

LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SU ASPECTO FISCAL Y MONETARIO

I

He elegido este tema porque me he ido percatando cada vez más —sin duda como muchos otros colegas— de la disociación existente, tanto en la teoría como en la práctica, entre la preparación de los planes de desarrollo y la formulación de la política financiera y monetaria para su ejecución. En el período que comienza al terminar la guerra, tenemos varios ejemplos notables de planes de desarrollo *in vacuo*, con una desatención rayana en lo lamentable para las realidades fiscal y monetaria. Una gran proporción de la cifra de mortalidad de ambiciosos planes de desarrollo, se ha debido a la falta de enlace entre los autores de los planes, oficiales y extraoficiales, y las autoridades competentes para la formulación de las políticas fiscal y monetaria.

Una consecuencia incidental de esta situación ha sido la gran importancia —y, a veces, excesiva importancia un tanto equivocada— dada al papel que los empréstitos exteriores y la inversión extranjera pueden desempeñar, en general, en la ejecución de los planes de desarrollo.

Antes de entrar en el análisis del papel de la política fiscal y monetaria como instrumento del desarrollo económico, parece necesario hacer unas cuantas observaciones sobre el proceso y problemas fundamentales del desarrollo económico. Estas observaciones acaso resulten para algunos, ingenuas y primitivas, y para otros, completamente innecesarias y fastidiosas. No obstante, me decido a hacerlas porque entiendo que sin ellas es imposible un enfoque general de mi tema.

II

En los ensayos que se publican actualmente sobre los problemas del desarrollo económico se ha adoptado el sistema uniforme de analizar el proceso del desarrollo económico exclusivamente en términos macroeconómicos, a saber: el ritmo de inversión y el nivel de consumo. La diagnosis analítica de la economía del atraso en términos macroeconómicos es, ciertamente, muy rudimentaria; la producción "per capita" es baja y, en consecuencia, el consumo, a un mínimo política y socialmente irreductible, absorbe, excepto una pequeña fracción, toda la producción total. La diferencia entre la producción total y el consumo total es demasiado pequeña para permitir un ritmo de formación de capital suficiente para permitir un aumento en la producción que supere al porcentaje de aumento de la población.

Si esta diagnosis es exacta y completa, realmente sólo hay dos maneras para salir de ésta, por tantas razones, triste situación. Una, es la reducción del consumo de la tenue capa de los acomodados; la otra, consiste en fiar en el capital extranjero, con preferencia, al menos en parte, en la forma de subvenciones, toda vez que la carga del servicio de intereses por el capital prestado o la inversión directa se haría pronto intolerablemente pesada.

Mi opinión es que, por diversas razones, este análisis es, a veces, defectuoso, pero casi siempre y principalmente incompleto. Es defectuoso si se define la inversión en los términos en que acostumbra a hacerlo las cuentas nacionales, las cuales consideran como inversión únicamente las adiciones a la suma total de capital fijo, inventarios y reservas internacionales. Esta definición es inaplicable en gran medida a las economías con bajo nivel de desarrollo económico porque "la inversión en el desarrollo económico" evidentemente incluye también gastos corrientes tales como enseñanza técnica, servicios sanitarios, compras de utensilios y adquisición de semillas de mejor calidad.

Esto me lleva de la proposición evidente a la segunda, más fundamental. El análisis del proceso del desarrollo económico realizado exclusivamente en términos aditivos es insuficiente porque, o supone que la composición de la inversión total es fija o virtualmente inalterable durante largos períodos, o porque implica que su compo-

ción es un óptimo que, por definición, no puede ser mejorado. La preocupación por la inversión total puede ser instrumento adecuado para el análisis de las fluctuaciones cíclicas de los países industrializados en los que este total puede ser considerado como uno de los determinantes importantes de la renta y del empleo y donde, realmente, su composición interna puede no importar o, en último término, no importar mucho. Pero en una economía no desarrollada, que se define como aquella en que el nivel de producción determina en un momento dado el nivel de la inversión, este método de análisis no alcanza su objetivo fundamental de llegar a conclusiones normativas. La concentración de la atención sobre la inversión como un factor creador de renta y empleo de primordial importancia, tuvo como clara consecuencia la desatención a lo que se encuentra en el fondo de toda actividad inversionista: la adición neta a la producción total que resulta de la nueva inversión, en la definición amplia que acabamos de citar. Opino que es la adición neta a la producción total que la total inversión neta produce lo que debe tomarse como punto de partida para todo análisis del proceso del desarrollo económico y sus problemas.

Permítaseme decir, por de pronto, que la producción adicional neta en que pienso es conceptualmente difícil y casi inutilizable estadísticamente. Si concebimos la inversión neta total como un proceso continuo de una economía en la que el nivel de consumo, las condiciones del comercio y el porcentaje de aumento de la población están sujetos de manera constante a la repercusión de cambios cíclicos o casuales, es de todo punto imposible determinar estadísticamente cuál es en un período determinado la producción adicional neta de la inversión neta total. En primer lugar, la producción adicional neta tiene una dimensión temporal y es difícil, por consiguiente, reducirla (mediante adecuado descuento o capitalización) a una magnitud unidimensional. Abonos por valor de mil dólares pueden producir en el primer año de su aplicación un aumento en las cosechas de 2.000 ó 3.000 dólares. Si suponemos que esta cosecha adicional es fácilmente absorbida en el mercado sin ulteriores repercusiones, acaso porque reemplaza importaciones o porque la elasticidad de precio de la demanda del producto agrícola de que se trate es la unidad, la medida de la producción adicional neta es sencilla. Por otra parte, la adición al producto

nacional neto que procede de una central hidroeléctrica es sumamente compleja. En primer lugar, el tiempo de vida del proyecto hidroeléctrico es probable que se extienda a varias décadas. En segundo lugar, la indivisibilidad técnica de la unidad hidroeléctrica hace difícil concebir la absorción de su producción total en la economía sin aportaciones de dinero adicionales en la forma de equipo eléctrico y sin la mengua de otras formas de la producción; acaso la producción agrícola de la mano de obra transferida de la agricultura a una nueva industria que emplea la electricidad. Pero a pesar de estas dificultades conceptuales, puede ser posible hacer la adición neta a la producción total de cada unidad de gasto de inversión comparable. Ahora bien, será equivocado saltar del artificio de un común denominador a la conclusión optimista de que el problema del análisis económico está resuelto por la sencilla convención de que la adición neta a la producción total de un volumen dado de inversión total es llevada hasta el máximo si la producción neta marginal es igual en todo empleo de la inversión. Porque, a fin de lograr una corriente óptima de adiciones netas a la producción total, deben ser tenidos en cuenta los aspectos tecnológicos y de organización de la economía.

Esto no es más que otra manera de introducir el concepto de las economías externas. Puede concebirse que en la igualación de la producción neta marginal de cada unidad de inversión ya son tenidas en cuenta las economías externas existentes, pero en el curso del proceso de la inversión están llamadas a aparecer nuevas economías externas o, dicho más propiamente, si ha de alcanzarse una corriente de inversión óptima, debe hacerse el intento de crear economías externas adicionales.

El concepto de las economías externas, aunque admitido en la teoría económica hace varias décadas, a mi juicio no ha sido nunca analizado adecuadamente. En parte es de naturaleza tecnológica y, en parte, materia de organización. El tamaño de la empresa, o más precisamente, de la fábrica —la integración horizontal y vertical del proceso de producción— es el tipo más ostensible y más sencillo de economías externas. El tamaño de la industria que puede hacer uso conjuntamente de facilidades tales como un mancomún de capacidad técnica, una fuente común de primeras materias y de elementos de transporte, representa el aspecto más amplio de

las economías externas. Y, finalmente, existe el tamaño de la economía misma que proporciona nuevas economías externas en la forma de una mejor utilización del capital social fijo en cuya disponibilidad participan muchas industrias y que permite una mejor división del trabajo.

Acaso deba añadirse a la lista otro grupo de economías externas, grupo que, en tiempos pasados, parece haber desempeñado un papel importante en la aceleración del proceso de desarrollo económico. Estas son las economías externas proporcionadas por la economía mundial en su conjunto mediante el intercambio de mercancías y servicios en términos recíprocamente ventajosos.

Creo que las comparaciones actualmente de moda entre el proceso de desarrollo de los países ya maduros de Europa y Norteamérica con el de los países aún atrasados desatienden una cuestión clave si dejan de tener en cuenta explícitamente la extensión en que las economías externas han determinado el ritmo de desarrollo económico en las diversas economías.

Bien valdría la pena que un historiador de la economía acometiera la tarea de proyectar alguna luz sobre la interacción, tanto desde el punto de vista tecnológico como desde el de la organización, de las diversas industrias que comenzaron a desarrollarse hacia finales del siglo XVIII en Inglaterra y hace unos cien años en los Estados Unidos, por una parte, y, de otra, en Alemania y otros países de la Europa Occidental.

Quizás las actuales diferencias en la fase de desarrollo económico de diversos países puedan ser explicadas —o, en último término, explicadas más adecuadamente— investigando por qué en algunos países surgieron economías externas mientras que en otros no llegaron a tomar cuerpo. Evidentemente, la disponibilidad de recursos y el tamaño del mercado tuvieron algo que ver con estas diferencias en la evolución de las economías externas, pero toda explicación basada únicamente en estos dos factores principales se nos antoja insatisfactoria. Muy bien puede ser que la condición colonial en que se encontraban los países atrasados de hoy hace ciento cincuenta años pueda tener algo que ver con el diferente ritmo de evolución de las economías externas. Estos países dependían de sus respectivas metrópolis por lo que respecta a su estructura social fija y particularmente en los ramos de mercados y trans-

portes. Además, parece que las economías dedicadas en gran medida a la producción primaria, como siempre lo fueron los territorios coloniales, no desarrollaron aquellas economías externas que se derivan de la creación del capital social fijo. Ciertamente es que el capital social fijo en la forma de instalaciones de transportes y comunicación se desarrolló relativamente pronto en América Latina y en Extremo Oriente. Pero estas instalaciones sirvieron no más que a sectores relativamente pequeños del comercio de exportación y no contribuyeron a la diversificación y al desarrollo de las industrias manufactureras.

III

Si el análisis precedente parece verosímil, pueden obtenerse de él algunas conclusiones. En primer lugar, el consejo que en estos últimos años se ha dado con frecuencia a los países atrasados de que la principal atención, en sus esfuerzos de desarrollo, debe ponerse en la modernización tecnológica de las industrias extractivas, de modo particular de la agricultura (puesto que los progresos en la producción agrícola afectarán a la mayor proporción de su población), necesita ser modificado sustancialmente. Probablemente es cierto que la inversión (en el amplio sentido del término) en la modernización de la producción agrícola es sumamente productiva y que la proporción entre la producción adicional neta y la inversión es susceptible de ser elevada; pero, si puede tomarse como precedente la experiencia de los países maduros, parece que una expansión de la producción agrícola, en particular si se emplean métodos de cultivo extensivo, no crea aquellas economías externas que se creen ser una condición previa esencial para una aceleración del ritmo del desarrollo económico. En otras palabras, aun cuando acaso sea verdad que la atención preferente a las mejoras en la agricultura puede dar resultados positivos y satisfactorios en la forma de mayores disponibilidades de sustancias alimenticias y primeras materias agrícolas y, por consiguiente, una renta real "per capita" más elevada, estas mejoras no pondrán en marcha ese proceso acumulativo de desarrollo que ha caracterizado a la historia económica de los países que disfrutaron de la

renta "per capita" más alta. Esto no quiere decir que el estímulo a las industrias manufactureras, sin más, sea la técnica más apropiada del desarrollo económico; por el contrario, el "desarrollo equilibrado" de todos los sectores de la economía parece ser la prescripción más apropiada que, en el pasado, produjo los altos niveles de renta de Estados Unidos, Canadá y Australia. Pero una política que siga estas directrices necesita la aplicación de grandes gastos de inversión para la creación del capital social fijo, que, a su vez, facilitará, tanto el desarrollo de las industrias manufactureras como el de la agricultura. La segunda observación (que procede del concepto de la elevación al máximo de la producción adicional neta más bien que de la importancia de las economías externas) concierne a la elección de las técnicas productivas más apropiadas para los países atrasados. En un documento público que se refiere concretamente a América Latina se ha sugerido en fecha reciente la idea de que sería equivocado aplicar las técnicas de producción ultra-modernas a los países atrasados, porque su oferta de mano de obra es relativamente más abundante que la de mercancías-capital. En consecuencia, continúa el razonamiento, las técnicas de la producción cuya finalidad es ahorrar mano de obra, empleadas en los países más avanzados, tendrán que ser adaptadas a la situación de la oferta propia de los países atrasados.

El valor de este argumento es, a mi juicio, limitado. Ciertamente es que en las industrias que se caracterizan por el predominio de las curvas de producción continuas e iguales es más económico utilizar relativamente más mano de obra y relativamente menos capital si el coste de la mano de obra es bajo en relación con el del capital: pero, quiéranlo o no los teóricos de la economía, parece que las curvas de producción iguales de la mayor parte de las industrias son discontinuas y, por consiguiente, una variación de las proporciones capital-mano de obra es posible sólo dentro de estrechos límites. En consecuencia, si han de emplearse las técnicas de producción óptima, la utilización relativamente grande de la mano de obra es posible únicamente en un pequeño número de industrias.

Sin embargo, la oferta relativa de los factores de la producción es sumamente apropiada para la determinación, por medio de la planificación o de las fuerzas automáticas del mercado, de la composición de la corriente total de inversión que consiste en una

formación en línea de proyectos particulares que abarca toda la gama, desde las técnicas de producción que hacen una utilización sumamente intensiva de capital a las que hacen una utilización sumamente intensiva de mano de obra. Quiere decirse que un plan de desarrollo racional en un país con oferta abundante de mano de obra puede, no obstante, decidirse, de una parte por la utilización del equipo de construcción de carreteras más moderno en lugar del empleo de las técnicas de pico y pala que requieren una intensa aportación de mano de obra y, de otra, la introducción de los telares sencillos de pie para el desarrollo de la artesanía textil. Es la proporción de capital-mano de obra del proceso de desarrollo en su conjunto la que tiene que tener en cuenta la relativa escasez de los diversos factores de la producción y no la elección de técnicas productivas en cada unidad productiva.

En tercer lugar, de la diagnosis de la importancia de las economías externas como factor determinante del ritmo del desarrollo económico, se sigue directamente que en la formulación de las políticas del desarrollo debe ponerse gran atención a la creación del capital social fijo. La importancia de la creación de capital social fijo no es, por supuesto, nada nuevo y, en realidad, se ha hecho alusión a ella una vez y otra en los diversos documentos públicos que tratan de los problemas del desarrollo económico, tales como el Informe Gray, el Informe Rockefeller y el dictamen de los expertos del Consejo Económico y Social de los Estados Unidos. Además, cierto número de países latinoamericanos han puesto en práctica en estos últimos años lo que los expertos han predicado y han realizado grandes gastos para la producción de capital social fijo en la forma de carreteras, centrales de energía, conducciones de agua, hospitales y centros de enseñanza técnica. Sin embargo, se ha objetado que, en algunos casos, estos gastos han sido mal aconsejados porque se sostiene que la misma cantidad de inversión habría producido mayores beneficios y, en particular, más inmediatos si se hubiera dedicado a finalidades a corto plazo tales como mejoras en la agricultura. Naturalmente, no hay manera de comprobar esta afirmación; pero incluso si pudiera serlo, no se sigue de ella que la concentración de gastos públicos de desarrollo en el capital social fijo sea antieconómico. Muy por el contrario, si se ha de acelerar el ritmo del desarrollo económico de los países atra-

sados ha de ponerse la principal confianza en la creación de economías externas mediante la disponibilidad de capital social fijo.

La cuarta conclusión que parece deducirse del análisis precedente sobre la función de las economías externas es que la idea frecuentemente mantenida de que el capital es más productivo en los países atrasados que en los países avanzados, necesita una revisión a fondo. Ciertamente es que en los países atrasados el capital es más escaso y, por consiguiente, en igualdad de las demás circunstancias, más elevada su producción marginal. Pero esta comparación es improcedente debido a la cláusula *ceteris paribus*. Las demás circunstancias no son iguales, porque las economías externas existentes y en formación no son las mismas que en los países desarrollados.

Dos ejemplos sencillos pueden bastar para ilustrar este particular. Si en un país avanzado un agricultor se decide a mecanizar, todo lo que tiene que hacer es comprar un tractor y otras máquinas agrícolas del modelo apropiado para la tierra que trabaje y para las cosechas que produce. No tiene que preocuparse del abastecimiento de combustible ni del transporte del mismo y tampoco del servicio de reparaciones y de conservación. Todos estos servicios externos son asequibles fácilmente para él. Además, puede contar con que su calidad y cantidad no desmerecerá, sino, antes bien, mejorará de manera constante.

El agricultor de un país atrasado que desee mecanizar su producción no puede contar con estas economías externas. Antes de comprar la maquinaria agrícola, acaso tenga que investigar y posiblemente realizar experimentos para descubrir qué tipo de maquinaria agrícola es más apropiado para su tierra y para su cosecha. Tiene que atender al transporte de combustible con sus propios medios, toda vez que es poco probable que se disponga de un servicio regular de abastecimiento. Por otra parte, tiene que adiestrar a sus obreros en el manejo de la maquinaria y disponerse a montar su propio taller de reparaciones. No se dispone de las economías externas de la industria, consistentes en instalaciones para reparaciones y automóviles-cisternas a la disposición de la industria en su conjunto y tampoco se cuenta con las economías externas de la economía, consistentes en medios de transporte público en la forma de ferrocarriles y carreteras.

Por supuesto, todo esto no significa que la productividad marginal de su maquinaria sea diferente de la utilizada en un país más avanzado. Pero sí significa que la cantidad total de inversión inicial necesitada para la mecanización de la producción agrícola ha de ser, probablemente, en un país atrasado, un múltiplo de lo que es en una economía avanzada. Por esta razón, la proporción de la producción adicional neta a la inversión de capital es probable que sea más pequeña en el país atrasado.

En el caso de las industrias manufactureras la situación es similar. También faltan las economías externas de la energía pública, de las líneas de transmisión, del adiestramiento técnico de la mano de obra, de la experiencia de la dirección y supervisión y de una fuente segura de abastecimiento de primeras materias. En ocasiones, es a estas ausencias de economías externas a la que, presumiblemente, hay que atribuir, más que a cualquier otro factor, el limitado volumen de las inversiones extranjeras de pequeña y mediana cuantía en los países atrasados, o, recíprocamente, puede ser considerada como una de las principales causas del hecho de que la inversión extranjera privada se haya concentrado en empresas en gran escala que compensan la falta de economías externas de la industria mediante la integración vertical y horizontal de los procesos de producción.

Mi referencia a la corriente sobreestimación de la productividad marginal del capítulo en los países atrasados necesita, evidentemente, ser conciliada con el hecho de que en la mayor parte de las empresas de negocios de los países atrasados, los márgenes de beneficios son elevados en comparación con los que predominan en los países más avanzados. Sin embargo, analizando las cosas más a fondo, resulta que mi observación no está realmente contradicha por los hechos. En primer lugar, los grandes beneficios de los empresarios que prevalecen en los países atrasados se deben en gran medida a la posición casi monopolística y monopsonística que disfrutaban muchos de los productores. Además, la escasa información de que disponemos sobre las estructuras del mercado de los países atrasados parece indicar que la adición de una o dos firmas en una industria conduce muy frecuentemente a un colapso súbito de la posición monopolística de las firmas

antiguas y a una aproximación temporal a la competencia pura sin beneficios, hasta que de nuevo se despeja la situación por bancarrota o fusión. En otras palabras, mientras que los beneficios de la firma intramarginal han de ser, probablemente, elevados, los del primer productor extramarginal han de ser, posiblemente, bajos.

Además, en la mayor parte de los países atrasados hay, por lo menos, dos sectores de la economía en los que se han desarrollado economías externas. Estos sectores son, de ordinario, las industrias de exportación y el comercio, particularmente el dedicado a la importación. En estos sectores las economías externas de la industria existen en la forma de servicios de transporte e instalaciones de transformación y en una oferta uniforme de personal de dirección y supervisión experimentado y semiexperimentado. Esas economías externas son complementadas por las economías externas del cuarto tipo, a saber, las proporcionadas por la organización internacional del comercio mundial. Por estas razones es por lo que la inversión privada en los países atrasados tiende a perpetuarse en las ramas tradicionales de la exportación y del comercio y por lo que queda rezagado el desarrollo de las industrias agrícolas y manufactureras para el mercado interior.

La quinta y última observación en este contexto se refiere a la confianza en las fuerzas competidoras del mercado como criterio para juzgar de la conveniencia de un tipo particular de inversión. Dadas,

a) la dimensión tiempo del concepto de producción adicional neta adoptado con anterioridad y las diferencias ostensibles en las preferencias de tiempo de cada uno de los empresarios,

b) la ausencia o, al menos, la desigual distribución del capital social fijo en los diversos sectores de la economía,

c) las imperfecciones en los mercados de comisión y de producto, que son la consecuencia de la limitada disponibilidad de capital social fijo y del bajo nivel de la educación general y de la enseñanza técnica, y

d) en último lugar, pero no en importancia, la resultante distribución insincera de la renta y de la propiedad, es difícil de ver cómo la suma total de todas las decisiones de los empre-

sarios privados producirán el máximo de beneficios sociales para la economía en su conjunto.

Desde el punto de vista del empresario particular puede ser perfectamente racional y sumamente beneficioso invertir en la construcción de cines, de fábricas de lápices para los labios o en la construcción de fincas de lujo; pero desde el punto de vista de la economía en su conjunto, y en particular según el criterio de la "importancia de las economías externas", este tipo de inversión es decididamente inconveniente. En otros casos, la conveniencia o inconveniencia de una clase particular de inversión es posible que sea menos clara, pero la aportación que toda inversión hace a la suma total de las economías externas de una industria o de la economía en su conjunto puede ser un módulo rudimentario.

Sin embargo, acaso no sea suficiente este criterio en vista de la desigual distribución de la renta y de la riqueza. Los conceptos de lo que constituye un patrón conveniente de consumo de bienes y servicios de las clases acomodadas pueden diferir muy sustancialmente de aquellos que tienen los grupos de renta más baja. En este caso, tiene que introducirse un nuevo criterio de juicio de valor basado en la aportación que la producción adicional neta de una determinada inversión hará en la disponibilidad de bienes y servicios para el grupo de renta principal y los que están por bajo de él. Finalmente, la apreciación de la conveniencia de cualquier tipo particular de inversión puede tener que basarse en juicio político o social por lo que respecta a la preferencia de tiempo del disfrute de bienes y servicios de la mayoría. Este juicio no es probable que coincida con el de la clase de los empresarios privados si son elevados los rendimientos a corto plazo en las transacciones especulativas y en las ganancias de capital en los inventarios.

IV

Estamos ya en condiciones de examinar las consecuencias que tienen las observaciones hechas para la formulación de las políticas fiscal y monetaria de los países atrasados. Si partimos de nuevo de la proposición supersimplificada de que en una economía atrasada el ritmo de formación de capital es por necesidad

lento, porque la renta "per capita" de la mayoría de la población es tan baja que es consumida casi por completo, nos queda todavía el problema de cómo puede lograrse una composición óptima de la corriente de inversión. Así, pues, tenemos que examinar qué medidas monetarias y fiscales habrán de adoptarse que, en definitiva, conduzcan a un aumento del nivel de los ahorros totales y, de ese modo, permitan una expansión de la corriente de inversión (1).

De mis anteriores observaciones se sigue directamente que el ritmo del desarrollo económico puede ser aumentado, aunque acaso únicamente después de transcurrir un intervalo, mediante la formación del capital social fijo. De aquí dimanarían dos cuestiones. En primer término, es de toda evidencia que la mayor parte de la carga financiera de los gastos para la formación del capital social fijo tiene que ser soportada por el Estado. Es difícil generalizar respecto a la forma concreta que este capital social fijo habrá de adoptar. Dependiendo de la situación que prevalezca en las economías particulares, la máxima prioridad puede ser para las instalaciones de transporte, para la energía pública, para los hospitales o para los servicios de extensión agrícola. Los criterios que han de aplicarse para el establecimiento de prioridades —que parece inevitable en virtud de la indivisibilidad técnica de muchos proyectos— son, como ya se ha indicado, el rendimiento en términos de producción adicional neta y la medida en que estas nuevas instalaciones representan economías externas para la economía en su conjunto. En segundo lugar, el objetivo de conseguir una composición óptima de la corriente de inversión requiere medidas fiscales para reducir los gastos de inversión privada menos conveniente y controles monetarios que impidan, o al menos reduzcan, tales gastos privados.

(1) Este análisis tendría que ser complementado por una descripción de los problemas de la balanza de pagos que es probable que se planteen en el curso del proceso de desarrollo y del papel de la inversión extranjera en el proceso. Por limitación de espacio no puedo ocuparme de estos temas. Comprendo que, obrando así, hago alguna violencia al tema general, particularmente por cuanto dejo a un lado algunos de sus aspectos analíticos y sistemáticos más importantes.

En el aspecto fiscal, tal política exigirá una modernización un tanto excesiva de la estructura de la tributación. Naturalmente, esto trae a la memoria de manera inmediata el establecimiento o perfeccionamiento de los impuestos directos sobre la renta que muchos expertos fiscales han considerado la panacea de los problemas fiscales de los países atrasados.

Dicho sea de paso, podría declarar que represento a una minoría de uno, por lo menos, que sustenta la opinión de que un impuesto sobre la renta progresivo no es necesariamente la mejor y en manera alguna la única solución de los problemas fiscales de los países atrasados. Si ha de ser aumentada la carga tributaria de las clases acomodadas, en parte a fin de eliminar las formas menos convenientes de la inversión privada y, en parte, para reducir sus gastos de consumo de ostentación, acaso sea preferible no confiar demasiado en el impuesto sobre la renta debido a los problemas administrativos que plantea la imposición de la renta personal en los países en que se hace uso limitado de las cuentas corrientes, cuya teneduría de libros y prácticas de contabilidad son insuficientes y en los que existe relajamiento en la administración pública. Como la distribución de la propiedad inmueble, tanto urbana como rústica, es en la mayor parte de los países atrasados más desigual que la distribución de la renta, muy bien puede suceder que la incidencia de un impuesto proporcional sobre la propiedad con un nivel relativamente alto de exenciones fundamentales sea más progresiva que un impuesto sobre la renta personal; además, es más fácil de administrar. Por otra parte, un nivel más alto de imposición de la propiedad puede tener algunos efectos beneficiosos sobre la costumbre predominante de dedicar los ahorros privados, en gran medida, a la adquisición o construcción de propiedad inmueble.

Otra manera de aumentar la carga fiscal de las clases de renta superior sería el establecimiento de impuestos sobre el consumo de artículos de lujo, particularmente sobre las mercancías importadas. Ciertamente es que en muchos países atrasados se cuenta fundamentalmente con los derechos de importación como fuente de ingresos fiscales y ello da lugar a una distribución nada equitativa de la carga tributaria, pero es igualmente cierto que en los mis-

mos países los derechos de importación sobre artículos y mercancías de lujo de consumo ostentoso son relativamente bajos y que los impuestos sobre las compras, tales como los que están en vigor en Inglaterra y Estados Unidos, brillan por su ausencia. El establecimiento de impuestos sobre las compras selectivas en los países atrasados parece ser más factible debido a las diferencias muy ostensibles entre los tipos de gasto de consumo de la mayor parte de la población y los de los grupos de renta más elevada. Ello hace bastante fácil la distinción entre artículos de consumo general y artículos de consumo de lujo.

Sin embargo, en muchos casos quizá se descubra que las medidas fiscales de naturaleza general han de ser, posiblemente, insuficientes para afectar a la composición de la inversión en su totalidad. En consecuencia, los impuestos generales pueden tener que ser reforzados por medidas selectivas, tales como permisos de construcción o derechos sobre licencias especiales para el funcionamiento o el establecimiento de empresas de negocios menos convenientes desde el punto de vista de las necesidades del desarrollo de la economía. Recíprocamente, exenciones fiscales totales o parciales pueden tener que ser establecidas para aquellas actividades que son convenientes porque proporcionan servicios esenciales para otras industrias y representan, por consiguiente, una forma de economía externa. Estas medidas en el campo rentístico pueden tener que ser complementadas por la concesión de subsidios de explotación o aportaciones de capital a las empresas privadas o semipúblicas y siempre a condición de que sus actividades formen parte esencial de la corriente de inversión óptima. La concesión de subsidios puede ser también, en muchos casos, una alternativa superior a la protección arancelaria, expediente a que han recurrido muchos países sin hacer distingo alguno y sin consideración de los efectos desfavorables de las medidas protectoras sobre el coste de la producción de otras industrias y sobre el coste de la vida.

Por lo que respecta a las políticas monetarias adecuadas para la realización del objetivo político de aumentar la proporción del capital social fijo en la corriente de inversión total, parece ser de principal importancia ajustar la estructura del crédito de tal

modo que se haga más difícil la creación de crédito para la inversión privada menos conveniente y para hacer más fácilmente asequibles los fondos necesarios para las formas de inversión convenientes. Probablemente es una consecuencia directa del desarrollo histórico de los países atrasados, como economías de producción primaria con un gran sector de comercio exterior, que, de manera fundamental, están plenamente desarrollados aquellos tipos de instituciones de crédito que sirven a los que parecen ser los objetivos menos convenientes. De una parte, los bancos comerciales proporcionan crédito a corto plazo que permite a la comunidad comercial sostener grandes inventarios e, incidentalmente, cubrirse contra presiones inflacionistas y mantener la posición monopolística y monopsonística de un grupo relativamente pequeño de comerciantes en el comercio de exportación e importación. El segundo tipo de instituciones de crédito que existe en muchos países atrasados son instituciones de crédito hipotecario —la mayor parte de ellas, dicho sea de paso, establecidas con fondos públicos— que hacen relativamente fácil comprar tierra y fincas y financiar la producción de las cosechas de exportación. Pero, en general, es virtualmente inasequible el crédito para las autoridades públicas o incluso para la compra de primeras materias y la financiación de la producción manufacturera. En años recientes, instituciones bancarias nuevamente establecidas del tipo de banco de fomento o sociedad de fomento, han aliviado un tanto la necesidad de créditos industriales privados; pero en la mayor parte de los países atrasados sigue siendo prácticamente imposible para una autoridad pública, pongamos por caso un Ayuntamiento o una empresa de utilidad poseída por una entidad pública, obtener crédito para la financiación de instalaciones de capital social fijo.

Las medidas generales de control del crédito son, por supuesto, en muchos casos instrumentos algo rudimentarios para influir en la composición de la inversión y en las actividades comerciales, particularmente en países donde el crédito bancario finanza únicamente una pequeña parte de la producción agrícola y manufacturera. Una gran proporción de la producción y de la inversión es, de ordinario, financiada con los propios recursos financieros

del empresario. Además, frecuentemente es muy importante la cantidad de crédito encauzado fuera del sistema bancario, ya sea en la forma de créditos de libro abierto o de préstamos privados, de ordinario a un coste exorbitante para el prestatario. Finalmente, las restricciones al crédito dirigidas al sector del comercio exterior de la economía son susceptibles de ser neutralizadas, al menos en parte, por la alternativa de obtener crédito de los vendedores extranjeros o de los bancos extranjeros. Sin embargo, sería equivocado concluir de esto que políticas del crédito adecuadas no pueden hacer una aportación importante a la dirección de la inversión y de la producción. Todas las medidas de la política del crédito están llamadas a "esparcirse" por aquellas partes de la estructura del crédito que no están afectadas directamente por las autoridades monetarias de la economía.

En muchos países, particularmente en América Latina, las autoridades monetarias se han ido percatando cada vez más de la complejidad del problema de encauzar el crédito bancario por senderos "más productivos" y de impedir o reducir la corriente del crédito hacia las formas de inversión menos convenientes, tales como la propiedad inmobiliaria, los inventarios excesivos o los atesoramientos de divisas. Sin embargo, no han sido demasiado felices en la solución de este problema porque, de ordinario, es fácil para el prestatario explicar un "objetivo productivo" en una solicitud de préstamo mientras que, simultáneamente, dedica sus propios fondos o los obtenidos fuera de los conductos bancarios normales para fines menos productivos, pero acaso más lucrativos. Por supuesto, es difícil proponer una solución general de este problema porque el armazón institucional de la estructura del crédito difiere de país a país; sin embargo, es evidente que el criterio de la "productividad" de una rama concreta del crédito es insuficiente y que en la concesión de crédito han de tenerse en cuenta todas las actividades productivas del solicitante. Pero es difícil hacerlo así cuando la estructura del crédito es tal que sólo ciertos tipos de crédito, a saber, créditos comerciales a corto plazo y créditos hipotecarios a largo plazo, son considerados bancables.

V

Temiendo que se tenga la impresión de que la única aspiración de las políticas fiscal y monetaria en un país atrasado es el reajuste de los gastos de inversión con el propósito de acelerar la formación de capital social fijo y de favorecer aquellas actividades privadas que son adecuadas para el desarrollo de economías externas, acaso deba recalcar que en el análisis precedente se consideró como dada la suma total de recursos que pueden ser destinados a la inversión. Ya es hora de que sea mitigada esta suposición restrictiva. Es sencillo hacerlo si se tiene en cuenta que en toda economía en que la cifra de inversión neta es mayor que cero, la corriente de inversión produce constantemente una adición neta a la producción total. De la fijación de una cifra positiva de inversión neta se sigue que será economizada una cierta proporción de producción adicional neta, a condición de que la producción adicional neta resultante de la corriente de inversión exceda al porcentaje de aumento de la población. La experiencia del período de postguerra o, más correctamente, la pequeña información estadística que tenemos respecto a esta experiencia, parece indicar que en casi todos los países el ritmo de desarrollo del producto nacional neto ha excedido al ritmo de crecimiento de la población. Pero de ello no se sigue que la propensión privada *ex ante* a ahorrar sea positiva y aún menos que exceda a la propensión a ahorrar media predominante *ex post*. Sin embargo, se sigue que una cierta proporción del aumento neto en la producción total puede ser ahorrada, ya sea voluntariamente o mediante la adopción de medidas fiscales y monetarias adecuadas. Acaso no sea ésta una manera muy elegante de formular lo que es evidente; es decir, que el sistema fiscal tiene la función de ejecutar la decisión social en lo que respecta a qué proporción de la producción adicional neta anual debe quedar disponible para una mejora de los niveles de consumo y qué proporción ha de ser dedicada a la formación del capital. Si el ritmo de la formación de capital no es considerado satisfactorio —como lo es por hipótesis en el caso de los países atrasados— entonces la única manera de elevar este ritmo (aparte de las subvenciones o empréstitos ex-

tranjeros), es dedicar a la inversión una mayor proporción de la producción adicional neta del nivel del producto nacional bruto anteriormente predominante. El olvido de esta función del sistema fiscal es, a mi juicio, la explicación más importante de por qué en muchos países atrasados el desarrollo económico no ha alcanzado un ritmo más satisfactorio, a pesar de un gran volumen de gastos de desarrollo en estas últimas décadas. Hasta cierto punto, y en algunos países, los aumentos en el ritmo de la formación de capital han sido neutralizados por un aumento en el ritmo de crecimiento de la población, mientras que en otros países los aumentos en la producción han sido sencillamente absorbidos por un nivel acrecentado del consumo "per capita" y —para empeorar las cosas— sin dar lugar a una apreciable redistribución de la renta. La proporción de las adiciones netas a la total producción neta dimanantes de las actividades de inversión que pueden ser extraídas de la corriente de la renta y enterradas de nuevo en la economía en la forma de un aumento de inversión es, naturalmente, limitada y es vano esperar que más de una modesta proporción de las adiciones netas a la producción puedan ser añadidas a la corriente de la inversión. Pero no debe subestimarse la importancia de incluso un pequeño incremento anual a la corriente de la inversión. Basta una tabla de interés compuesto para mostrar que en un período de años relativamente corto puede realizarse un aumento sustancial en el ritmo de la formación de capital si puede lograrse una elevada propensión marginal a ahorrar. Un ejemplo numérico puede ilustrar esta cuestión. En un gran número de países latinoamericanos, el ritmo actual de formación de capital neto excede del 12 por 100. Sobre la base de una información muy rudimentaria, puede calcularse que la producción adicional neta que proviene de los productos de la inversión es del orden de un 30 por 100 de la inversión. En consecuencia, la producción total aumentó en, aproximadamente, un 4 por 100, "per capita", si el aumento de la población es de un 2 por 100 anual. Ahora bien, si la propensión marginal a ahorrar concierne a la producción adicional neta es igual a la propensión media de 0,12, el ritmo de formación de capital permanece invariable. Pero si suponemos, por ejemplo, que un 25 por 100, en

lugar de un 12 por 100, de la producción adicional puede ser dedicado a la inversión, tanto privadamente como por el Estado, resulta que la proporción del producto nacional que puede ser dedicada a la inversión se eleva en cinco años a 13,2 por 100, en diez años a 14,3 por 100 y a 16,3 por 100 en veinte años (2). Por una parte, este ejemplo numérico no tiene en cuenta un decrecimiento temporal en la proporción entre la producción adicional neta y la inversión que puede ser causada por una sustitución de proyectos de lento rendimiento por otra de rendimiento rápido. Esta omisión está compensada y, si mis observaciones precedentes respecto a la importancia de las economías externas son correctas, más que compensada a la larga por el alza gradual en la proporción de la producción adicional neta a la inversión como consecuencia de la acción de las economías externas.

Las implicaciones fiscales de este particular son perfectamente claras. Por supuesto, sería vano convenir una elevada propensión marginal a ahorrar y conformarse con eso. A fin de corregir el aumento deseado en los ahorros y de dirigir esos ahorros por los senderos más convenientes, parece esencial que el gobierno reduzca, mediante la tributación, la disponibilidad de producción adicional para el consumo y utilice la renta adicional para un aumento de los gastos de desarrollo. Debe hacerse observar que esto implica no sólo el mantenimiento de los niveles de consumo existentes, sino su aumento gradual, aun cuando a un ritmo más lento que el que prevalecería si la proporción de ahorros marginales fuera igual al ritmo medio de los ahorros. También implica que debe ser reducido el consumo de todas las familias que participan en la producción adicional de la economía. En la práctica, esto puede significar que ciertos impuestos que por razones de equidad parecen inconvenientes, tengan que ser mantenidos o in-

(2) De paso, debería añadirse que en países en que la velocidad de formación de capital es más pequeña o el producto adicional neto de la inversión es —por alguna razón— pequeño, o la propensión marginal a ahorrar es igual a la propensión media o sólo ligeramente más alta que ésta, o en que acontece una combinación de dos cualesquiera de estas circunstancias desfavorables, se hacen necesarios empréstitos o subsidios extranjeros a fin de realizar este proceso dinámico de una creciente proporción de inversión.

cluso elevados. Si, por ejemplo, sabemos que una gran proporción de la renta adicional es dedicada por las clases inferiores a la compra de aguardiente o de ciertos artículos importados, entonces el consumo adicional puede ser reducido de manera muy eficaz por medio de impuestos de consumo o derechos de importación. No es necesario decir que, por razones de equidad y debido a los efectos saludables en la balanza de pagos, el consumo de artículos no esenciales de los grupos de renta superior debe ser reducido más que aquellos de los grupos de baja renta. Pero, puesto que la propensión marginal a consumir de los grupos de renta inferior es presumiblemente la más alta, los impuestos ideados para afectar al consumo de los acomodados han de ser, probablemente, insuficientes para elevar el total de ahorros marginales.

En el aspecto institucional, puede ser necesario asegurar la utilización de ingresos estatales adicionales para fines de desarrollo mediante su asignación a inversión especial o a fondos de desarrollo. Una de las grandes dificultades a que tuvieron que hacer frente las operaciones fiscales en muchos países atrasados en estos últimos años, siempre que se realizó un aumento en los ingresos del Estado, fué la absorción de estas sumas de dinero adicionales por medio de un aumento de gastos estatales no esenciales o menos esenciales. El resultado fué que la reducción del consumo privado fué neutralizada por un aumento del consumo público de los servicios del Estado, lo cual, a veces, incluso puede haber hecho menos equitativa la distribución de la renta. A fin de evitar las tentaciones que un estado "próspero" de la Hacienda pública lleva consigo, parece esencial la separación de los ingresos públicos adicionales y su asignación para fines de desarrollo. Esta separación no significa necesariamente una violación del principio de la unidad presupuestaria que en los países atrasados es más importante que en las economías más avanzadas que pueden permitirse más fácilmente una utilización de los recursos menos que óptima. Si los fondos de inversión de que disponen las autoridades fiscales pueden ser utilizados con un cierto grado de flexibilidad y sin enlazarlos demasiado estrechamente a proyectos de desarrollo concretos, el principio de la unidad presupuestaria puede ser mantenido intacto, pero, al mismo tiempo, puede llevarse a cabo

un mejoramiento del sistema de desembolso de los fondos públicos.

Comprendo que en muchos países la ejecución de mis prescripciones fiscales está destinada a chocar con dificultades políticas, toda vez que limitan la extensión en que el gobierno puede acrecentar su popularidad mejorando los niveles de consumo en corto plazo. Pero debe hacerse frente a la alternativa de elevar el consumo en corto plazo o aumentar la proporción de la inversión.

A este respecto, parece pertinente decir unas palabras respecto a la distribución de la renta y su conexión con el ritmo del desarrollo económico. Dos circunstancias justifican alguna atención. Una es que la mayor parte de los estudios sobre la distribución de la renta descuidan la redistribución de la misma, en dinero y en forma de servicios públicos, que es efectuada por el sistema fiscal. La incidencia de la tributación es sólo un aspecto de la redistribución fiscal. Proporciona una errónea impresión a menos que sea complementada por la incidencia de los beneficios de los gastos del Estado que son obtenidos por los diversos grupos de renta. Como muestra el ejemplo de los gastos públicos para hospitales, saneamiento, enseñanza técnica, etc., no hay diferencia sistemática entre los gastos de desarrollo convenientes y los gastos de los que los grupos de renta inferior derivan la más alta proporción de beneficios. Estos beneficios, aun cuando en gran medida derivados en especie, representan precisamente tanto una adición a la renta real como el pago de impuestos representa una reducción de la renta disponible para el consumo.

En segundo lugar, la insistencia en la creación de capital social fijo como una de las condiciones previas fundamentales para la aceleración del ritmo del desarrollo económico, elimina, en mi opinión, el dilema entre el objetivo de mitigar la notoria desigualdad de renta que prevalece en muchos países atrasados y el objetivo de incrementar el ritmo de formación de capital. Una política de desarrollo que fie principalmente en decisiones de inversión privada debe por necesidad contar con una estructura tributaria que no afecte desfavorablemente a la renta de la clase de los empresarios y, por consiguiente, esté destinada a perpetuar la desigualdad de la renta. Por otra parte, una política de des-

arrollo que depende principalmente del Estado para dirigir la corriente y la composición de la inversión puede aumentar la carga tributaria de los grupos de renta superior sin poner en peligro la corriente de inversión total, particularmente puesto que la clase empresarial es apta para derivar beneficios, al menos en proporción a su renta, del capital social fijo tal como carreteras, comunicaciones e instalaciones portuarias modernizadas. Estas instalaciones de capital social son apropiadas para ampliar el repertorio de oportunidades de inversión lucrativa y, en consecuencia, para compensar a los empresarios de su carga tributaria acrecentada.

VI

Las referencias al aumento en la inversión total me llevan a las observaciones finales de mi ensayo. La primera es el demorado reconocimiento de que he omitido en todo este ensayo toda referencia al problema de la inflación, que está, por supuesto, íntimamente asociado al problema del desarrollo económico. Pero, retrospectivamente, puedo subrayar que en la exposición del proceso del desarrollo económico destacué los cambios en la composición de una corriente de inversión determinada y un alza gradual en las inversiones totales y no la expansión inflacionista súbita del ritmo de inversión. No obstante, sé perfectamente que en el curso de un plan de desarrollo, incluso bien concebido y ejecutado de manera eficiente, están llamadas a surgir presiones inflacionistas, sencillamente porque la asignación de recursos óptima implícita va inevitablemente acompañada de fricciones en los mercados de comisión y de producto que toman la forma de aumentos de precio. Además, algunas de las medidas fiscales que he propuesto son susceptibles de poner en movimiento transferencias de la carga tributaria y estas transferencias, a su vez, pueden poner bajo presión el nivel del precio. Sin embargo, no me convence el argumento de que el nivel general de precios más conducente a un ritmo rápido de desarrollo económico es un nivel estable. Sospecho que el mejor nivel de precios, desde el punto de vista de los objetivos del desarrollo, difiere de país a país; se en-

cuentra en algún punto entre los extremos de estabilidad sin desarrollo e inflación sin desarrollo.

Finalmente, una palabra en relación con la idea, a menudo defendida, de que el problema del desarrollo económico puede ser abordado empleando cualquier expediente a corto plazo, como, por ejemplo, un Plan Marshall para el desarrollo económico. La reconstrucción económica es, por definición, cosa a la que se da impulso una sola vez, en tanto que el desarrollo económico es un proceso lento que puede tener que ser impulsado durante décadas y generaciones.

JOHN H. ADLER
*International Bank for
Reconstruction and Development*

(Traducción del original inglés "The Fiscal and Monetary Implementation of Development Programs", publicado en American Economic Review, Papers and Proceedings Supplement, mayo 1952, págs. 584-600.)

VII

*INFLACION Y
DESARROLLO ECONOMICO*

