

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

VÍCTOR L. URQUIDI,
del Colegio Nacional

EN PUNTA DEL ESTE, en agosto de 1962, los representantes de diecinueve gobiernos latinoamericanos y de los Estados Unidos recomendaron que cada país latinoamericano adoptara y llevara a cabo programas a largo plazo, bien concebidos, para el desarrollo económico y social. Mediante estos programas, que entrañarían un aumento del coeficiente de inversión, se espera elevar el producto por habitante, a lo largo de un decenio, a razón de 2.5 % al año, a la vez que se obtenga una mejor distribución del ingreso y se extiendan los beneficios del progreso económico a la mayoría de población a través de mejoras educativas y en la salubridad, reformas a la tenencia de la tierra y otras. Se concibe el desarrollo económico como una diversificación de la producción; una menor dependencia de la exportación de unos cuantos productos primarios; un proceso racional de industrialización (comprendidas las industrias productoras de bienes de capital); una mayor productividad agrícola y el mejoramiento del transporte, el almacenamiento, la distribución, etcétera. Además, se procurará una estabilidad razonable de los precios internos, y se protegerá a la economía interna de las fluctuaciones de los precios externos de los productos básicos. El desarrollo nacional tendrá también por finalidad promover la integración económica de América Latina por medio de un mercado común.

Para llevar a cabo los programas de desarrollo decenales, la Alianza para el Progreso prevé un apoyo del exterior sin precedente, no inferior a 20,000 millones de dólares, en gran parte en forma de préstamos a largo plazo de los organismos financieros internacionales y del gobierno norteamericano, con objeto de complementar una creciente movilización de

recursos internos, que se espera obtener en parte mediante reformas tributarias.

Es dudoso que pueda alcanzarse tal multiplicidad de objetivos, que a su vez requieren un ordenamiento prudente y una utilización eficaz de los recursos, sin una planeación de grandes alcances. Sin embargo, la Carta de Punta del Este no da indicaciones concretas sobre este particular. En ella se habla de "sistemas" para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas de desarrollo. Se enumeran también los principales elementos de un programa, entre ellos el establecimiento de metas compatibles y la determinación de prioridades, medidas para incrementar la inversión pública y la privada, la estimación del costo en moneda nacional y en divisas de los diversos proyectos y del programa en su conjunto, la evaluación de los recursos disponibles, los efectos en la balanza de pagos, la política fiscal y la monetaria y el mecanismo administrativo adecuado para ejecutar el programa. Le corresponde, pues, a cada país elegir y establecer su "sistema" a la luz de sus propios problemas, sus instituciones y su interpretación de lo que debe ser un programa de desarrollo.

Algunos países latinoamericanos —aun antes de Punta del Este— han establecido organismos centrales de planificación, generalmente encargados de la preparación técnica de los programas de inversión y de financiamiento y de traducirlos en partidas de gastos de capital en el presupuesto central y en el de otras entidades oficiales. Sin embargo, en algunos casos se ha demorado la aplicación de estos programas debido a deficiencias de los mismos, a la falta de un mecanismo adecuado para llevarlos a la práctica, a incertidumbre respecto al financiamiento externo o a sucesos políticos imprevistos.

En otros países latinoamericanos se han estado llevando a cabo de hecho programas de desarrollo bastante bien integrados, sin haberse establecido un mecanismo central de planificación o de coordinación. Esto quiere decir que, en cierto modo, el desarrollo no puede esperar a que se organice la planeación general. No obstante haber podido identificar en forma aproximada las necesidades fundamentales de desarro-

llo, y haber formulado la política a seguir en los sectores más importantes, algunos países se han resistido a establecer un sistema formal de planeación, o han limitado este proceso a sectores tales como los de energía y de transporte, o a determinadas regiones.

Existen indudables dificultades prácticas que derivan de la falta de datos y de personal calificado, pero el éxito y el alcance más bien limitado de la planeación económica y social en América Latina parece obedecer principalmente a la creencia de que no es necesaria la planeación para lograr el desarrollo. Existe también mucha ignorancia acerca del alcance y los métodos de la planeación (se identifica erróneamente con la planeación colectivista), y es posible además que los dirigentes políticos sientan desconfianza por creer que así trasladarían poder a manos de expertos económicos cuyo juicio acerca de los problemas nacionales generales puede no ser siempre acertado. Quizá haya que reconocer, en forma realista, que estas condiciones no se modificarán con mucha rapidez y que durante algún tiempo no requerirá que la "educación para la planeación" desempeñe un papel importante para transformarlas.

Mientras tanto, conforme a la Alianza para el Progreso, no menos que para fines internos, es necesario preparar o formular "programas". En América Latina ya muy poca gente considera que sería posible elevar el nivel de vida y la capacidad productiva —frente a un incremento demográfico de 2.5 a 3 % al año— a base de permitir que la economía evolucione sin rumbo. En la actualidad se acepta de un modo general, como parte de los objetivos tanto públicos como privados, que debe haber una "política de desarrollo", sea que se exprese o no en los términos cuantitativos de un plan o un programa. En qué momento una "política de desarrollo" puede transformarse en un "programa de desarrollo", o al menos en una serie de programas para los sectores fundamentales, es cuestión a la que sólo pueden contestar el especialista en ciencias políticas o el político. El economista no puede sino señalar las ventajas de poseer un programa y el costo de no tenerlo, y recomendar un método conveniente de pla-

neación. Puede también indicar los lineamientos de las políticas que deberían llevarse a cabo y que, en su conjunto, pudieran describirse como una "política de desarrollo", y puede sugerir la clase de legislación que podría necesitarse para aplicar dichas políticas.

En cualquier etapa de este proceso de elaboración de una política de desarrollo bien definida o, de ser posible de un programa o un plan congruente, hay que tomar en cuenta el hecho de que ya existe legislación. Su origen puede a veces no recordarse (como ocurre a menudo con la legislación tributaria), o puede derivar, y así ocurre con frecuencia, de algún problema de emergencia o de corto plazo. La mayoría de las leyes tributarias se ha preparado con el fin de obtener mayores ingresos para los gobiernos sin prestar suficiente atención a sus efectos económicos. Gran parte de la legislación sobre transacciones con divisas es producto de situaciones de crisis y no pocas veces ha tenido resultados contraproducentes. La legislación sobre inversión extranjera, aunque en muchas ocasiones relacionada con el control de cambios, tiene un contenido más bien de tipo político. La seguridad social, establecida para fines de bienestar bastante bien definidos, casi nunca se formula como un instrumento cuya acumulación de ahorros pudiera servir para financiar el desarrollo económica. La legislación obrera se ha adelantado en algunos casos a las realidades económicas sin cumplir eficazmente sus propósitos.

Por otro lado, hay también legislación que es supervivencia del liberalismo económico del siglo XIX y aun del marco jurídico anterior a la independencia, y en algunos casos se presentan mezclas contradictorias de ambos orígenes. El libre albedrío del siglo XIX que prevalece en la mayoría de las Constituciones, al lado de la vigencia de leyes que conceden a un individuo o a una empresa el derecho exclusivo para producir, importar o transportar alguna cosa, es decir que crean un monopolio privado legal, presenta una combinación difícil de comprender, pero que en algunos países existe. Cualquiera que sean sus méritos, no es ciertamente una buena base legal para el desarrollo económico.

No es grande el avance del salario mínimo, la reforma agraria y el impuesto sobre la renta en los países en donde la estructura social ha producido gobiernos que se contentan con alcanzar objetivos a corto plazo o que consideran que el libre movimiento de las fuerzas del mercado produce los mejores resultados. La ausencia de legislación bancaria y financiera adecuada (y aun de un banco central) sólo puede explicarse en función de una ideología económica inaplicable y poco realista. Lo mismo puede decirse de la falta de legislación agraria o de la falta de una política general de desarrollo industrial, que prevalece en muchos países.

Si en un país latinoamericano se llega a estimar con precisión la naturaleza de los problemas del desarrollo y se adopta con firmeza alguna especie de programa racional a largo plazo, una de las primeras medidas que debería tomarse es la de examinar con afán crítico toda la legislación económica, empezando por las disposiciones constitucionales, a fin de determinar su compatibilidad con la política o el programa de desarrollo. Tal vez sea también menester revisar muchos conceptos jurídicos fundamentales, pues en el fondo un programa de desarrollo —que generalmente tiene por objeto lograr una estructura de inversiones predeterminada, objetivos específicos de aumento de la capacidad productiva y de la producción y la redistribución del ingreso y de la riqueza a favor de los grupos económicamente débiles— supone afectar, a través de la legislación, el derecho de la persona a disponer de su propiedad y de su ingreso, así como su derecho a emprender la actividad económica que prefiera.

Para llevar a cabo una política de desarrollo quizá sea útil identificar los campos principales en donde se necesita legislación, o aparece implícita la necesidad de revisar y en su caso modificar la existente, partiendo del punto de vista del economista que se interesa particularmente en el desarrollo de conjunto. En lo que sigue se tratará de señalar algunas necesidades de legislación en función de los objetivos económicos que deben perseguirse.

En síntesis, un programa de desarrollo requiere una organización adecuada de las funciones gubernamentales y un

mecanismo concreto de planeación, cuyas finalidades sean las siguientes: *a)* elevar a un nivel adecuado el coeficiente de la inversión respecto al producto nacional; *b)* obtener una estructura de inversiones públicas y privadas que permita aumentar la producción con mayor rapidez que en el pasado, y, de ser posible, más allá de un mínimo básico, a fin de permitir incrementar el consumo por habitante y fortalecer la balanza de pagos; *c)* procurar un uso más productivo y razonable de los recursos físicos y la elevación de la productividad; *d)* asegurar el mejoramiento de la calificación de la mano de obra, a través de la educación y los programas de adiestramiento, así como un empleo más cabal y una distribución mejor de los recursos humanos; *e)* obtener una estructura de los gastos de consumo que evite el desperdicio de los recursos, fomente la producción interna, ahorre divisas y mejore los niveles de salud y de bienestar; *f)* conseguir mayor fluidez de los ahorros de los individuos, las empresas y el sector público hacia las zonas de inversión apetecidas, a través de la tributación, los intermediarios financieros y otras formas; y, *g)* establecer un uso ventajoso y efectivo de los recursos en divisas, incluyendo dentro de éstos los fondos de inversión externos.

Lo primero que se requiere es que el gobierno establezca un organismo técnico, bien definido y con personal idóneo, cuya función consista en analizar sobre bases continuas y permanentes las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales de la economía, y en formular proyecciones de la economía en su conjunto y de sus sectores a corto, a mediano y a largo plazo, que puedan servir como marco general para las decisiones sobre la política de desarrollo. Dicho organismo no sólo debe tener autoridad suficiente para asegurarse la información más completa y adecuada que necesite de todas las fuentes públicas y privadas (lo cual pudiera requerir vencer algunos obstáculos legales al parecer intocables), sino que además el Ejecutivo debería considerar a esa entidad a manera de estado mayor para el desarrollo económico.

Es evidente que las decisiones de política debería tomarlas el Ejecutivo al nivel ministerial o de gabinete, de preferen-

cia a través de un consejo o comisión compuesta por los principales ministros o secretarios de Estado que tengan responsabilidad en el desarrollo, incluyendo a los presidentes del banco central, la corporación o instituto de fomento y cualquier otro organismo de importancia semejante.

La formulación del programa de inversión pública y la propuesta inicial de su financiamiento deberían efectuarlas las distintas dependencias gubernamentales y los organismos autónomos significativos, bajo las orientaciones y la vigilancia de una comisión de programación compuesta de representantes de la oficina del presupuesto (o ministerio de Hacienda), el organismo de proyecciones del desarrollo, el banco central y la corporación o instituto de fomento. Pueden organizarse comisiones semejantes en las que, en lugar de un representante del ministerio de Hacienda, figuren, según la materia de que se trate, representantes de las diversas secretarías de Estado (las de agricultura, industria, etcétera), a fin de examinar los planes o programas de inversión de los principales sectores privados. Podrían establecerse igualmente subcomisiones, grupos asesores (con participación de los representantes del sector privado) y otros grupos de trabajo, según sea necesario. La aprobación final del programa general de inversiones y de financiamiento correspondería a la comisión ministerial, sobre la base de las propuestas y las recomendaciones formuladas por el organismo de proyecciones del desarrollo y las comisiones de programación. Estas comisiones vigilarían también la aplicación del programa con vistas a hacer recomendaciones al Ejecutivo respecto a nuevas medidas o a modificaciones de los programas, cuando resultare necesario. El Ejecutivo, a través del ministro de Hacienda, daría a conocer el programa o plan de desarrollo al cuerpo legislativo, donde así se estime conveniente, en la misma ocasión en que se solicite la autorización del presupuesto.

Estos mecanismos podrían considerarse como el mínimo necesario para el desarrollo, en cuanto a organización gubernamental. Sin embargo, es importante reconocer que no bastaría el simple establecimiento de unos cuantos organismos más, que se ocupen de nuevas funciones de gobierno, sino que

se trataría de una centralización total de la estrategia y de la formulación del programa de desarrollo y de su financiamiento, en sus aspectos generales, bajo la máxima autoridad del Ejecutivo; la formulación del detalle y la aplicación de los programas debería descentralizarse y, donde correspondiera, regionalizarse. A menos, pues, de que se modifique la legislación tradicional, con el fin de permitir que esta nueva función de la programación central del desarrollo quede situada por encima de las funciones corrientes de las secretarías de Estado y de las diversas dependencias gubernamentales, y a menos de que se modifiquen las relaciones jurídicas y constitucionales entre los gobiernos federal o central y los gobiernos estatales o provinciales, para que esas relaciones correspondan al concepto de una programación general centralizada y de una ejecución regionalizada, es dudoso que pueda adelantarse mucho en el intento de intensificar el desarrollo económico y social en la forma que prevé la Alianza para el Progreso.

Aun suponiendo que el problema de organización no se resuelva de una manera ideal, pueden señalarse los campos en los que sería preciso, de todas maneras, revisar la legislación relativa al desarrollo. Para ello pueden tomarse los objetivos de la política de desarrollo y de la programación anteriormente enunciados.

a), b) y c). Para elevar a un nivel adecuado el coeficiente de inversión sobre el producto nacional se necesita establecer un objetivo general de inversión, que se base en una relación prevista entre el crecimiento de la inversión y el crecimiento de la producción. Se necesita igualmente distribuir por actividades la inversión total requerida y en cada una de ellas dividirla entre el sector público y el privado. Por lo tanto, es menester que se tomen decisiones fundamentales (cualesquiera que sean las proyecciones y los objetivos apetecidos) respecto al alcance que deba tener la inversión pública en cada actividad (agricultura, industria, energía, transporte, etcétera), el tipo de inversiones que deban realizarse, la proporción entre la inversión pública y la total y la distribución de los recursos financieros. Pero una vez adoptadas las deci-

siones sobre inversión pública, y suponiendo que se promulgue la legislación necesaria para que el Estado pueda efectuar inversiones en campos que no se hayan considerado hasta el momento como propios de él (tales como energía eléctrica, siderurgia, productos químicos, etcétera) y que se hayan asegurado los recursos financieros, queda el problema decisivo de cómo crear condiciones que lleven a la expansión de la inversión privada, de acuerdo con los objetivos fijados. No basta que un gobierno proclame la necesidad de un cierto volumen de inversión privada, sino que se requiere un todo congruente de disposiciones legales y de políticas administrativas que tienda a ello.

En la industria manufacturera y en la minería, así como en los servicios públicos, e independientemente de cuestiones de ambiente político general y del estado de incertidumbre económica a corto plazo, el problema gira en torno a los incentivos fiscales; las tasas que gravan las utilidades; la legislación obrera; las contribuciones al seguro social; la protección arancelaria y el control de importaciones; el tratamiento equitativo del capital privado extranjero; las tarifas de los servicios públicos y, en donde corresponda, la legislación especial que reglamente la integración y la expansión de una rama industrial con plantas tanto del Estado como privadas. Es evidente que las deficiencias en cualquiera de estas medidas, las contradicciones en la legislación o la aplicación de políticas operativas incompatibles entre sí, tendrían por consecuencia el aplazamiento de las inversiones industriales privadas y originarían que no se alcanzaran los objetivos fijados.

Por desgracia, los controles de importación y las tarifas arancelarias se establecen en América Latina con demasiada frecuencia en virtud de necesidades del momento o por presiones específicas, y no de acuerdo con lineamientos generales de política. Las leyes de exención de impuestos han funcionado sobre la base de atender peticiones de particulares y no como parte de un plan general de desarrollo industrial. Los incentivos que contienen algunas leyes fiscales, tales como las medidas que autorizan la depreciación acelerada o la constitución de reservas de reinversión, casi no se emplean o se aplican de

manera muy limitada. La tributación sobre las utilidades es con frecuencia poco equitativa para las empresas pequeñas y medianas, o para empresas de la misma magnitud que resultan afectadas de manera distinta debido a la administración inadecuada o ineficaz de las leyes tributarias. El capital extranjero está sujeto, en especial, a políticas ambiguas —se le desea y al mismo tiempo no se le desea—, y en la mayoría de los países latinoamericanos dicho capital preferiría que se definiera su situación respecto a campos de inversión permitidos, la medida de la participación obligatoria con el capital nacional, el tratamiento cambiario de sus utilidades y la seguridad de su inversión.

Para promover el desarrollo agrícola, la inversión pública, en la mayoría de los países latinoamericanos, no puede ir más allá de proveer obras de riego y de regulación de los ríos, construir caminos, establecer estaciones experimentales, ampliar los servicios de energía eléctrica y suministrar crédito a largo plazo para mejoras permanentes. Pero la inversión y la producción del sector privado en la agricultura dependen en grado sumo de la política que siga el Gobierno acerca de los precios rurales, la tributación, el comercio exterior, los salarios rurales, los servicios de mercado y de almacenamiento, etcétera, y también se necesita en este campo, desde luego, un conjunto congruente de medidas que estimulen la ejecución de las mejoras a largo plazo sin las cuales no sería posible aumentar la productividad agrícola, afrontar los problemas de abastecimiento interno de alimentos y de materias primas, y aliviar a su vez los problemas de balanza de pagos.

Sin embargo, el problema fundamental a que se enfrenta hoy América Latina es el de la reforma agraria, no sólo en el sentido limitado de una redistribución de las grandes propiedades entre la población rural, sino acompañada de sistemas que permiten hacer un uso más cabal y eficaz de la tierra, introducir nuevos métodos agrícolas y elevar la productividad, y lograr que los ingresos agrícolas los retenga en gran parte la propia masa rural, que constituye un mercado potencial de gran amplitud para la producción industrial. La reforma agraria se acepta, cada vez más, como requisito in-

dispensable del desarrollo agrícola, debido a que la estructura actual de la tenencia de la tierra, en casi todos los países latinoamericanos, sólo favorece el empleo de una pequeña parte de las zonas potenciales de cultivo y tiende a mantener el ingreso real del campesino en niveles de subsistencia (esto sin considerar las consecuencias sociales de esta situación).

Salvo México, Bolivia, Cuba (a su modo) y, recientemente y en forma limitada, Venezuela y Colombia, la economía agraria es, en el fondo, un área de libre empresa, libre adquisición y acumulación de la tierra, facultad prácticamente irrestricta para utilizar o no utilizar la tierra, y gran injusticia social. Sin embargo, la legislación agraria no debe conformarse con pretender la subdivisión de las grandes propiedades, mediante expropiación, compra o tributación, sino que debe prever la organización y el mejoramiento de la producción agrícola en todos los niveles y la elevación del grado de calificación y de cultura del campesino y del trabajador agrícola, todo lo cual requiere el establecimiento de instrumentos de crédito agrícola, organizaciones de tipo cooperativo, políticas adecuadas de precios, etcétera.

La inversión para incrementar los sectores de energía y de transporte, fuera de lo que corresponda a la inversión pública, la determina en gran parte la reglamentación de las tarifas de esos servicios, y éste es otro campo en el cual la política y la legislación adoptada no siempre son compatibles con los programas de desarrollo. Casi siempre la limitación de las tarifas para subsidiar el consumo o para estimular a las empresas trae por resultado un retraso grave de las inversiones y constituye así una aportación negativa al desarrollo, que se complica aún más por el deterioro de la situación financiera de las empresas del Estado productoras de energía y de servicios de transporte. En materia de combustibles, han surgido problemas especiales, derivados del predominio de la inversión extranjera en petróleo en algunos países, y de la renuencia u oposición en otros a aceptar capital extranjero en el sector. Corresponderá, desde luego, a cada país promover la legislación que más convenga a la decisión que adopte

sobre la materia, una vez que pueda precisar sus necesidades y sus perspectivas sobre bases de interés nacional.

d) Se acostumbra cada vez más considerar el mejoramiento de la calidad y de la capacidad de la mano de obra, a través de la educación y el adiestramiento, como una forma de inversión. La proyección de las necesidades de mano de obra, ligada a las proyecciones económicas en general, requiere hacer previsiones de la inversión pública y privada que vayan mucho más allá de un programa de diez años, debido a que en cualquier momento el grueso de la fuerza de trabajo ocupada consiste en adultos a quienes en poco afectará una reforma de la educación, fuera de los programas especiales para educación de adultos y de los proyectos de adiestramiento o de capacitación industrial. Por lo tanto, es difícil traducir las necesidades de mano de obra que se presentarán, digamos, durante los próximos veinte años, y que apenas podrían determinarse en forma muy aproximada, en programas educativos y de capacitación actuales, salvo en términos cuantitativos muy gruesos —por ejemplo, la elevación de la escolaridad en general y la extensión generalizada de la segunda enseñanza—, y bajo el supuesto de que en cualquier caso será conveniente una orientación de la educación hacia las carreras y oficios técnicos y hacia la investigación científica. Pero aun esto requeriría en la mayor parte de los países latinoamericanos una reevaluación total de los sistemas educativos, la legislación industrial, partes de la legislación obrera y ocupacional, los regímenes de seguro social y las políticas generales de bienestar que afecten la capacidad de las familias para mantener a sus hijos en la escuela. Como lo reveló la reciente Conferencia sobre Educación y Desarrollo celebrada en Santiago de Chile, los economistas distan mucho de comprender bien estos problemas, y más aún los educadores. La planeación de la educación, que apenas existe en América Latina en el verdadero sentido del término, ni siquiera está concebida todavía como una parte esencial de los programas generales de desarrollo económico. Por lo tanto, estos últimos no abarcan uno de los tipos de inversión para el desarrollo de mayor potencialidad productiva.

e) Es evidente que una política de desarrollo debería tener por objeto elevar el consumo, que es el propósito ulterior de un sistema económico. El dilema a que se alude frecuentemente, de tener que elegir entre mayor consumo y mayor inversión, es en la práctica un dilema falso en América Latina, puesto que en general no lo demuestra la experiencia, y además, no tiene por qué plantearse, siempre que se cuente con acceso a recursos financieros externos. Sin embargo, un programa de desarrollo necesita prever medidas para adaptar la composición del consumo a las necesidades estructurales y de balanza de pagos.

Aun suponiendo que en América Latina se considere conveniente permitir al consumidor elegir libremente dentro de amplios límites y mantener un sistema de precios en gran parte libre (es decir, parcialmente controlado), pueden estimularse ciertas formas de consumo y restringirse otras, como medio de facilitar la inversión y el desarrollo en general. Uno de los medios de robustecer el consumo privado consiste en proveer en forma gratuita o subsidiada servicios educativos, de salubridad y de bienestar, así como vivienda, a los sectores económicamente débiles. Si se financian en gran parte con ingresos fiscales y con aportaciones al seguro social, y siempre que el sistema tributario sea progresivo, dichos programas tienen efectos redistributivos y deberían permitir a la masa urbana y rural convertirse en una fuerza consumidora que favorezca la expansión industrial y agrícola.

Este objetivo, si es uno de los que van a buscarse, adquiere importantes consecuencias para la política tributaria en general, pues hace necesaria una reforma de la estructura fiscal, en especial mediante la adopción y extensión de un impuesto progresivo sobre los ingresos personales; el establecimiento de impuestos sobre ganancias de capital, y posiblemente sobre la riqueza neta; el alivio en materia de impuestos indirectos, inclusive los locales, que graven productos de primera necesidad, y la fijación de impuestos especiales sobre la adquisición de bienes y servicios que consumen los grupos de población de mayores ingresos. La finalidad será desalentar el consumo suntuario (inclusive importaciones) y desviar re-

cursos a través de la tributación al cumplimiento de los programas educativos y otros programas sociales de los gobiernos. En esta materia lo importante es, desde luego, no rebasar ciertas tasas de imposición que pudieran tener efectos perjudiciales sobre el ahorro o reducir los incentivos a la inversión.

La insistencia en la reforma tributaria en el programa de la Alianza para el Progreso se justifica plenamente porque de hecho la estructura impositiva en América Latina y la administración fiscal no ejercen una influencia conveniente sobre la composición del consumo, ni para proveer a los gobiernos de suficientes ingresos corrientes o estimular en forma adecuada la inversión a través de determinadas disposiciones. Con algunas excepciones, y fuera de recientes reformas en unos cuantos países —o aún incluyéndolas—, la legislación fiscal continúa siendo un conjunto de medidas aisladas cuyos efectos dejan mucho que desear, y que son además injustas y se administran ineficazmente.

La tributación se relaciona también, en el fondo, con el problema de un uso más conveniente de los ahorros en un programa de desarrollo, como contrapartida de los objetivos de inversión. Se suele prestar mucha atención a los efectos de la tributación y de otras medidas sobre el ahorro personal y el ahorro de las empresas, pero no se da bastante a la importancia de aquélla en la formación del ahorro público, es decir, en la creación de un superávit de ingresos corrientes sobre gastos corrientes en el sector público. Aun cuando se logre definir el "sector público" suficientemente bien en América Latina, de manera que abarque, además de los órganos de gobierno, los organismos autónomos, los fondos de seguridad social, las empresas del Estado y diversas comisiones, juntas, institutos, etcétera, casi nunca es posible disponer de un estado financiero integrado que comprenda todas las fuentes de ingresos y gastos y que indique con claridad el monto de los ahorros, según se definieron antes, que genera cada una de las partes y entidades del sector público.

En América Latina el sector público en su conjunto generalmente incurre en un déficit de inversión de capital (como

se esperaría con un programa de desarrollo), que requiere que se le transfieran ahorros del sector privado o de otros países (préstamos del exterior, etcétera). Sin embargo, en algunos casos el sector público está también en déficit corriente, lo que quiere decir que los sectores privado y externo tienen que financiar, de su propio superávit, parte de los gastos de consumo del sector público. Esta situación, en lo que concierne al financiamiento interno, se relaciona generalmente también con la expansión inflacionaria a través de las operaciones del banco central (emisión primaria de dinero). Por lo tanto, una de las finalidades inmediatas de la política financiera debería ser la de evitar el déficit en cuenta corriente en el sector público. Para hacerlo se necesitará tanto reducir algunos de los gastos menos urgentes del gobierno central (por ejemplo, en equipo militar, subsidios, etcétera) como de un modo general, elevar los ingresos. Significará también procurar economías en los gastos corrientes de los organismos autónomos y las empresas del Estado, y, donde sea aplicable, aumentar sus ingresos corrientes a través de las tarifas, los precios, etcétera, a fin de generar en ellas suficientes ingresos netos. En muchos casos, será preciso elevar también la cuota de aportaciones a los fondos de seguro social a fin de mantener la liquidez de éstos y proveer al sector público con recursos que puedan emplearse transitoriamente para financiar inversiones del gobierno central o de empresas del Estado.

Más importante aún, estos esfuerzos deberían llegar más lejos, en el sentido de crear un superávit corriente en el sector público, que pueda emplearse para financiar una parte considerable de las inversiones públicas. Semejante superávit existe en muchos países latinoamericanos, pero o bien no es lo bastante grande o se ha estado mermando debido al incremento de los gastos corrientes, a la inelasticidad de los sistemas tributarios y a la inflexibilidad de las tarifas de los servicios públicos.

En un programa de desarrollo bien ordenado, en que el sector público deba hacerse responsable de una parte importante de la inversión total, por ejemplo, de un tercio a la mitad, es esencial que los ahorros generados en el propio sec-

tor público cubran, por lo menos, de la mitad a dos tercios del financiamiento requerido, puesto que los recursos financieros del exterior por lo regular no pueden obtenerse para financiar más de alrededor de una tercera parte de los proyectos de inversión pública, y el mercado interno de capitales y el sistema bancario no pueden, sin provocar consecuencias inflacionarias, absorber las emisiones internas de deuda más allá de un límite bastante reducido.

De hecho, la clave del financiamiento del exterior requerido para los proyectos de inversión pública se encuentra en la necesidad de aumentar los recursos financieros públicos internos hasta el punto en que se produzca un ahorro público de bastante consideración. De esta manera, la reforma tributaria y el mejoramiento de las finanzas de las entidades gubernamentales y de las empresas del Estado vienen a ser de vital importancia. La reforma tributaria puede llegar a ser uno de los instrumentos más poderosos del desarrollo económico latinoamericano, si además de tener efectos distributivos convenientes, lleva a un incremento considerable de los ingresos fiscales y a estimular la inversión privada. Si también se toman las medidas necesarias para integrar las finanzas de la totalidad del sector público, para incrementar los ingresos netos de los organismos oficiales autónomos y para permitir transferibilidad de ahorros dentro del sector público a fin de hacer frente a inversiones de alta prioridad, se habrá dado un paso muy importante hacia la adopción de un plan financiero congruente con el programa de desarrollo en su conjunto. Sin embargo, es mucho lo que aún queda por hacer a este respecto.

Para lograr un mayor coeficiente de inversión global, se necesita también que el sector privado haga un uso mejor de sus ahorros propios. La mayor parte del ahorro privado proviene generalmente de las ganancias no distribuidas y de las reservas de depreciación de las empresas comerciales e industriales, y se supone generalmente que una gran parte de la inversión privada bruta, en la industria, la energía, el transporte, la distribución, etcétera, se financia en América Latina con dichos ahorros de las empresas. Sin embargo, se necesita

que haya mayor fluidez en el uso de los ahorros, a través de los intermediarios financieros (bancos de inversión, etcétera) y del mercado de valores. Además, se podrían incrementar ahorros si las empresas se manejaran más eficazmente y funcionaran los incentivos fiscales. También hay necesidad de que el mercado de valores sea más accesible al pequeño ahorrador y de que exista una mayor selección de las formas posibles de inversión financiera, adoptadas a la estructura del ahorro. Con no están aún lo suficientemente integrados, ni están adaptados a la estructura del ahorro, de manera que ofrezcan formas de tenencia de activos privados que puedan actuar como alternativas eficaces a la tenencia de divisas o de metales preciosos (que tradicionalmente se ha considerado como la más líquida) o a la tenencia de bienes raíces y activos comerciales y especulativos a corto plazo (que tradicionalmente se ha considerado como la más segura). En suma, los sistemas bancarios y financiero todavía no hacen una aportación sustancial al desarrollo económico.

g) El papel que desempeñan el crédito del exterior y la inversión extranjera directa en el desarrollo económico de América Latina consiste esencialmente en liberar recursos internos que puedan dedicarse a formas de gastos no financiados con recursos externos o internacionales. Con tal de que se lleve a cabo un programa de desarrollo que entrañe un mayor coeficiente de inversión y un esfuerzo general más eficaz, el financiamiento externo permitirá acelerar el crecimiento y la capitalización sin sacrificio de los consumos fundamentales. La ayuda del exterior es también un complemento a los ingresos corrientes en divisas, que permite a un país en desarrollo generar un excedente de importaciones, o, en otras palabras, incrementar el monto total disponible de bienes y servicios más allá de los límites impuestos por la producción corriente.

Es preciso, en consecuencia, que se haga el mejor uso posible tanto de los ingresos corrientes en divisas como de las sumas de capital obtenidas en préstamo (y de las inversiones privadas directas extranjeras). Deben economizarse los ingresos corrientes a fin de destinarlos de preferencia al pago de im-

portaciones esenciales, en lugar de adquisiciones de menor importancia, y para hacer posible limitar los empréstitos externos al máximo compatible con la futura capacidad del país para obtener divisas mediante las exportaciones corrientes, de donde deberá salir el pago de la deuda. Ésta es también la razón, desde un punto de vista de balanza de pagos, por la que deberá utilizarse con prudencia el crédito del exterior.

Estos principios tienen importantes consecuencias, pues aunque se ha hecho en América Latina bastante uso de capital del exterior en los últimos años y se han adoptado diferentes formas de racionamiento de divisas (o, en su caso, de restricción de las importaciones por medio de aranceles y de controles), es dudoso que la mayor parte de los gobiernos haya podido ejecutar planes generales de utilización del financiamiento externo. Esto no quiere decir por fuerza que deba haber un control de las transacciones, sino fundamentalmente que se lleve a cabo una política congruente y firme, sobre todo en el sector público. El uso a veces indiscriminado de créditos del exterior a corto plazo para financiar proyectos de mediano y de largo plazo, y la acumulación incontrolada de deudas en cuenta corriente, con el consiguiente resultado oneroso en las posibilidades de pago, demuestran la falta de una política financiera integral, que debería existir al lado de los esfuerzos generales de desarrollo. Por lo tanto, también en este campo habrá necesidad de reexaminar con detenimiento la legislación actual y las diversas disposiciones que tratan sobre las transacciones en divisas, el uso de los créditos del exterior y las operaciones cambiarias relacionadas con la inversión extranjera directa.

La legislación no es, desde luego, sino un instrumento con el cual se lleva a cabo una política, y se la puede modificar según necesidades. Si la legislación referente a los asuntos económicos no es adecuada, esto obedece —fuera de obstáculos jurídicos que bien podrían ponderar los juristas— a la política misma, a que no se han definido bien los fines y los medios. Puede también ocurrir que el procedimiento legislativo no sea conveniente, o que quienes redacten las leyes

—que casi nunca son expertos económicos— no sean del todo competentes. Pero fundamentalmente el factor determinante radicará en la decisión de llevar a cabo políticas adecuadas. América Latina afronta una situación muy difícil, y es de esperar que puedan adoptarse programas y políticas generales de desarrollo y que a tal fin se revise y adopte con el mismo sentido de urgencia la legislación que sea necesaria.