

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

DAVID L. GROVE, *Política monetaria en países subdesarrollados*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1955. 112 pp.

¿Puede hoy hablarse en los países poco desarrollados de política monetaria como tal, aun en el caso de que su objetivo no sea sino “proporcionar un ambiente financiero que facilite otras clases de medidas”, como asevera Grove (p. 89)?

Es natural que los bancos centrales y muchos de quienes se hayan formado profesionalmente en ellos sigan teniendo en la política monetaria una gran dosis de fe. A la luz de las realidades del proceso de desarrollo económico y ante un horizonte más amplio que el monetario, como el que por fuerza abarca cualquier planteamiento general del problema, no es explicable de otra manera el persistente sectarismo de la banca central. La supremacía de la política monetaria desapareció, junto con el patrón oro, su mecanismo indispensable, hace veinticinco años. Desde entonces, ya fuera para salir de la depresión, para financiar la guerra, para colaborar en los programas de recuperación de postguerra o para movilizar recursos reales para el desarrollo económico, es decir, durante cualquier período “anormal”; la acción monetaria —el conjunto de medidas relativas al circulante y al crédito que puede tomar un banco central— ha sido débil y secundaria. Los fenómenos monetarios no son hoy un factor fundamental en la determinación del nivel de actividad o del ritmo de crecimiento del ingreso. La inflación misma ha dejado de ser, al menos en los países poco desarrollados, un fenómeno básicamente monetario. En consecuencia, los bancos centrales han tenido necesidad, cada vez más, de abandonar la tradicional y “misteriosa” elegancia del campo monetario y financiero y supeditarse funcionalmente a las necesidades del desarrollo económico más o menos programado. En un país insuficiente-

mente desarrollado, un banco central desempeña una función más útil si rebasa sus viejos moldes —en cuanto a objetivos, métodos y alcance de sus medidas— y se sitúa en el lugar que le corresponde dentro de una política general de desarrollo.

Ahora bien, este lugar no se ha definido aún. Las circunstancias —por ejemplo, en América Latina— han llevado a varios bancos centrales a deslices fuera de la ortodoxia. A fuerza de tener que pecar, han ido adquiriendo respetabilidad en sus nuevas funciones. Algunas legislaciones han reconocido esta realidad; pero subsiste la herencia de virtud victoriana que dejó la Vieja Dama de Threadneedle. El libro de Grove —que recoge unas conferencias que pronunció en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, órgano constituido por varios bancos centrales del continente americano— da al lector ciertas pistas sobre el derrotero que sigue la banca central al servicio del desarrollo económico. Y seguramente, al que tenga buen olfato, le incitará a adentrarse en el territorio aun no debidamente explorado de la política monetario-fiscal más conveniente a esos fines. Tras exponer sucintamente la evolución histórica de los objetivos de la política monetaria, el autor apunta en la parte tercera de su obra algunas características de la posible acción de la banca central frente a los problemas del desarrollo económico. Es lástima que no haya relacionado esta acción suficientemente con la política fiscal y con lo que pudiera llamarse la programación general del desarrollo, a fin de que pueda apreciarse mejor la limitada perspectiva de la política monetaria. Tal como están, sus consideraciones sobre las técnicas de regulación monetaria y crediticia suponen implícitamente que, al menos, no habrá contradiccio-

nes básicas entre los distintos aspectos de una política de desarrollo, sobre todo entre la planeación del gasto y su financiamiento. El que en la realidad sí exista con mucha frecuencia el empeño inútil de querer lograr desarrollo con estabilidad pero sin tomar las medidas fiscales y relativas al uso del ahorro conducentes a la última, da especial valor a las advertencias de Grove sobre los inconvenientes de la inflación y sobre las posibilidades de poner fin a ésta; si bien acerca de lo segundo parece confiar demasiado en remedios monetarios para problemas que no lo son exclusivamente (pp. 99-104).

Ante la relativa impotencia de un banco central para actuar contra la inflación que el desarrollo frecuentemente conlleva, queda sólo el paliativo del control selectivo del crédito: la serie de medidas destinadas a favorecer cierto tipo de créditos e inversiones de los bancos y restringir otros, a través de la liberación dosificada y cualitativa de los elevados porcientos de encaje obligatorio previamente impuestos. Este sistema ha sido practicado en dos o tres países latinoamericanos. Sin posibilidad efectiva de utilizar los instrumentos "clásicos" de control del crédito, a lo anterior ha venido a reducirse la "política monetaria". Sin embargo, ante el panorama general del desarrollo, la acción de la banca central no debería ser simplemente anti-inflacionaria. El control selectivo del crédito no debiera ser una función negativa, sino parte integrante de una política general de promoción y uso del crédito bancario paralelamente a la extensión de las transacciones monetarias dentro de una economía poco desarrollada. Debiera ser preocupación de la banca central el fomento de los hábitos bancarios y la ampliación del crédito bancario, por medios oficiales o particulares, a los sectores de actividad que aun carecen de tal tipo de financiamiento en absoluto o sólo ob-

tienen crédito no bancario a tasas muy elevadas de interés. No quiere ello decir que deba perderse de vista el desiderátum de un desarrollo estable. Pero una economía en desarrollo es una economía hambrienta de crédito, y un problema de máximo interés práctico al que los bancos centrales y sus departamentos de estudios —y ahora el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos— podrían con provecho destinar mayores esfuerzos es el del volumen total de crédito —y sus clases— necesario para un desarrollo económico firme y estable. Habría sido interesante conocer el pensamiento de Grove sobre estos temas.

La parte segunda de la obra trata de la cooperación y responsabilidades internacionales de los bancos centrales y viene a ser un complemento útil del tema principal. En los países poco desarrollados, el banco central debe tener un concepto claro de la relación entre las condiciones económicas internacionales y los fines del desarrollo económico nacional y, por lo tanto, de las consecuencias de una devaluación, de la implantación de tipos de cambio múltiples y de restricciones a la importación, de la inconvertibilidad, etc. A veces el banco central no es sino el ejecutor de medidas cuya inevitabilidad ha sido determinada por factores ajenos a su campo de acción, tanto internos como exteriores; pero se precisa aún elegir entre varias alternativas y valorar, junto a la protección de la reserva monetaria, que es un fin a corto plazo, la perspectiva más general del desarrollo, que es objetivo de largo término. Bajo este punto de vista, me parece que Grove se deja llevar por ideas tradicionales y por normas no aplicables a los países en desarrollo al hablar de convertibilidad, restricciones al comercio internacional, inversión extranjera y devaluación (sobre todo en las pp. 50-54, 63-66 y 81-84). Con esta salvedad, su conclusión acerca de lo que es una

balanza de pagos en equilibrio (p. 86) es inobjetable.

El CEMLA ha iniciado con este tomo la publicación de varias series de conferencias impartidas por sus profesores visitantes. Grove, cuya preparación y experiencia en economía bancaria y monetaria son bien conocidas en América Latina, ha expuesto, en forma metódica y sugestiva, aspectos muy interesantes de un tema impres-

cindible para los participantes en los cursos del Centro y para todo aquel que desee explorar las relaciones entre la política monetaria y el desarrollo económico.

La edición nada deja que desear y el texto es pulcro; sólo son de lamentar la falta de una línea en la p. 38 y la omisión de los artículos definidos en el título.

VÍCTOR L. URQUIDI

FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955. 505 pp.

Maurice Duverger dice, en la introducción de su pequeño manual de *Finances Publiques*,<sup>1</sup> que era muy agradable ocuparse de las finanzas públicas en otras épocas: "...algunos principios simples deducidos del sentido común, unidos a un conocimiento elemental de la contabilidad, permitían manejar con arte y prudencia los dineros de la nación". Los cambios que el Estado ha sufrido a partir de la Revolución Industrial, continuados durante el siglo XIX y violentamente manifestados en lo que va del presente siglo, han influido el sentido y la orientación de las finanzas públicas contemporáneas, haciéndolas cada vez más complejas y dotándolas de un contenido "extra-económico".

El profesor Sáinz de Bujanda no es ajeno a la anterior afirmación, que puede encontrarse a través de cada uno de los capítulos de su libro *Hacienda y Derecho*, en el que la preocupación fundamental consiste en: "contribuir a sentar las bases del Derecho Financiero Español".

El libro está formado por una serie de ensayos, conferencias, discursos, ponencias y colaboraciones, unificadas por una idea central: desentrañar el contenido de las finanzas públicas actuales, para llegar así a la esencia de su producto jurídico, el *Derecho Financiero*. Son notables la claridad ex-

positiva de la prosa, esencialmente didáctica, la dinámica erudición del autor y la bibliografía exhaustiva para cada capítulo.

En efecto, desde las primeras páginas el profesor español analiza rigurosamente el concepto "clave" de las finanzas, la actividad financiera, vista en todos sus ángulos. Desde el punto de vista administrativo, considera que los fines de la administración pública consisten en la realización de los servicios públicos —que tienen un contenido económico—. Al llevar a cabo éstos, el Estado está, por lo tanto, realizando la *administración financiera*. Desde el punto de vista económico, "la ciencia financiera no es, en definitiva, sino una rama de la ciencia económica que se cualifica por la especial naturaleza del sujeto que realiza esa actividad, de los medios que utiliza y de los fines que persigue... Podrá discutirse la influencia mayor o menor de otros factores —políticos, sociales, jurídicos— en el proceso de los fenómenos financieros; pero en todo caso, la actividad financiera considerada en sí misma, tiene naturaleza económica".

El aspecto político del impuesto (de acuerdo con Pugliese), es ligado por Sáinz de Bujanda al concepto de soberanía: "La actividad financiera no puede considerarse más que como la actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del

<sup>1</sup> M. Duverger, *Finances Publiques*. Presses Universitaires de France, 1950, p. 5

concepto de soberanía." Por último, el aspecto sociológico está tratado en el sentido de que, si bien es cierto que el Estado necesita valerse de medios económicos, estos fines están constituidos por las ideas e influencias que los diversos grupos sociales en pugna le van imponiendo.

Todos estos aspectos, a pesar de sus diferencias, coinciden en afirmar el principio del intervencionismo de Estado en la vida económica. Éste es, quizá, uno de los postulados tácitos de mayor importancia en toda la obra.

La anterior exposición del desarrollo que hace Sáinz de Bujanda de la actividad financiera tiene el objeto de mostrar el método utilizado en el tratamiento de cada uno de los temas que forman el libro. Si tuviéramos que resumir en unas cuantas líneas la idea dominante lo haríamos citando al propio autor: "No es extraño, por ello, que en la literatura hacendística contemporánea se destaque la naturaleza esencialmente política de la actividad financiera, su contenido económico y su finalidad social."

Después de analizar el concepto del Derecho Financiero, sus diferencias con varias ramas del Derecho público y su autonomía y de dedicar un capítulo a la codificación fiscal, entra de lleno en el tema del presupuesto. En relación con este tema pasa revista a las opiniones de los más destacados financistas contemporáneos, define y plantea diferencias con el concepto de plan económico, para estudiar posteriormente los presupuestos nacionales de varios países europeos: Inglaterra, Holanda y Noruega. La idea del presupuesto se enlaza con el problema de la planificación económica y del Derecho Financiero. Tomando en consideración que los presupuestos analizados corresponden a países con regímenes políticos semejantes, lamentamos, recordando al clásico Gaston Jèze, que Sáinz de Bujanda no esboce siquiera, después del detallado estudio de esos

presupuestos, una teoría de éste, donde se encontraran las innovaciones más importantes surgidas de las recientes experiencias de la economía bélica y de sus reajustes para la economía de paz.

Pero, sin duda, el capítulo más importante de *Hacienda y Derecho* es el relativo a la *Organización Política y Derecho Financiero*, en el que se sigue el desarrollo histórico de las finanzas a través de las sucesivas etapas de la civilización occidental. Debemos destacar, de este capítulo, el estudio comparativo de las finanzas de los Estados totalitarios —de la Italia fascista con los principios financieros del nacionalsocialismo alemán y, posteriormente, el sistema financiero de la Unión Soviética. Este estudio, que por sí solo constituye un libro, es una estupenda aportación en lo que se refiere a las interrelaciones entre los sistemas políticos y las finanzas y complementa al excelente tratado de Henry Laufenburger, *Finanzas comparadas*, editado por el Fondo de Cultura Económica en 1951.

Sáinz de Bujanda postula, para nuestra época, una concepción humanista del Derecho Financiero, "que ha de esforzarse por encontrar un punto de equilibrio entre la soberanía fiscal del Estado y los derechos sagrados e irrenunciables de la persona humana". Este contenido ético preside toda la línea de pensamiento del profesor español.

La ardua tarea, que contara entre sus más claros investigadores a Gaston Jèze y como brillante continuador a Henry Laufenburger, se enriquece ahora con esta obra de Sáinz de Bujanda que indudablemente será de gran utilidad para todos aquellos que, desde distintas posiciones, aspiran a crear, de una vez por todas, un Derecho económico que abra nuevas perspectivas en el estancado derecho actual.

ENRIQUE GONZÁLEZ PEDRERO