

FINES Y MEDIOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Aníbal Pinto Santa Cruz

La política fiscal ofrece un aleccionador ejemplo de la necesidad de replantear los fines y los medios propiciados en los países industrializados para que concuerden con las realidades, problemas y tareas de las economías adolescentes.

Respecto a los fines —y me refiero, claro está, a la experiencia de Chile, aunque creo que en otras naciones hermanas puede haber ocurrido el mismo fenómeno—, desde el final de los años treinta hasta hace unos tres o cuatro años, dos preocupaciones centrales de la escuela keynesiana seguían dominando el panorama: el empleo pleno y la estabilidad. Se puede citar como hecho curioso y como testimonio de las intoxicaciones a que expone una aplicación mecánica de ciertas tesis ajenas, que un ministro de Hacienda, en el albor de la segunda guerra mundial, cuando maduraban las presiones inflacionistas derivadas de los trastornos y reajustes del conflicto, defendió seriamente una política fiscal deficitaria en nombre de la necesidad de proteger la ocupación total y de provocar, por medio del acrecentamiento de la demanda efectiva, el uso pleno de los recursos productivos. Podría agregar que el prevalecimiento de un cuadro inflacionista en el medio chileno en la última década tiene no poco que ver con arraigadas convicciones o prejuicios en el sentido antes descrito. Ante esta situación no han faltado quienes se han preguntado si, dadas las circunstancias, no habría sido preferible que la política fiscal hubiera sido más respetuosa de los principios ortodoxos respecto al equilibrio presupuestario y la neutralidad de la hacienda pública.

Naturalmente, ideales como el del empleo total y la protección de la estabilidad tienen y tendrán digno e importante sitio en el delineamiento de la conducta estatal en nuestros países. Sin embargo, es obvio que debemos mirarlos a través de un prisma muy distinto al que ha servido a los economistas de las naciones económicamente adultas. Y más que eso, conviene involucrarlos en un contexto más amplio: el del desarrollo económico, ya que sólo podrán materializarse en función y subordinados a las transformaciones y procesos que ese concepto implica.

De otra manera pierden gran parte de su significado y médula. La meta de la ocupación plena, por ejemplo, tiene una traducción diversa a la concepción dominante en economías industrializadas. Más que atender a la superación del desempleo crónico, real o potencial, que afecta a las estructuras maduras, donde coexisten mano de obra cesante e instalaciones subutilizadas, tiene que ver con la extirpación de la desocupa-

ción disfrazada y con la aplicación sistemática de capital y técnica a fin de modificar la distribución de la población activa que caracteriza a una economía incipiente. Antes, entonces, que a mantener el empleo en la forma tradicional, aspira a transformar la estructura de la ocupación.

La misma revisión exige la defensa de la estabilidad. Los procedimientos diseñados para la política anticíclica en los sectores del sistema capitalista no son, en general, adecuados a una economía de la periferia, donde la cautela de la estabilidad requiere, sobre todo, reformas sustanciales que aumenten su grado de autonomía y debiliten el impacto de las fluctuaciones de los países motores y medidas eficaces para amortiguar las repercusiones inevitables.

Parece indudable, entonces, que los objetivos nombrados sólo pueden plantearse adecuadamente en función del desarrollo económico.

Ahora bien, esas finalidades —que incluyen y condicionan las que orientan la conducta del Estado en los países adultos— podrían agruparse en dos grandes grupos: las de orden estrictamente económico y las de carácter socio-económico.

Entre las primeras, la que aparece como principal, debido a su incidencia sobre el factor que más directamente influye sobre el crecimiento, es la responsabilidad del Estado de acrecentar la tasa de inversión y orientar el uso de los recursos apartados para capitalizar. Vale la pena subrayar de paso que esta preocupación es, casi por completo, ajena a la teoría y a la práctica de la llamada finanza pública moderna de los países adultos, por razones bien conocidas y que es innecesario repetir.

Hay razones específicas para atribuir un papel primordial a la política fiscal en este respecto que tienen muy poco que ver con preferencias doctrinarias. El Dr. Rosenstein-Rodan las fundamentó indirectamente con las siguientes palabras en un seminario realizado por la CEPAL en Santiago:

Hay causas especiales que explican por qué la cadencia del crecimiento ha sido inferior en los países subdesarrollados. Aquéllos no sólo tienen dificultad para ahorrar lo suficiente de sus ingresos más bajos, sino que, también, las primeras dosis de sus inversiones deben dirigirse en una mayor proporción que en los países más ricos hacia el “capital social fijo”, cuyos rendimientos son bajos y, al comienzo, ciertamente muy reducidos... La necesidad de invertir una proporción muy alta de los ahorros de un país pobre de un modo que, en un comienzo, no producirá un incremento apreciable en bienes consumibles o exportables constituye la *contradiction économique* básica del desarrollo.

Esa “gran contradicción”, casi es innecesario destacarlo, no puede ser superada por la incipiente empresa privada de nuestros países; tampoco, a nuestro juicio, por el inversionista particular extranjero, ya que, en ese caso, a la falta de incentivos en materia de rentabilidad, se agrega el hecho de que, habitualmente, esas inversiones en capital social fijo no

elevan directa o próximamente la capacidad de pagos de la nación afectada. Sólo el Estado, jugando un papel *sui generis* de agente del ahorro colectivo, está en situación de allanar esos obstáculos y sentar los cimientos y dar el impulso para un vigoroso desarrollo ulterior de la economía.

Entre los propósitos socio-económicos aludiremos únicamente al que nos parece principal, que es, a la vez, uno de los que dan margen a mayores discusiones: la redistribución de ingresos en beneficio de los sectores de menores rentas.

Alguna vez se ha supuesto que ese objetivo destacado en la panoplia de la finanza pública moderna tiene poco que ver o hasta se contradice con los deberes fiscales en nuestros países. Con ciertos visos de razón, todavía se oye decir que si bien la mencionada aspiración puede tener fundamentos sólidos en países donde hay que robustecer la propensión a consumir y, por ende, la demanda efectiva, queda fuera de lugar donde se trata de alcanzar una meta aparentemente contraria, cual es la de incrementar la propensión a ahorrar e invertir.

Sería fatigoso repetir los argumentos que refutan la pretendida antinomia entre inversión y consumo y que tienen una validez general también para nuestra realidad. Pongamos, en cambio, el acento sobre algunas circunstancias propias que respaldan la tesis atinada.

En primer lugar, conviene tener en cuenta lo evidente: que una distribución muy desigual de los ingresos en estos países no ha determinado, ni antes ni hoy, una tasa apreciable de inversión. Por otro lado, que una política destinada a lograr una mayor equidad en el terreno de los ingresos personales no es incompatible con el estímulo a la capitalización de los dos agentes primordiales en estas naciones en desarrollo: las propias empresas y el Estado. Finalmente, que la mala distribución de los ingresos tiene una incidencia especial y agravante en países donde el nivel de los mismos y la estrechez consiguiente del mercado crean obstáculos considerables a la expansión productora. A este respecto, en algunos países latinoamericanos, en los que han coincidido durante un tiempo una cadencia activa en el crecimiento y un agravamiento del problema de la desigualdad, se ha manifestado una inquietante rigidez en los cuadros del mercado.

A lo dicho, claro está, debería agregarse el basamento puramente social, que si tiene médula en países ricos, llega a ser irrefutable en los de bajo nivel de vida. Como resumió Tawney, "no hay sitio especial para pasajeros de primera clase cuando todos navegan en un bote. Mientras menor sea la renta nacional, más importante es que ninguna parte de ella se desperdicie" (*The Acquisitive Society*).

Expuestos los anteriores objetivos, que son cardinales para la política fiscal de nuestros países, queremos referirnos al otro lado del asunto, a

los medios que son o serían adecuados para alcanzarlos. Es en este punto donde deseamos insistir especialmente, por cuanto si en materia de fines parece cierto que se divisan hoy con más claridad los blancos de la finanza pública en las economías adolescentes, nos da la impresión de que en lo que atañe a los medios se continúa poniendo excesiva confianza en arbitrios adecuados para naciones industrializadas, sin buscar y aprovechar sistemáticamente instrumentos fiscales más eficaces y aptos para nuestro medio.

Las metas enunciadas presuponen la definición y aplicación de políticas adecuadas de ingresos y gastos, amén de una absorción seguramente mayor de los ingresos generales por parte del Estado que la que se creía propia en el pasado y que la que permiten las actuales estructuras fiscales. Respecto a esto último deseamos anotar como ilustración que la cuota del ingreso nacional recaudada por el sector fiscal de Chile ha subido aproximadamente del 14 al 20% entre 1940 y 1952, lo cual, precisamente por la falta de medios de substracción eficaces, ha causado, por desgracia, que el financiamiento del Estado se haya transformado en uno de los agentes inflacionistas más importantes en el proceso de depreciación del mismo período. De hecho, una parte sustancial de los ingresos públicos, especialmente de aquellos destinados directa o indirectamente a la capitalización, se ha financiado por medio de emisiones abiertas o disfrazadas del banco central.

Atendamos primero, en el examen de este problema, a lo que atañe a la política de ingresos.

En esta materia, siguiendo la tendencia dominante en los países desarrollados y teniendo en consideración la incidencia sobre la distribución del ingreso, se ha tratado de poner el acento y de aumentar la importancia relativa del impuesto personal y directo a la renta. El progreso registrado no ha sido despreciable y esa fuente tributaria tiene hoy, en casi todos los países latinoamericanos, una importancia apreciable, aunque, claro está, se halla muy lejos todavía de representar una cuota comparable a la que ocupa en la estructura impositiva de los países adultos.

El problema que, a nuestro juicio, cabe resolver es si esa dirección es la correcta y si se puede esperar que el tributo personal satisfaga las necesidades que se tienen en vista. Sobre este respecto, queremos expresar una serie de reservas y, a la vez, proponer algunas alternativas.

En primer lugar, podría llamarse la atención sobre algunos aspectos formales, de carácter administrativo. Bien se sabe que la significación del impuesto personal y directo ha ido creciendo paralelamente a una determinada estructura económica de los países maduros, caracterizada sobre todo por la integración o asociación de sus unidades generadoras de ingresos, sean empresas o personas. Este fenómeno ha facilitado en

medida decisiva el problema del control tributario. La pesquisa impositiva es relativamente simple en estas condiciones, ya que se concentra sobre grandes núcleos de producción o distribución, siendo más o menos fácil seguir los eslabones de la corriente de las rentas.

Nuestros países están muy lejos de llegar a una etapa similar. Su estructura económico-social se distingue por la primacía de los empresarios aislados y los productores independientes. El último censo industrial chileno, por ejemplo, indicó que alrededor de las tres cuartas partes de los establecimientos fabriles estaban a cargo nada más que de las familias propietarias.

Esta realidad crea obstáculos importantes y obvios, que sólo lograrían superarse en parte con una organización administrativa extraordinariamente costosa. En Chile, que es un país relativamente desarrollado en algunos aspectos, incluso en el de la eficacia de su maquinaria burocrática, tenemos el caso de que sólo unas cincuenta mil personas quedaban adscritas al impuesto personal sobre la renta, en circunstancias en que la estructura de ingresos permite suponer que el número de individuos que debería ser fiscalizado por la administración por lo menos triplica esa cifra. Más aún, de las declaraciones recogidas, el servicio de impuestos internos no alcanza a revisar particularmente más del 15%. Las demás deben aceptarse tal como se presentan.

Para quien se empinara hacia el futuro y supusiera que éstos son defectos que pueden corregirse con el tiempo, podría incluso hacérsele presente, a nuestro juicio, la evidente crisis del sistema de tributo personal en los mismos países desarrollados. Hablamos, por cierto, de crisis relativa, en relación a los niveles que ha alcanzado a menudo la exacción fiscal. Hemos tenido oportunidad en Gran Bretaña de verificar e informarnos del grado en que el temido *income tax*, en ciertos períodos, se transformó en gravamen que, al no pesar ya solamente sobre un pequeño grupo de potentados, era un lastre y un incentivo al ocio para la propia clase obrera calificada, cuyo esfuerzo marginal habría recibido una mínima retribución dadas las reglas del tributo. No necesitamos, por otra parte, insistir sobre el efecto psicológico sobremanera desalentador del impuesto personal, en especial cuando cae sobre empleados o gente modesta, para quienes es amargo y difícil reunir y desprenderse de parte de la renta ganada en un período anterior.

Lo dicho, deseamos aclararlo de inmediato, no significa de ningún modo que se preconice la desaparición de ese impuesto de las estructuras tributarias. Nada de eso; sólo abogamos por que su órbita se circunscriba al peldaño más alto del escalafón de rentas, o sea, al grupo de los efectivamente muy pudientes.

Esto no significa de ninguna manera que, al renunciar a la que ha sido principal herramienta redistributiva del ingreso en los países adul-

tos, también claudicamos respecto a la persecución de ese objetivo. En esta materia ya se ha hecho conciencia de que hay otros medios fiscales para recaudar más ingresos y provocar cambios favorables en el reparto de los bienes disponibles.

Para examinar con detención este punto conviene tener en cuenta algunos hechos sencillos pero de importancia para el asunto.

La política de ingresos debe escoger su medio de recaudación teniendo en cuenta *a)* el sujeto u objeto del impuesto: personas, empresas o cosas (caso de los tributos de aduana); *b)* la circunstancia que sirve para graduar el peso impositivo: renta o capital; y *c)* el momento en que ha de hacerse efectiva la substracción cuando se reciben los ingresos (caso de los impuestos descontables automáticamente), después que se han percibido (impuestos personales directos) o cuando se consumen (distintos tributos indirectos).

A nuestro juicio el sistema tributario de estas naciones debería preferir, como blanco del impuesto, a empresas; asignar más importancia a los gravámenes en relación al capital, en especial el invertido en bienes raíces; y, en cuanto al momento de la substracción, inclinarse por aquéllos que se deducen en su origen o que se incorporan a las mercaderías o servicios consumidos.

Al examinar estas proposiciones conviene, como primer paso, mirar lo que se refiere a los impuestos sobre el consumo. A este respecto, como bien se sabe, prima aún la difundida noción de que impuestos indirectos e impuestos regresivos son categorías casi equivalentes. El progreso en las clasificaciones presupuestarias no ha llegado todavía a distinguir en esta materia aquellos tributos sobre el consumo que pesan principal o exclusivamente sobre las clases propietarias o pudientes y los otros, los tradicionales, que gravan a las mercaderías básicas, de demanda inelástica y, por ende, favoritos de la antigua ortodoxia sobre los ingresos fiscales. Sin embargo, es evidente que debe realizarse esa tarea y que ésta tiene indiscutible trascendencia.

El problema, claro está, no es de fácil y tajante solución. Se levantan diversos y complicados escollos en el camino. En aquellos países que están todavía en los peldaños iniciales del desarrollo, con dependencia del exterior en cuanto a casi todos los bienes de consumo duraderos, que forman la parte principal del volumen de gastos no esenciales, los impuestos varios a la internación constituyen una herramienta que, más que una gravitación proteccionista, puede representar un gran papel como medio sistemático de recaudación fácil y de efecto progresivo—social y económicamente—. En otros, en cambio, el asunto se torna más complejo, ya que, por una parte, los artículos importados no tienen la misma significación en el consumo de los adinerados y, por la otra, hay que preocuparse de que el impuesto no signifique estímulo y con-

dición para que las mercaderías secundarias o superfluas se produzcan en el interior. Esto último ha ocurrido en medida apreciable en nuestros países: se han puesto vallas a la importación no esencial, pero las restricciones han ido acompañadas de una canalización, a menudo inconveniente o exagerada, de recursos productivos nacionales hacia la satisfacción de ese tipo de demanda.

Para abordar las dificultades que se presentan allí donde el impuesto a la importación es insuficiente, creemos que es útil partir de una base más elemental que el intento de clasificar mercaderías o servicios según sus distintos grados de necesidad. Debería tomarse el ángulo opuesto, o sea definir cuáles son los bienes básicos y sobre todos los otros imponer gravámenes crecientes a través de los impuestos de producción o cifra de negocios, según se vaya haciendo más evidente su carácter suntuario. Dado que en muchos de nuestros países los gastos en alimentación representan a menudo más del 50% del desembolso popular, deberían eliminarse, desde luego, todos los tributos sobre alimentos básicos. Sin embargo, por las crecientes complicaciones que se van presentando en el camino de una aplicación más refinada del principio, no debería tratarse de ir mucho más allá, prefiriendo completar la política con otros medios, como subsidios directos o la propia conducta respecto a remuneraciones del trabajo. Como un ejemplo puede señalarse lo que se podría hacer en materia de vivienda. No creemos que sería posible ni útil plantear discriminaciones en el impuesto sobre materiales de construcción primarios —fierro, cemento, madera, etc.—, según sea el carácter de las viviendas a que están destinados, pero sí es perfectamente viable otorgar exenciones a los materiales vendidos a las instituciones oficiales que edifican casas populares o entregar o alquilar las viviendas a precios subsidiados, como ocurre frecuentemente en estos casos.

Otra reserva importante frente a las tendencias en boga en la política impositiva es la que atañe al escaso papel asignado a los tributos sobre el capital, especialmente sobre el representado por bienes raíces. Comprendemos que esto suceda en países industrializados; pero la situación es muy distinta en los nuestros: los bienes raíces no sólo constituyen una meta favorita y relativamente improductiva de las inversiones —sobre todo en países como Chile, con persistente historia inflacionista—, sino que también representan un medio de aliviar o esquivar la carga tributaria, ya que las tasas son bajas, el control no siempre es adecuado y los avalúos no alcanzan a reajustarse al compás del alza de precios.

Debemos aclarar que no estamos pensando en una mera elevación de las tasas de los tributos a los bienes raíces sino, más bien, en una combinación del impuesto real y del personal, esto es, aparte del gravamen básico y muy reducido sobre inmuebles —por lo general a benefi-

cio municipal o especial— debería haber un segundo, que se aplicara sobre el valor total de los bienes raíces poseídos por una persona natural. La persona A, por ejemplo, posee cinco propiedades ubicadas en distintos puntos del país. Sobre cada una de ellas paga el gravamen básico en primera instancia; en segundo término deberá sumársele el valor de sus cinco inmuebles y pagar según una tasa ligeramente progresiva.

Todo lo que se requiere para esto es un buen catálogo de avalúos, que no es difícil confeccionar. A las facilidades administrativas se agregan ventajas económicas fáciles de discernir. Debe anotarse de paso que otro tipo de inversiones, las mobiliarias, que ya están adecuadamente fiscalizadas, quedarían favorecidas por el hecho de que entrarían a pagar un impuesto progresivo sólo cuando pertenecieran a propietarios enrolados en el impuesto personal y directo.

En relación a estos mismos puntos y para subrayar las amplias posibilidades que existen para promover la imposición progresiva por distintos y más viables medios, cabría indicar las perspectivas que ofrece el tributo progresivo a la habitación —otra cuestión clave en nuestros países—. Este tributo se asienta sobre el establecimiento de un mínimo exento o sujeto a la carga municipal, por ejemplo, 60 metros cuadrados de familia tipo. A medida que se sobrepasa ese nivel y teniendo en cuenta un índice de valor de la construcción, se puede aplicar una tasa progresiva.

Otra línea que conviene explorar y tomar en cuenta es la que se refiere a una de las principales deficiencias del impuesto personal, cual es su pago *a posteriori* y en relación a los ingresos de un período anterior, lo que tiene mucha importancia en países con proceso inflacionario. A nuestro juicio, existen manifiestas posibilidades de aplicar en este terreno el *pay as you go* anglosajón, aunque parece ser que en Gran Bretaña y Estados Unidos el sistema sólo cubrió a sueldos y salarios. Se cuenta con un índice bastante fiel, que es el nivel de ingresos del período anterior. Éste se toma como base para las deducciones automáticas, haciéndose al final de año el balance correspondiente y exacto. El sistema, aparte de facilitar el pago al contribuyente, llena un objetivo anexo de bastante importancia en algunos países: regularizar el flujo de ingresos fiscales, evitando o disminuyendo operaciones monetarias que pueden producir presiones estacionales.

El régimen prevaleciente en la actualidad en materia de periodicidad de pagos es manifiestamente inequitativo. En Chile, por ejemplo, el tributo sobre salarios y sueldos se descuenta mes a mes por planilla; en cambio los asimilados al impuesto directo personal o “global complementario” pagan según las rentas percibidas el año anterior. En un país con persistente y apreciable tendencia al alza de precios, tal arreglo es manifiestamente ventajoso para el grupo más pudiente.

Otro aspecto digno de considerarse en la definición de la política de ingresos fiscales el que atañe al crédito público.

En general, sea por la escasez de la oferta de ahorros, sea por la existencia de condiciones inflacionarias que desalientan ese tipo de inversión, los valores estatales no constituyen un medio importante en nuestros sistemas de recaudación.

La estabilización relativa de los niveles de precios y, por ende, la protección del valor de la moneda, es, sin duda, requisito principal para abordar el problema. Sin embargo, también debe pensarse en otros atributos. Entre ellos nos parece que sobresale una combinación de tributos y ahorro forzoso, de manejo bastante sencillo y que ayudaría a disminuir las resistencias al aumento de la imposición. Consiste en el establecimiento de sobre-tasas de impuestos, que se devuelven al contribuyente en forma de bonos públicos o de certificados de participación de empresas autoliquidables del sector paraestatal.

Otro recurso, que ha sido discutido intensamente en Chile en los últimos tiempos, ya que tiene especial actualidad allí donde prima una situación inflacionaria más o menos aguda, es la emisión de “valores reajustables”, o sea cuyo capital e intereses se acomodan al alza de precios. El sistema parece digno de atención si el cuadro inflacionario no es muy grave, aunque precisamente en esos lugares pueda perder parte de su atractivo. Sin embargo, sería de casi imposible manejo donde el alza de precios es muy intensa. Por otro lado, crea el problema casi insoluble de la situación que se le presenta a los ahorros no reajustables.

En materia de egresos, es indudable que la principal diferencia entre la política que deben seguir nuestros países y la que se recomienda habitualmente para las economías adultas reside en la necesidad de crear, con carácter permanente, un superávit de ingresos en la cuenta de desembolsos corrientes a fin de financiar la cuenta de inversión. No cabe, pues, aplicar el principio en boga en los países industrializados de que ese superávit sea un factor compensador de las fluctuaciones de la actividad económica. Sólo podría sostenerse que la magnitud del mismo deberá graduarse conforme a las situaciones inflacionarias y deflacionarias, recomendándose que crezca en las segundas y disminuya en las primeras, recomendación que, por cierto, continúa siendo opuesta a las prácticas consagradas por la finanza pública y ortodoxa.

Para llevar a efecto ese postulado tenemos la impresión de que es conveniente llegar a la clara división de las cuentas corrientes y de capital, o sea al doble presupuesto, antes que pensar, como en el sistema sueco o en el más rudimentario de Gran Bretaña, en la mera financiación de los gastos de inversión con el superávit de la cuenta ordinaria. La razón principal de esta tesis reside *a)* en las dificultades que existen para con-

seguir de los Congresos la autorización para crear un superávit substancial sobre los desembolsos corrientes; y *b*) en la posibilidad de vencer más fácilmente esa resistencia señalando entradas específicas para el financiamiento de la capitalización pública. A este respecto vale la pena recordar la práctica dinamarquesa de destinar a ese fin la recaudación proveniente del impuesto a la herencia, que, en este caso, difícilmente puede alegarse que afecta a la inversión privada. Por otro lado, debe señalarse la conveniencia de reservar para aquel objeto parte de los ingresos derivados de las industrias extractivas de exportación. No sería difícil convencer a la opinión pública de que esas entradas, que muchas veces son la contrapartida de una disminución definitiva de los recursos nacionales, deben dedicarse a crear otras fuentes de riqueza y actividad.

La política de egresos en materia social también parece requerir profundos ajustes a fin de adaptarla a las necesidades y problemas de nuestros países. En general, tanto en lo que se refiere al sector público como al privado, ha predominado la tendencia rectora de las naciones adultas de buscar soluciones de tipo individual, arraigadas en los conceptos y modalidades del seguro privado. Así, en países como Chile, se ha avanzado audazmente hacia el otorgamiento de prestaciones amplias en materia de jubilación, indemnización por años de servicio, montepíos, préstamos hipotecarios, etc., que si bien tienen indudable significación, representan un costo social considerable, que cabe preguntarse si tiene un rendimiento proporcional en términos de seguridad y bienestar.

Aquí, a nuestro juicio, se presenta un problema de alternativas relativas, parecido al que existe en materia de inversiones entre aquellas destinadas a la creación y ampliación del "capital social fijo" y las otras de mayor productividad inmediata. También en materia de gastos sociales, estrechamente relacionados con el propósito de mejorar la distribución de los ingresos, se plantea una preferencia entre aquellos dirigidos a crear bases colectivas para el avance social —escuelas, hospitales, centros de salud, "palacios de la cultura", al estilo de los muy favorecidos en países europeos, especialmente en el área socialista, etc.— y los otros encaminados a atender las necesidades de la seguridad en una escala individual. En esta cuestión, sobra señalarlo, hay diferencias substanciales entre las condiciones existentes en países desarrollados y en los nuestros.

Asimismo, como un medio de influir sobre la distribución de ingresos, creemos que no se ha prestado suficiente atención a las posibilidades de actuar directamente sobre el sistema de producción. Dada la mayor significación relativa de ciertos consumos básicos en los presupuestos populares, una acción efectiva y concertada para mejorar la productividad y otras condiciones determinantes de los precios en las actividades que producen bienes esenciales, significaría un mejoramiento más notable de los ingresos reales en las capas modestas que del de los demás grupos.