
Es inquietud de los países en vías de desarrollo, el encontrar aquellos insumos que integren una matriz modelo de solucionar el desarrollo con cierto margen de viabilidad. Uno de esos elementos por la forma de organización correspondiente en los países, lo constituye la política fiscal; de allí su interés para observar su correlación con el desarrollo económico, cómo lo acelera y ocasionalmente cómo lo detiene.

In the underdeveloped countries it is a matter of unrest to find the correct input for mathematical models to represent development with a proper approximation. One of these elements, corresponding to the intrinsic organization of the countries, is the Fiscal Policy. Here, it appears the importance of studying this subject and its influence upon economic development.

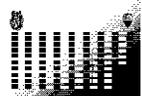
C'est l'une des inquiétudes des pays en voie de développement que de trouver lesquelles de leurs ressources peuvent être intégrées dans une matrice modèle pouvant servir à résoudre leur développement avec une certaine marge de viabilité. Un de ces éléments, étant donnée la forme d'organisation correspondante dans tous les pays, est constitué par la politique fiscale; d'où son intérêt pour observer sa corrélation avec le développement économique, comment elle l'accélère et occasionnellement comment elle l'arrête.

política fiscal y desarrollo económico

C.P. Constanzo Rodríguez Acevedo

Este es un tema íntimamente relacionado con la economía y con la administración; ambas son disciplinas muy complejas y exigen bastante más tiempo de estudio y de meditación de lo que se infiere de los enunciados fáciles citados durante esta breve exposición. Los puntos que trate deberán ser motivo de meditación para adquirir un maduro criterio propio.

No quisiera que en un tema de esta naturaleza se estimara que los conceptos aquí vertidos se consideren concretamente a nuestro país; más bien ha sido mi intención preparar una plática de carácter general y los enunciados pueden ser aplicados según las condiciones particulares de cada país. Así se tendrá una validez mayor porque si examinamos en forma particularizada el problema de desarrollo económico y la política fiscal, tal vez



por estar en el mismo medio mexicano, por tener algunos prejuicios y por estar con intenciones expresas, pudiéramos hacer un desarrollo que no tuviera validez como la expresión general.

También considero que al hablar del desarrollo debemos hacer una distinción tajante de entre los caminos para el desarrollo que han seguido diversas naciones durante los últimos 200 años y los caminos que deben seguir las naciones que intentan alcanzar un nivel superior de hoy en adelante. Las características de estos sistemas deben diferir; porque si bien antes de ahora algunas naciones han alcanzado un buen desarrollo, parte de él se debe a la política de monopolio y colonialista de su comercio internacional y creo que no es correcto suponer que de hoy en adelante este debe ser el camino aconsejable.

Concepto de "Desarrollo Económico".

Quisiera hacer una breve exposición sobre lo que debemos entender por: un país desarrollado, cuáles son las razones para que reciba este nombre y con base en qué elementos calificamos a un país subdesarrollado o en etapa de desarrollo, o de una economía francamente primitiva.

Los diversos autores que tratan el tema no han logrado nunca un patrón de carácter uniforme; cada uno de ellos tiene su propia fundamentación, la que no escapa en algunas ocasiones de los conceptos estrictamente subjetivos.

Podemos señalar una serie de bases comparativas. La primera de ellas el aspecto biológico, que agruparía la salubridad, el promedio de vida, la mortalidad, la fertilidad de la población, la alimentación en cuanto a número de calorías y proteínas; este conjunto de índices nos puede decir cuál es el comportamiento biológico de un conglomerado.

En segundo término tendríamos el índice cultural; el grado de alfabetización y la forma

en que se imparte y aprovecha la educación técnica; este es un elemento fundamental e indicaría si un grupo humano aprovecha su capacidad mental o ha quedado en los más bajos escalones del progreso cultural.

La ocupación sería un tercer indicio: cómo está distribuida la población dentro de las ocupaciones básicas, qué porción está dedicada a las actividades primarias, qué fuerza de trabajo atiende la agricultura, la minería, la industria y los servicios. Igualmente cuál es la fuerza de trabajo empleada, hasta dónde, dentro de un país, existe pleno uso de la mano de obra, subempleo o existe francamente un desperdicio de este potencial.

A continuación tendríamos los índices económicos; sin duda a éstos se les dá un mayor énfasis, en ellos se pone mayor cuidado; de los elementos económicos unos son factores y otros son resultantes; en conjunto son la demostración de toda una estructura y de todo un sistema de producción y cambio. Dentro de estos índices destacan la producción para consumo interno y la de exportación. El separar el volumen de producción que se lleva al extranjero es un signo fundamental porque podría significar la existencia de un comercio internacional injusto que coloca al país exportador en una condición desventajosa. Oímos con gran frecuencia la discusión sobre el problema de los precios de materias primas; éste es un factor que grava fuertemente la economía de los países de Latinoamérica. Igualmente tendríamos necesidad de analizar la actividad económica interna; si es una actividad económica sana dedicada a la inversión social, o inversión productiva, o si es una actividad dedicada fundamentalmente a la especulación con miras a lograr rendimientos muy elevados de bienes inmuebles o a través de especulaciones financieras y comerciales.

Es de considerarse la estructura de la administración; a un volumen dado de bienes de capital entregados para la producción en una nación, cuál es la forma de administración adoptada. Y al hablar de administración de-

bemos incluir dentro de ésta la definición de cómo está integrada: son grupos financieros cerrados, son familias totalmente definidas, o hay un acceso o una oportunidad para quienes se destaquen en sus áreas respectivas de investigación y estudios para que puedan tomar parte en puestos directivos.

Hay algunos autores que además incluyen un último factor: el político. Sugieren un juicio de hasta dónde un país es realmente una demostración de democracia o tiene en su contra una estructura gubernamental plegada a una dictadura, o a una familia, o a una forma oligárquica de gobierno. Tal vez el factor político sea realmente una resultante, pero nunca sea un elemento base; tendremos, por ejemplo, el problema político al comparar la URSS que tiene una dictadura y verdaderamente ha logrado avances muy importantes en el desarrollo económico.

Todos estos elementos han sido agrupados dentro de una sola cifra como representación de todos aquellos símbolos provenientes de una situación muy compleja; poco nos dice pero auxilian para tener una idea; este índice es un producto nacional bruto por habitante. ¿Con cuánto participa cada habitante del producto nacional bruto? El índice se obtiene dividiendo el producto nacional bruto entre el número de habitantes del país; se ha dicho que los países que tengan un producto por habitante inferior al mínimo señalado deben considerarse países subdesarrollados. Aclaro: ésta es simplemente una etiqueta, es una forma convencional de evaluar una situación extraordinariamente compleja aceptada para fines prácticos.

Al examinar estos índices podríamos separar los que son de aspecto biológico, los que tienen una característica de comodidad física y los que representan una necesidad psicológica por una presión social. Bajo cualquiera de estas tres situaciones, los bienes para atender estas necesidades, por encontrarse sujetos al cambio, son bienes de carácter económico y su estudio compete a la economía.

La Sociedad de Alto Consumo.

Resulta interesante observar los medios de comunicación actual; éstos han permitido una difusión muy rápida, muy amplia, muy generalizada de algunos aspectos de consumo.

La comunicación ha llevado a las diversas sociedades, a los diversos países un patrón que tal vez no sea el más conveniente. Oímos hablar con una gran frecuencia del número de teléfonos que tiene cada uno de los habitantes, o cada familia, de los países desarrollados; o bien, del número de automóviles o de televisores o de radios por individuo o por unidad familiar; éste es un índice de gran uso. De aquí se deriva aplicar estos índices en todos los casos y en todos los países; pero no es ésta la norma de una validez absoluta. Estas son simplemente cuantificaciones que indican un consumo económico de una sociedad expresa, pero de ninguna manera representan patrones de uso general y, menos aún, el objetivo necesario de un proceso de desarrollo.

Los autores que examinan esta materia separan:

1. La sociedad precapitalista,
2. La sociedad en desarrollo, y
3. La sociedad de alto consumo.

La sociedad precapitalista tiene un crecimiento extraordinariamente lento; mienta limitado y sólo crece en función de su índice demográfico; no manifiesta nunca una intención de superar sus consumos; puede decirse que es una sociedad con fuertes carencias de capital. En estas sociedades la producción es completamente estabilizada, no hay cambios importantes en su estructura económica, no existe la adopción de inventos o de nuevos métodos de producción; fundamentalmente descansa en la producción agrícola y ésta no requiere de grandes inversiones. El ahorro y la inversión tienen cifras reducidas; la economía de mercado es muy limitada y casi no existe una intención de cambio, las familias procuran abastecerse por sí mismas y lo que consumen de

otros es apenas una porción insignificante; en ocasiones, cuando se trata de regímenes de verdadero feudalismo, este cambio se realiza en las denominadas "Tiendas de Raya". El capital es fundamentalmente un capital usurario, es frecuente oír créditos de 20 y 24% al año, si no es que aún todavía mayores. Quienes logran un ingreso importante principalmente lo destinan al atesoramiento personal, la adquisición de tierras, de edificios, de bienes que a veces son improductivos, o lo utilizan en un consumo suntuario o en ocasiones a gastos dispendiosos en el extranjero; quien haya estudiado la posición que tenían algunas de las familias del Porfirismo, podrán cuantificar sus erogaciones en el extranjero; ésta era una sangría a la economía nacional.

Existen en estas clases de sociedades grandes latifundios de tierras no cultivadas porque precisamente estando las familias en situación bonancible y teniendo un absoluto dominio sobre trabajadores agrícolas, no tienen por qué esforzarse en abrir nuevas tierras al cultivo; situación compatible con la ocupación muy baja de la fuerza de trabajo. Están ligadas estas sociedades también al comercio internacional principalmente por la extracción de minerales e hidrocarburos, o por la venta de materias primas agrícolas al extranjero; esta situación establece una fuerte relación política, por ejemplo, el caso de Bolivia que era un país profundamente ligado al estaño y cuando tuvo necesidad de un cambio político y social fue necesario adquirir las minas de estaño, porque en otra forma era imposible que el país iniciara su desarrollo.

Podríamos decir que en estas sociedades el nivel de ocupación es muy bajo, no hay casi técnicos, no hay administradores, no hay científicos, no hay investigadores y cuando se tiene necesidad de una opinión, de un elemento que pueda dar orientación, generalmente se pide una opinión extranjera o se obtiene un punto de vista de un profesionista extranjero al país.

Precisamente por los elementos de comu-

nicación esta sociedad precapitalista empieza a cambiar, siente que existe una mejor forma de satisfacer sus necesidades de la que hasta la fecha ha tenido y se crean tendencias con el fin de que se logre desde el punto de vista de consumo interno, un mejoramiento en todos los niveles. A veces la tendencia de mejoramiento lleva a revoluciones, a choques, a la necesidad de divulgar nuevas ideas y muchas veces a violencia injustificada o imprecendente.

Podríamos señalar que a la fecha el patrón de consumo de las sociedades más avanzadas, se ha constituido como el patrón al cual tienden todas las naciones; tal vez esto no sea lo más adecuado, pero es una realidad, es la idea que está en la mente de una gran cantidad de personas.

Quisiera insistir en que la comunicación puede influir para que las grandes masas piensen un consumo superior al disponible y que este consumo no se pueda diferir, sino que deba ser ahora y cada vez en mayor cantidad. Aparece entonces una fricción, la imposibilidad de una estructura económica para dar atención a estos deseos y el afán creciente de consumo que puede desembocar en peligrosas cuestiones políticas.

¿Cuáles serían las condiciones para lograr el desarrollo económico de un país? Recuerdo que en alguna plática anterior hacía mención de lo que era la sociedad feudal del Tibet; éste es un país cercado de montañas que precisamente por esta circunstancia había permanecido aislado de toda influencia exterior. Estaba manejado por una casa sacerdotal y por una casta feudal; los campesinos eran siervos y no existía industria de ninguna especie, apenas había tal vez alguna artesanía; dentro de las normas fundamentales que existían bajo la jerarquía religiosa y gubernamental, se decía que en el país no debería existir una rueda para ningún fin práctico; las únicas ruedas que existían eran las llamadas de oraciones, y eran instrumentos usados en los monasterios pensando que con su uso podían llevar más

oraciones al Dios Supremo. Simplemente piensen lo que puede ser una sociedad que tiene prohibido el uso de la rueda: esa sociedad jamás podría haber avanzado y fue necesario que el Gobierno de la China Comunista tomara el poder e hiciera un cambio fundamental en la sociedad, tal vez de no haber existido esto hubiera continuado, el Tibet con esas leyendas extraordinarias de su forma de ser y con su religiosidad, pero también con esa forma primitiva de vida y con una sociedad de producción y consumo reducidos.

Condiciones para el Desarrollo.

Cuando examinamos problemas como éste tendremos que preguntar ¿cuáles son las condiciones para el desarrollo? ¿Qué se requiere para lograr un mayor consumo y una mayor actividad económica? Colocaría en primer término la posición psicológica. Los grupos directivos de la iniciativa privada y del gobierno deben estar dispuestos a llevar adelante la intención de mejoría económica, pero la deben hacer con el ingenio y la previsión necesaria; si no se reconocen estos requisitos tal vez las etapas y condiciones subsecuentes sean más árduas. Esto forzosamente se refleja en el deseo de un bienestar material, porque el consumo es fundamentalmente un elemento de bienestar material.

Se debe tener una disposición para enfrentarse a esfuerzos en el futuro y asumir riesgos; todo aquel que emprende una labor, ése está corriendo un riesgo que puede ser grave. En cada una de las empresas podríamos determinar cuáles son los riesgos y cuál es la necesidad de prever el futuro.

Será necesario también tener una gran perseverancia en la actitud, pensar que no todo es un plan, sino que este plan debe ser seguido y para seguirlo se exige un esfuerzo continuado, se exige la intención y ejecución para no separarse de la idea trazada para alcanzar una meta.

Cuando se trata de sociedades en las que

existe una complejidad social y la nuestra lo es así, se requiere además una disciplina para observar las normas y colaborar en el trabajo de grupo y además para aceptar las responsabilidades, porque no es fácil organizar grandes conjuntos sociales si éstos no reconocen un mando, si no aceptan una decisión superior, si no están acordes en tomar una parte de una gran responsabilidad.

La segunda condición es la actuación cultural; debe existir un interés por el conocimiento, sobre todo por el conocimiento que lleve a una aplicación, por la educación general, por la técnica cada vez más depurada, por la investigación que sea capaz de indicar caminos para resolver problemas prácticos y de crear una tecnología propia que no dependa del extranjero.

Será indispensable que exista la tendencia hacia el pleno empleo de recursos humanos, lo cual significa que los habitantes en edad de trabajo pongan su esfuerzo en dar a su actividad un objetivo ligado a la producción; el efecto es doble: mayores salarios y mayor disposición de bienes de consumo.

Fundamental factor es para el desarrollo la práctica que actualmente se trata de fomentar en nuestro país, la formación de capitales para inversión a través del ahorro interno. Hay ocasiones en que el ahorro externo mediante programas de ayuda o de crédito permiten la traslación de productos que pueden auxiliar a los países subdesarrollados; sin embargo debe reconocerse que ésta es una ayuda y no puede constituir la solución para el desarrollo.

Dentro de las condiciones para el mejoramiento económico está la formación de unidades de producción masiva y el funcionamiento de los controles gubernamentales, tanto para auxiliar en el desarrollo como para evitar que este fuera en provecho de un número corto de personas que logran una gran riqueza personal. Constituye también un elemento que favorece esta tendencia el establecimiento de un sistema que permita el empleo adecuado de los recursos naturales.

Todos los factores que he señalado son los que encauzan a una situación de producción creciente y a su vez esta tendencia vuelve a ser la base para nueva producción en ascenso, para nuevo ahorro cada vez más elevado, para un consumo de cada vez mayor número de satisfactores, factores que constituyen una cadena de causas y efectos.

Estructura Económica.

La estructura en que se desarrolla la actividad económica de una sociedad humana, es el resultado complejo de diversos elementos. Entre ellos podemos distinguir los que son de índole cualitativa y los de índole cuantitativa. Son cualitativos y de ellos distinguiremos como "fundamentales", la extensión del derecho de propiedad, la limitación o amplitud de la actividad individual y la posibilidad que tienen los individuos para decidir en los asuntos de la comunidad. Podrían calificarse como "secundarios" los sistemas que se han establecido para el funcionamiento de las instituciones, organismos y empresas que intervienen en la circulación económica de los bienes, en el sistema monetario y en las relaciones fiscales.

Como elementos cuantitativos se tendrían los tipos de interés, el sistema para determinación de precios, la fijación de cuotas de producción o de mercado, las subvenciones, los derechos y gravámenes impositivos y los aranceles.

Esta enumeración no es sino simplemente el deseo de agrupar los diversos elementos que intervienen en esta compleja rueda que constituye la base de la economía. Cada uno de los conceptos enunciados exigiría profundos estudios así como el análisis de las diversas teorías que existen con respecto de cada uno de ellos.

Etapas del Plan.

Los teóricos de cuestiones económicas piensan que existen dos formas para lograr

un desarrollo económico: la primera sería mediante el funcionamiento aleatorio de las diversas voluntades y factores económicos, que puede ser caótico y que puede llevar a desviaciones de inversión y de esfuerzo; bajo este supuesto el costo tiene un papel pasivo y su intervención es limitada.

Durante los últimos 50 años se ha venido insistiendo en que deben de determinarse los resultados que se desean obtener, lo que permitiría la elaboración de un plan a nivel nacional, o en ciertos casos a nivel internacional, que llevara a una fuerte coordinación de esfuerzos entre las entidades públicas y los individuos. Bajo este supuesto se requiere la determinación de objetivos (metas) y políticas (medios de acción); será indispensable también la preparación de planes por sectores y por regiones, así como en función de los elementos que constituyen la infraestructura de aquellos que pueden considerarse básicos, de industria de transformación, de distribución o de servicios. Bajo esta idea se pretende convertir la actividad económica en una resultante de un plan consciente que lleve a una meta fijada de antemano.

Se iniciarán algunos de los conceptos de la elaboración de planes: la definición de las bases para la expansión de la producción, para la ampliación y mejora de los bienes de capital, para la mejoría de la enseñanza y formación profesional y para el empleo de recursos humanos se agrupa bajo la denominación de "macro-fase".

Existirá una fase intermedia que tendrá bajo su cuidado la elaboración de análisis por sectores (actividades) y por industrias; la fijación de objetivos regionales y el examen de las condiciones y reflejo de operaciones de comercio internacional.

La fase final estará constituida por la evaluación de los proyectos particulares, para lo cual es indispensable contar con un criterio eficiente para la evaluación y elección de los proyectos.

Para el funcionamiento del plan existen diversas condiciones pero tal vez la fundamental será evitar todas ineficiencias en la administración tanto gubernamental como privada; será indispensable suprimir la inercia y la inactividad, la corrupción, la incapacidad, el desperdicio, etc.

Capítulos del Plan.

El objetivo que se busca en los diversos capítulos del plan, es una coordinación entre las inversiones de infraestructura y las de aprovechamiento industrial; en una sociedad en la que se concede a la iniciativa privada ingerencia en las diversas actividades económicas, será indispensable una coordinación a efecto de que entre la inversión pública y la privada exista la suficiente correspondencia y puedan derivarse provechos de los capitales que han sido empleados en los diversos proyectos.

En una sociedad que estuviere fundamentada en la estructura socialista ésta coordinación se logra a través de planes nacionales que comprendan desde el mejoramiento de los elementos de la infraestructura hasta las actividades finales de la economía, como son la distribución y los servicios.

Será indispensable una definición de política económica concerniente a las orientaciones básicas sobre aquellos aspectos que son determinantes en la economía: el comercio internacional y los cambios monetarios; el mercado interno y los precios; los salarios, la política de uso de bienes no renovables, etc.

A continuación deberán prepararse proyectos concretos para los siguientes estratos de la economía:

- a) Infraestructura, que comprende la producción y empleo de energéticos; los transportes, las comunicaciones, los servicios de agua y drenaje y los servicios adicionales.

- b) La actividad agrícola bajo la cual se tendrán en cuenta la capacitación técnica para el aprovechamiento de recursos para evitar, en lo posible, el desperdicio y desaprovechamiento de la mano de obra; en una sección de este plan deberán estudiarse las condiciones de producción de esta rama.
- c) Promoción industrial. Deberá continuar la política en cuanto a las producciones esenciales, como serían: el acero, el cemento, los fertilizantes, las materias primas, la construcción de habitación, la producción de máquinas y herramientas. Una sección separada deberá comprender lo relativo a la producción industrial derivada o sea, la que comprende todas las etapas de la industria de transformación.
- d) Proyección de los sectores comerciales y de finanzas; deberá comprender los planes para estos servicios indispensables dentro de una comunidad económica.
- e) Planeación de la enseñanza. Este es uno de los capítulos de mayor trascendencia y de su éxito pueden derivarse resultados altamente provechosos desde el punto de vista práctico. Las diversas etapas comprenderán los estudios primarios, los técnicos, los superiores, la licenciatura, la investigación, los programas de divulgación técnica, la capacitación subprofesional, etc.
- f) Marco de legislación. Comprenderá el estudio de las instituciones mercantiles, de los impuestos y subsidios (materia fiscal), de la legislación financiera y monetaria y de las disposiciones relativas a actividad económica incluyendo la inversión extranjera; es lógico que dentro de este capítulo se preparen las disposiciones formales que permitan la adopción y ejecución del plan que se ha proyectado.



- g) Medidas de administración. Será indispensable proponer aquellas medidas y disposiciones que permitan la equidad y eficiencia dentro de los factores de la administración y de la actividad económica en especial dentro del ámbito de las empresas.
- h) Finalmente deberá tenerse un programa expreso sobre la actividad gubernamental. Este programa deberá estar expresado por los presupuestos que, además de los tradicionales relativos a ingresos por impuestos y gastos por servicio gubernamental, deberán contener las secciones relativas a inversiones de capital y a los movimientos de la deuda pública.

Dificultades de un Plan Nacional.

El primer obstáculo que hay que vencer es el relativo a la jerarquía de las decisiones. Al sustituir la actuación aleatoria de los particulares o de las diversas unidades gubernamentales por un plan que obedece a un objetivo único, el primer problema es el reconocimiento de esta autoridad que señala el rumbo de las decisiones fundamentales. Los industriales y comerciantes privados podrían preguntar cuáles son los fundamentos, tanto jurídicos como económicos que permiten la limitación y encauzamiento de la inversión individual; la máxima disputa es la evidencia del sector privado y su reconocimiento de la jerarquía que tienen los organismos que están administrando el plan a nivel nacional.

La segunda dificultad no es menos grave: la aceptación de los controles económicos; un plan descansa en una serie de reglas sobre los salarios, el comercio internacional, la forma de consumo, tal vez en algunos casos hasta el racionamiento. Esta reglamentación es tan delicada, tan cuidadosa, que puede llevar a fricciones, violaciones y deficiencias en la ejecución de planes. Es necesaria una cuidadosa

atención para lograr la eficiencia de los controles económicos.

La tercera dificultad es la obtención de información necesaria; un plan debe ser comprensivo, debe ser integral; el primer obstáculo será cómo elaborar un plan en un país subdesarrollado si no hay estadísticas, si no se conocen la fuerza de trabajo, los volúmenes de operaciones económicas, si se ignora cuál es la tierra productiva y la no productiva, cómo puede elaborarse un plan si faltan estas herramientas. Y no hablemos de elementos más complejos, por ejemplo la preparación de la matriz de insumo-producto, cálculo sofisticado en el cual se trata de reconstruir el curso de los productos industriales hasta llegar al consumidor final. Cómo puede elaborarse un plan si no hay elementos para ello. Indudablemente el primer plan, —y reitero lo que en algunas ocasiones he dicho con respecto a presupuesto—, el primer plan debe ser aproximado, es imposible que se elabore un plan exacto si no se tienen los elementos de información necesarios.

Una dificultad más es la rigidez de un plan; pudiera ser que el criterio de los funcionarios, de los organismos, de los investigadores, llevara a un plan exageradamente rígido, cuando lo que necesitamos es un sistema de trabajo que permita adaptarnos a las condiciones variables de una economía. Recordemos: la economía es dinámica y pudiera no haberse captado este dinamismo, pudieran no reconocerse los cambios, o bien, presentarse factores no previstos; por ejemplo: ¿qué sucedería en un plan que contempla en un país dado, la importación de petróleo, y en una fecha posterior se encuentra que el país puede producir petróleo por sí mismo? Entonces el plan debería cambiar. Una condición indispensable del plan sería su flexibilidad; su rigidez puede ser un obstáculo.

El obstáculo más grande de cualquier plan es la resistencia al cambio; ya hablé a ustedes hace un momento de la dificultad que se tiene de los cambios de estructura, un plan sig-

nifica una disciplina, una modificación de un sistema vigente y ésto es uno de los motivos más graves de objeción en todos los niveles; en la producción, en la circulación monetaria, en la tasa de interés, en las inversiones, en la educación y en los métodos de trabajo. Es indudablemente el factor más grave a que puede enfrentarse un plan.

Una posición diferente sería el dejar que las fuerzas libres de la economía decidieran en forma más o menos aleatoria la acumulación de ahorros y su inversión en las diversas ramas de la actividad económica, los volúmenes de producción, los precios, los salarios, etc. Esta es la forma teórica de funcionamiento de una economía que tuviere como base la libre competencia absoluta.

Incentivos Fiscales.

Hasta aquí he hablado del Desarrollo; tendremos que ligar este aspecto con la política fiscal de la que reza el título del tema. Cuando medité un poco sobre este título pensé si la expresión "política fiscal" debía referirla solamente en el problema impositivo, creo que hubiere sido más fácil; pero siento que dentro de un programa de desarrollo, el aspecto impositivo es complementario porque es una parte dentro de todo un plan y tal vez fuera preferible dar una idea un poco más amplia. Así, en lugar de referirme estrictamente a la política impositiva, pudiera tomarme la libertad de atribuir el término "política fiscal" a los actos administrativos del Estado; entonces cambia el enfoque y colocamos los impuestos en el lugar que les corresponde.

Tendría que hacer una primera declaración; el Estado a través de las fuerzas que administra y de las reglas que dicta, en pocas palabras: de su poder, está en capacidad de orientar su política en varios sentidos. En primer término puede amortiguar las fluctuaciones económicas y financieras, incluimos dentro de ésto el tipo de cambio; quiero insistir en el empleo de la palabra amortiguar. En segun-

do lugar puede acelerar el progreso económico mediante la inversión y el fomento adecuados. En tercer término puede redistribuir sus recursos de fuentes del interior en inversión o consumo gubernamentales. Y, finalmente, se dice que puede equilibrar los ingresos de la población y hacer menos grave las diferencias que existen entre ricos y pobres, ésto último es indudablemente uno de los objetivos más difíciles. Cualquier estado colocado en una posición capitalista, y aún cuando declare en todos los tonos los remedios, las formas que use para llevar este cometido, muchas veces pueden ser completamente insatisfactorias, no cumplen esa intención.

Dentro de estas orientaciones de política gubernamental y aplicándolas concretamente al problema de desarrollo, se podría hacer una declaración de los objetivos que esta política debe cubrir. Sin ninguna jerarquía, sino simplemente como enumeración, dichos objetivos serían: (1) llevar los capitales a la industria a través de la debida movilización del ahorro; este es un primer enunciado porque si la industria actual es una industria masiva que requiere grandes capitales, el objetivo sería llevar todos los ahorros posibles a la actividad productiva; (2) de ahí se deriva un aumento en la producción, parece ser que esto es consecuencia, si hemos creado industrias éstas deben producir algo y, si se tiene un resultado congruente de esta producción, los salarios que pagan, los consumos de bienes, la circulación monetaria, el ahorro, etc., se elevarán y se tendrá una mejoría en el nivel de vida de la población; (3) es probable que esta derrama de recursos tienda a reducir la desigualdad en los ingresos, puesto que hay una masa de habitantes que ha entrado a una clase de asalariados donde antes no existía o era poco numerosa esta clase; (4) finalmente el objetivo será también superar la limitación del comercio internacional. Cualquier día que ustedes abran un periódico, hay declaraciones en algunos de los países subdesarrollados que dicen que va a cambiar su estructura de producción y que la exportación de materia prima

al extranjero constituirá un renglón secundario, pero entre tanto llega este período, esa exportación sigue siendo un renglón fundamental.

¿Cuáles serían las medidas, o las disposiciones, o la forma de ayuda? Reconocemos la orientación, estamos de acuerdo en los objetivos y ahora cabe preguntar: —¿Y para lograr todo ésto, qué debe hacerse?

Las "recetas" para lograr ésto son muy amplias, van desde las cosas más sencillas hasta las más complejas. No intentaré mencionar todos los caminos.

El Estado deberá tender a una promoción y a una ayuda técnica de carácter industrial. Si en un medio completamente precapitalista existe una intención como la declarada, si no se conocen a fondo las funciones de la promoción, si no hay técnica que aplicar, se debe implantar un procedimiento para fomentar la promoción y la técnica. Hace muchos años, —y es un relato concordante con esta idea—, platicaba con un profesionalista que había estudiado profundamente la transformación de la economía soviética y me dijo: "Cuando los rusos tuvieron necesidad de técnicos importaron la técnica de Estados Unidos, de Alemania y de Inglaterra, y pagando a precio de oro llevaron a las fábricas rusas a grupos connotados de especialistas que les enseñaron a trabajar, porque ésta era la semilla para establecer toda una escuela".

Entre otras podrían también señalarse, continuando con la enumeración escogida: la donación de terreno y de elementos de producción; el complemento de inversión, bien sea a través de donación o bien sea a través de aportaciones de capital, estableciendo lo que se conoce con el nombre de sociedad mixta; las facilidades crediticias (simplemente por ejemplificar, en nuestro país hay un grupo de actividades que se reconocen de fomento y que tienen una primacía para el otorgamiento de crédito) ésta es una medida en auxilio del incremento de la capacidad industrial; la ca-

pacitación para el aprovechamiento de todas las instalaciones, o de los recursos que se utilicen con una proporción reducida, por ejemplo: fábricas que producen el 40%; o grandes conglomerados de recursos humanos que tienen subempleo o empleo nulo durante una porción importante del año; además, pueden establecerse planes de cooperación, éstos van desde el aprovechamiento de la materia prima, la capacitación de mano de obra calificada, la capacitación de técnicos y administradores, hasta el otorgamiento de bajas tarifas de energéticos y de servicios. Este último renglón es muy importante, en ocasiones la energía eléctrica se paga a una cifra completamente simbólica que es escasamente el 10% de su costo, y esta es una manera en la cual el Estado propietario de las plantas ayuda a la industrialización.

En otra área tendríamos tres tipos de medidas económicas: (1) El subsidio en producción, el cual puede ser para consumo interno o para consumo exterior; por mencionar un ejemplo, en nuestro país algunos productos tienen un sistema de subsidio indirecto cuando se llevan al extranjero, no es un caso muy generalizado, o bien los subsidios en el caso de consumo interno mediante los precios de garantía en la obtención de ciertos productos agrícolas; (2) la prohibición de importaciones o el establecimiento de aranceles, y (3) el reconocimiento de precios elevados que dieran márgenes de utilidad importantes para el productor.

Estas serían las medidas económicas y dejamos para lo último la liberación de los impuestos; esta es una forma complementaria de promover la industrialización, difícilmente un industrial o un empresario iniciarían una actividad de producción o aceptarían una responsabilidad en su trabajo industrial con base únicamente en un incentivo que tuviera de carácter fiscal. Creo que se trata de una herramienta de uso muy delicado a la cual nunca debe dársele forma ilimitada; siempre debe concederse bajo períodos, contratos y bajo

planes y condiciones perfectamente pre-establecidas. Si quisiéramos referirnos en forma general al clima que va a encontrar un empresario en una nación o en un medio subdesarrollado, deberemos reconocer que sin duda gozará de márgenes elevados de ganancia, pues encuentra un mercado virgen y dentro de esta consideración no cabe exigir al Estado el sacrificio de un ingreso con el fin de conceder un incentivo que no es importante; si me pusiera ante el dilema, diría que no me inclino por el incentivo de carácter impositivo porque en lugar de ser un beneficio revierte a la larga en una desventaja para el medio económico general, pues el Estado se puede ver en la incapacidad de contar con los recursos para atender el establecimiento de la infraestructura y tal vez no tenga los recursos necesarios para atender los servicios fundamentales.

Esta es una situación sujeta a criterio; después de haberla examinado algunos autores reconocen que el incentivo en los impuestos puede ser de utilidad, es por ésto que me atrevo a hacer una simple enumeración de ellos: el primer incentivo que se puede dar es a la inversión en actividades de una alta prioridad. Pongamos un ejemplo: en casi todos los países del mundo los intereses sobre bonos gubernamentales están exentos de impuesto, porque se reconoce que el bono gubernamental lleva estos recursos a las actividades de una alta prioridad y, por lo mismo, independientemente del tipo de interés, los rendimientos de estos bonos quedan exentos de gravamen.

Un segundo camino es eliminar los impuestos a personas de bajos ingresos porque se estima que en esta forma se amplían los mercados de consumo y los consumidores pueden tener acceso a un mayor número de bienes, es decir, hay una mayor posibilidad de venta de los artículos industriales.

La tercera exención puede ser sobre propiedad industrial; se conceden liberaciones de los impuestos prediales, del derecho de agua, del derecho de traslación o sobre los servicios y, las industrias que se establecen dentro de

ciertas regiones y con ciertas características, tienen exención en estos renglones.

Un concepto más de exención es sobre operaciones; puede señalarse que cierto tipo de operaciones estén exentas con objeto de que en su precio no se refleje recargo por gravámenes; así se obtiene un doble efecto: primero el mercado mayor y segundo un precio de venta no recargado y al alcance de un mayor número de personas. En nuestro país existe exención para algunos productos, sobre las operaciones que se realizan no están gravados ciertos productos para efecto del impuesto de ingresos mercantiles. En ocasiones pueden existir tasas diferenciales; se reconoce que no es posible establecer una exención y se tienen grados distintos de gravámenes.

También pueden fijarse exenciones sobre utilidades; ésta es una rama en la que se tiene un gran número de mecanismos: en forma indirecta para efectos de cálculos del impuesto sobre utilidades el Estado reconoce todas las deducciones promocionales y se aceptará un renglón que permita deducir de los ingresos todas aquellas erogaciones que tengan esta característica; o bien, el impuesto sobre ciertas ganancias de las empresas será suprimido o reducido; algunas leyes establecen la exención de impuesto sobre el monto de los dividendos o permiten la capitalización de las utilidades sin gravámenes.

Quisiera hacer una aclaración en el criterio fiscal de algunos países: cuando se considera que se ha llegado a una inversión industrial suficientemente alta, el fisco grava con un impuesto especial las utilidades que se conservan en las empresas, precisamente porque el Estado piensa que estas utilidades son una forma de propiedad que debe ser liberada a través de dividendos y que el propietario de los dividendos sabrá a qué actividad llevar, entonces se justifica un impuesto que grave las reservas de capital no distribuidas.

Finalmente puede haber en el impuesto sobre utilidades cuotas diferenciales sobre los intereses, ésto permite que los inversionistas

tengan la posibilidad de obtener rendimientos superiores a través de los títulos representativos de crédito, tal es el caso de las obligaciones. En nuestro país hubo una época en la que, para los intereses sobre las emisiones de obligaciones, existían dos tasas distintas de impuestos, una tasa elevada cuando la emisión era privada y una tasa diferencial menor cuando la emisión estaba autorizada por la Comisión Nacional de Valores, autoridad que aprobaba si se trataba de un crédito con fines de promoción industrial.

En materia de exención de impuestos se debe cumplir con ciertas exigencias: es indispensable que las exenciones correspondan a un sistema perfectamente integrado y que la estructura fiscal contemple estas exenciones; además, es deseable que no lleven a una acumulación exagerada de riquezas, porque entonces sería privar al Estado de los ingresos que le corresponden en beneficio de las clases propietarias. Y finalmente se debe vigilar que se cumplan las condiciones establecidas en el momento de la concesión.

Ingreso Fiscal.

Complementando el tema anterior, es conveniente agregar una pequeña exposición relacionada con las características que tiene el ingreso fiscal.

Ante una sociedad económica cada vez más compleja, que tiene un mayor número de industrias y un mayor volumen de riqueza en movimiento, el Estado se ve en la necesidad de atender también necesidades crecientes como son: la infraestructura, los problemas de administración pública, la educación, etc., y en materia económica la dirección de inversiones es creciente.

Parece que existe una relación directa en-

tre el monto del ingreso fiscal y el desarrollo económico que tiene una sociedad; parece ser que esta es una relación absoluta.

Con base en una gráfica que contiene uno de los textos sobre esta materia, se establece una escala que va del 0 al 30% y que significa la relación entre lo que recibe el Gobierno respecto al producto nacional bruto. Se señalan cuatro etapas de desarrollo: La primera es la de una "economía primitiva", la segunda se conoce con el nombre de "rompimiento", la tercera es la de "desarrollo" y la etapa final es una "economía de alto consumo".

Los porcentajes que representan los impuestos en relación al producto nacional bruto en una sociedad primitiva son cercanos al 5% y que una sociedad altamente desarrollada está alrededor del 30%; los impuestos tendrán una curva ascendente, según el avance de la economía para llegar al 30%. Este es un hecho.

Haciendo reflexión sobre lo dicho en la plática, el ingreso fiscal no es una resultante, es el elemento fundamental del cual se van a derivar los recursos para el desarrollo; cada una de las porciones que se van adicionando a los recursos estatales va a significar una nueva inversión y esta nueva inversión repercute, de acuerdo con el fenómeno del multiplicador económico, en un nuevo movimiento de recursos.

En la etapa de desarrollo en que se encuentra nuestro país, este índice debía estar alrededor del 15%, a efecto de satisfacer las necesidades del gasto y la inversión públicos.

Para fundamentar este crecimiento del ingreso fiscal, debe darse mucho mayor importancia a establecer una estructura fiscal suficientemente sólida y capaz de atender las necesidades de un estado moderno, antes de fomentar el liberal otorgamiento de las concesiones o exenciones fiscales.