra "Temas de Finanzas Públicas, Derecho Tributario e Impuesto Sobre la Renta (Ley 1.978)", en compañía del Dr. Guillermo Fariñas, autor del libro

Certificados de Primaria Recibieron Obreros de la Contraloría



Por iniciativa de la licenciada Gisela Haddad de Henríquez, Directora de Administración y en coordinación con el señor Guillermo

Guerra, Jefe de los Servicios Generales de la Contraloría y las profesoras Fanny Flores de Bastidas y Mercedes Milagros Tovar funcionarias del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), y llegó a feliz término un curso por espacio de un año, por lo cual recibieron su "Certificado de Educación Primaria" los obreros César González Calderón, Germán Terán, Cruz Centeno López, Ezequiel González Mijares, Freddy Esteban Luque Márquez, Alberto González Aquino, Alciro Martínez Hernández y Luis Oscar Pellicer.

La Dirección de Administración organizó un sencillo acto para la entrega de los Certificados.

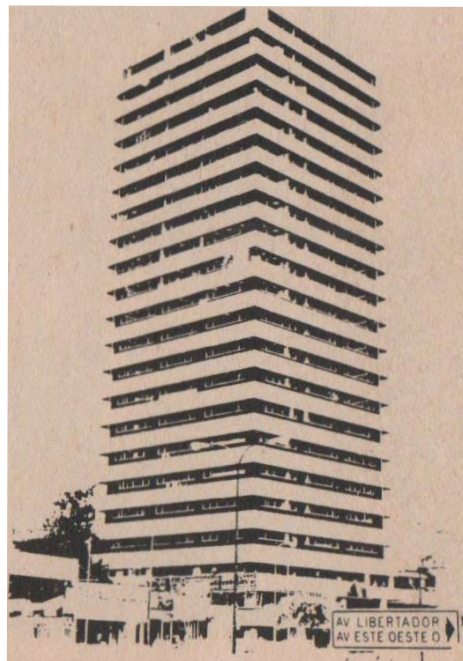
En la secuencia gráfica observamos en primer término a la licenciada Gisela Haddad de Henríquez en momentos de hacer entrega del certificado de suficiencia en "Primaria" a uno de los integrantes del curso. En la Foto inferior: aparece el grupo de los ocho integrantes del curso.



Decreto Presidencial Prevé Futura Ampliación de la Contraloría

La Contraloría General de la República ampliará su sede al serle anexado un lote de terreno que le sirve de lindero por el Norte y el Este. La Presidencia de la República, previas gestiones realizadas por el Dr. José Andrés Octavio consideró justas las aspiraciones de la Contraloría, y a tal efecto, en el Decreto No. 3090 de fecha 21 de febrero de este año, en su Art. 1º declara, zona especialmente afectada con motivo de la ampliación de la sede de la Contraloría General de la República, un lote de terreno de 8.258 Mtroś. de superficie, y las bienhechurías en él existentes. La zona objeto de este decreto está ubicada en la Parroquia de Candelaria, Departamento Libertador del D.F., y delimitado por una poligonal cerrada cuyos vértices en cordenasas rectangulares planas, con origen de triangulación de Cartografía Nacional denominado "Lomas Quintana", Norte = 0,00 m., Este = 0,00 m., son los siguientes:

PUNTO	NORTE	ESTE
1	132,00 m.	4.368,00 m.
2	205,00 "	4.387,00 "
3	234,00 "	4.272,00 "
4	195,00 "	4.262,00 "
5	189,00 "	4.301,00 "
6	131,00 "	4.288,00 "
1	132,00 "	4.368,00 "



En su Art. 2º ordena proceder a efectuar las negociaciones y expropiaciones totales o parciales de los inmuebles y bienhechurías comprendidos en el área señalada.

El decreto a que hemos hecho referencia, apareció en la Gaceta Oficial No. 681, y esta firmado por el entonces Presidente Pérez, refrendado por el Dr. Roberto Padilla Fernandez, quien era para la fecha Ministro de Desarrollo Urbano.



Integrantes del "IX Curso de Control de Obras Públicas"
"Universidad Nuestra Señora del Rosario", en Bogotá.

EN BOGOTÁ

IX Curso de Control de Obras Públicas

Auspiciado por el ILACIF se realizó recientemente en Bogotá, Colombia (21 mayo a junio 8) el Noveno Curso Internacional de Control de Obras Públicas. En la organización del mencionado curso se contó con la cooperación de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Asistieron delegaciones de siete países de América Latina, entre ellos Venezuela, representada por Iván Oliver Rugeles, funcionario de la Contraloría, actualmente Jefe de la Oficina

de Avalúos. Tema central del curso fue el Control de las Obras Públicas en todas sus fases, haciendo hincapié en la necesidad de que los Organismos Superiores de control lleguen a intervenir en los aspectos técnicos de las obras públicas.

En la Clausura del Curso, a nombre de las delegaciones asistentes, intervino Iván Oliver Rugeles y finalmente, el Dr. Aníbal Martínez Zuleta, Contralor de Colombia

Vivienda para Empleados y Obreros de la Contraloría

Recientemente adjudicó el INAVI diez (10) viviendas a un grupo de empleados y obreros de la Contraloría General de la República. Las gestiones llevadas a cabo personalmente por el Contralor Octavio, culminaron con la solución del problema de vivienda que afectaba tanto a estos servidores de la Contraloría, como a sus familiares. Los apartamentos adjudicados están ubicados

en el sector capitalino de La Quebradita.

Actualmente la Contraloría adelanta conversaciones en el sentido de lograr nuevas viviendas para quienes sufran por la crisis habitacional. Es de esperarse, que dada la buena voluntad y receptividad por parte del INAVI en la adjudicación de estos diez apartamentos, culminen igualmente con éxito las futuras gestiones.

Dejó de Existir Don Francisco Octavio Torrealba

El pasado 25 de marzo de este año dejó de existir en la ciudad de Barquisimeto, capital del Estado Lara, Don Francisco Octavio Torrealba, padre del Doctor José Andrés Octavio, Contralor General de la República.

Era Don Francisco Octavio hombre altamente apreciado en todos los círculos sociales de Lara, Trujillo y otros Estados de la República, donde se

dedicó por largos años al desarrollo de diversas actividades comerciales. Su entierro constituyó una sentida manifestación de duelo en la ciudad de Barquisimeto. Al consignar su deceso Control Fiscal envía su mas sentida palabra de condolencia a su viuda Doña Juana Bastidas de Octavio, a sus hijas Amparo de García Delgado, Ana Emilia de Pérez Coronel, y al Doctor José Andrés Octavio.

PINTORES DE LA CONTRALORIA EN EL CLUB DE SUB-OFICIALES

Pedro José Manaure y Augusto Peláez, funcionarios de la Contraloría General de la República, exponen una muestra de sus pinturas en el Club de Sub-Oficiales de las Fuerzas Armadas, en La Rinconada.

Pintores autodidactas que dedican su tiempo libre al paisaje, a los bodegones, al desnudo y a la naturaleza muerta exhibieron por primera vez, hace dos años en la Contraloría con motivo del Día del Economista, con gran éxito. En esta segunda salida Manaure y Peláez exponen, junto con Carlos García, quien aun cuando no es empleado del Orga-

nismo Contralor, mantiene vínculos de amistad con nuestros pintores. Para esta exposición se ha elaborado un catálogo conjunto que comprende 77 obras al óleo.

Peláez nos dice que lleva aproximadamente cinco años trabajando dentro de la pintura. Manaure lleva mas o menos igual tiempo y García quien dibuja desde joven, ahora, en nuestra compañía, se ha dedicado a trabajar al óleo.

La exposición fué inaugurada el 30 de junio y permanecerá abierta por una quincena, de 11.00 a.m. a 7.00 p.m.

Obras Ingresadas Recientemente en la Biblioteca de la Contraloría

Castells. Manuel

LA CUESTION URBANA.
México (etc.) Siglo Veintiuno
Editores /1974/

“La cuestión urbana, producido a la vez desde dentro y desde fuera de los aparatos ideológicos burgueses, trata de contribuir al cambio de la correlación de fuerzas en determinados frentes de lucha, mediante una mayor comprensión por parte de las clases populares de procesos sociales que constituyen en gran medida la base material de su vida cotidiana.

Tal es el objetivo de este libro y tales los criterios con que debe ser utilizado, criticado, transformado y superado”.

TEORIA Y PRACTICA
DEL PLANEAMIENTO INTE-
GRAL DE LA EDUCACION;
por varios autores/Traducción
de Antonio H. Soto. Título
de la obra en el original: “Edu-
cational Planning”/. Buenos
Aires, Angel Estrada y Cía.,
S.A., /1967/.

“La principal característica de este moderno enfoque de viejos problemas consiste en el

entrelazamiento de los aspectos económicos y sociales con los escolares, o pedagógicos, propiamente dichos y en promás cercano posible al cientificismo y racionalidad que caracterizan a los estudios sociológicos, políticos y financieros en la actualidad. De ello se deriva el aporte de las estadísticas, la necesaria ayuda de la matemática, las técnicas de investigación pedagógica y la formulación de previsiones de corto mediano y largo alcance.

El público latinoamericano no ha podido disponer hasta hoy, sin embargo, de una bibliografía al alcance de la mano y en su propio idioma, que le permitiera tomar contacto directo con estas nuevas fundamentaciones. Hay un inmenso caudal de documentos, artículos y publicaciones en idiomas diferentes o dispersos en folletos, revistas y series de difícil adquisición, pero faltaban obras que reunieran lo esencial de tan vasto movimiento”.

Reyes Ponce, Agustín

ADMINISTRACION DE PERSONAL. México, Editorial Limusa, 1977.

“Todos los aspectos de la Administración de Personal revisten la importancia de referirse al mejor ordenamiento del factor que es básico en la empresa, porque —independientemente de su dignidad— constituye un común denominador que, o bien

multiplica la eficacia de todos los demás factores, o bien la disminuye, cuando es mal administrado. Una empresa con estupendas instalaciones, maquinaria, equipos, capital, sistemas, mercados, etc., pero en la que el personal trabaje a disgusto, o lo que es peor, en contra de la empresa, rendirá mucho menos que otra en la que otra en la que todos esos elementos esenciales puedan ser quizá de menor calidad, pero en la que el personal, por ser bien dirigido, motivado, etcétera, trabaja con entusiasmo, tratando de aprovechar los elementos materiales de que dispone, sustituyendo las limitaciones de esos elementos con cuidado y esmero.

Dentro de los aspectos de la Administración de Personal, una parte, quizá la más amplia, suele dedicarse por la mayoría de los autores y de los maestros, a los problemas de valuación de puestos, salarios incentivos, calificación de méritos, etc., es decir, a todos aquellos que están de alguna manera vinculados con la remuneración adecuada que debe recibir el trabajador a cambio de su esfuerzo y su servicio. En algunos programas, estos aspectos constituyen el segundo curso de la Administración de Personal, inclusive con nombre distinto y específico: Sueldos y Salarios.

La importancia de los principios y las técnicas de sueldos y salarios, es indiscutible: si bien lo que se estudia en la primera parte — teoría de la

función, de personal, posición y funciones del departamento de personal, naturaleza de su autoridad, técnicas relacionadas con la admisión de personal, su adiestramiento, etc. — es vital, no cabe duda que, lo que mueve directamente a un trabajo o una empresa, y lo que determina muchas veces parte la remuneración que de esa empresa recibe y las posibilidades de mejoramiento que ésta ofrece para el futuro”.

Simonnard, M.

PROGRAMACION LINEAL. Prólogo de R. Fortet. /Traducido por José Pérez Vilaplana y Emilio Romero Ros. Título original en francés: “Progragation linéaire”/. Madrid, Paraninfo, 1972.

“La multiplicación de los calculadores electrónicos y las aplicaciones con gran éxito de la programación no pueden dudarse. Toda una clase de problemas, en particular económicos, se expresan matemáticamente por condiciones lineales y se ha visto que algunos de estos problemas son de extraordinaria importancia.

La programación lineal es esencialmente el negocio de aquellos a los que concierne profesionalmente, sean especialistas en cálculo automático, o económetros, o investigadores operativos, etc., y lo importante es ayudar a estos técnicos a prepararse para su oficio o para un mejor ejercicio de su profesión. Esta es

la meta lograda por el libro que ahora presentamos.

Hay muy pocos libros especializados sobre el tema: éste es uno de ellos. Sin limitarse a los métodos generales, que se tratan en la primera parte de la obra, se ha dedicado otra sección a las estructuras particulares que exigen métodos especiales. El más importante es el de los problemas de distribución en las redes de transporte. Aunque no se han incluido los métodos que en la actualidad son aún de aplicación delicada o poco eficaz, se tratan en contrapartida otros, tales como los programas paramétricos, el método de descomposición de Dantzing y Wolfe, así como los programas en números enteros.

Por otro lado, se ha tratado que el libro sea algo más que un simple “recetario”, razón por la cual se han incluido algunos capítulos de teoría, tales como los que nos llevan a los teoremas fundamentales, dedicados a la cualidad o la teoría de las redes de transporte, justificando con ello todos los algoritmos presentes en el capítulo de métodos.

El libro se completa con tres apéndices que tratan, respectivamente, del Álgebra lineal, los Poliedros convexos y la teoría de los grafos”

Demidóvich, B. P.

5.000 PROBLEMAS DE ANALISIS MATEMATICO. Traducido del ruso por Emilio

Aparicio Bernardo. Madrid, Paraninfo, 1976.

"El presente libro contiene alrededor de 4.500 problemas y ejercicios de análisis matemático y abarca la gran mayoría de los temas que se estudian durante los dos primeros años en el curso de Análisis Matemático en la Facultad Mecánico-matemática de la Universidad Estatal Lomonosov de Moscú. La orientación de la colección se debe al programa de análisis matemático vigente durante muchos años en esta Facultad.

El autor del libro, profesor B. P. Demidóvich, es bien conocido en España y América Latina por otro libro de problemas de 10 autores del mismo tema, revisado por el profesor B. P. Demidóvich, pero destinado a los centros de enseñanza técnica superior y de gran utilidad también para los cursos de Matemáticas Generales. Este libro ha sido reeditado por la Editorial Paraninfo, está destinado a las especialidades de matemática y física de las Universidades y a las especialidades de ingeniería que tienen un programa ampliado de matemática. Naturalmente, la enorme cantidad de problemas y ejercicios diversos que se proponen son suficientes para poder aprender a manejar bien las técnicas del cálculo. En la mayoría de los casos, al final del libro se da la solución. Como no conocemos en castellano colección alguna de problemas de análisis matemático tan

completa, creemos que el presente libro podrá cubrir las necesidades en esta materia de las Universidades de habla hispánica. En la traducción se ha creído conveniente conservar todas las notaciones matemáticas empleadas por el autor".

Kleiman, Ariel

MATRICES; APLICACIONES MATEMATICAS EN ECONOMIA Y ADMINISTRACION./ por/ Ariel Kleiman /y/ Elena K. de Kleiman México, Editorial Limusa. 1976.

"Este libro es de naturaleza introductoria. Su objetivo es poner al alcance del lector no especializado un conocimiento amplio de los principales temas, problemas y aplicaciones de las matrices en diversas áreas del conocimiento. Además, se ha preparado a solicitud específica, con el fin de satisfacer las necesidades de quienes se orientan hacia ramas del área económico-administrativa. En particular, para estudiantes de administración de pública, contabilidad y economía. También es útil para profesores del ciclo preparatorio (preuniversitario), en escuelas de estudios comerciales o en institutos de enseñanza tecnológica".

CIUDADES Y ESPACIO; EL USO FUTURO DEL SUELO URBANO/por/ Lowdon Wingo. Jr., Melvin M. Werber, Stanley B. Tankel. Catherine Bayer Wurster, Frederick Gutheim,

Leonard J. Duhl, Roland Artle, Charles M. Haar, Henry Fagin. Lowdon Wingo, Jr. Editor. Versión castellana de M. Bayés Sopena. Barcelona, Oikos-tau, ediciones /1976/.

“Este libro recoge una serie de problemas que acaparan cada vez más la atención de nuestra sociedad, al tiempo que trastornan su capacidad de juicio colectivo. Nos referimos al nacimiento de la civilización metropolitana. La envergadura de la influencia que este acontecimiento ejerce sobre el ciudadano actual y sobre las instituciones que ordenan su mundo, la visión de un futuro radicalmente distinto del pasado, y la velocidad la que todos estos fenómenos se están produciendo, dan fe de que esta revolución, como cualquier otra, es dolorosa. La esencia de lo que se ha dado en llamar “problema urbano” radica en el hecho de que las fórmulas tradicionales no han facilitado la transición. Por consiguiente, en el programa de actuación nacional se ha destacado una pregunta, conjurada e inesperada a la vez como un nuevo fantasma de Banquo: ¿pueden planificarse las ciudades de manera que el futuro metropolitano sea una progresión hacia niveles más altos de satisfacción material, estética, social, e incluso material del ciudadano urbano?”

Peck. Lyman C.

“MATEMATICAS PARA DIRECTIVOS DE EMPRESA Y ECONOMISTAS. /Traducción

de: Miguel y Enrique Paredes. Título de la obra original “Basic Mathemantics for management and economics”/. Madrid, Ediciones Pirámide, S. A. /1970/.

“Partiendo de la base de que en numerosos campos de la economía y la empresa las matemáticas son indispensables para el análisis y la resolución de problemas, el profesor Peck enfoca en tal sentido el presente trabajo.

En el capítulo I, el autor introduce los conceptos de matriz e inversa de una matriz, utilizando sistemas de ecuaciones y elementos de geometría analítica. Los capítulos 2 y 3 incluyen un estudio de las inecuaciones lineales y de la programación lineal con dos, tres y más variables. En el capítulo 4 se hace un breve estudio de las matemáticas financieras, subrayando su utilidad en la toma de decisiones. En el capítulo 5 se exponer los fundamentos de la teoría de conjuntos, que sirven de base para el estudio de la teoría de probabilidades. El cálculo diferencial y el cálculo integral constituyen los temas de los dos últimos capítulos; las dos secciones finales del capítulo 7 están dedicadas a las rectas de regresión y a la curva normal señalando la relación que existe entre ésta y la probabilidad. Los apéndices incluyen un estudio de los logaritmos y de las determinantes, así como las tablas útiles problemas financieros, la fun-

ción exponencial y la curva normal.

Cada tema va precedido de un problema real, con su correspondiente desarrollo matemático y resolución. No se incluyen demostraciones más que en aquellos casos en que el autor ha considerado oportuno hacer notar al lector la base lógica sobre las que se fundan las matemáticas.

Estos problemas, destinados a ampliar los conceptos estudiados, ponen de manifiesto

las posibilidades de aplicación de las matemáticas a numerosas situaciones del mundo de la economía y de la dirección de empresas. Lyman C. Peck, graduado por la Universidad de Yale, es profesor de matemáticas en la Universidad de Miami de Oxford, Ohio. Posee una profunda experiencia en la enseñanza de las matemáticas y precisamente esta obra nació de un curso planeado y desarrollado por el profesor Peck para estudiantes de la Escuela de Administración de Empresas”.

