

EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

VÍCTOR L. URQUIDÍ*

1. Introducción: la política fiscal y monetaria en los países altamente desarrollados

EL desenvolvimiento de la teoría fiscal y de la teoría monetaria en sus relaciones mutuas es en general un fenómeno muy reciente en la economía. Surgió en gran parte a raíz de la depresión mundial de 1929 a 1933 —aun cuando hubo, como en todos los aspectos de la economía, otros antecedentes— y ha alcanzado expresión principalmente en Estados Unidos, Suecia, Inglaterra y Australia. Durante la pasada guerra mundial, las interrelaciones de la teoría monetaria y la fiscal fueron objeto de nueva evolución y refinamiento, al aplicarse a los fenómenos inflacionarios, o sea lo contrario de la época de su origen. Ya para entonces el aparato teórico keynesiano y neokeynesiano estaba en su apogeo y era aceptado por grandes sectores de economistas, a la par que éstos participaban cada vez más en los asuntos de estado. Al mismo tiempo se hicieron grandes adelantos en la metodología del ingreso nacional, se dispuso de mejores datos y se adoptó, en los países altamente desarrollados, el sistema de análisis de las cuentas del ingreso, producto y gasto nacionales, y de los presupuestos económicos nacionales, ejemplificados desde 1946 en los informes anuales del Consejo de Asesores Económicos del Ejecutivo norteamericano. Este sistema ha prevalecido también en los principales países europeos en la formulación de sus planes de reconstrucción y desarrollo de postguerra.

* Ponencia presentada al Congreso Científico Mexicano, Sección de Economía, México, D. F., septiembre de 1951. Los puntos de vista aquí expresados son de la exclusiva responsabilidad del autor, sin que necesariamente participe de ellos ninguna institución a que esté vinculado.

Sin entrar aquí en un estudio pormenorizado del estado que guarda la teoría fiscal-monetaria en los países avanzados, baste decir que se acepta como principio de política económica el de emplear tanto el mecanismo monetario y bancario, como el fiscal y presupuestal, conjuntamente, para influir en el monto y composición del ingreso y el gasto nacionales con el propósito de mantener un alto volumen de ocupación. Con frecuencia se llama a esto una política fiscal y monetaria anticíclica o, quizá mejor dicho, “compensatoria”, estabilizadora de las fluctuaciones del ingreso. En la ejecución de la política se procura influir tanto en los gastos de inversión de la empresa privada como en los gastos de consumo de la población, y para ello lo mismo puede convenir modificar los impuestos que modificar los gastos públicos, restringir o suavizar el crédito, variar los requisitos de reserva de los bancos privados en el banco central, alterar la política del estado en cuanto a su deuda pública interior y, en casos extremos, hacer uso de controles directos de precios, rentas, etc.¹ En los países que dependen mucho del comercio exterior y que tienen problemas de balanza de pagos, como Inglaterra, Australia y la mayoría de los europeos, entra también en juego la modificación de las restricciones a la importación, el control de cambios y la política de empréstitos y ayudas del exterior.

Es sin duda un desarrollo teórico que ha hecho época en los países desarrollados y que ha tenido fuertes repercusiones en la política económica de muchas otras naciones, y en realidad ya no se discute la necesidad de que el Estado, a través de la política moneta-

¹ Aunque propiamente la política fiscal y la monetaria deben constituir un todo, es oportuno anotar aquí lo que se entiende por cada una en lo individual. La política monetaria se refiere a los principios y disposiciones que tienen relación con el medio circulante, sobre todo desde el punto de vista de la creación de crédito por el sistema bancario y de los instrumentos por los que se modifica la preferencia por la liquidez. La política fiscal trata de influir en la corriente de ingresos, en el consumo y en la propensión a invertir, mediante modificaciones de los impuestos, los gastos públicos y la situación presupuestal.

ria y la fiscal conjuntamente, vele por mantener estable el volumen de ocupación dentro de una tendencia de crecimiento del ingreso nacional. Aun cuando la ejecución de la política no es perfecta en ningún país, y por lo demás requiere que en otros sectores se sigan también políticas congruentes, tenemos el reciente ejemplo, de 1947 al presente, de los Estados Unidos, de Canadá y de Inglaterra, en donde, aun cuando más mal que bien, se ha demostrado la viabilidad y la razón de la aplicación de la nueva teoría.

2. *¿Qué política fiscal-monetaria requiere un país en desarrollo?*

El objeto de este trabajo es preguntarse si toda esta evolución de la teoría fiscal-monetaria tiene aplicación en los países subdesarrollados que se encuentran en rápido proceso de desarrollo a partir de un nivel muy bajo de ingreso *per capita* (por ejemplo, la mayoría de los países latinoamericanos), y, en caso de que no sea aplicable, cómo podría desenvolverse una teoría o serie de principios teóricos adecuados. Recordemos que Keynes escribió que siempre ocurre que se están aplicando las teorías de algún economista difunto cuando ya no son aplicables. Esto lo dijo respecto de la teoría clásica. Hoy tal vez podamos decir casi lo mismo: ¿estaremos queriendo aplicar las teorías del difunto Keynes cuando en realidad no son aplicables a nuestros países?

Un país altamente desarrollado, que por lo general es un país de empresa privada capitalista, tiene por preocupación principal la utilización plena del ahorro nacional —procurar que el volumen total de inversión se mantenga lo bastante elevado para absorber todo el ahorro y evitar un proceso deflacionista y de descenso del ingreso nacional—. En las últimas épocas se ha presentado también, por motivo de la guerra y la reconstrucción, el proceso opuesto, o sea el de buscar nuevas fuentes de ahorro para un volumen de inversión requerido en exceso del ahorro voluntario. En Estados Unidos, el ahorro faltante lo dió durante la guerra la inflación;

pero entre 1947 y 1949 lo suministró el propio gobierno federal, creando un superávit presupuestal de consideración. En Europa, el ahorro faltante ha provenido de la inflación y del extranjero: del Plan Marshall y de los empréstitos norteamericanos, canadienses y otros. Pero el problema fundamental a la larga en aquellos países es el de buscar salidas al ahorro, ya sea en inversión interna o en el exterior.

Un país de escasa evolución económica y en el cual se ha iniciado un fuerte proceso de desarrollo se caracteriza por el hecho de que con un ingreso nacional reducido y un ahorro nacional muy bajo y no siempre asequible o utilizable, se desea destinar a la inversión una proporción muy elevada de los recursos, digamos de un 15 a un 20% de la producción total anual, generalmente en exceso del ahorro. Semejante coeficiente de inversión sólo puede llevarse a cabo si se cuenta, además del ahorro "normal", con un ahorro complementario, que en parte venga del exterior en forma de empréstitos e inversiones, o que no tiene sino dos fuentes internas: la inflación, que no puede prolongarse indefinidamente como política de desarrollo, o el ahorro público, a través de superávit de las entidades públicas (gobierno, organismos públicos, etc.).²

Una política de desarrollo económico tiene que suponer permanentemente, como tendencia a largo plazo, una alta tasa de inversión —inversión que realizarán tanto el Estado como la empresa privada—. Si esto es así, entonces no tiene cabida la política fiscal monetaria denominada "compensatoria" si se entiende por ésta la compensación de las fluctuaciones del ingreso. El ingreso siempre debe ir en aumento: ¿se va a impedir su aumento? Un ingreso

² Por lo regular se ha acostumbrado considerar el déficit o superávit del gobierno central solamente. Lo correcto es medir el déficit o superávit del conjunto de entidades públicas: gobierno central o federal, gobierno de provincias o estados, gobiernos municipales, organismos o empresas paraestatales o descentralizados (seguro social, corporaciones de fomento, etc.). En adelante, cuando se usa en este trabajo la expresión "déficit" o "superávit" presupuestal, se quiere decir del conjunto de entidades públicas mencionadas.

en aumento supone una expansión monetaria constante, aun cuando sólo sea a un ritmo parecido al del crecimiento del ingreso: ¿se debe impedir la expansión monetaria como política a largo plazo?

3. *La política monetaria y fiscal seguida hasta ahora en los países poco desarrollados*

El problema está en emplear políticas que permitan, junto a la tasa alta de inversión, un crecimiento firme, pero moderado, del medio circulante y del ingreso. Veamos antes cómo se entiende en la actualidad la política monetaria y la política fiscal en un país poco desarrollado:

En la política monetaria ha privado en general la teoría cuantitativa del dinero, en sus expresiones más simples. Se acepta que el aumento del circulante produce elevación de los precios, y su disminución una baja. Luego, si hay tendencia a la inflación, hay que reducir el circulante; y lo contrario en caso de deflación. La historia de los países latinoamericanos en los últimos treinta años —inclusive México, hasta épocas muy recientes— revela una evolución hacia formas más refinadas de control del medio circulante, pero fundadas no obstante en criterios cuantitativistas. La antigua caja de conversión, o el patrón oro automático, han cedido su lugar a los bancos centrales modernos, dotados de armas regulatorias variadas y adaptadas a las circunstancias; pero la teoría en que se sustenta aun hoy en día la actuación de los bancos centrales latinoamericanos es netamente la misma de antes. Los bancos centrales actúan en un compartimiento casi estanco y se limitan a la regulación monetaria y crediticia sin otra mira que la de contrarrestar aumentos del circulante o disminuciones del mismo. Con una importante excepción a que se hará referencia más adelante, no han enfocado su actividad en relación con el problema del desarrollo económico, que lleva consigo la actuación de los poderes públicos en muchos otros sectores. Muchas veces los bancos centrales han

servido más que nada como instrumentos de financiamiento de los déficit presupuestales de los gobiernos, aspecto éste que también es característico de la política de los países subdesarrollados.

La política fiscal y la presupuestal vinculada a ella se han entendido hasta ahora en los países de escaso desarrollo de dos maneras:

1) Un simple medio de recaudar impuestos, del modo más práctico posible, con frecuente inocencia técnica y sin miramiento alguno hacia las repercusiones de los impuestos en la economía en su conjunto o en la política de desarrollo; es decir, la política fiscal ha consistido burdamente en conseguir dinero para las arcas del tesoro público.

2) Con un poco más de refinamiento, durante los años de depresión mundial se empezó a enfocar en muchos países subdesarrollados, entre ellos México, la política fiscal y presupuestal como un arma de fomento de la actividad económica, mediante el simple expediente de crear un déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas, no importa cómo se financiara el déficit (por ejemplo, mediante crédito del banco central). Se apoyó esta política aparentemente en las recomendaciones de la escuela keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos; probablemente fue bastante atinada en los años de depresión, pero por desgracia la formulación teórica del problema no evolucionó, y la política de déficit se ha seguido aplicando en condiciones en que ya no se justifica y más bien hace daño. Tal fue el caso de México a partir de 1941 y durante la guerra, así como el de casi todos los países de América Latina. No siempre los déficit han sido para obras públicas, sino simplemente para sufragar gastos ordinarios de los gobiernos o para mantener en pie ejércitos y armadas que, justificados o no, han sido un fuerte gravamen para las economías (el caso de Argentina, Chile, Brasil y Perú).

Resumiendo, ni la política monetaria ni la fiscal han respondido propiamente a los fines del desarrollo económico, y, en los más

de los casos, con excepciones notables, se han desenvuelto independientemente la una de la otra y con frecuencia de manera contradictoria. Lo que por un lado se procuraba mediante la política monetaria, por el otro se deshacía mediante la falta de una política fiscal congruente.

Me atrevería a insinuar que esto se ha debido en gran parte, haciendo caso omiso de las fallas humanas y políticas, a una falta de comprensión teórica del problema y, más que nada, a la falta de elaboración de un modelo teórico de política monetaria y fiscal aplicable a un país en desarrollo que pretenda mantener una elevada tasa de inversión anual. En la práctica se han dado algunos pasos aislados, impelidos los gobiernos por las circunstancias. Merece destacarse, por el lado de la política monetaria, la creciente adopción del principio del control selectivo del crédito como política de los bancos centrales; por el lado de la política fiscal, la tendencia en algunos países a conceder mayor importancia al impuesto sobre la renta, a crear medios fiscales de estimular la reinversión de utilidades, a adoptar impuestos sobre utilidades excedentes, a estudiar las consecuencias de la regresividad de muchas de las fuentes impositivas de los gobiernos, y la tendencia a ver con más cautela el efecto de los déficit presupuestales. Se inicia también una tendencia a considerar conjuntamente las operaciones de ingreso y egreso no sólo de los gobiernos centrales y locales, sino, consolidándolas, las de los organismos descentralizados o paraestatales, que, en una etapa de fuerte impulso al desarrollo económico, resultan ser deficitarios. Sin embargo, debe recalcar que estas tendencias de la política monetaria y fiscal son todavía tenues y nuevas.

4. Bases de una política fiscal y monetaria congruente con el desarrollo económico

Ante todo es preciso definir claramente los objetivos de la política monetaria y fiscal. Si se parte de que habrá que promover

y mantener una tasa de inversión bruta anual superior al ahorro voluntario previsto más la aportación previsible anual de capital extranjero, hay que resolver desde un principio si el objetivo deberá ser ayudar al desarrollo económico sin importar que haya inflación, o tratar de lograr el desarrollo sin inflación. No es fácil que el objetivo se defina de una vez por todas entre ambos caminos. Probablemente en un principio no sólo sea inevitable sino conveniente cierta dosis de expansión del medio circulante que pudiera resultar inflacionaria; pero la política inflacionaria no puede ser un sustento adecuado a largo plazo para el desarrollo económico, porque termina por encauzar los recursos de la comunidad hacia sectores no necesariamente compatibles con la finalidad de elevar el nivel de vida de los sectores de bajo ingreso de la población, aparte de que destruye el incentivo al ahorro privado y dificulta la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, el objetivo debería ser contener la inflación sin retrasar el ritmo de desarrollo económico.

¿Cuáles deben ser los medios? Recordemos que en la práctica los países en etapas de desarrollo económico rápido han seguido una política de déficit presupuestal y que después de que éste ha dado lugar a un crecimiento desmedido del medio circulante han intentado, a través de los bancos centrales, restringir la expansión crediticia. El déficit presupuestal puede ser inicialmente necesario, según ya se dijo, sobre todo si para elevar el ritmo de desarrollo se requiere llevar a cabo extensas y costosas obras públicas en materia de comunicaciones y transportes, energía, riego y obras agrícolas, etc. En tal caso, frente al exceso de los gastos públicos sobre los ingresos en una primera etapa, la política monetaria, mientras la tasa de desarrollo no sea aún más elevada, podría consistir en facilitar la expansión del medio circulante, pero orientando a la vez la colocación de la deuda pública en el sistema bancario privado y entre particulares. Esto casi nunca se ha podido lograr en medida apreciable. Sin embargo, cualquier expansión excesiva del crédito puede contrarestarse en esas condiciones mediante cualquiera de los

medios de que dispone un banco central para reducir las disponibilidades de los bancos de una manera global, como la elevación del encaje obligatorio.

Pero en una segunda etapa, que podría caracterizarse por un ritmo de inversión pública y privada gradualmente más elevado, con estímulo a las construcciones residenciales y de vivienda, con facilidades de crédito a largo plazo para el desarrollo agrícola y el industrial, con creación paulatina de ahorros colectivos, con cierta reinversión de utilidades por las empresas y con creación de sectores favorecidos de ingresos, se requiere que la política fiscal y la monetaria lleven una coordinación mucho más estrecha y que el impulso expansionista pase del sector fiscal al bancario. El déficit presupuestal debería entonces evitarse, en tanto que no debería tratar de impedirse a toda costa la expansión del crédito bancario, sino más bien procurar ampliar éste y encauzarlo correctamente. Aquí surgen varios problemas: ¿cómo determinar el comienzo de esa segunda etapa? ¿cómo justificar y llevar a cabo una política de expansión crediticia controlada? ¿cómo justificar y realizar un aumento de los recursos fiscales para evitar los déficit?

Respecto al primero de estos problemas, el de cuándo debe iniciarse una política fiscal monetariamente neutral o permanentemente antiinflacionista, en tanto se inicia de modo simultáneo una política monetaria selectivamente expansionista, habría que fijar ciertos criterios, entre los cuales me parecen importantes los siguientes:

- a) debe haberse logrado ya un aumento substancial de la población económicamente activa y una reducción correspondiente de la desocupación disfrazada o subocupación que tanto caracteriza a los países poco desarrollados;
- b) debe haberse alcanzado ya un crecimiento considerable de las formas bancarias e institucionales de ahorro, y una evolución de la forma jurídica de las empresas hacia la sociedad mercantil de responsabilidad limitada y la sociedad anónima;

- c) debe haberse realizado un mínimo de obras e inversiones públicas que constituyan capital y servicios básicos sin los cuales la iniciativa privada no sentiría estímulos suficientes;
- d) debe haberse hecho aparente una distribución del ingreso más desigual que la que existía al principio del proceso de desarrollo.³

El primer punto sería indicativo de un sector de demanda de base más amplia, es decir, de un mercado más extendido y de una creciente monetización de la actividad económica, pasando la economía del autoconsumo al mercado; un sector de demanda de gran importancia potencial como masa de consumidores. El segundo indicaría potencialidades de ahorro de individuos y empresas con el cual se pudiera financiar en medida creciente la inversión privada. El tercero sería indicador de la existencia de "economías externas" que reducen los costos por parejo para todas las empresas, al proporcionarles mejores medios de transporte, mayor disponibilidad de energía, tierras de cultivo más extensas, etc. El cuarto punto (junto con el segundo) señalaría que la potencialidad fiscal de los individuos y las empresas permitiría al gobierno realizar reformas fiscales sustanciales destinadas a recoger ingresos excedentes del sector privado para orientarlos hacia el sostenimiento e incremento de los servicios públicos, proceso que mientras sirviera para seguir incrementando el ingreso nacional no tendría por qué perjudicar a los propietarios, empresarios agrícolas e industriales, comerciantes, etc.

5. *Política monetaria de expansión selectiva*

Ahora bien, ¿por qué se justificaría una expansión crediticia para el desarrollo económico y no una política de limitación (siem-

³ No afirmo esto como justificación de tal distribución del ingreso sino como reconocimiento del hecho de que el desarrollo económico por medio de procesos expansionistas e inflacionarios tiende por lo general a hacer más desigual aquella distribución.

pre que la política fiscal sea, como se viene indicando, congruente)? Las economías poco desarrolladas tienen, entre otras características ya señaladas, la de que los sistemas de crédito son rudimentarios o endebles, ya sea por falta de instituciones adecuadas, por no coincidir el interés bancario privado con las verdaderas necesidades de desarrollo, por no poder el Estado suplir la falta, o por resistencias sociológicas y otras originadas en la falta de cultura económica y financiera. El resultado de ello es que una muy grande proporción del crédito total con que opera el sistema económico es de carácter no bancario y, en consecuencia, usurario, sobre todo en la agricultura. La misma industria no tiene fácil acceso al crédito bancario, sino que lo logra indirectamente a través del comercio, que es el que da a la industria la pauta de las perspectivas del mercado por intermedio de la acumulación o la disminución de los inventarios. Si el desarrollo económico tiene sentido y se lleva a cabo con cierto éxito, es inconcuso entonces que tendrá que llevar aparejada una ampliación progresiva del crédito bancario propiamente dicho, al pasar, cada día con mayor grado, los sectores de crédito privado usurario al sistema de la banca, a la par que la población se acostumbra a depositar sus activos líquidos en un banco en lugar de guardarlos en moneda contante y sonante o en atesoramientos privados.

Pero hay otras razones de peso por las que no es correcto limitar la expansión del crédito, y es que en todo proceso de desarrollo económico ocurre un crecimiento absoluto y relativo del comercio y los servicios (tanto de producción como de consumo, por ejemplo, de transporte de carga y de diversiones); y si alguna actividad hay que necesariamente tiene que apoyarse en el crédito es el comercio, el que a su vez, como se dijo antes, en gran parte financia la producción industrial y la agrícola. Así que, haciendo a un lado las aberraciones del comercio, o sea la especulación con artículos de primera necesidad, existe una necesidad legítima de crédito para tales fines. Piénsese en lo que significa el desenvolvimiento

de una región en que las nuevas vías de comunicación crean ingresos y demandas antes no importantes y se requiere ahora establecer innumerables centros de distribución de mercancías, manufacturas, etc., y mantener un mínimo de existencias en almacén que anteriormente no se justificaba. Piénsese en la importancia que hoy en día tiene, al establecerse una industria nueva, dotar a ésta de suficiente capital circulante para que pueda organizar la distribución de su producto eficazmente en escala nacional. El desarrollo económico requiere, pues, más crédito, aun para el comercio y la distribución.

Una modalidad más es la señalada por la dificultad que experimentan las nuevas empresas, en un país en desarrollo, para acudir al mercado de capitales, ya sea por excesiva concentración de los ahorros, por falta de medios institucionales (bolsas de valores, etc.), por la relativa atracción que los ahorradores sienten por inversiones directas en bienes raíces o en títulos de crédito de poco o ningún riesgo, etc. A fin de proveer de capital a la multitud de nuevas empresas industriales y comerciales que caracterizan a un proceso de desarrollo económico, se requiere establecer instituciones de crédito especializadas, apoyar mediante operaciones a largo plazo a las nuevas empresas y ofrecer, y no limitar, el crédito.

Es evidente en lo anterior, desde luego, que no es una expansión desenfadada del crédito lo que se requiere. En los países de América Latina, y entre ellos México, se ha ido reconociendo poco a poco y a medida que se dejaban atrás los cánones de la banca central clásica, que dentro de una tendencia de expansión del crédito es posible imprimirle ciertas direcciones preferentes; en otros términos, se ha ido desenvolviendo el control selectivo del crédito por el banco central. Se trata de un concepto y de un mecanismo nuevos. Recordemos que en la literatura sobre banca central y sobre cuestiones monetarias y crediticias, no se encuentra un solo libro sobre el tema en los países anglosajones: que la única selección crediticia conocida en la política monetaria de los países maduros se refiere al grado de liquidez de los documentos crediticios y no a la

naturaleza de la actividad económica financiada con el crédito; y que apenas en años recientes se empieza a practicar una cierta dosis de política selectiva en el crédito para construcción de viviendas y para operaciones de bolsa (principalmente en Estados Unidos).

El control selectivo del crédito ha nacido en América Latina de la necesidad y concretamente del problema que surgió durante la inflación de tiempo de guerra, la que era necesario contrarrestar por medio de control monetario pero no en tal forma que se perjudicaran las operaciones de crédito relacionadas con el aumento de la producción agrícola e industrial. Consiste el control selectivo del crédito en usar las armas del banco central para hacer costosas y aun prohibitivas a los bancos las operaciones de crédito para algunas actividades (por ejemplo, préstamos para bienes raíces, para financiar importaciones, mantener existencias comerciales con fines especulativos, etc.), mientras a la vez se otorgan facilidades para ampliar el crédito a otras actividades (la agricultura, el transporte, la industria). El procedimiento más radical para lograr el control selectivo del crédito sería, según unos, la nacionalización de la banca. Una aproximación a ellos se tiene en Argentina, donde en 1946 se nacionalizó el sistema de depósitos, lo que equivalía a que los bancos privados mantuvieran en el banco central una reserva en efectivo del 100% de los depósitos bancarios, los que sólo podrían destinar a las operaciones crediticias que el banco central autorizara. Pero en México, por ejemplo, se ha desenvuelto en los últimos años, y sobre todo desde 1949, un sistema por el cual se exige a los bancos mantener reservas de efectivo en el banco central en una proporción muy elevada, salvo en la medida en que los bancos destinan una parte de esos recursos a inversiones en valores públicos, valores privados autorizados, créditos a la agricultura u otras operaciones que se desea favorecer para facilitar el desarrollo económico. Se logra así, sin restar interés ni incentivos a la banca, una finalidad de orden público. En otros países, por ejemplo, en Guatemala, existe legislación semejante tendiente, por diversos procedimientos,

a dirigir o encauzar el crédito preferentemente hacia ciertos sectores, o disuadirlo de orientarse hacia ciertos otros.

No pretendo examinar aquí en detalle todas estas medidas de control selectivo, sino simplemente señalar el hecho, la tendencia; pero no sin hacer notar también que el problema de ejecutar tal política crediticia es sumamente complicado, debido principalmente a las ramificaciones y complicaciones del crédito, a la dificultad para conocer el verdadero destino de los préstamos y, en muchos países, al hecho de que una misma persona es con frecuencia al mismo tiempo comerciante, agricultor, industrial y especulador en bienes raíces, sin que pueda determinarse a cual de las varias personalidades de un individuo se están destinando los recursos crediticios. El control selectivo del crédito es, en resumen, un lineamiento nuevo de política monetaria relacionado con el desarrollo económico y que los bancos centrales sin duda tendrán que elaborar y refinar con el transcurso del tiempo.

6. Política fiscal neutralizadora y antiinflacionista

Queda el otro problema señalado de cómo justificar y realizar una política fiscal tendiente a evitar los déficit y a aumentar los recursos fiscales. La justificación está en que si, llegada una etapa determinada de desarrollo económico en que el volumen de inversión pública ha sido ya considerable y el de inversión privada tiene ya bastante impulso propio, se considera que corresponde a la expansión crediticia controlada el proporcionar y facilitar los medios de continuar el desarrollo económico, este impulso expansionista del ingreso monetario tiene que contrarrestarse y moderarse, a fin de mantener una relativa estabilidad de los precios y evitar un proceso inflacionario; y la forma que ataca más directamente la inflación es la absorción de ingresos por medio del impuesto. Es laudable una política de bajos impuestos en las etapas primeras de un proceso de desarrollo económico; pero con el tiempo resulta incon-

veniente y los empresarios se acostumbran demasiado a no pagar impuestos o a pagarlos en escala reducida. Si a causa de una política impositiva débil, el estado tiene que incurrir en déficit, debe recordarse que los déficit con frecuencia estimulan muy directamente el consumo y no siempre la inversión; que, al tener que financiarse por medios netamente inflacionarios, tienden a provocar mayores desigualdades del ingreso; y que, por inercia administrativa, tienden a perpetuarse. De ejemplos de ello no se carece en los países de América Latina.

Es, en cambio, correcto y prudente, como parte integrante de una política de desarrollo económico, apoyada ésta a su vez en la idea de la expansión crediticia controlada y selectiva, formular una política fiscal que tenga por objetivo global una neutralidad presupuestal y monetaria y por finalidades concretas las de permitir, por un lado, mantener un ritmo convenientemente elevado de obras públicas y, por otro, financiar éstas por medio de impuestos y, como corolario, absorber por medio de impuestos las fuertes utilidades comerciales e industriales que el proceso de desarrollo origina, para convertirlas en obras y servicios sociales y económicos de carácter básico.⁴

Se reconoce la dificultad de realizar tal política fiscal. Ella se debe a varias razones. Por ejemplo, al hecho de que en muchos países subdesarrollados una gran parte de los recursos fiscales proviene de los impuestos a la importación y a la exportación, conceptos que fluctúan por razones exógenas; caso en el cual una política fiscal y presupuestal neutral o superavitaria no se podría cumplir con todo rigor. En otros países, donde se usa crecientemente el impuesto sobre la renta como elemento fundamental del fisco, se tropieza con dificultades prácticas originadas en la deficiencia de los registros contables de las empresas, en la irresistible inclinación

⁴ Lo anterior no excluye la posibilidad de emplear fondos del exterior (empréstitos, etc.) para financiar parte de los gastos públicos, ya que su uso no tiene consecuencias monetarias directamente expansionistas.

de los contribuyentes a evadir al fisco, en la resistencia política de los sectores afectados por el impuesto o, en algunos lugares, la resistencia del capital extranjero; y en la dificultad de aplicar el impuesto sobre la renta a las actividades agrícolas. Los impuestos a la propiedad raíz urbana y rural, que son generalmente la base de los sistemas fiscales de los estados, provincias o municipios, son igualmente resistidos; pero no cabe duda que la propiedad debería ser objeto de gravámenes mucho mayores de los que tiene en los países poco desarrollados, incluso como medio de desviar los capitales hacia campos distintos de inversión.

A través de la política fiscal es posible también cumplir ciertos objetivos especiales, aun cuando no por ello secundarios. Por ejemplo, como se acaba de indicar, sería posible hacer menos atrayentes algunos campos de inversión socialmente menos útiles (por ejemplo, la construcción residencial de lujo); estimular, en cambio, otros sectores de inversión, ya sea a través de exenciones o bonificaciones parciales, o mediante artificios tendientes a promover la reinversión de utilidades, etc.; orientar el ahorro hacia títulos de crédito concretos, liberando a éstos de impuestos; absorber ganancias inesperadas, originadas en fenómenos de alza rápida de precios, en modificación del tipo de cambio (por ejemplo, el motivo de adopción del impuesto a la exportación creado en México en 1948), etc. La política fiscal y presupuestal debe, y puede, dirigirse en forma que complemente y refuerce a la política monetaria.

Resumen y conclusiones

A grandes rasgos, la tesis que aquí se sostiene es la siguiente:

1) Los avances en materia de política fiscal y monetaria en los países altamente desarrollados, y las formulaciones teóricas relativas, no se prestan a aplicación a los problemas de desarrollo económico de los países en plena etapa de evolución económica desde niveles bajos de ingreso, evolución que se caracteriza por el sosteni-

miento de una tasa de inversión o capitalización bastante elevada, casi siempre en exceso de la tasa de ahorro, y que requiere por lo tanto fuentes complementarias de ahorro, que pueden ser el capital extranjero, por un lado, y el ahorro forzoso (inflacionario) o bien el ahorro de los poderes y entidades públicas (no inflacionario), por otro.

2) Es necesario, en consecuencia, tratar de formular una política monetaria y una política fiscal congruentes con el desarrollo económico de un país de bajo nivel de ingreso, en que tanto la una como la otra desempeñen una función recíprocamente compatible y respondan al objetivo de incrementar el ingreso nacional sin procesos inflacionarios que a la larga son perjudiciales al desarrollo mismo.

3) Las bases de semejante política monetaria y fiscal requerirían una distinción de etapas de desarrollo: una primera en que se justificaría la expansión del ingreso a través de déficit presupuestal, y una segunda, caracterizada por ciertos indicadores, en que lo correcto sería expandir el ingreso a través del crédito y el medio circulante, pero neutralizar la tendencia expansionista a través de la política fiscal y presupuestal.

4) Para la expansión del crédito, la experiencia en muchos países subdesarrollados empieza a indicar un procedimiento que es heterodoxo de acuerdo con los cánones de la banca central en los países maduros pero que está peculiarmente adaptado al problema del desarrollo económico: el control selectivo del crédito.

5) En materia fiscal, no se han reconocido ni aprovechado todavía las potencialidades del sistema fiscal, ni se ha comprendido el aspecto teórico general, y es necesario aplicar la política fiscal como complemento de la monetaria, aumentando los impuestos a fin de financiar las obras públicas por medios no inflacionarios con objeto de absorber las utilidades que se crean en el proceso de desarrollo económico y convertirlas en obras y servicios sociales y económicos básicos.

6) La neutralidad monetaria de la política fiscal, es decir, la negativa consciente a originar déficit presupuestales internos, debe ser la piedra angular del enfoque de la política monetario-fiscal que requiere un país que, rebasada cierta etapa primitiva de desarrollo, entra en otra etapa en que la inversión debe apoyarse en grado creciente en el sistema bancario y en el ahorro privado. No se insinúa que el equilibrio presupuestal deba ser un fin por sí mismo, sino que debe ser un medio que, conjuntamente con una política de expansión selectiva del crédito, promueva el desarrollo económico sin inflación. No se insinúa que los gobiernos deban reducir sus gastos, sino que se sostiene que deben aumentar sus ingresos elevando considerablemente los gravámenes impositivos.

7) En suma, un país en desarrollo requiere una política diametralmente opuesta a la que se ha venido siguiendo en semejante clase de país. La práctica ha sido incurrir en déficit presupuestal y tratar de contrarrestarlo por medio de la restricción del crédito; lo que se necesita es precisamente lo contrario, o sea favorecer la expansión selectiva del crédito que toda economía en crecimiento necesita, y contrarrestar sus efectos inflacionarios por medio de la neutralidad o aun el superávit presupuestal.

México, D. F., 15 de agosto de 1951