

LA HACIENDA PUBLICA COMO BASE ESTRATEGICA EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Por: FRANCISCO DOMINGUEZ DEL BRIO, I.T.P., M.A., Dr.

Catedrático Numerario de Hacienda Pública y Derecho Fiscal

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Central de Barcelona

SUMARIO: 1.- Crecimiento y Desarrollo Económico. 2.- La formación de Capital. 3.- El tamaño del mercado y los incentivos para la inversión. 4.- Estrategias de actuación del sector público. 5.- Industrialización con dualismo y el sector público. 6.- El crecimiento y desarrollo globales y el sector público. 7.- La LOFCA y la necesidad de coordinación.

1.- CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICOS (1)

La mayor parte de las veces se observa en el lenguaje común el empleo de los términos "crecimiento económico" y "desarrollo económico" indistintamente. Con frecuencia se da la misma tendencia en los debates económicos, aunque aquí el uso de ambos términos como sinónimos no tiene mayores consecuencias, pues se trata de una simple licencia del lenguaje sin perder de vista la diferencia de contenidos y, quizá por eso, entre especialistas nada grave dimana de la imprecisión. A pesar de todo debe quedar claro que se trata de conceptos diferentes y que desde el punto de vista teórico se deben identificar y precisar las distinciones y matizaciones ya al principio. En efecto, conven-gamos en que el término crecimiento económico induce la idea más simple que la del desarrollo. Se trata de la idea escueta de más producción, ya sea en términos agregados o en términos per-capita. Por contraste, el desarrollo económico es un término más amplio que implica aumentos de producción y cambios efectuados en los mecanismos institucionales y técnicos, en ocasiones subyacentes bajo los cambios cuantitativos. Por analogía del cuerpo humano con el organismo económico, enfocar la atención hacia el crecimiento entraña un específico interés en la estatura o el peso; mientras que poner el énfasis en el desarrollo, supone atraer la atención hacia los cambios en la capacidad funcional. El primer concepto tiene un contenido anatómico y el segundo es preferentemente fisiológico. El crecimiento económico va ligado a incrementos de producción correlativos con un aumento de factores de productivos o bien una mayor eficiencia (un incremento de producto por unidad de factor). El desarrollo económico no se detiene aquí, sino que pone el acento en los cambios estructurales que alcanzan a las diversas instituciones, cambios estructurales profundos en la estructura de la producción y el consumo, cambios profundos en la distribución y, en suma, cambios en el proceso de asig-

(1) Estos primeros epígrafes puede el lector extenderlos en la obra de DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco, Estrategia del Crecimiento y Desarrollo Económicos, Editorial EUNSA, Pamplona, 1.976.

nación de los recursos escasos disponibles.

No obstante, a poco que reflexionemos sobre lo expuesto, podrá fácilmente inferirse que el crecimiento y el desarrollo económico marchan codo a codo en la vida real, al menos hasta el punto en que la economía alcanza la capacidad necesaria para adaptarse a las circunstancias cambiantes. En las fases previas a una economía de cambio y monetaria que pueda considerarse madura, el organismo económico que crece es probable que se desarrolle y viceversa, siendo precisamente el problema de los países que han alcanzado un considerable grado de crecimiento y desarrollo el de cómo seguir marchando, esto es, cómo sostener un crecimiento continuo sin desacelerar. Lo cual implicará, sin duda, cambios estructurales adicionales. En los países o regiones económicamente atrasados podemos afirmar también sin restricciones, que el crecimiento y el desarrollo marchan unidos, en el sentido de que el crecimiento sin desarrollo no conduce a ninguna parte y de que es difícil concebir un auténtico desarrollo sin crecimiento. El cambio en "función" requiere un cambio en tamaño. Cuando el problema se reduce a como mantener un mero nivel de subsistencia, muchas otras posibilidades, auténticas y valiosas del ser humano, pierden su significado operativo. Se genera un círculo vicioso.

En definitiva y reiterando algunas de las cosas vistas hasta ahora: El crecimiento y el desarrollo están íntimamente relacionados aunque es posible establecer diferencias entre ellos. El crecimiento, según hemos visto puede definirse como un incremento en el producto nacional o en la renta, bien sea en términos agregados o por persona. Las medidas usuales son el producto interior bruto o el producto nacional bruto a los precios de mercado y, menos frecuentemente utilizados, el producto interior neto o el producto nacional neto. Cuando se obtienen a precios constantes estas estadísticas constituyen aproximaciones más o menos fiables del crecimiento respecto de periodos de unos cuantos años. Son menos fiables cuando una tasa de crecimiento se deriva de un largo periodo de tiempo, durante el cual las estructuras de la producción y el consumo han cambiado mucho. Para este propósito, una especial debilidad consiste en que ningún conjunto de elementos de ponderación para los componentes de precios resulta apropiado para el periodo entero.

Así también, en cuanto al desarrollo permítasenos repetir que es un concepto más amplio y, consecuentemente más vago. En ocasiones se le adjudican significados que difieren en algún elemento fundamental. Para nosotros el desarrollo significa crecimiento más cambios en la estructura económica y social, tendentes hacia métodos más modernos y poniendo menos énfasis en la producción primaria. El desarrollo puede también pensarse como un concepto que implica la modernización social y política y, en fin, ha existido siempre una tendencia para extender el significado del desarrollo de modo que su significado lleve aparejadas una distribución de la renta y la riqueza más equitativas (2).

(2) Vid GELLER, Ernest, citado en la Rockefeller Foundation, Modernization, Economic Development, y Cultural Values, Rockefeller Foundation, New Yor., 1.979.

Vid también MORAWETZ, David, Twenty-Five Years of Economic Development, 1.950 to 1.975, World Bank. Washington C.C., 1.977

2.- LA FORMACION DE CAPITAL

Los economistas somos criticados a veces por la disparidad de criterios que mantenemos en cuestiones básicas. Estamos ahora, sin embargo, ante una proposición en la que no cabría la mencionada crítica. En efecto: El "secreto" del crecimiento económico y, consecuentemente, del desarrollo, consiste en la formación de capital en su más amplio sentido. Difícil será encontrar un economista que no comparta el anterior aserto. Sin formación de capital no puede haber crecimiento ni desarrollo, representando el mismísimo centro del problema para las regiones económicamente atrasadas o, si se prefiere, para decirlo con mayor suavidad, las regiones en vías de desarrollo confrontan este problema fundamental en todo caso sin excepción. Las llamadas áreas subdesarrolladas al ser comparadas con las áreas desarrolladas presentan un equipamiento de capital más bajo en relación con sus poblaciones y recursos naturales. No obstante, y esto es importante, las proposiciones que acabamos de establecer no representan el total de la historia en lo que conciernen al crecimiento y desarrollo económicos. En efecto, el desarrollo económico tiene mucho que ver con las dotaciones de una clase muy especial de capital, el capital humano, y -esto nos atrevemos a decirlo de forma prioritaria- las actitudes sociales, las condiciones políticas y los accidentes históricos. El capital físico es así una condición necesaria muy importante pero no suficiente para el progreso. Un complemento imprescindible es el capital humano. En los estudios que se han llevado a cabo (3) el capital humano resulta decisivo para explicar diferentes tasas de crecimiento y desarrollo. Y lo mismo se confirma en estudios llevados a cabo para países muy diferentes: El llamado "residuo" de los expertos en crecimiento económico se explica, sobre todo, en términos de capital humano (4).

El significado de la formación de "capital físico" es que la sociedad no aplica el total de su actividad productiva corriente a las necesidades y deseos del consumo inmediato, sino que dirige una parte de lo anterior para construir bienes de capital: instrumentos y herramientas, máquinas y medios de transporte, planta y equipo, y, en fin, todas las variadas formas de capital real que pueden incrementar efectivamente la eficacia del esfuerzo productivo. Cuando se habla de formación y acumulación de capital conviene hacer explícita la inversión en especializaciones de la fuerza de trabajo, en su educación primaria, secundaria y superior, en el área concerniente a la salud y de manera muy especial las inversiones educativas en las áreas rurales.

La esencia del proceso consiste así en una desviación de una parte de los recursos disponibles corrientemente por la sociedad con el propósito de incrementar el "stock" de bienes de capital de manera que se haga posible en el futuro una expansión de productos

(3) Vid DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco, op. cited, en especial el capítulo II
Vid DENISON, Eduard.F., The sources of economic growth in the United States and the alternatives before us, Committee for Economic Development, New York, 1962.

(4) ABRAMOVITZ, Moses, "Economics of Growth", en A Survey of Contemporary Economics, Vol II, Irwin, Homewood, Illinois, 1952

de consumo.

Es consumir hoy menos para poder consumir mañana más, pero no de forma igualitaria sino que el esfuerzo de hoy queda mucho más que compensado por la disponibilidad de bienes de mañana. Este es el rasgo básico en el que se centra nuestra atención.

El lado tecnológico de la formación de capital es muy importante. Cuando el "stock" de capital aumenta, naturalmente la forma tecnológica del mismo cambia (5). Un simple ejemplo nos aclarará esto. Imaginemos un grupo de obreros construyendo una carretera; cada uno de ellos equipado con un valor de mil pesetas -capital de una pala-. Ahora bien, si el capital por cabeza se incrementara en, digamos, cien mil pesetas, de manera que cada obrero pudiera disponer de cien mil pesetas de equipo para trabajar, no tendría ningún sentido entregar a cada obrero cien palas. Alguno de ellos obtendrá un tractor, otros pequeños camiones, otros unas palas más modernas, etc. En definitiva lo que se intenta mostrar con ese sencillo ejemplo es que el capital físico cambia su forma concreta de acuerdo con la intensidad de capital de la producción y, asimismo, que tiene que preverse un cambio en el capital humano correlativo con el capital físico (en nuestro ejemplo, hombres capaces de manejar los tractores).

Lo que se conoce comunmente como "progreso técnico" puede significar dos cosas. En primer lugar, y con mucha frecuencia, se refiere a la construcción de más y mejores instrumentos de producción, utilizándose para dicho propósito una mayor participación del conocimiento técnico existente. El estado del conocimiento puede, sin embargo, permanecer constante y podemos conseguir "progreso técnico" en el sentido de que se obtiene una mayor aplicación e incorporación del referido progreso en los objetos materiales. El otro sentido del vocablo consiste en aquel en el cual el conocimiento tecnológico aumenta aún sin cambio alguno en la forma o en la cantidad de bienes de capital. Un avance en el conocimiento técnico en abstracto puede no suponer relevancia económica alguna si no existe capital en el cual incorporarlo y con ello sacar ventaja del avance en el proceso productivo. Dejando a un lado el aspecto ingenieril implícito en la formación de capital, proseguimos sobre la base -una completamente realista hipótesis, para áreas en vías de desarrollo- de que existe un importante fondo de conocimiento tecnológico en el mundo que podría aplicarse ventajosamente en el proceso productivo si, tan solo, los recursos económicos estuvieran a la disposición de poder ser empleados (6).

3.- EL TAMAÑO DEL MERCADO Y LOS INCENTIVOS PARA LA INVERSION

Nuestro tema tiene que ver en lugar preferente con la inducción a invertir tal y como se presenta en sí misma al inversor individual o empresario. O, en otras palabras, tiene que ver con las condiciones que determinan la demanda de capital para su uso en el proceso productivo. Lo importante es señalar la dicotomía entre la demanda y oferta,

(5) Véase DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco, Política Fiscal en Acción, 2ª edición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973 pp. 379-429

(6) El lector podrá sacar por sí mismo sus conclusiones en lo que hace referencia a una región como la de Castilla y León y el conocimiento tecnológico de áreas en los primeros lugares del desarrollo.

tan querida por los economistas, la cual es totalmente aplicable a las fuerzas que gobiernan la acumulación de capital. Repitémoslo, la formación de capital que en el epígrafe precedente veíamos como algo fundamental para que las regiones atrasadas (o en vías de desarrollo) den el salto hacia una economía desarrollada, no es tan sólo una cuestión de oferta de capital, aunque podríamos entablar la cuestión de qué es lo más importante entre lo importante. Probablemente coincidiríamos en que sin oferta de capital no hay nada que hacer en cuanto a la modernización y desarrollo de una región. Ahora bien, lo paradójico de la situación aparece cuando existe el capital, la oferta potencial del capital necesario, pero en la supuesta región no existe demanda de capital o, al menos, en cuantía suficiente, de modo que el exceso potencial de capital se dirige hacia otras regiones cuyas condiciones de demanda de capital son mayores y más apropiadas.

Las situaciones de subdesarrollo están caracterizadas por círculos viciosos o relaciones circulares tanto del lado de la oferta como de la demanda de capital. Es decir, la oferta de capital, gobernada como está por la habilidad y decisión de ahorrar un superávit existente puede presentar una relación circular, del mismo modo que le ocurre a la demanda de capital gobernada como está por los incentivos a la inversión. Las regiones subdesarrolladas se caracterizan por estar sujetas a una relación circular en ambos lados del problema de la formación de capital, oferta y demanda.

La relación circular en el lado de la oferta se cumple porque existe una escasa capacidad de ahorro, debido al bajo nivel de renta real. La renta real baja no es sino un reflejo de la baja productividad, la cual, a su vez, es debida en gran parte a la falta de capital. La falta de capital es un resultado de la escasa capacidad de ahorro, y de esta manera se cierra la relación circular.

Del lado de la demanda de capital, la inducción a invertir normalmente es baja a causa del pequeño poder adquisitivo (o poder de compra) de la gente. Este bajo poder adquisitivo se debe a sus rentas reales tan bajas lo cual, de nuevo se debe a la baja productividad. El nivel bajo de productividad, sin embargo, es un resultado de la pequeña cantidad de capital utilizado en la producción, lo cual, a su vez, es la consecuencia, al menos parcialmente, de los incentivos tan bajos para invertir.

Obsérvese que el nivel bajo de renta real, reflejando la baja productividad, es un eslabón de la cadena común a ambas relaciones circulares. Normalmente recibe todo el énfasis el problema o círculo vicioso del lado de oferta, sin embargo, el posible bloqueo en el lado de la demanda también merece la debida consideración por mucho que en ocasiones se discuta cual es el problema de mayor entidad y algunos afirmen que resuelto el lado de la oferta, el lado de la demanda se resuelve automáticamente.

De momento ya hemos identificado dos relaciones circulares que, como veremos más adelante, su destrucción ha de caer dentro de la estrategia del sector público y de modo más específico dentro de su actividad financiera, esto es, dentro de la hacienda pública. Por otra parte, además, debe apuntarse que el capital no lo es todo. Adicionalmente a las relaciones circulares que invaden el problema del capital, existen, desde luego, problemas de

causación unilateral que pueden mantener una region pobre. Nos referimos, por ejemplo, a la falta de la mayor parte de los recursos, agua totalmente insuficiente o suelo en su mayoría absolutamente estéril. Algunas regiones más pobres en el mundo actual son pobres en parte debido a las expresadas razones, si bien, en todas ellas su pobreza es también debida, en mayor o menor medida, a la falta de equipo de capital adecuado, situación que puede deberse al pequeño incentivo a invertir y/o a la pequeña capacidad de ahorro (piense el lector, como ejemplo, en Israel y Etiopía).

Parece lógico que uno se sorprenda con el hecho de que algo funcione incorrectamente del lado de la demanda en el problema de la formación de capital de las regiones atrasadas o subdesarrolladas. ¿Cómo puede existir cualquier deficiencia en el lado de la demanda de capital, cuando este factor es el que necesitan dichas regiones para poder caminar hacia el desarrollo?. ¿No es en estas regiones, por definición, tremenda la necesidad de capital con el fin de un uso más eficiente de su fuerza de trabajo, y para la mejor explotación de sus recursos naturales?. Puede resultar sorprendente, lo admito, pero, no obstante, ser un fenómeno tan real como la falta de ahorro en una región. Basta considerar que en términos de incentivos privados, se cumple la exigencia de un mercado mínimo que justifique la adopción de ciertos métodos productivos, y de no darse esa exigencia el capital existente puede fluir hacia otras regiones.

El incentivo a invertir está limitado por el tamaño del mercado. Esta proposición, expresada en términos modernos, no es más que una variante de la famosa tesis de Adam Smith según la cual la división del trabajo está limitada por el tamaño del mercado. Es una cuestión también de mera observación que en las regiones más pobres, el uso del equipo de capital en la producción de bienes y servicios está inhibido por el pequeño tamaño de tal mercado, por la falta de poder de compra en términos reales.

No resulta difícil, dentro del contexto de la economía de cambio y monetaria, encontrar ilustraciones del modo en el que el tamaño pequeño de mercado actúa. Actúa desalentando, o quizá hasta suprimiendo, la aplicación rentable del equipo moderno por parte del sector privado de la economía (y de aquí se sigue la importancia de la actuación del sector público en la materia). En una región, por ejemplo, en la que la gran mayoría de la gente es demasiado pobre como para llevar zapatos de cuero, el establecimiento de una fábrica moderna de zapatos resulta, cuando menos, un negocio excesivamente dudoso; el mercado de zapatos es demasiado pequeño. Muchos artículos que resultan de uso común en U.S.A. pueden venderse en un país de baja renta, pero en cantidades tan limitadas que una máquina trabajando solamente unos pocos días o semanas puede producir suficiente para el consumo total del año en la región subdesarrollada, y habría de estar ociosa el resto del año (si no tuviera otros mercados). Existen muy variados ejemplos, en especial en Hispano América, de plantas de producción que habiendo sido montadas fueron subsecuentemente retiradas porque se encontraron con que el mercado local era demasiado reducido para conseguir que sus operaciones fueran rentables.

Reiterémoslo antes de terminar este epigrafe: El problema de la formación de capital de

las regiones atrasadas es un problema paradójicamente doble, por cuanto que no solo se dispone de una oferta pequeña de capital sino que aun esta oferta resulta en términos comparativamente relativos grande para la demanda de capital que existe en la región. Y es por ello que se puede observar el fenómeno de que áreas subdesarrolladas de un país exportan capital hacia las regiones más desarrolladas. Como es obvio, esta situación determinada por un doble círculo vicioso, como ya hemos tenido ocasión de ver, tenderá a perpetuarse dejando que sólo actúen las fuerzas de mercado. Es así llegado el momento de que entre en juego el sector público de la región, con estrategias basadas fundamentalmente en su hacienda pública.

4.- ESTRATEGIAS DE ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO

Hoy en día ya se está generalmente de acuerdo en que los gobiernos de las áreas atrasadas han de tomar la responsabilidad de acelerar el crecimiento y promover el desarrollo económico (7).

Las teorías de crecimiento y desarrollo están ligadas a las estrategias para llevarlas a cabo. Estas estrategias, a su vez, tienen implicaciones para las políticas fiscales del gobierno y para la mejor o peor conformación de los instrumentos fiscales disponibles. Con alguna simplificación podemos identificar tres estrategias principales:

- * La neoclásica
- * La de industrialización con una economía dualista.
- * La de crecimiento y desarrollo generales.

Las dos últimas estrategias pueden ponerse en práctica apoyándose, en un grado u otro, en las fuerzas del mercado, aunque la directriz básica corresponde a la planificación central. Esto es, se trata de estrategias en las que el agente activo de las mismas, el sector público, actúa, sin embargo, a través de las fuerzas de mercado cuando ello no resulte incompatible con los fines estratégicos propuestos. Por el contrario, la estrategia neoclásica está exclusivamente orientada al mercado y no deja lugar alguno para la planificación central.

Una estrategia tipo neoclásica está basada en la convicción de que un gobierno puede acelerar el crecimiento a través de la actuación de un estrecho intervalo de funciones y evitando la interferencia con las fuerzas de mercado (8). Las funciones serían las tradicionales de mantener la ley y el orden, protegiendo los derechos de propiedad y garantizando la defensa nacional. La política monetaria estaría dirigida a mantener un nivel de precios estable y la financiación del gobierno a través de la creación de dinero queda supeditada al objetivo de estabilidad anterior. El tipo de cambio sería flexible, y el comercio internacional y los movimientos de capital serían libres.

(7) GELLER, Ernest, Modernization, Economic Development and Cultural Values, op.cit. p. 4

(8) Dicho en palabras equivalentes, que el mercado dejado a su propia dinámica destruye las relaciones circulares que hemos visto en el epigrafe anterior.

Los que se adhieren a una estrategia neoclásica no rechazan necesariamente la imposición progresiva, aunque ponen énfasis en advertir que la misma supone un retardo para el crecimiento. En general en la estrategia neoclásica se favorecen los impuestos sobre el consumo y no los impuestos sobre la renta, basándose en que estos últimos provocan ineficiencias delezadas a la doble imposición del ahorro. La tasa de crecimiento surgida como resultante de acciones individuales, particularmente las que afectan a la inversión en capital humano y material, el cambio tecnológico y la participación en la fuerza laboral. En realidad la estrategia neoclásica es la minimización de la intervención del sector público, y el principal inconveniente para su defensa consiste en explicar cómo por sí solos se sufren los círculos viciosos del subdesarrollo. De hecho, ningún gobierno de una región subdesarrollada ha seguido la estrategia neoclásica, pudiéndose citar únicamente a Hong Kong y algunos otros pocos países de impuestos muy bajos como una cierta aproximación, caricaturesca, de la estrategia que nos ocupa.

En cuanto a las otras dos estrategias de crecimiento y desarrollo, la estrategia de industrialización con dualismo acentúa la expansión de la producción manufacturera en el sector urbano o moderno, y acepta una economía dualista en la que la agricultura y el sector rural continúan con los métodos tradicionales y la baja productividad del trabajo. El talón de Aquiles en este caso es el claro peligro de inflación que erosiona toda la estrategia. Y en cuanto a la estrategia de crecimiento-desarrollo global (en ocasiones se hace referencia a la misma hablando de desarrollo equilibrado) está orientada hacia un incremento de la productividad y de un desarrollo en todos los sectores principales (9). A ambas estrategias continuaremos prestando ahora atención dedicándole su respectivo epigrafe, y una vez que la síntesis de la estrategia del neoclasicismo se ha mostrado en sus líneas maestras (Estrategia del neoclasicismo que muy bien podríamos titular, desde el punto de vista del sector público, de "antiestrategia", ya que según hemos destacado su filosofía base es la de que el sector público actúe lo mínimo posible. Es por eso que, insisto, podemos calificarla como la estrategia de la "no estrategia").

5.- INDUSTRIALIZACION CON DUALISMO Y EL SECTOR PUBLICO

La industrialización frecuentemente ha sido contemplada como sinónimo de desarrollo. Mas todavía, una practica extendida es la de llamar a los países más desarrollados países industriales y, por fijarnos tan solo en dos ejemplos paradigmáticos, tenemos el caso Japonés y el de la U.R.S.S. Estos casos parecen ofrecer la sorprendente confirmación de la creencia de que la industrialización afrontada por el gobierno, puede transformar rapidamente un país y aumentar su poder y prestigio. La industrialización ha sido considerada como esencial para proveer oportunidades de empleo a poblaciones crecientes aceptando, como ya apuntábamos en el epigrafe precedente, la existencia de una economía dualista en la cual el objetivo esencial del gobierno es el sector industrial o moderno, mientras la agricultura y el sector rural prosiguen con sus métodos tradicionales que incluyen la baja productividad del factor trabajo. La estrategia de indus-

(9) Véase GOODE, Richard, Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984

trialización con dualismo se intentó que promoviera el desarrollo mediante la concentración en políticas del sector público para promover el crecimiento en el sector moderno o urbano, el cual coexistiría con el sector tradicional un poco dejado a sus propias fuerzas. A partir del sector tradicional, el trabajo y el capital serían gradualmente transferidos a usos más productivos en el sector moderno.

Esta visión estratégica del problema ha dominado la situación en las principales áreas subdesarrolladas hasta los años setenta. A partir de esa década, desde el principio, la visión estratégica ha cambiado como resultado de 1) La desafortunada experiencia de muchos países que terminó con aceleradas tensiones inflacionistas, al no tener lo necesario para alimentar a un sector urbano de demanda cada vez más creciente 2) La propia evolución de la literatura técnica de los expertos en desarrollo económico y 3) Los cambios en las políticas del Banco Mundial y otras instituciones prestamistas (y/o que conceden ayudas) influidas lógicamente por los acontecimientos de la realidad. No obstante, debo decir que algunas de las ideas subyacentes mantienen todavía su influencia en parte, y ello puede reconocerse en las políticas concretas de su estrategia para el desarrollo de algunas regiones. De todas formas, el desarrollo con dualismo bien podemos decir que, en sus términos estrictos, ha pasado a la historia.

Como es obvio, sin embargo, el soporte teórico de la industrialización con dualismo habría de existir y estar apoyado en algunas hipótesis. En efecto estas eran las siguientes:

1. La agricultura y la artesanía son actividades sujetas a rendimientos decrecientes, mientras que las manufacturas industriales pueden alcanzar importantes economías de escala en la producción.
2. La oferta de bienes agrícolas es inelástica respecto del precio y puede llegar a ser hasta negativa; de donde se sigue que precios más altos para los agricultores son inefectivos y probablemente dañinos.
3. Las tasas de ahorro son bajas en el sector agrícola, mientras que los ahorros a partir de los beneficios industriales son elevados.
4. Para la agricultura se requiere poco capital, llegando en algunos casos extremos a atribuir el producto agrícola agregado totalmente a la tierra y a la mano de obra.
5. La formación de capital físico en infraestructura y en plantas industriales constituye el factor crítico para aumentar el producto industrial.

Al propio tiempo se creyó ampliamente que una gran cantidad de exceso de factor trabajo estaba presente en el sector agrícola, en el sentido de que el mismo producto podía ser producido con menos obreros, sin añadir capital o cambiar los métodos de cultivo. De aquí se sigue que el trabajo podrá transferirse desde la agricultura a la industria, sin que por ello se redujera la producción agrícola ni tampoco se produjeran alzas de salarios. Este aspecto del problema fue el crucial, por cuanto que el resultado en gran número de experiencias fue un sector urbano creciente y con necesidades crecientes, con artículos alimentarios que subían de precio, y su repercusión en los salarios se traducía en mayores precios del sector urbano. O por decirlo de otra manera, la industrialización con dualismo

ofrece un alto riesgo de inflación que ataca la base de dicha estrategia (10). En este caso, como en muchas ocasiones en una ciencia empírica, no tiene que sorprender que los hechos no confirmen una teoría (11).

Los abogados de esta estrategia, incluyendo el exponente teórico Arthur W. LEWIS, probablemente, el de mayor relieve, tendían a favorecer la planificación económica parcial en convivencia con el sector privado, identificando qué es lo que se reservaba al sistema libre de precios y que se reservaba a la actuación planificadora. Algunos teóricos llegaron a simpatizar con la planificación económica detallada. Esta última, sin embargo, fue generalmente considerada como inaccesible en los países menos desarrollados. Su ausencia dejó abierto en todos los casos un considerable papel para el sistema fiscal como medio de influencia en la economía a lo largo de las líneas deseadas.

Las implicaciones para la hacienda pública de la estrategia de la industrialización con dualismo pueden derivarse en parte por deducción y en parte por observación. Dichas implicaciones pueden resumirse con brevedad según sigue a consideración.

1. Importantes gastos públicos se requieren para la infraestructura, particularmente para el transporte, así como facilidades en los medios de comunicación, energía eléctrica y su distribución. La inversión gubernamental directa en empresas industriales, en colaboración con el sector privado, puede resultar de gran interés.
2. Se precisan grandes incrementos en la imposición para movilizar los recursos hacia el sector público.
3. Un factor esencial al juzgar la actuación económica de un gobierno es el tamaño de su ahorro (definido como el exceso de los ingresos respecto de los gastos corrientes).
4. La agricultura debería someterse a imposición, a fin de capturar un excedente para financiar la infraestructura requerida para la industrialización y posiblemente, como ya hemos dicho, para inversiones directas en la industria. Los impuestos no ejercerán necesariamente unos efectos adversos sobre la producción y en algunos casos pueden hasta estimular la producción.
5. Los impuestos sobre las importaciones presentan funciones protectoras útiles (12).
6. Los impuestos sobre las exportaciones de productos primarios resultan un camino apropiado para obtener ingresos de la agricultura y de la minería.

(10) Esas evidencias son las que valoraron las Instituciones de Préstamo y Ayuda internacionalmente, llegando a la conclusión de que habrían de modificarse las condiciones a las que tendría que adherirse el país subdesarrollado peticionario.

(11) Un artículo muy influyente sobre el tema del desarrollo económico con dualismo fue el famoso artículo del Prof. Lewis. Influyó en todos los ambientes subdesarrollados. Véase LEWIS W. Arthur "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", en Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 22, Mayo 1954, pp. 139-191.

(12) El lector habrá de tener en cuenta que lo que es necesario es una coordinación entre la política del gobierno central y la del gobierno autonómico, y que hay cosas que éste no puede hacer supeditado como está a la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autonómicas). Nos ocuparemos de ello en un epígrafe final.

7. Los incentivos impositivos especiales para la inversión industrial y, en general, para las nuevas empresas, son deseables en los países que favorecen una coexistencia de empresas públicas y privadas.

Los anteriores principios se siguieron en diversos grados. El gasto y el ingreso públicos se incrementaron substancialmente en cifras absolutas y en relación con el PIB. Los gastos para infraestructura crecieron también, si bien no podemos pasar por alto la subida para gastos de administración general, defensa, subsidios a los consumidores y otros propósitos parecidos que, en suma, drenan el montante de gasto previsto por la estrategia de desarrollo con dualismo. La disatisfacción que esta estrategia ha producido en muchos casos, fue parcialmente una cuestión de percepción, un ejemplo de la tendencia de la gente a estar más descontenta cuando sus condiciones están mejorando pero a una tasa que encontraban desalentadora —y esto aparte, lo repetimos, de las tendencias inflacionarias—. Además esa frustración del crecimiento con dualismo reflejaba el hecho de que la realización en la práctica de esa estrategia, no corroboraba algunas de las más importantes hipótesis en que según vimos se basaba la estrategia y, en consecuencia, las políticas de la estrategia que tenían como argumento básico una hipótesis no confirmada habrían de conducir a resultados contrarios a los esperados.

La mezcla de políticas perpetuaron y acentuaron las desigualdades en renta personal y en riqueza. La imposición, el gasto público, la política de precios, la política de créditos y, desde luego, la aceptación de una economía dualista, estaba sesgada contra la población rural, la cual tenía en promedio una renta más baja que la del sector "moderno" o urbano. Pero quizás la más importante negligencia de toda la estrategia consistió en el énfasis que se puso en el ahorro del gobierno como un criterio de actuación, junto con la identificación de la inversión con el capital físico (formación de capital físico). Ello condujo a ser negligentes continuamente con los costes recurrentes y con la formación de capital humano, a través de la educación, con una nutrición mejorada y, asimismo, las condiciones de mejor salud. Los gastos escasos para estas partidas se clasifican comúnmente como consumo gubernamental y ello estaba ocurriendo cuando la formación de capital humano ya se había descubierto como variable estratégica fundamental.

El aldabonazo se produce en dos frentes. Por un lado el énfasis que el Profesor Abramovitz (13) pone en el "residuo" y en el cambio tecnológico desde los años cincuenta, demostrando que el crecimiento Norteamericano no queda explicado si se atiende sólo a los incrementos de capital físico y mano de obra en abstracto. Es preciso para explicar el residuo acudir a la tasa de incremento tecnológico incorporado al capital y a la mayor o menor cualificación de la mano de obra (formación de capital humano). El otro frente, complementario del anterior, significó la apertura de unas perspectivas para el desarrollo totalmente nuevas

(13) Véase ABRAMOVITZ, M, "Economics of Growth" en A Survey of Contemporary Economics, Vol. II, Irwin, Homewood, Illinois, 1952.

a partir de las investigaciones llevadas a cabo por el Prof. Denison (14). En ellas se obtiene un desglose del "residuo", cuantificando cada uno de los componentes de manera que su suma represente el total del mismo. Pues bien, el resultado global en cuanto a las variables explicativas fué la formación de capital humano que significaba unas cualidades incorporadas en el factor mano de obra, junto con el cambio tecnológico incorporado al capital que implica una mano de obra cada vez más cualificada para su utilización (esto es, se reafirma la formación del capital humano). Con todo ello venía a establecerse la proposición de que una región atrasada no puede olvidar que "vale lo que valen los hombres que habitan en ella" (15). Puede sonar a afirmación tópica, sin embargo las investigaciones llevadas a cabo demuestran que, a medio y largo plazo, la inversión en capital humano es una de las más rentables. Más todavía, el olvido de la formación de capital humano estrangularía, a medio y largo plazo, a todo el proceso de desarrollo.

6.- EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO GLOBALES Y EL SECTOR PUBLICO

A través de lo que acabamos de ver se aprecia la complejidad, en parte, del proceso de crecimiento y desarrollo. Se requiere no solamente incrementar el "stock" de capital físico sino cambios en la organización de la producción y de la distribución, la adopción de nuevas aptitudes y nuevos hábitos a través de la creación de un nuevo capital humano, la adquisición de conocimientos y habilidades especializadoras, así como otras muchas innovaciones referidas al propio capital humano.

Ambas, la agricultura y la industria necesitan ser alentadas e incentivadas, sin olvidar que en regiones como, por ejemplo, Castilla y León, una agricultura más productiva puede significar el financiamiento de un desarrollo industrial, así como reforzar su balanza de pagos respecto de otras regiones del Estado. Una estrategia de desarrollo general (o equilibrado) ha de poner atención a la creación de oportunidades de empleo. Esto significa el ofrecimiento de incentivos impositivos para el empleo de la mano de obra, la remoción de todas las provisiones impositivas que retardan el empleo y, además, la corrección de los tipos de cambio y de los tipos de interés distorsionados.

A) EL GASTO PUBLICO

En este punto cabe señalar que la inversión o formación de capital habrá de incluir todos los usos de recursos que añaden a la renta futura, comprendiendo no solo las adiciones a los "stocks" de maquinarias y estructuras, sino también el mejoramiento de la tierra y los incrementos en conocimientos y habilidades. Son gastos prioritarios de inversión los gastos del gobierno para escolarizar, para la educación superior, para la sanidad en general, para la investigación y para una mejor información económica. De toda esta estrategia de gasto, los gastos de educación se han revelado como los más importantes.

-
- (14) Véase DENISON, F. Eduard, The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us, Committee for Economic Development, New York, 1962. Investigaciones parecidas las llevó a cabo el Prof. Denison para diversos países europeos posteriormente. Lo que descubrió no fue sino una reafirmación de lo que había descubierto para U.S.A.
- (15) Un tratamiento sintético del modelo de Denison lo encuentra el lector de DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco, op. cit.

Una estrategia de crecimiento general reclama también substanciales gastos públicos en la infraestructura física, aunque en este caso quizá sin el acento que ponía la industrialización con dualismo.

B) LOS IMPUESTOS

Los puntos más importantes a considerar en la formulación de las políticas impositivas convenientes para una estrategia de crecimiento-desarrollo global pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Un adecuado y creciente importe de ingresos resulta esencial para financiar las fuertes responsabilidades que los gobiernos tienen que asumir.
2. Los impuestos no deberían disminuir indebidamente la capacidad y el deseo por el trabajo.
3. El sistema fiscal debería evitar innecesarias reducciones en el ahorro de la empresa y de la economía doméstica.
4. Incentivos especiales deberían proveerse para la producción industrial.
5. Un sesgo contra la producción trabajo intensivo debería evitarse y, si es posible, habrían de ofrecerse incentivos impositivos para la creación de empleo.
6. Los obstáculos impositivos a las exportaciones no tradicionales habrían de minimizarse y concebir un sistema de incentivos especiales para los mismos (16).
7. Al gravar impositivamente los bienes, la excesiva y no intentada protección a la producción doméstica debería evitarse.
8. Los impuestos explícitos e implícitos sobre las exportaciones de materias primas deben utilizarse con moderación, principalmente como un substitutivo de otros impuestos y como medio de estabilización de la economía.
9. Los impuestos deben diseñarse con la atención puesta en las capacidades administrativas y de cumplimiento del país.
10. El sistema impositivo ha de resultar un sistema flexible.

C) INCENTIVOS IMPOSITIVOS PARA LA INVERSION

Entre los más importantes se encuentran:

1. La amortización acelerada.
2. Los créditos impositivos para ciertas inversiones.
3. La no sujeción al impuesto durante los primeros años en empresas de nueva creación.
4. Exención de impuestos indirectos en los bienes de capital.

En todos los casos se intenta estimular las actividades favorecidas a través de incrementar la tasa de rendimiento de la inversión después de impuestos. Los incentivos en ocasiones pueden reservarse para alentar las empresas poseídas por extranjeros, o como medio de animar a la inversión extranjera que acuda a la región, pero en general suelen ofrecerse también a las empresas domésticas.

En definitiva, una estrategia global de crecimiento y desarrollo intenta estimular tanto la agricultura como la industria y es más abierta hacia el exterior. Reconoce que muchas

(16) Notese que algunos de los puntos -algunos impuestos- no pueden aplicarse a regiones autónomas como Castilla y León. Es el caso de las relaciones fiscales con el exterior. Castilla y León está sujeta a los límites que le impone la LOFCA.

clases de gasto público pueden contribuir al crecimiento y desarrollo y presta una particular atención a los costes recurrentes de los proyectos de capital y al gasto que aumentará la productividad del trabajo. En el campo de los impuestos, el objetivo es el de obtener cantidades apropiadas de ingresos a partir de impuestos aplicados generales que no reduzcan innecesariamente el esfuerzo de trabajo y/o el ahorro. Incentivos especiales para la producción industrial se consideran muy apropiados, aunque los sesgos contra la agricultura y la producción trabajo intensivo habrán de evitarse.

7.- LA LOFCA Y LA NECESIDAD DE COORDINACION

Hasta aquí hemos descrito estrategias de desarrollo que protagonicen regiones en general. No obstante al tratarse, como es el caso de la autonomía de Castilla y León, de una región cuya actividad financiera está limitada de forma muy concreta, sus posibilidades de acción quedan necesariamente recortadas, por lo que se impone que el objetivo del crecimiento y desarrollo de la Hacienda Pública se interpreta y lleva a cabo como una actividad de coordinación entre el sector público autonómico y la Hacienda General del Estado. En el caso que nos ocupa la coordinación en la estrategia elegida resulta imprescindible, al tiempo que se despliega una acción política intensa para que, en términos de crecimiento y desarrollo globales, no olvide el Estado Central en sus inversiones a la región Castellano Leonesa.

Las coordenadas impositivas en que ha de moverse Castilla y León con, resumidamente expuestas, las siguientes: impuestos propios, impuestos cedidos por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y participaciones en los impuestos de la Hacienda Pública del poder central. En cuanto a los impuestos propios no pueden, según la LOFCA, recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado ni, en líneas generales, gravar los bienes situados, los hechos o las actividades realizadas ni las rentas generadas o consumidas fuera del territorio propio de cada una de ellas. Tampoco podrán significar un obstáculo a la libre circulación de personas y bienes.

Los impuestos cedidos son los impuestos establecidos y regulados por el Estado cuyo producto se atribuya a una Comunidad Autónoma. La LOFCA determina que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas los Impuestos sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones; la imposición general sobre las ventas en su fase minorista (léase ahora ya IVA); los impuestos sobre consumos específicos igualmente en su fase minorista y salvando los recaudados mediante un monopolio fiscal; y, por último, las exacciones que graven el juego.

Por el contrario, no pueden ser cedidos los impuestos estatales sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades (esto supone un grave obstáculo para la estrategia de desarrollo global de una región), sobre la producción o ventas, salvo los que graven a minoristas, sobre el tráfico exterior -por eso he hecho la advertencia varias veces a lo largo de este trabajo- ni los recaudados por monopolios.

La LOFCA establece asimismo los criterios de atribución a cada Comunidad autónoma de los impuestos cedidos en base al domicilio fiscal del contribuyente, al lugar donde se

realicen las operaciones gravadas o a aquel donde estén situados los bienes muebles objeto de transmisión.

Las Comunidades autónomas pueden, según la LOFCA establecer recargos sobre los impuestos cedidos. También pueden establecerlos sobre los no cedidos que graven la renta y el patrimonio de las personas físicas domiciliadas en su territorio (esta posibilidad tiene un especial interés), pero en este caso los recargos no pueden suponer una minoración en los ingresos del Estado por estos impuestos ni desvirtuar su naturaleza o estructura.

En cuanto a la gestión apuntemos que de los tributos propios corresponde a las Comunidades autónomas, sin perjuicio de su colaboración con la Administración del Estado; la de los impuestos cedidos corresponde asimismo a las Comunidades autónomas, pero por delegación del Estado. El Estado puede, igualmente, delegar en las Comunidades autónomas la gestión de sus propios tributos.

Y, por último, insistir en que en el caso de Castilla y León lo que a nuestro juicio procede es una estrategia de crecimiento y desarrollo generales (crecimiento y desarrollo equilibrados), objetivo que debe saber "vender" a la Hacienda Central cuya colaboración coordinada es fundamental. En el Estado de las autonomías, el objetivo del crecimiento y desarrollo también está presente en cada Autonomía en concreto, aunque en nuestro país se vaciaría de contenido sin la coordinación con la Administración Central.

Barcelona, Agosto 1.988