

EL PRINCIPIO DE LUCRECIO *

(O ALGUNOS ASPECTOS MONETARIOS Y FISCALES DEL DESARROLLO)

Josué Sáenz

(México)

I. INTRODUCCIÓN

No se ha encontrado aún la definición de “desarrollo económico” que satisfaga plenamente. Por unanimidad se acepta que entraña crecimiento del ingreso real, pero las dificultades comienzan cuando se trata de afinar el concepto. ¿Es el ingreso real total del país el que debe aumentar con el desarrollo, o es el ingreso real *per capita*, o bien el aumento del ingreso real *per capita* comparativamente al de otros países? ¿Debe tomarse en cuenta la distribución del ingreso con objeto de determinar si el aumento de satisfactores reales puede haber sido negado en su efecto sobre el bienestar social por un empeoramiento en la distribución personal de ingresos?

Otro problema básico es decidir si el desarrollo económico debe ser interpretado exclusivamente en función de factores económicos. Una explicación cabal de lo que es el desarrollo siempre obliga a considerar factores no económicos. Pese a los neoclásicos, la economía no es y probablemente nunca ha sido un sistema de ajustes mecánicos automáticos. Además las fuerzas económicas difieren de las naturales en que no operan directamente sobre las cosas, sino a través de los actos de individuos. Por ello la matriz social y cultural, los factores psicológicos y legales, el nivel educativo y aun la religión influyen sobre el desarrollo económico de un país. Ciertos factores básicos como el nacionalismo, cuya esencia dista mucho de ser simplemente económica, han sido siempre de extraordinaria importancia en el desarrollo económico. Quizás los factores netamente nacionalistas hayan incluso predominado sobre los económicos puros en muchos casos. Así fue en una etapa del crecimiento de México; seguramente hoy en día el nacionalismo es el impulso vital en el crecimiento económico que han iniciado muchos países del Medio Oriente, África y Asia.

Por estas razones no es posible captar el alcance del desarrollo económico salvo considerándolo como parte de una revolución en la forma de producir y otra en la estructura social. Ya sea que tomemos como ejemplo el desarrollo de los países europeos como consecuencia de la llamada revolución industrial, o el desenvolvimiento de Estados Unidos durante el siglo xix, o del México moderno, o de la Unión So-

* Colaboración especial para el número 100 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.

viética, el desarrollo económico ha ocasionado transformaciones radicales y permanentes —a veces sutiles pero también a menudo violentas—, en la estructura política y social de cada país. La realidad escueta es que históricamente el desarrollo económico siempre ha involucrado una transformación fundamental en la estructura política, económica y social de cada país, y que tanto el concepto mismo de propiedad como las normas para organizar la producción, distribución y consumo han evolucionado radicalmente en cada caso. El desarrollo económico ha sido impulsado —cierto que a veces inconscientemente y sin conocimiento pleno de causa por clases o grupos interesados en un nuevo orden de cosas. Unas veces ha sido la clase obrera y otra los trabajadores agrícolas quienes han iniciado el movimiento reformista; en otros casos han sido los pequeños burgueses que se han transformado en empresarios incipientes. Todavía en otras ocasiones ha sido la gran clase media que, al imponer sus hábitos de consumo y ejercer su creciente preponderancia en el conjunto de actividades económicas, ha ido transformando por dentro la organización económica. En ciertas situaciones es el Estado el que ha revolucionado la organización productiva de un país. El único denominador común a todas estas transformaciones es que el desarrollo económico ha sido siempre en lo político y en lo social un proceso irregular, hasta tortuoso, que nunca se ha llevado adelante sin producir tensiones en todos los ámbitos de la vida y cambios cualitativos de enorme trascendencia en la estructura económica.

Dados estos antecedentes, no es de extrañar que un país sujeto a un ritmo de crecimiento tan rápido como el nuestro esté sufriendo también una transformación radical en su estructura. En un lapso de tiempo en verdad breve, México ha dejado de ser un país rudimentariamente agrícola y ha creado, si no una organización económica homogénea moderna, cuando menos una serie de economías paralelas en distintos grados de desarrollo.

Varios sistemas económicos paralelos funcionan simultáneamente hoy en México. El primero es una economía agrícola organizada para el intercambio. En el aspecto industrial, funcionan paralelamente una economía industrial capitalista y otra economía industrial de Estado, ambas dentro de un marco monetario relativamente adelantado.

Las cuatro estructuras económicas paralelas se encuentran en una etapa de plena difusión, y tres de ellas se expanden rápidamente. No hay márgenes claros entre unas y otras, ni tampoco rigidez interna dentro de ninguna de ellas. El proceso de acomodamiento, absorción, confluencia y difusión de estas economías paralelas está en plena actividad y no es fácil vislumbrar aún la evolución final de ese proceso integrativo ni los cambios que producirá en la organización política y estructura social de nuestro país.

El objeto de este artículo es señalar algunos de los problemas monetarios y fiscales inmediatos que se derivan de este proceso de crecimiento tan complejo. La finalidad es indicar un camino hacia una fórmula que permita continuar y acelerar el ritmo de desarrollo pero aliviando en lo posible las tensiones económicas y sociales que el propio proceso ha producido.

II. EL PRINCIPIO DE LUCRECIO

Hace aproximadamente dos mil años, Tito Lucrecio Caro expuso un principio básico a la comprensión de los fenómenos económicos y el proceso de crecimiento en los países subdesarrollados: *"Cuando hayamos visto que nada puede ser producido de la nada, habremos más correctamente averiguado lo que buscamos: tanto los elementos de los cuales cada cosa puede ser producida y la manera en que todas las cosas son hechas sin la mano de los dioses" ... "Si las cosas provinieran de la nada, cualquier cosa podría nacer de cualquier cosa y nada requeriría semilla" ... "Pero en realidad porque las cosas son producidas de semillas fijas, cada cosa nace de aquella en la cual reside su materia; y por esta razón no todas las cosas pueden originarse en todas las cosas, porque en cada cosa en particular reside un poder distinto" ... "Debemos admitir, por tanto, que nada puede nacer de la nada... y que si no fuese así surgirían todas las cosas espontáneamente con gran perfección sin esfuerzo alguno de nuestra parte."*¹

Lucrecio se refería concretamente a la escasa viabilidad de ciertas versiones teológicas sobre la creación del Universo, pero el significado económico de su principio es evidente: de la nada sólo se puede hacer nada; para hacer algo hay que usar y consumir recursos específicos. Todavía sentó Lucrecio otro principio relevante al desarrollo económico: *"Ninguna de las cosas que aparentemente se pierden está definitivamente perdida, ya que la Naturaleza nutre una cosa con otra y no permite que cosa alguna sea creada antes de que haya sido alimentada por la muerte de otra."*² Si en esta frase de Lucrecio reemplazamos "Naturaleza" con "economía" y "muerte" con "inversión", tendremos claro su principio: todo lo que es consumido deja de estar disponible para el consumo; todo lo consumible pero susceptible de ser invertido, al invertirse deja de estar disponible para el consumo.

Estos dos principios son olvidados periódicamente al tratarse de desarrollo económico, y con frecuencia se habla y se escribe sobre procedimientos implícitamente milagrosos para lograr el crecimiento de un país, invirtiendo recursos existentes sin que esto disminuya las dis-

¹ Lucrecio, *Sobre la naturaleza de las cosas*, libro primero, párrafos 146 y 159.

² Lucrecio, *op. cit.*, párrafo 215.

ponibilidades consumibles de bienes y servicios. Por ello conviene de vez en cuando reexaminar a fondo algunas cuestiones básicas para investigar hasta qué grado "la doctrina", como dicen los abogados, tiene congruencia interna. Esta breve disquisición es un intento reinterpretativo de las implicaciones financieras del crecimiento con el fin de buscar una fórmula económica y políticamente adecuada para el financiamiento del desarrollo de nuestro país.

III. ESENCIA DEL PROBLEMA

El desarrollo económico continuado es una meta básica fuera de toda discusión. Podrá haber diferencia de opinión respecto de proyectos particulares o métodos de financiamiento, pero es seguro que la meta de un mayor ingreso real por habitante es y seguirá siendo el objetivo primordial de la política económica mexicana. Urge por esta razón buscar procedimientos que permitan la aceleración del proceso, pero eliminando las tensiones económicas, políticas y sociales que se han dejado sentir con cierta insistencia durante este año en México.

La primera necesidad es enfocar el problema con nitidez. Las distintas facetas del desarrollo económico están relacionadas entre sí y ninguna puede ser resuelta aisladamente. El total de nuestros recursos es único, y cualquier utilización que se dé a una parte de ellos es necesariamente a expensas de algún uso alternativo. Una vez que se haya decidido qué proporción de nuestros recursos humanos y materiales se va a destinar al fomento económico, queda en pie el problema de cómo distribuir lo restante en la forma más equitativa y eficiente.

Tomo como axioma que la meta de todo gobierno será la de elevar la producción nacional de mercancías y servicios a la cifra más alta que permitan las disponibilidades de recursos, las condiciones climatéricas y nuestras facultades de organización. Para obtener divisas es de suponer que la meta será exportar todo lo viable, y para obtener con ellas bienes reales para el consumo, la producción y la inversión es razonable pensar que importaremos todo lo que podamos pagar y no sea producible en el país a un costo prudente. De la suma de la producción nacional y las importaciones deberán deducirse las exportaciones y la inversión necesaria para reponer el desgaste de nuestro equipo productor y financiar el desarrollo. La cantidad restante será la disponible para el consumo. Sólo podrá ser aumentada relativamente en la medida en que se disminuya la inversión en el programa de desarrollo, o en la medida que sean consumidas nuestras reservas monetarias y la existencia de divisas.

Planteado así el problema en términos reales resalta la dificultad extraordinaria de lograr una política correcta. Aun dentro de un pano-

rama de expansión general del ingreso nacional bruto, la alternativa sigue siendo la misma; para invertir más en un momento dado hay que consumir menos o sufrir un descenso en las reservas monetarias que, con o sin devaluación, a su vez, conduce a una disminución futura de capacidad de consumo.

La proposición fundamental que quisiera dejar sentada, es que una vez decidido el nivel de inversión pública y privada y dado el volumen de las reservas monetarias, y de la inversión neta del extranjero quedará una cantidad finita y precisa de recursos para satisfacer el consumo general de los habitantes del país. Esta cantidad podrá ser ligeramente mayor o ligeramente menor en función de la previsión, prudencia y exactitud con que se lleven adelante los planes de desarrollo. Pero la verdad es que a la corta la cuantía real de satisfactores dependerá sólo en pequeña parte de la cantidad de dinero en poder del público y de su propensión a gastarlo o a ahorrarlo.

Es necesario enfrentarnos al hecho de que la oferta de la mayoría de los artículos de producción es relativamente inelástica a la corta, aun en un país cuyo producto nacional bruto crece a un ritmo tan alto como el nuestro. Si a la larga aumenta la cantidad disponible para ser gastada, la producción también se incrementará —aun cuando quizás no en la misma proporción—. Pero a la corta la realidad es que cualquier gasto adicional se estrella de inmediato contra una pared inmóvil que es el nivel de producción. A la corta el producto nacional podría compararse con un gran pastel, pero de tamaño finito y con una capacidad satisfactoria de deseos limitada a su tamaño. A través del desarrollo económico el tamaño del pastel puede y debe aumentarse progresivamente, pero cualquier programa inteligente tiene que partir de un dato que no por desagradable deja de ser cierto; este dato es que la humanidad no consume y gasta a la larga, sino en una serie de períodos sucesivos casi instantáneos en cada uno de los cuales la variación de la oferta respecto del período inmediatamente anterior es insignificante o relativamente pequeña.

La esencia de este hecho es que el público *en su conjunto* no puede a la corta aumentar significativamente su consumo mediante incrementos en sus ingresos monetarios y/o un aumento paralelo en lo que gasta. Casi todas las personas tratan de aumentar sus ingresos monetarios en la creencia de que así podrán subir su consumo real de mercancías y servicios, lo cual es probablemente exacto a la larga, pero no siempre correcto a la corta. Sin embargo, hay que reconocer que aún a la corta resulta perfectamente lógico el interés individual de aumentar sus ingresos monetarios porque, aun cuando la cantidad total de satisfactores quizás no esté creciendo, la cantidad *relativa* que cada persona consume sí puede ser aumentada. Es decir, el aumento de ingresos mo-

netarios da a quien lo recibe una capacidad económica para obtener en su favor una redistribución, cuando menos transitoria, del ingreso nacional que le permite aumentar su consumo relativamente a otros individuos o grupos sociales cuyos ingresos monetarios no aumentan al mismo tiempo.

La solución básica al problema del alza de precios no puede ser otra que reducir el total del dinero gastable a un nivel compatible con la disponibilidad instantánea de mercancías y servicios para satisfacer el consumo. Ante la imposibilidad e inconveniencia de una contracción monetaria, esta reducción puede venir por tres conductos; el aumento del ahorro voluntario; el ahorro forzado por alza de precios; y el aumento de la tributación total. En ausencia de un nivel adecuado de ahorros voluntarios o de un nivel impositivo suficientemente alto, el consumo se restringe mediante el alza de precios. En ninguna forma es posible consumir más de lo que existe. Las expansiones monetarias o las alzas de los salarios monetarios no aumentan en sí a la corta la disponibilidad de mercancías y servicios para satisfacer el consumo. Los ingresos excedentes se disipan a través del alza en el nivel de precios y en el costo de la vida, y su efecto final es limitar forzosamente el consumo a la cantidad real disponible.

Los párrafos anteriores indican que *los aumentos de salarios sin un incremento proporcional de la productividad distan mucho de ser una solución permanente al problema social del alza de precios, pero sí logran una redistribución transitoria del ingreso nacional en favor de ciertos grupos a expensas de otros cuyos ingresos no suben con igual rapidez*. El alza de salarios ante un alza de precios de origen estructural no es una solución al problema de fondo y quizás pueda hasta agravarlo, pero sí es una forma de redistribuir el costo del desarrollo y lo traslada, aun cuando sea provisionalmente, del sector obrero a los sectores cuyos ingresos son rígidos.

Podría suponerse del análisis anterior que la expansión monetaria y las alzas de salarios en ningún caso pueden ser malos en vista de que aun en los supuestos más desventajosos todo lo que hacen es subir los precios a un nivel en el cual los nuevos ingresos alcanzan para comprar precisamente la misma cantidad de mercancías que los ingresos más bajos al nivel de precios anterior. Desgraciadamente esta situación no es rigurosamente exacta, ya que además de sus repercusiones sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio, las alzas de precios crean un ambiente psicológico de expectativa de alzas continuadas. Esto por lo general hace que los precios suban más que en la proporción correspondiente al aumento de ingresos. La psicosis inflacionaria se manifiesta en muchas formas; en el acaparamiento de mercancías en previsión de ganancias especulativas; en la adquisición por parte de quienes

están en condiciones de hacerlo, de bienes raíces susceptibles de aumentar de precio más que proporcionalmente al alza general; y en la compra de divisas o valores extranjeros.

El análisis anterior habrá indicado por qué el control de precios en México ha dado resultados tan poco satisfactorios salvo en aquellos artículos de los cuales ha habido abundancia natural. Querer frenar con multas el alza de precios en un período en el cual el desarrollo genera un exceso de ingresos equivale a que un geriatra se limite a teñir las canas de sus pacientes.

Es poco probable que los ahorros voluntarios se incrementen en el futuro inmediato a un nivel tal que logren reducir en grado suficiente el dinero gastable. Aun en períodos de estabilidad de precios sería éste un desiderátum poco viable; en un período en el cual los precios suben con frecuencia 15 % anual es poco realista creer que el público vaya a entusiasmarse con la idea de ahorrar en valores que reeditúan entre el 5 y el 10 % anual y representan una pérdida neta de poder adquisitivo para el ahorrador.

Esto nos lleva irremisiblemente a la conclusión de que el desarrollo económico con relativa estabilidad de precios y estabilidad cambiaria sólo será viable reformando radicalmente el sistema tributario, alterando su incidencia, aumentando significativamente la recaudación total y buscando nuevos métodos de financiamiento suplementario.

IV. UN ASPECTO DE LA SOBREVALUACIÓN

Hay un grupo de personas que piensan que toda alza de precios es intrínsecamente mala, y que el ideal de la política monetaria debe ser imponer una estabilidad de precios y de tipos de cambio cualquiera que sea el costo. Hay otro grupo que, sin atreverse a decirlo, actúa como si las alzas de precios no tuvieran importancia en vista de que consideran que obtendrán siempre un aumento de ingresos monetarios suficiente para mantener incólume su nivel de consumo real. Todavía otras personas sostienen que cuando hay que escoger entre inflación y deflación, la primera es siempre preferible porque es estimulante al crecimiento del país en tanto que la deflación lo deprime. Creo que ninguna de esas tres posturas es totalmente correcta. La estabilidad de precios es un objetivo que ningún país ha logrado salvo transitoriamente bajo circunstancias de guerra, cuando los controles directos sobre el gasto público han sido efectivos. Lo normal para todos los países, si es que en la economía hay algo normal, es que los precios suban sistemáticamente. Nuestro análisis de la naturaleza del desarrollo económico indica que todo país que invierte más de lo que ahorra genera presiones inflacionarias fuertes y que aun con la política monetaria más

iluminada por la luz divina es poco probable impedir totalmente un alza de precios.

Las fuerzas inflacionarias desatadas por el propio desarrollo, siempre que no sean exacerbadas por alguna política monetaria enteramente equivocada, pueden ser controladas y su efecto sobre los precios puede ser mantenido dentro de límites si no ideales cuando menos tolerables. Pero quienes piensan que el nivel de los precios no es importante y que puede permitirse un país en crecimiento el lujo de inflar su estructura de costos, se olvidan de las repercusiones sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio. En el caso concreto de México, una parte de su tendencia crónica al desequilibrio cambiario tiene que buscarse en la

Cuadro 1
(Base 1941, Paridad 4.85)

Año	Índices de precios			Tipos de cambio		Índice de sobre- valuación E/D
	México	E.U.A.	Relación A/B	Vigente	Calculado tipo base x C	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1941	100	100	100	4.85	4.85	100
.						
.						
1948	238	189	144	4.85	6.98	144 (a)
1949	262	178	167	7.30 (a)	8.09	111 (b)
				8.65 (e)	8.09	94 (c)

NOTAS: (a) El peso resulta haber estado sobrevaluado aproximadamente en 44% en el momento que el Banco de México dejó de sostener la paridad 4.85.

(b) El peso resulta haber estado sobrevaluado aproximadamente en 11% respecto del tipo prevalente en el mercado al momento de la nueva devaluación y fijación de la paridad de 8.65.

(c) El peso quedó subvaluado en sólo 6% al fijarse la paridad 8.65.

(d) Antes de la devaluación.

(e) Con la nueva paridad.

presión del desarrollo económico; pero otra parte importante proviene de que la estructura de costos está siendo inflada sistemáticamente por factores fuera del control de las autoridades monetarias y fiscales.

Un examen de las devaluaciones del peso en la posguerra nos indica la seriedad del problema de la sobrevaluación. Examinemos primero las devaluaciones de 1948 y 1949. En 1941, México consolidó la paridad de 4.85 que puso fin al período de tipos variables iniciado en 1938. El año de 1941 es un buen punto de partida para la primera etapa de nuestra revisión. Dada la pequeña magnitud de los ajustes necesarios, los precios e ingresos se acomodaron rápidamente a esta pa-

ridad en los primeros meses de 1941, y podemos considerar que el tipo de mercado y la paridad teórica eran aproximadamente iguales. La primera etapa lógica abarca el período comprendido entre esta posición de equilibrio y el abandono de la paridad 4.85 en 1948. Al ser fijada la paridad de 8.65 en 1949, esta etapa llega a su fin. El cuadro 1 de la página anterior examina la relación entre el tipo real y el tipo calculado de 1941 a 1949.

Los datos del cuadro 1, indican que hubo una sobrevaluación progresiva del peso que culminó en la crisis del verano de 1948. Al fijarse la paridad de 8.65 a mediados de 1949 quedó un pequeño margen de subvaluación de 6% aproximadamente. Esta subvaluación fue neutralizada rá-

Cuadro 2
(Base 1950, Paridad 8.65)

Año	Índices de precios			Tipos de cambio		Índice de sobrevaluación E/D
	México	E.U.A.	Relación A/B	Vigente	Calculado tipo base x C	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1950	100	100	100	8.65	8.65	100
1951	124	116	107	8.65	9.35	108
1952	128	107	119	8.63	10.20	118
1953	126	106	119	8.62	10.20	118
1954	138	106	130	8.62	11.20	130 ^(a) ^(c)
1955	157	106	148	12.49	12.76	102 ^(b)

NOTAS: (a) El peso resulta haber estado sobrevaluado en 30% aproximadamente en el momento de la devaluación.

(b) Con base en estos datos podría decirse que para 1955 estaba consolidada la paridad de 12.49 y realizados los principales ajustes de precios. La siguiente etapa de cálculo podría partir de dicho año.

(c) El margen de subvaluación con la paridad 12.49 resulta de aproximadamente 10%, que fue totalmente absorbido en el curso de 1954.

pidamente por el alza de precios y para 1950 los indicadores coinciden en que el tipo de cambio de mercado estuvo, cuando menos inicialmente, muy cerca de su punto de equilibrio. Este año es por ello punto de partida para la siguiente etapa. El cuadro 2 abarca los años de 1950 hasta la devaluación de 1954 y la consolidación en 1955 de la nueva paridad de 12.50 que subsiste a esta fecha.

Los datos de los cuadros 1 y 2 indican con toda claridad la persistencia crónica de la sobrevaluación cambiaria. Un cálculo más preciso de los tipos de cambio de equilibrio tendría que considerar otros factores además de la relación de índices de precios, pero la paridad simple calculada basta para los fines que nos ocupan y señalar la existencia del fenó-

meno. No hay ninguna razón para suponer que la tendencia a la sobrevaluación haya dejado de operar súbitamente en 1955, y por ello conviene insistir en que el problema del financiamiento del desarrollo económico debe atacarse con urgencia en su base.

V. ALZA DE PRECIOS Y POLÍTICA TRIBUTARIA

Los sistemas financieros y fiscales que se han venido usando para atacar el problema del alza de precios y sus consecuencias sociales han sido insuficientes. Se ha procedido implícitamente del supuesto de que el país puede invertir y reinvertir una proporción creciente de su acervo de mercancías y servicios sin reducir con ello el consumo global de los habitantes. El alza de precios que se ha presentado sistemáticamente en nuestra economía con intensidad creciente a partir de 1934 no es una simple maniobra especulativa, pese a lo que ciertas declaraciones oficiales nos quisieran hacer creer. La realidad es que el alza de precios y las devaluaciones han sido una forma de reducir directamente el consumo global del país hasta el nivel compatible con el ritmo de inversión pública y privada que se ha realizado. El origen del alza de precios no es tanto la especulación o el acaparamiento de mercancías, como un exceso de ingresos respecto de la cantidad básica de recursos consumibles en el momento. Dicho en otra forma: el alza de precios ha sido en gran parte un sucedáneo imperfecto de un sistema tributario adecuado o de un volumen de ahorro suficiente. Los precios altos son el impuesto sobre la renta que se aplica a los pobres. La reducción del consumo real, no en cifras absolutas sino en relación al máximo posible, por alzas de precios, ha sido la parte del costo del programa de desarrollo que no figura en ningún presupuesto. Es pues esencial sugerir una fórmula impositiva distinta de la actual, que permita al gobierno financiar el programa de desarrollo que el país requiere, pero distribuyendo con criterio el costo del programa sobre quienes tienen las mayores y mejores posibilidades de pagar. Paralelamente, se busca frenar el alza de precios cuyo efecto final es definitivamente regresivo y reduce inequitativamente los ingresos reales (es decir, el consumo real de mercancías y servicios) de una gran parte de la población.

VI. ASPECTOS REACCIONARIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, EN MATERIA FISCAL

Nuestra Carta fundamental tiene verdaderos aciertos innegables en lo político y en lo social. La visión de conjunto que inspiró a los constituyentes fue en balance, excelente; pero es lamentable que en materia de tributación se inspiraran en principios copiados directamente de los

escritos de Adam Smith. Si la Constitución de 1917 se hubiese redactado a raíz de la Independencia, los principios fiscales que contiene hubieran estado a tono con los conocimientos de la época. Pero es verdaderamente extraño que en 1917, cuando ya se aplicaban impuestos progresivos en muchos países, nuestra Constitución enunciase claramente un sistema de concurrencia fiscal y proporcionalidad tributaria que tiene que ser forzosamente regresivo ante una curva exponencial de distribución de ingresos.

Quizá debido a este origen tan poco auspicioso, nuestro sistema fiscal ha sido siempre un tanto retrógrado. Afortunadamente para el país se ha interpretado con gran liberalidad la letra de los principios constitucionales y ha sido establecido un sistema de impuestos sobre la renta que, al menos en teoría, es progresivo. Pero de la teoría a la práctica siempre hay buen tramo que recorrer y los estudios más recientes indican que la progresividad planeada en las leyes impositivas ha sido nulificada y que el sistema total es hoy en día francamente regresivo. Los impuestos al consumo, entre los que hay que incluir los impuestos de importación, los de producción y todos aquellos como el de Ingresos Mercantiles que son trasladados del causante jurídico al consumidor, representan un conjunto más importante que el propio impuesto sobre la renta y son indudablemente regresivos. Los subsidios a ciertos alimentos y las prestaciones del IMSS y otras dependencias atenúan pero no eliminan la regresividad. Por otra parte, el impuesto sobre la renta, en el pequeño sector que abarca, se ha vuelto regresivo en sí. La falta de una cédula personal hace que las tasas que debieran ser progresivas de acuerdo con el ingreso total de cada individuo, en realidad no lo sean. Por consiguiente, los causantes del impuesto sobre la renta de menor capacidad económica pagan de acuerdo con la tarifa establecida, en tanto que los causantes de mayor potencialidad económica y cuyos ingresos englobados alcanzan cifras altas por cabeza, pagan en forma fragmentaria a una tarifa que no es la que debiera corresponder a su verdadero total de ingresos y capacidad de pago real.

Dada la tendencia, ya demostrada, a la sobrevaluación de la moneda y frente a la necesidad de acelerar su desarrollo económico con equilibrio cambiario y equidad social, resulta indiscutible que tanto el Fisco Federal como los Estados necesitan recursos cuantiosos. Ambos tienen como fuente común de recursos el ingreso nacional en la proporción en que éste puede ser afectado para satisfacer las necesidades colectivas. Tanto los gastos como los ingresos de todas las entidades políticas coexistentes deben ser planeados sobre la base de una convivencia armoniosa entre ellas, pero considerando la primacía que deben tener las necesidades generales de la economía nacional en su conjunto.

En opinión de un distinguido fiscalista, ni una ni otra finalidad

están aseguradas, y quizás ni siquiera sean posibles, a través del texto de la Constitución porque ésta no contiene disposiciones que obliguen a la Federación a tener en cuenta las repercusiones de la política fiscal federal sobre las actividades económicas de los Estados. Tampoco contiene las reglas necesarias que, considerando las necesidades de todas las entidades, lleven a estructurar un sistema tributario nacional. En cambio la fracción VII del artículo 73 impide al Estado mexicano aprovechar los elementos de acción y promoción económica, mediante un manejo flexible adecuado del sistema tributario y corrigiendo cualquier efecto desfavorable que pudiera provocarse en determinadas ramas de la actividad económica general.³

Pero si bien es un defecto básico de la Constitución la ausencia de normas fiscales positivas, cuando menos ocurre la circunstancia afortunada de que la misma oscuridad o vaguedad del texto tampoco prohíbe la acción del Estado mexicano hacia la ejecución de programas de beneficio general. En cualquier caso, con o sin reformas al texto constitucional, considero que los cambios radicales que el desarrollo económico está produciendo en la estructura política y social de México imponen una necesidad de revisar fundamentalmente las bases del sistema tributario federal, buscando un sistema de mayor rendimiento total, de incidencia progresiva y suficientemente flexible para permitir en mayor grado una orientación específica de recursos hacia actividades que resuelvan problemas concretos.

VII. ALTERNATIVAS EN EL FINANCIAMIENTO

En el problema financiero característico del desarrollo económico surge siempre la necesidad de desviar una parte de los recursos totales del país de la producción de artículos de consumo hacia la ampliación de capital. Esta orientación de recursos puede lograrse en muchas formas. Una de ellas es mediante la modificación de los ingresos personales a través del sistema impositivo; otra de ellas es por medio de las modificaciones en los precios que a su vez hacen relativamente atractiva o inatractiva la producción de algún artículo determinado. Puede también orientarse el flujo de recursos mediante alicientes a ciertos tipos de ahorro. El otorgamiento de créditos o facilidades de financiamiento a algunas actividades, restringiendo otras, también es una forma de encauzar el movimiento de recursos.

Alternativamente, el gobierno puede adquirir para sí la proporción necesaria de recursos a través del sistema impositivo y hacerse cargo de la inversión. En el caso de que los ahorros voluntarios sean insuficientes o la tributación difícil, el gobierno puede entrar a una especie de

³ Eduardo Bustamante. "El régimen fiscal". Conferencia publicada en el tomo intitulado *La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana*, México, 1958.

subasta nacional en la cual compite con los otros consumidores y, financiado con dinero creado, retira del mercado la proporción deseada de recursos. Esto entraña un aumento de precios para limitar el consumo del sector no gubernamental.

Las anteriores son las alternativas básicas y no hay política fiscal o monetaria que pueda resolver el conflicto entre ellas. Cuando los distintos sectores que integran la economía de un país se proponen, grupo por grupo, un gasto adicional para promover el desarrollo sin que ninguno de ellos esté dispuesto a pagar el costo social, la verdadera misión de la política fiscal y monetaria es hacerse cargo de la distribución social del costo.

Con frecuencia se habla de la política monetaria como si ésta fuera genérica e incidiera en igual forma sobre todos los sectores de la economía. Es sabido que la política monetaria en sí no puede crear recursos donde éstos no existen, pero que además de estímulo general puede ser un conducto para atraer recursos hacia determinadas actividades. Es decir, la política monetaria tiene, como los impuestos, una incidencia. En la medida que se compita en el mercado con dinero creado, ya sea por el gobierno o por el sistema bancario, en la adquisición de mercancías y servicios se está aplicando de hecho un impuesto a quienes no han recibido ingresos adicionales. Todo gasto sustrae recursos y reduce de momento las disponibilidades para satisfacer la demanda de los demás sectores. La absorción de recursos nacionales por este procedimiento es funcional (aunque no jurídicamente) análoga a la absorción de recursos por el cobro de impuestos. La diferencia entre ambos procedimientos estriba en que la absorción de recursos a través del sistema impositivo deja a éstos en manos de o sujetos al control del gobierno, en tanto que la absorción de recursos por dinero creado no causa un efecto tan preciso y tan fácilmente reconocible.

Las posibilidades de formar capitales a través de la expansión monetaria y del estímulo a los ahorros voluntarios en la práctica se han encontrado limitadas. La primera se enfrenta a los límites fijados por la necesidad de mantener estable la balanza de pagos; los ahorros voluntarios se autolimitan por la expansión monetaria en vista de que llega un momento en que el público ahorrador pierde interés en el rendimiento y busca más bien defensas contra la depreciación monetaria que reduce su capital. Por esta razón la política fiscal, sin tener posibilidades ilimitadas, se transforma en el único elemento dinámico que no está constreñido dentro de límites demasiado estrechos.

La política impositiva como elemento de formación de capitales tiene tres aspectos. El primero es que para lograr su propósito de desarrollo tiene que restringir al nivel necesario la demanda *general* de mercancías y servicios; el segundo es que tiene que mantener equidad

social dentro del sistema tributario nacional. Otra consideración vital, aun cuando subsidiaria, es que el gobierno tiene que allegarse la cantidad requerida de recursos causando el menor daño posible a la inversión productiva. Es decir, la política fiscal para el desarrollo económico debe tratar de evitar la inflación mediante una restricción a los ingresos destinados al consumo, especialmente al consumo suntuario, y limitar la inversión improductiva. Pero al mismo tiempo tiene que estimular la inversión privada que sea coincidente con el programa general de desarrollo económico. Dadas las características de nuestra economía, para obtener la cantidad necesaria de recursos para el financiamiento del desarrollo económico el gobierno tendrá siempre que recurrir en buena parte a impuestos sobre el consumo. Éstos son los únicos lo suficientemente generales para lograr que contribuya algo al costo social del desarrollo, que beneficia a todos, el gran sector que actualmente no paga ningún otro tipo de impuestos.

A la vez, el impuesto sobre la renta tendrá que ser encauzado de tal manera que desvíe recursos del consumo hacia la inversión. El mantenimiento de la justicia social exige que, si ha de haber impuestos sobre el consumo, éstos se orienten en todo lo posible en forma discriminatoria hacia los artículos suntuarios y paralelamente que el impuesto sobre la renta se modifique en forma tal que constituya simultáneamente un obstáculo a las actividades meramente especulativas y un estímulo a la inversión productiva de acuerdo con el plan general de fomento. Uno de los puntos que habría que atacar de inmediato, sería el establecimiento de un régimen flexible y funcional para la amortización acelerada de los bienes de capital usados en la inversión productiva.

Un punto de gran relevancia para el caso concreto de México es que el alza de precios no ha tenido su origen más que en pequeño grado en la falta de equilibrio presupuestal. Tradicionalmente se ha considerado que un déficit presupuestal contribuye a la inflación, que un superávit es deflacionario en sus efectos y que el equilibrio presupuestal es neutro. En el caso de México los presupuestos se han mantenido dentro de normas prudentes de equilibrio, por lo que las causas del aumento sistemático de precios tienen que buscarse en otros factores. Aun cuando la política monetaria seguida no está totalmente limpia de culpa, tampoco sería justo atribuir toda el alza de precios a una expansión del medio circulante. En realidad, el alza de precios ha tenido su origen a mi juicio, en cuatro elementos:

- a) La generación de ingresos por el propio desarrollo;
- b) La expansión del crédito bancario y extrabancario;
- c) El aumento continuo de salarios, justificable como medida de equidad social, sin un aumento correlativo en la productividad;

- d) El incremento general de costos que se ha originado por la política arancelaria.

De estos elementos, el primero es inevitable; el segundo es discutible. Las alzas de salarios, aun sin el aumento de productividad, han sido una defensa natural de la clase obrera contra la tendencia a que la distribución del ingreso nacional asuma características desfavorables a ella. La política arancelaria, aun cuando ha habido abusos notorios en su aplicación práctica, es parte integral e imprescindible de todo proceso de desarrollo económico.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que la posibilidad de lograr el desarrollo económico con estabilidad de precios depende sólo en pequeña parte de una mejor política monetaria o de una política arancelaria más finamente aplicada. La tarea básica tendrá que ser atacada a través de una modificación radical en el sistema impositivo que permita distribuir el costo del desarrollo económico equitativamente entre todas las clases sociales sin tener que recurrir al alza de precios para restringir, en forma ciega e inequitativa, el consumo de algunos sectores particulares que, por lo general, son los menos aptos para llevar esta carga adicional.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Uno de los hechos desagradables que muchos economistas pero mayor número de políticos tratan de olvidar es que no es seguro que los planes de fomento en los países subdesarrollados estén reduciendo las diferencias que los separan de los países más ricos. Es bien sabido que el desarrollo económico es un proceso acumulativo, y que el incremento absoluto anual de mercancías y servicios será mucho mayor en un país relativamente adelantado que en un país relativamente atrasado para iguales tasas de crecimiento. Si a esto agregamos que, en términos generales, las tasas de crecimiento de la población en los países subdesarrollados son casi siempre mayores que las de los países con más altos ingresos, puede incluso argüirse que las diferencias entre países pobres y ricos están siendo acentuadas progresivamente. Claro que no hay que saltar a la conclusión pesimista de que los planes de fomento en los países pobres deben ser abandonados en vista de que, pese a ellos, parece que nunca podrán alcanzar los niveles de ingresos por cabeza de los países más avanzados.

Al contrario, independientemente de que las diferencias internacionales puedan ser menores o mayores en el futuro, los planes de fomento nacional de los países subdesarrollados en cualquier caso mejorarán la situación absoluta de sus habitantes aun cuando su posición relativa pueda deteriorar. Esto indica que urge continuar los progra-

mas de desarrollo y para ello debemos buscar fórmulas que permitan el máximo de crecimiento con el mínimo de costo social.⁴

Las crecientes desigualdades económicas y tecnológicas entre los países más y menos desarrollados acentúan siempre el peligro latente de intentos de predominio de los primeros. Para contrarrestar esta tendencia declinante en su fuerza de regateo, los países subdesarrollados están obligados a acelerar sus programas de fomento, y a buscar siempre posiciones ideológicas que suplan su falta de fuerza económica con fuerza política o moral.

Sería imposible, dentro de los límites de un artículo, esbozar un plan general de acción política y económica y hacer una enumeración de sugerencias concretas para reformas tributarias. Es más, no creo que esta última tarea pueda realizarse sin el concurso de muchos especialistas conocedores de los detalles íntimos de la aplicación de las leyes fiscales en nuestro medio. Pero es, a mi juicio, conveniente abrir horizontes nuevos en la política fiscal. En el aspecto tributario se ha llegado a una situación que pide insistentemente una revisión casi completa del sistema impositivo para lograr un desarrollo económico acelerado con equilibrio cambiario y, lo que es más importante, con equilibrio en la distribución social del costo. Me consideraré satisfecho si en este aspecto he logrado atraer la atención sobre lo que he llamado "el principio de Lucrecio". Todo proceso de formación de capitales entraña un costo social inmediato que tiene que ser repartido con criterio de equidad, y la legislación fiscal vigente falla fundamentalmente en este aspecto.

En otro aspecto también considero que es necesario reflexionar sobre la política fiscal. Sea cual fuere el grado de perfección alcanzado en los impuestos, el total de recursos obtenidos será siempre insuficiente para financiar por cuenta del gobierno todo el desarrollo económico que se necesita. Afortunadamente en México una buena parte de la tarea de inversión ha sido ya asumida por el sector privado, y es de preverse que un régimen tributario más flexible logre atraer cada vez mayores cantidades de recursos hacia la financiación de actividades que embonen dentro del plan general de crecimiento del país. Pero el desarrollo continuado es tan urgente ante las necesidades insatisfechas de la mayoría de nuestro pueblo, que el Estado está obligado a buscar siempre nuevas fórmulas que permitan liberar la mayor parte de su presupuesto del yugo de los gastos normales para dedicarlo a actividades de fomento.

Una fórmula que con frecuencia se ha sugerido pero que no ha

⁴ Sobre el problema de las crecientes desigualdades internacionales, las ideas expuestas en dos obras recientes del Prof. Gunnar Myrdal, *The International Economy* y *Rich Lands and Poor*, así como las conferencias de Nurkse en el Brasil deben ser motivo de honda preocupación, pero a la vez de estímulo.

encontrado, tal vez por inercia mental, el apoyo que merece, es la de interpretar positivamente las disposiciones constitucionales y usar el patrimonio nacional en forma activa como instrumento de política fiscal y medio financiero para promover el bienestar general. El concepto de movilización patrimonial entraña posibilidades de expansión de nuestro programa oficial de desarrollo económico que no están limitadas al monto del presupuesto cubierto con impuestos o emisiones de bonos. El Estado cuenta con bienes productivos que, organizados y explotados eficientemente, dan en muchos casos y pueden dar en todos un rendimiento complementario al sistema impositivo susceptible de usarse directamente para el fomento económico y así lograr que la masa general de nuestra población disfrute *más pronto* de un nivel de vida más alto. También posee el Estado numerosos bienes ociosos que no tienen aplicación directa en un programa de desarrollo económico pero que para otros fines pueden ser potencialmente muy productivos o que pueden darle en cualquier caso recursos líquidos adicionales. Respetando en todo la soberanía nacional, las normas fundamentales del Artículo 27 constitucional, y todas nuestras vacas sagradas, pueden asimismo redundar en beneficio general.

La idea de movilizar los bienes ociosos de la nación es, por algún complejo difícil de entender, intrínsecamente repugnante a muchas personas. En realidad, creo que en lo económico lo repugnante es mantener ociosos recursos sociales que el gobierno, como guardián de los intereses generales, debiera ser el primer interesado en movilizar en beneficio del pueblo. Un sinnúmero de proyectos necesarios al crecimiento del país pueden ser autofinanciables con sólo liberar al patrimonio nacional de una especie de camisa de fuerza cuyo origen nadie se explica, que anacrónica y antisocialmente lo mantiene fuera de concurso, y ponerlo a trabajar para los mexicanos por los mexicanos.

Considero que la combinación de las reformas fiscales apuntadas, una política monetaria prudente y la movilización social del patrimonio nacional, pueden abrir las puertas a un ritmo de desarrollo muy superior al de 6% anual, que en promedio ha caracterizado a la economía nacional, manteniendo a la vez el equilibrio cambiario y el equilibrio social.