

Bibliografía

ESTUDIOS EMPIRICOS SOBRE POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA

Arturo C. Porzecanski (compilador), *Política fiscal en América Latina. Selección de textos*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1977, 568 páginas.

Aunque existen algunos casos de excepción, los trabajos originales en idioma español en materia de finanzas públicas no son numerosos. Por ello merece todo elogio el esfuerzo realizado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) —y muy particularmente por el compilador, Arturo C. Porzecanski— de traducir una serie de artículos aparecidos originalmente en idioma inglés. La tarea realizada es más meritoria aún, si se tiene en cuenta que se trata de trabajos que se ocupan de problemas fiscales —en su mayoría de carácter empírico— de América Latina o, por lo menos, relevantes en los países en desarrollo.

La obra está dividida en las siguientes cinco partes: la primera —“Introducción”— se ocupa de problemas generales de política fiscal en América Latina; la segunda, de tributación; la tercera, del gasto público; la cuarta, de la acción redistributiva y a favor de la ocupación de las finanzas públicas (el título “Actividad fiscal: incidencia y efectos” no resulta en realidad muy preciso), y la quinta, de la tributación en condiciones inflacionarias.

En vista de la experiencia en muchos sentidos negativa de la búsqueda del desarrollo económico —en su sentido estricto— a toda costa, sin preocuparse del objetivo de la redistribución del ingreso, se ha manifestado una reacción contra esta posición en una serie de obras que enfocan el problema

del desarrollo en un sentido más amplio: la lista es extensa y a mero título de ejemplo pueden mencionarse algunos trabajos de la CEPAL,¹ y varias obras de autores estadounidenses y, por supuesto, también latinoamericanos.²

Por esta razón, la posibilidad de llevar a cabo una acción redistributiva mediante la política fiscal tiene una considerable relevancia en la actualidad. Por ello y por la calidad de algunos trabajos incluidos, se cree que la parte cuarta es la más valiosa de la obra. Destacan en particular los artículos “Estudios sobre incidencia fiscal en países en desarrollo” de Luc de Wulf y “Tributación y distribución del ingreso en América Latina” de Richard M. Bird y Luc de Wulf. Estos dos trabajos se basan en una investigación exhaustiva de estudios empíricos realizados con respecto a la influencia de la tributación y del presupuesto en su conjunto sobre la distribución del ingreso. El primero de los artículos citados analiza la incidencia fiscal, o sea el efecto del presupuesto; en realidad, en todas las investigaciones hasta ahora realizadas, incluso en países desarrollados, el examen se limita a gastos públicos e impuestos, incluyéndose por tanto el efecto de otras formas de financiación. Este estudio es sobre América Latina y otros países en desarrollo. Es, en cierto modo, complementario del otro artículo que se ocupa de las investigaciones acerca de la acción redistributiva mediante la

1. Véase, por ejemplo, “Críticas al capitalismo periférico”, y Aníbal Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, ambos en *Revista de la CEPAL*, 1er. semestre de 1976.

2. Véase Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Dulloy y Richard Jolly, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974; Irma Adelman y Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, 1973; Pan Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent, *Economics of Development: Empirical Investigations*, Harper and Row, Nueva York, 1976, y Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI Editores, México, 1975.

tributación en América Latina. En el caso de los impuestos se examina no sólo el concepto de ingreso empleado, los impuestos incluidos en cada caso y los supuestos de incidencia (en el sentido de cuál es la persona que efectivamente soporta un gravamen), sino también la forma práctica en que se estima sobre esta base la distribución de los impuestos por tramos de ingreso. En el otro artículo, además de ampliar los comentarios sobre las investigaciones de la incidencia (en el sentido de efecto redistributivo)³ de la tributación a otros países en desarrollo fuera de América Latina, se analiza con igual profundidad el efecto del gasto público sobre la distribución del ingreso. Destaca el autor que en casi todos los estudios sólo se tienen en cuenta los resultados que se obtienen por los beneficios del gasto (enseñanza, salud) pero no como consecuencia del pago (sueldo del maestro o médico, por ejemplo), por supuesto con la exclusión de los pagos de transferencia en que coinciden ambos efectos. El autor pone de relieve la dificultad para distribuir los llamados gastos públicos puros o gastos de beneficio general (*public goods* en la terminología inglesa), ya que en principio tales erogaciones deberían beneficiar a la comunidad en su conjunto (como su nombre lo indica), pero lo que no se aclara en el trabajo es que, por una parte, la conceptualización de los beneficiarios depende de la noción que se tenga del Estado y, por otra parte, que en la realidad los grupos que aprovechan esta clase de gastos, que en lo fundamental definen la esencia del Estado, están determinados básicamente por su estructura sociopolítica.

Considerando la profundidad y amplitud de los trabajos examinados, ambos representan una verdadera guía que puede orientar investigaciones en este campo. Es lamentable en realidad que los autores lleguen a conclusiones excesivamente críticas en cuanto a la utilidad de esta clase de investigaciones. A la altura de estos tiempos se insiste cada vez más en la necesidad de estudios cuantitativos, y se cree que la medición es procedente también en este campo, con todas las reservas que se pueden formular, especialmente acerca de la incidencia (posibilidad de traslación de los impuestos), dificultades que seguramente se irán superando con el avance, tanto de estudios teóricos como de más investigaciones empíricas. Otro trabajo de la misma sección es un artículo brillante de Vito Tanzi titulado "El presupuesto como instrumento de redistribución del ingreso en América Latina", en el que utiliza en parte información de las dos investigaciones citadas; efectúa un examen crítico de la posibilidad de llevar a cabo una acción eficiente para mejorar la distribución del ingreso mediante la política fiscal. La conclusión general es que "si el sector público está redistribuyendo el ingreso en América Latina, lo está haciendo de los más ricos a aquellos que no son relativamente pobres. La mayoría de los verdaderamente pobres no obtienen un gran beneficio". Cabe discrepar con la conclusión tan absoluta del autor, pues en algunos trabajos se demuestra la posibilidad de beneficiar a los más pobres.⁴ Por otra parte, se cree que si realmente existe la voluntad de hacerlo, es posible beneficiar a los más pobres, pero —y aquí sí se está de acuerdo con

Tanzi— "es necesario que aprendamos mucho más sobre las características de los pobres y que consecuentemente le demos al gasto público el carácter selectivo que lo convierta en un instrumento eficiente para la redistribución" (p. 446).

El primer artículo ("Introducción"), "Política fiscal en América Latina", de Albert Hart, cubre una gran gama de tópicos que van desde la aplicación del modelo keynesiano a los países en desarrollo hasta la utilización del sistema cédular en el impuesto a la renta. El trabajo contiene varias tesis u observaciones que deben estimarse positivas desde el punto de vista de la realidad latinoamericana; entre ellas la de que la inversión pública no sólo produce efectos mediante el mecanismo del multiplicador sino que puede afectar favorable o desfavorablemente la inversión privada (p. 6); es cierto también que en un examen macroeconómico es necesario desagregar ciertas variables, teniendo en cuenta, por ejemplo, que la oferta del sector agropecuario no es elástica (p. 20) o tal vez, más precisamente, lo es en menor grado; de igual manera sería útil descomponer gastos e impuestos (p. 21). Es de gran interés la sugerencia con respecto a la imposición de las empresas extranjeras. En efecto, "Estados Unidos y otros países industrializados permiten que sus empresas radicadas en el exterior hagan importantes deducciones por concepto de impuestos pagados a los gobiernos donde operan. Si dichos gobiernos no gravan estas empresas, ni siquiera les están haciendo un favor sino que simplemente están entregando a la Tesorería de los Estados Unidos fondos a los que los países subdesarrollados tienen derecho. De ahí que cualquier asesor fiscal inteligente deba recomendar a estos países que graven las empresas extranjeras hasta agotar esta oportunidad fiscal" (p. 12). Frente a estos criterios con que se está de acuerdo hay otros con los cuales se discrepa. Así, se cree que el siguiente punto de vista no es otra cosa que una exposición del más crudo desarrollismo en el sentido de un impulso exagerado al crecimiento cuantitativo sin preocuparse hacia quiénes afluye el incremento del producto: "Las metas tácticas tradicionales de la política fiscal —continuidad en el empleo, equidad impositiva, estabilidad de precios internos y una situación cambiaria viable— son, en escala modesta, cosas buenas por sí mismas; no obstante, salvo en su calidad de instrumento para lograr el desarrollo, muy bien podría considerárselas como lujos" (p. 22). Por supuesto, la crítica que en este comentario se formula, se dirige en contra de la negligencia para alcanzar los objetivos de equidad, que debe comprender la vertical (redistribución del ingreso) y la horizontal, y el logro de un mayor empleo; en cambio, hasta cierto punto parecería ser aceptable dar menor importancia a las metas de estabilidad. Tampoco parece conveniente la aceptación del sistema cédular en el impuesto a la renta (p. 9); ya en la Conferencia de Santiago de Chile del Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL realizada en 1962, se insistió en el establecimiento de un sistema unitario amplio de impuesto personal progresivo a la renta,⁵ y hay países en América Latina que por lo menos se han acercado a esta meta (por ejemplo, Argentina y Costa Rica).

En la segunda parte de la obra dedicada a la tributación, el artículo de Raja J. Chelliah, "Tendencias tributarias en países en desarrollo", trata una serie de cuestiones que van

3. Como se ha podido apreciar, la palabra incidencia se emplea en dos sentidos distintos.

4. Véase, por ejemplo, Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José P. Arellano, en *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1977.

5. Secretaría General de la OEA, *Reforma tributaria para América Latina. II. Problemas de política fiscal*, Washington, 1969, p. 709.

desde la composición de los ingresos tributarios hasta la determinación del esfuerzo tributario, es decir, los factores que explican el sacrificio en materia de impuestos que realizan los países en desarrollo (expresado el esfuerzo como coeficiente tributario, es decir, impuestos con relación al producto nacional bruto). Este último tópico se trata también en un artículo de la segunda parte, "Coeficientes y esfuerzo tributario en países en desarrollo, 1969-1971", de Raja J. Chelliah, Hessel J. Baas y Margaret R. Kelly. "El índice de esfuerzo tributario [está determinado] sobre la base de la ecuación en la que se incorporan como variables explicativas el ingreso *per capita* distinto del de exportación, la participación porcentual de la minería en el PNB y la participación porcentual de la exportación de productos no minerales en el PNB" (p. 99). Es muy pertinente la acotación contenida en dicho artículo: "el objetivo de los índices de esfuerzo tributario no es aplicarlo en forma mecánica sino más bien como información adicional y útil para juzgar la posibilidad de tributación adicional" (p. 106). En opinión de este comentarista, hubiera sido útil, en la medida en que haya disponibilidad de datos, ensayar la distribución del ingreso (personal o funcional) como otra variable explicativa.

El siguiente artículo, de Richard M. Bird, "Impuestos a la tierra en América Latina", examina con profundidad los impuestos territoriales en Panamá, Bolivia, Uruguay y Chile, y llega a la importante conclusión de que "no parece haber en América Latina un solo país donde la agricultura haya sido objeto de una tributación tan severa en años recientes como para proporcionar ingresos considerables para fines públicos de desarrollo, o bien para afectar de manera importante la asignación y distribución de recursos dentro del sector agrícola" (p. 159).

El cuarto artículo de la parte relativa a tributación se titula "Impuestos al valor agregado en países en desarrollo"; son sus autores George E. Lent, Milka Casanegra y Michèle Guerard. Este trabajo analiza con notable detenimiento y claridad las modalidades que una serie de países ha adoptado para la aplicación del impuesto al valor agregado, incluyendo en el examen los aspectos administrativos. Esta investigación es de evidente significación si se tiene en cuenta que "datos de ingresos fiscales para los países estudiados [Brasil, Costa de Marfil, Ecuador, Marruecos, República Malgache, Senegal y Uruguay] muestran que el IVA es una de las formas más productivas de impuestos a las ventas, representando de 10 a 30 por ciento del ingreso fiscal del gobierno" (p. 227).

La tercera parte del volumen trata los gastos públicos. Cabe recordar aquí que durante mucho tiempo las finanzas públicas concentraron su atención en la imposición y prestaron poca atención al estudio del gasto público, variable cuya determinación se consideró como una decisión esencialmente política, que no pertenecía a los intereses legítimos del economista como tal, aplicando la calificación de Lionel Robbins en *Naturaleza y significado de la ciencia económica*. En consecuencia, no debe causar sorpresa el siguiente juicio de Richard Musgrave en "Política de gasto para el desarrollo": "uno se sorprende del poco material escrito sobre el papel del gasto público en el proceso de desarrollo económico" (p. 237). El autor plantea acertadamente "las dos cuestiones básicas: a) cuál debe ser el nivel del gasto público adecuado para cada uno de los diversos grados de desarrollo

económico, y b) qué es lo que constituye una composición óptima del gasto en cada etapa del desarrollo". Se examina la relación del gasto público con respecto al PNB, se dan algunas explicaciones para el crecimiento de cada grupo de gastos, y se formulan observaciones muy pertinentes con respecto al análisis beneficio-costos, tales como la mayor dificultad para su aplicación cuando no se trata de proyectos individuales y la necesidad de considerar los beneficios y costos sociales. Con todo, si se considera que Richard A. Musgrave es uno de los grandes maestros de las finanzas públicas, el trabajo decepciona de alguna manera. A mero título de ejemplo pueden plantearse las siguientes preguntas que por lo menos hubieran podido examinarse cualitativamente:

- 1) ¿Cuál es el efecto del gasto público sobre la formación de capital físico y humano, y sobre el cambio tecnológico?
- 2) ¿En qué medida es sustitutivo o complementario de la formación del capital privado?
- 3) ¿Cuál es el efecto del gasto público sobre la ocupación?
- 4) ¿Cómo dependen estos efectos de la composición del gasto público? ⁶

Finalmente, en este campo también es necesario destacar, en opinión del comentarista, que se requiere una integración del análisis económico con un estudio de las decisiones políticas y de las estructuras sociopolíticas que las condicionan.

El segundo artículo de esta parte (Cyril Enweze, "Estructura del gasto público en países en desarrollo") examina la composición funcional del gasto público y su crecimiento en varios países en desarrollo.

Los dos últimos artículos, de Tervo Hirao y Carlos A. Aguirre, "Mantenimiento del nivel de recaudaciones del impuesto sobre la renta en condiciones inflacionarias", y Milka Casanegra, "Impuesto a las utilidades de las empresas en períodos de inflación", examinan las consecuencias del proceso inflacionario sobre la recaudación (creciente evasión, rezago en el pago) y los mecanismos que pueden utilizarse para lograr un sistema más justo para contribuyente y fisco (corrección monetaria: por ejemplo, ajuste parcial de la utilidad o revalorización del activo y pasivo). Los dos artículos son de gran interés.

Aunque aquí se ha dado cierto énfasis a un enfoque crítico, debe dejarse constancia de que todos los trabajos incluidos en el volumen son de gran valor y de enorme interés para todos los interesados en la política fiscal y en el financiamiento del desarrollo económico; más aún, una gran parte de los artículos es excelente y representa una verdadera contribución a un mejor conocimiento de la realidad de América Latina en el campo de las finanzas públicas. *Federico Julio Herschel*.

6. Véase al respecto, Osmo Forsell, "Effects of Public Expenditure on Production, Incomes and Employment in Finland", en *Review of Income and Wealth*, vol. 21, núm. 1, New Haven, marzo de 1975.

UN ESQUEMA DE POLÍTICA DE DESARROLLO

Gerardo M. Bueno (coordinador), *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, Editorial Tecnos, México, 1977, 245 páginas.

La crisis que actualmente vive la economía mexicana ha despertado el interés de los investigadores por examinar los problemas nacionales así como por sugerir distintas opciones sobre el cauce que deberá tomar la política económica para lograr un desarrollo económico y social sostenido en los próximos años. El libro que se comenta está enmarcado en este contexto.

El trabajo comprende introducción, prólogo y dos grandes apartados. En el primero de ellos se hace un examen general del desenvolvimiento económico del país de 1950 a 1976. En el segundo se enuncian varias recomendaciones sobre los objetivos que deberá observar la política económica en sus diversas áreas. Las políticas que se analizan son las relativas a relaciones económicas con el exterior, relaciones con el sector privado, empresas públicas, gasto público, moneda y crédito, aspectos laborales, impuestos y ciencia y tecnología.

El libro está prologado por David Ibarra, quien señala que la importancia de formular "opciones de política" obedece al alto grado de complejidad ("crisis y madurez simultáneas") que ha alcanzado el proceso económico mexicano, a la cambiante situación de la economía mundial y a "la reciente propensión de los intelectuales a formular esquemas orgánicos sobre el futuro de la sociedad".

La primera parte del trabajo, "Diagnóstico de la economía mexicana", escrita por Gerardo M. Bueno, pone de relieve el comportamiento de la economía nacional durante las llamadas etapas de "desarrollo estabilizador" y "desarrollo compartido". Al exponer los rasgos más distintivos del modelo estabilizador, el autor señala que, pese a los importantes avances cuantitativos, también se presentaron graves desajustes e inequidades sociales. Ante los signos de resquebrajamiento de dicho modelo, la administración del presidente Echeverría propuso un cambio en los objetivos del desarrollo y una modificación en la asignación de prioridades. Los objetivos fueron combatir el desempleo, distribuir el ingreso, atenuar la dependencia externa, mejorar la calidad de la vida de la población, ejercer una mayor soberanía, aprovechar en mejor forma los recursos naturales y aumentar la participación del Estado en la economía, a fin de fortalecer su control sobre la política económica del país e impulsar el desarrollo de actividades estratégicas.

Gerardo M. Bueno sostiene que, excepto los avances registrados en la soberanía, en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y —en cierta medida— en el mejoramiento de la calidad de la vida, el período 1970-1976 produjo profundos desequilibrios, atribuibles a problemas estructurales internos y externos. Además, la ausencia de una verdadera estrategia de desarrollo, que definiera las maneras de alcanzar los objetivos y precisara el manejo de los instrumentos de política económica, constituyó una de las principales limitaciones para alcanzar los objetivos propuestos.

Del análisis realizado por Gerardo M. Bueno puede concluirse que los cambios que se intentaron fueron en gran medida retóricos, pues no se revirtieron en mejores condiciones de vida para el grueso de la población. Así, uno de los resultados obtenidos fue la agudización de los problemas derivados de la concentración del ingreso y el desempleo.

La segunda parte del trabajo se inicia con dos ensayos escritos también por Gerardo M. Bueno. En el primero, "Políticas en relación con el sector externo", reseña la problemática del desequilibrio externo de la economía mexicana en el período 1970-1976 y sugiere diversas recomendaciones. Entre otras, dice que en el corto plazo es preciso considerar al tipo de cambio como un instrumento de política económica y no como un objetivo de la misma. Apunta la conveniencia de desterrar la imagen de paridad fija como símbolo de eficiencia y se pronuncia por introducir modificaciones graduales en el tipo de cambio, de forma tal que no generen graves distorsiones en la economía.

A este respecto, puede indicarse que la elección de un sistema de flotación, o de paridad fija, depende de las condiciones concretas en que se desenvuelven tanto la economía internacional como la nacional. No debe olvidarse que el tipo de cambio de la moneda nacional, en relación con el resto de monedas del mundo, es un fenómeno de naturaleza eminentemente internacional. Así, es improbable que México pueda retornar a un régimen de paridades fijas si internacionalmente prevalece la práctica de la flotación, pues sostener un cambio fijo para una moneda convertible, en medio de una situación internacional de flotación, puede ser muy costoso.

Por otra parte, el autor señala que los objetivos prioritarios en el mediano y largo plazo consisten en evitar que el sector externo se convierta en un obstáculo para el desarrollo económico, reducir la dependencia y adoptar un modelo de sustitución de exportaciones que esté acorde con el esquema de industrialización del país. No obstante, se debe insistir en que la política económica externa debe concebirse como un auxiliar de la política general de desarrollo, en la que el objetivo prioritario sea el fortalecimiento del mercado interno.

En el segundo ensayo, "Relaciones del Estado con el sector privado", el autor destaca al sector público como la entidad rectora de la actividad económica. Señala, asimismo, los conflictos que genera la intervención estatal en la economía, especialmente en su relación con el sector privado y el sector laboral.

Los objetivos que propone son: ubicar la actuación de los diferentes grupos sociales y económicos del país en el proyecto del gobierno actual; definir las funciones de los sectores público y privado y sus atribuciones; definir mecanismos que alienten la participación del sector privado, en consonancia con los objetivos globales de política económica, y establecer programas coherentes de inversión pública y privada en diferentes campos de la actividad.

Cabe decir que estas proposiciones requieren la conciliación de intereses entre los factores de la producción, lo cual —y la experiencia histórica así lo ha demostrado en diversas

ocasiones— ha sido casi imposible. Por otro lado, al definir las áreas de acción de los sectores público y privado deberá cuidarse que no se constituya en un freno a la participación del Estado en la economía.

Las políticas sobre la empresa pública están tratadas por René Villarreal y Norma R. de Villarreal. Señalan que el sector paraestatal mexicano ha desempeñado un papel determinante en el proceso de crecimiento económico y social del país, pero que “nunca se le ha enfocado como instrumento de política económica”.

En la primera parte apuntan que el origen y desarrollo de las empresas públicas obedeció al surgimiento de nuevas funciones del Estado. Añaden que la orientación fundamental de las empresas públicas ha sido el fomento industrial, principalmente la producción de insumos y materias primas básicas. Más adelante intentan comparar la participación del sector paraestatal mexicano en el producto interno bruto (PIB) con las de otros países capitalistas desarrollados y socialistas. Concluyen que la comparación con unos y otros países es desfavorable para México.

Respecto a esta comparación, las cifras que ofrecen de los países socialistas generan serias dudas. Por ejemplo, a Bulgaria se le asigna un porcentaje de participación estatal en el PIB de 37%, a Polonia de 48% y a la Unión Soviética de 59%. Al parecer ello obedece a que el modo de calcular el producto en los países socialistas es muy diferente del de los capitalistas, circunstancia que posiblemente no consideraron los autores. Así, la baja participación estatal que se informa tal vez pueda atribuirse a que el comercio y los servicios particulares —que generalmente en los países socialistas no se considera que contribuyan a la creación de valor, porque representan trabajo socialmente necesario pero no productivo— se hayan computado, en forma incorrecta, como producción privada. Por otro lado, la agricultura presenta porcentajes de participación estatal muy reducidos, posiblemente porque la producción de las cooperativas, que son empresas socializadas, se haya computado como producción privada.

Lo absurdo de los porcentajes sobre participación estatal en las economías socialistas queda evidenciado si se invierten las cifras. Así, en el caso de Bulgaria, por ejemplo, los autores afirman que la economía privada representa 63% del total.

En la segunda parte los autores hacen una evaluación preliminar del efecto del sector paraestatal en la economía, “desde el punto de vista social y de la eficiencia en el mercado”. Para ello se basan en indicadores tales como la participación del sector paraestatal en el PIB, en la ocupación, en las remuneraciones, en los impuestos pagados, en las relaciones con el exterior, etc. Empero, no logran ofrecer una imagen clara de la importancia del sector público en la economía, ya que dejan de considerar las relaciones intersectoriales, las transacciones con el resto de la economía y su influencia en el desequilibrio externo, así como sus efectos multiplicadores en el empleo, el ingreso, la inversión, etc.

En la tercera parte, indican los obstáculos que deberán superarse para convertir a las empresas públicas en instru-

mentos de política económica. El más importante, según los autores, es la ausencia de una política general de las empresas públicas que defina tanto su “papel social” como su “papel económico”, lo que impide determinar los objetivos, prioridades, metas e instrumentos. Otros limitantes son: inadecuada programación sectorial; deficiente marco jurídico-administrativo; carencia de planes de importaciones y de inversiones a largo plazo; inflexibilidad de las políticas de subsidios, de precios y de tarifas, e inexistencia de una política laboral unificada y acorde con la política general del país. “Los sindicatos de las empresas públicas —afirman los autores— forman a menudo una élite privilegiada, con lo que se plantean serios problemas para hacer compatibles los aumentos de salarios y prestaciones con la eficiencia.”

A este respecto puede señalarse que los aumentos de productividad no siempre van acompañados por mejoras salariales. Además, en este caso habría que evaluar seriamente quiénes son los que resultan más “privilegiados”: si los trabajadores con su capacidad de negociación o los empresarios privados, nacionales y extranjeros, que gozan los beneficios de una política de precios y tarifas reducidos de los bienes y servicios que producen los trabajadores de las empresas públicas.

La política de gasto público la aborda Eugenio Anguiano, quien señala los obstáculos más importantes que la afectan: monto reducido del gasto; insuficiencia de recursos propios; creciente endeudamiento externo e interno; financiamiento de la deuda con créditos del exterior, encaje legal y emisión monetaria, que han propiciado el desequilibrio externo y la inflación, e imposibilidad de planear el gasto público, debido a decisiones “muy relacionadas con el estilo personal de gobierno de cada presidente en turno. . .”

El autor propone algunos objetivos de la política de gasto, como asignar los factores productivos a fines congruentes con el desarrollo económico; fortalecer la acción del Estado, sin que ello revierta en el deterioro del sector externo y en el acentuamiento de la inflación, y maximizar y racionalizar el uso de los recursos disponibles.

Desde luego, una política de gasto como la sugerida se contrapone a los lineamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional, ya que implica el abandono de las actuales medidas restrictivas. De otro lado, los objetivos propuestos reclaman fortalecer las finanzas del sector público a fin de dotar al Estado con los recursos financieros que le permitan tener mayor influencia en la actividad económica. El fortalecimiento financiero del sector público deberá sustentarse en una captación tributaria más elevada y en un incremento en el volumen de ingresos de las empresas públicas.

El análisis de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia lo hace Javier Márquez, quien apunta que es preciso conjugar las políticas monetaria, fiscal y de ingreso, con otros propósitos de política económica.

El autor propone, entre otras medidas para controlar el circulante, limitar la emisión de dinero primario en favor del sector público; reforzar los mecanismos de regulación del Banco de México, e instrumentar una política más flexible

que en el pasado para manejar la tasa de interés, ya sea para contener o expandir la demanda de dinero.

En lo referente a la política cambiaria, indica los obstáculos que traería la adopción de restricciones cambiarias y propone tanto que no se establezcan controles de cambio, como que sí se fije la paridad de la moneda, aun cuando pueda ser de modo no oficial. Arguye que se trataría de defender un tipo de cambio que se considerase viable a largo plazo. Mientras no se logre el equilibrio en la balanza de pagos, añade, será preciso subsidiar el tipo de cambio con deuda externa.

Al parecer esta tesis está sustentada en grandes expectativas de exportar petróleo. Así, la absorción de deuda externa, como elemento estabilizador del tipo de cambio, se basa en el supuesto de un apoyo real diferido. Indudablemente esto significa un cierto grado de compromiso con las entidades financieras de crédito y con la banca mundial.

Al examinar la política crediticia y referirse a los problemas que se presentan en la captación de recursos, el autor señala que éstos se relacionan con los instrumentos de captación, su liquidez, sus plazos y su tasa de interés. Dice que es inaceptable la persistencia de grandes emisiones de valores líquidos con una cotización inamovible a la par y propone que sea el mercado el que regule la liquidez. Empero, cabe hacer notar que ello podría implicar un sistema financiero poco controlado o con tasas de interés libres.

Saúl Trejo Reyes señala varios objetivos que deberán seguirse en la política laboral, como incrementar el empleo productivo, elevar los niveles de vida de los trabajadores y reducir las distancias que los separan, mejorar la organización laboral, en especial de los trabajadores no sindicalizados, y ajustar los salarios con base en el costo de la vida y en el aumento de la productividad.

Lo anterior, precisa el autor, requiere instrumentar una política de precios-salarios-productividad, conforme a las características de los distintos sectores de la actividad económica, de manera que la productividad sea el factor decisivo en los aumentos de salario real. Señala, asimismo, que deberá buscarse una modificación gradual de los precios relativos a fin de que los sectores que logren las mayores tasas de incremento en la productividad tengan los menores incrementos en los precios de sus productos. Cabe decir que a la tesis de incrementar los salarios con base en la productividad no se le opondrá una fuerte resistencia (la experiencia así lo indica), pero no ocurrirá lo mismo con los precios y las utilidades, cuyo control requerirá tanto de un esfuerzo sostenido, como de la adopción de medidas radicales por parte del Estado.

Luis Bravo Aguilera examina la política impositiva en el lapso 1965-1976 y propone diversos objetivos, como asegurar al Gobierno un flujo suficiente de recursos que evite recurrir a gastos inflacionarios y al endeudamiento; efectuar una reforma fiscal, e integrar la política impositiva a la política general del país.

Para tales fines recomienda abatir la evasión fiscal, robustecer la fuerza moral del Estado e integrar los impuestos en

cuatro grupos: impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, impuestos al comercio exterior y otros impuestos. Afirma que esta estructura impositiva reducirá el aparato administrativo y permitirá liberar recursos para inversiones productivas.

Es importante señalar que el autor propone varias modificaciones concretas en diversos impuestos, destacando entre ellas la implantación del impuesto al valor agregado. No obstante, el trabajo no comprende (aunque en algunos casos se hace cierta referencia) un análisis de los objetivos de carácter extrafiscal, como el fortalecimiento del federalismo, la elevación del empleo, la orientación del proceso de capitalización de las empresas, la racionalización del patrón de consumo y la reorientación del comercio exterior. En el trabajo tampoco se analiza la política de estímulos fiscales.

Las opciones de política agropecuaria y demográfica son abordadas por Cassio Luiselli Fernández. Realiza un amplio y detallado análisis de la crisis del sector agrícola y, al considerar que la política demográfica condiciona seriamente esta crisis, plantea las opciones de política agrícola en función de las posibilidades de empleo en el medio rural. Entre otras, propone las siguientes: abrir nuevas áreas al cultivo, si bien ello sería a costos crecientes; introducir el uso de tecnologías que tengan un costo bajo por empleo y que incrementen la productividad por unidad de explotación y no por persona ocupada; estimar el tamaño óptimo de las parcelas en relación con las tecnologías empleadas y con el modo de organización adoptado; reformular la política de precios de garantía, y considerar la economía familiar campesina como la unidad de análisis más adecuada para diseñar políticas de empleo.

Por lo que hace a la política demográfica, el autor señala que su objetivo central deberá consistir en abatir la tasa de crecimiento de la población; atenuar el grado de concentración urbana y la dispersión rural, e influir en la intensidad y dirección de las corrientes migratorias.

Los lineamientos que deben seguirse en la política de ciencia y tecnología son enunciados por Miguel S. Wionczek, quien dice que el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, elaborado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), debe ser la base para el programa de acción en esa materia. Propone, entre otras cosas, dotar a los lineamientos del Plan de un carácter obligatorio para el sector público; fortalecer los mecanismos de programación del gasto en ciencia y tecnología y destinar más recursos financieros a esa tarea, y utilizar el poder de compra del sector público para fomentar la producción de tecnologías.

Opciones de política económica en México después de la devaluación muestra un panorama general de la problemática económica del país. Los diversos trabajos que reúne analizan las políticas económicas de los sectores de mayor peso en el desenvolvimiento económico nacional y aportan, en ciertos casos, nuevos elementos de juicio asociados a la toma de decisiones. Cabe decir que algunas de las recomendaciones se contraponen con la actual política económica y, si bien algunas de las propuestas pueden ser discutibles, no deben ser juzgadas tanto desde el punto de vista de su lógica económica como de su viabilidad política. *Homero Urias.*

EL DESEQUILIBRIO EXTERNO DE MEXICO EN PERSPECTIVA

René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975, un ensayo que estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 280 páginas.

En este estudio se analizan las causas generadoras del desequilibrio externo provenientes del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Uno de los principales méritos que tiene este análisis es su aporte metodológico, conforme al cual se considera al proceso de industrialización en una perspectiva histórica, se formulan diversas hipótesis explicativas de las tendencias hacia el desequilibrio externo y se comprueban empíricamente las hipótesis iniciales.

El método de análisis permite fundamentar en forma sólida los argumentos y las conclusiones y representa un avance significativo con respecto a vicios tradicionales en los esquemas de los economistas. En efecto, a menudo se cae en dos extremos. El primero es pretender un trasplante mecánico de esquemas de equilibrio parcial o general a la realidad de nuestros países. El segundo es el empirismo puro, que lleva a las más absurdas conclusiones estadísticas y al diseño de modelos matemáticos que, dadas sus limitaciones, en muy poco ayudan en la orientación de la política económica.

Dentro del marco utilizado por René Villarreal se analizan críticamente los avances de la corriente estructuralista latinoamericana y se desarrolla un nuevo modelo estructuralista de desequilibrio externo (capítulo 5), que se prueba en el caso de México (capítulos 6 y 7).

El estudio está dividido en cuatro partes. En la I se analiza el rompimiento del modelo de economía de enclave y el surgimiento del proyecto nacionalista (1929-1939). La II se refiere al proyecto de crecimiento económico, sin desarrollo, observado en México durante el período 1939-1970, así como al modo de operación del proceso de industrialización durante este mismo período, basado en la sustitución de importaciones. En la parte III se estudia la naturaleza del desequilibrio externo en el marco estructuralista, así como su conexión con el proceso de sustitución de importaciones. Se analizan sistemáticamente los factores que han determinado el déficit de la balanza en cuenta corriente, tanto en lo que se refiere a su comportamiento como a sus tendencias. Para esto se distinguen dos etapas dentro del crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones: en la primera se sustituye la importación de bienes de consumo (1939-1958), mientras en la etapa avanzada (1959-1970) se trata de sustituir importaciones de bienes intermedios y de capital. Para estos mismos períodos se examina empíricamente la validez de las distintas hipótesis explicativas del desequilibrio externo, así como las características de los llamados modelos de corto plazo, asociados a las dos etapas mencionadas del proceso de sustitución de importaciones.

En la parte IV se examinan las políticas tendientes a manejar el desequilibrio externo. Se sostiene que en el decenio de los sesenta la condición fue promover un "crecimiento estabilizador", en una situación distinta de la obser-

vada en los dos decenios anteriores. En el último capítulo se presentan sugerencias concretas de política para disminuir el desequilibrio externo. Se arguye que en los años setenta es requisito necesario, aunque no suficiente, la emergencia de un nuevo modelo, el de sustitución de exportaciones, "que desplace el modelo actual... de sustitución de importaciones". Para ello se requiere una política económica de transición que siga los siguientes lineamientos: devaluación del peso, estabilización del gasto y liberalización del comercio.

En el modelo de sustitución de exportaciones propuesto, el motor del crecimiento continúa siendo la industrialización, pero se hace hincapié en la especialización industrial y la orientación hacia el sector externo. Esta nueva estrategia permitiría disminuir la brecha de divisas, cuya tendencia al aumento quizá ha sido el principal factor que atenta contra el crecimiento sostenido de la economía mexicana. Una de las principales aportaciones del estudio de Villarreal es el hincapié puesto en la necesidad de desplazar el proyecto de crecimiento que ha caracterizado la política del Gobierno durante tres decenios (1939-1970) por un nuevo proyecto de desarrollo, en el que no sólo interese el crecimiento sino también el empleo, la distribución del ingreso y una menor dependencia externa.

Entre las principales conclusiones del estudio está la de que durante la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones (1939-1958), la naturaleza del desequilibrio externo fue de tipo estructural, mientras que en la etapa avanzada (1959-1970) el desequilibrio pasó a ser semiestructural. Esto significa que durante la primera etapa la dependencia del capital extranjero es prácticamente ineludible, en tanto que en la etapa avanzada, la adopción de inadecuadas políticas económicas ha sido un factor adicional de desequilibrio externo. En este sentido, la sobrevaluación del tipo de cambio, así como la ausencia de una política tendiente a influir en el monto y composición de las exportaciones e importaciones, han sido factores decisivos que han impedido la disminución de la brecha de divisas.

Esta es una aportación importante, pues demuestra la posibilidad de superar el desequilibrio externo a través de medidas adecuadas de política económica, que tiendan a modificar la estructura de las exportaciones e importaciones y a mantener un tipo de cambio real favorable al sector exportador.

El estudio de René Villarreal muestra que en la primera etapa de sustitución de importaciones, la devaluación y otras políticas comerciales o económicas que trataron de influir en los precios relativos no pudieron corregir la brecha comercial y promover simultáneamente el crecimiento. Esto es debido a la alta elasticidad-ingreso y a la baja elasticidad-precio de la demanda de importaciones. O sea, que el principal determinante del incremento de las importaciones es el ingreso, no obstante la posible sobrevaluación del peso.

En contraste, durante la etapa avanzada, la menor elasticidad-ingreso y la mayor elasticidad-precio de la demanda de importaciones permiten suponer que la sobrevaluación del tipo de cambio es un factor adicional de desequilibrio externo. De manera que la conclusión es necesariamente un cambio de perspectiva en la política económica, que permita superar esquemas preconcebidos y estereotipos comunes en el período de crecimiento estabilizador.

Este interesante estudio contiene ideas y planteamientos que sin duda estimularán una discusión más amplia. Especial interés tienen sus recomendaciones sobre la necesidad de instrumentar una política de sustitución de exportaciones, las cuales sin duda merecen un análisis más amplio y detallado. Este es uno de los aspectos más significativos del estudio, pues en las condiciones actuales de México urge encontrar caminos que permitan hacer frente al persistente desequilibrio externo, con medidas congruentes y una visión clara de las causas de este desequilibrio. Por ésta y otras de las razones mencionadas, la lectura de este libro es muy recomendable para todos aquellos interesados en los problemas actuales y las perspectivas de desarrollo de la economía mexicana. *Sofía Méndez V.*

DOS NUEVAS INVESTIGACIONES BIBLIOGRÁFICAS DEL CONACYT

Ramiro Lafuente y Alfonso Ayensa, *Introducción bibliográfica a la ciencia de la ciencia*, y Alfonso Ayensa, *Repertorio bibliográfico de ciencia y tecnología* (vol. IV), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), México, 1977, 271 y 325 páginas.

La *Introducción bibliográfica a la ciencia de la ciencia* trata de llenar el vacío resultante de la carencia de materiales que sirvan de guía para entender cabalmente los problemas que plantea la ciencia mexicana como fenómeno social y, tal vez, esbozar los económicos y políticos.

Como apuntan en su nota preliminar los autores de este libro, la investigación científica es un fenómeno social estrechamente vinculado a una problemática bastante compleja (educación, economía, historia y política), que requiere estudios globales que permitan visualizar cuáles son los temas básicos en los que hay que profundizar para poder apoyar verdaderamente el desarrollo de la ciencia. Para ello se precisa un previo conocimiento del estado real y actual de la ciencia mexicana. Sin embargo, se carece de un panorama general al respecto, lo que obedece al hecho de que se ha soslayado un serio control bibliográfico de muchos materiales de científicos mexicanos, escritos que integran la fuente de información más importante sobre tales cuestiones, que es la única capaz de dar una idea aproximada de la calidad y cantidad del trabajo del científico nacional. Urge, por tanto, sistematizar esa fuente de información, orientándola de modo que conduzca a un estudio sociológico de la ciencia mexicana.

El libro que se comenta consta de tres secciones. En la primera se presenta una subdivisión en cuatro grandes temas: a) política científica y planeación de la ciencia; b) la ciencia como fenómeno social; c) filosofía de la ciencia, y d) historia de la ciencia. Dentro de cada subdivisión las fichas aparecen ordenadas alfabéticamente de acuerdo con los autores. Aunque el orden alfabético se repite en cada tema, la numeración de las fichas es progresiva e ininterrumpida.

La segunda sección corresponde a un índice temático; en ella se ha conservado la misma subdivisión básica que aparece en la primera parte de esta bibliografía, pero las fichas en

este caso se presentan en orden alfabético de títulos. Los datos bibliográficos se reducen aquí al título y nombre del autor, seguidos del número que corresponde a esa misma ficha en la primera sección, donde los interesados podrán encontrar los datos completos.

La última sección de esta obra la forma un índice de bibliotecas y en él aparecen las obras que forman parte de cada uno de los acervos. Las fichas constan, en este caso como en el anterior, tan sólo del título y nombre del autor y están ordenadas alfabéticamente, dentro de la biblioteca correspondiente, de acuerdo con el tema de que tratan; el número que las identifica remite a la primera sección, única que contiene la información bibliográfica completa.

En el IV volumen del *Repertorio bibliográfico de ciencia y tecnología*, elaborado como los tres anteriores por Alfonso Ayensa, se han tenido en cuenta los nuevos materiales aparecidos, especialmente en los países en vías de desarrollo, registrándose, afirma el autor, cuanto comentario u observación relativos a las novedades científicas o tecnológicas pareció de utilidad para la investigación, insistiendo en el convencimiento de que la información científica constituye el mejor aliento para los investigadores.

El trabajo bibliográfico de este volumen implica, como los anteriores, un análisis y una selección rigurosos de las obras adquiridas por las diferentes bibliotecas especializadas de la ciudad de México, manteniéndose el carácter retrospectivo de la bibliografía, al considerar que el valor de muchas de las publicaciones no estriba tanto en la actualidad de los datos, sino en la profundidad y originalidad de las ideas; por eso, se incluyen obras que han sido publicadas hace más de un decenio, pero que, por su valor indudable, siguen vigentes.

Las referencias aparecen orientadas temáticamente en cuatro grandes rubros: ciencia, tecnología e industrialización, desarrollo socioeconómico y problemas nacionales prioritarios, desglosando cada uno de ellos en varios incisos para facilitar la consulta. Dentro de un mismo tema las referencias se han ordenado cronológicamente, consignándose en primer término los libros, luego los documentos y tesis profesionales y por último los artículos aparecidos en publicaciones periódicas de carácter científico y técnico. Contraviniendo un tanto las normas establecidas por la bibliotecología, se presentan los datos de cada referencia de manera que resulten de fácil comprensión para los usuarios que, por su diversa formación y variedad de actividades, pudieran no estar familiarizados con la estructura convencional de una ficha bibliográfica. Así, aparece en primer lugar el título de la obra, ya que a menudo interesa más al que busca información el tema de un trabajo que el nombre de su autor; por lo mismo, ciertos datos que se suelen presentar en forma abreviada se incluyen aquí *in extenso* para evitar confusiones.

Cabe terminar esta reseña destacando que, en la introducción, el autor de esta colección de bibliografías hace un llamamiento a los miembros de la comunidad científica para que le formulen observaciones sobre este trabajo, "que no tiene más pretensión que servir de guía a los investigadores". *Pedro Camargo F.*

 obras recibidas

- Sergio Aranda
La economía venezolana. Una interpretación de su modo de funcionamiento, Siglo XXI Editores, México, 1977, 292 páginas.
- Alfonso Ayensa
Repertorio bibliográfico de ciencia y tecnología, vol. IV, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1977, 325 páginas.
- Jorge Balán, Harley L. Browning y Elizabeth Jelín
El hombre en una sociedad en desarrollo. Movilidad geográfica y social en Monterrey, trad. del inglés: Carmen Cinta, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 448 páginas.
- Mario I. Blejer
Dinero, precios y la balanza de pagos: la experiencia de México 1950-1973 [Premio Rodrigo Gómez 1976], Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1977, 107 páginas.
- Mario I. Blejer y A.C. Porzecanski (comps.)
Economía monetaria. Selección de textos, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1977, x + 290 páginas.
- Romana Falcón
El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935), col. Centro de Estudios Internacionales, núm. XVIII, El Colegio de México, México, 1977, XIV + 180 páginas.
- Agustín Oscar Flecha
Distribución de ingreso y subdesarrollo. Un modelo matemático. Impacto del gasto de inversión de Itaipú en la economía nacional, Instituto de Desarrollo Integral y Armónico, Asunción, Paraguay, 1975, 121 páginas.
- Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ciencia, Tecnología y Desarrollo, vol. 1, núm. 1, Bogotá, abril-junio de 1977, 60 páginas.
- Salvador García Téllez
Estudios de sociología y controversias (en miscelánea), Manuel Porrúa, México, 1976, 183 páginas.
- Rosario Green
El endeudamiento público externo de México, 1940-1973, col. Centro de Estudios Internacionales, núm. XV, El Colegio de México, México, 1976, x + 231 páginas.
- Albert O. Hirschman
Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados, trad. del inglés: Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 189 páginas.
- Antoni R. Kuklinski (comp.)
Polos y centro de crecimiento en la planificación regional, trad. del inglés: Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 347 páginas.
- Ramiro Lafuente y Alfonso Ayensa
Introducción bibliográfica a la ciencia de la ciencia, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1977, 271 páginas.
- D.M. Lambertson (selec.)
Economía de la información y del conocimiento, trad. del inglés: Eduardo L. Suárez, serie Lecturas, núm. 20, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 374 páginas.
- Michael Nelson
El aprovechamiento de las tierras tropicales, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Siglo XXI Editores, México, 1977, 333 páginas.
- José Ortiz Petricioli
La tragedia del 7 de enero, Cuadernos Obreros, núm. 13, Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano, México, 1977, 87 páginas.
- Ernesto Schiefelbein
Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, 1976, 285 páginas.
- Enrique Semo (coord.)
Siete ensayos sobre la hacienda mexicana, 1780-1880, col. Científica, Historia, núm. 55, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1977, 271 páginas.
- Gerald Sirkin
Introducción a la teoría macroeconómica, trad. del inglés: Rubén C. Pimentel y Francisco González Aramburo, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 332 páginas.
- Aldo E. Solari (comp.)
Poder y desarrollo. América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 429 páginas.
- Víctor L. Urquidí y Ruth R. Troeller (comps.)
El petróleo, la OPEP y la perspectiva internacional (Informe del Seminario sobre Consecuencias y Alternativas de la Nueva Situación Energética, XXX Congreso de Ciencias Humanas en Asia y África del Norte, México, 3-8 de agosto de 1976), Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 235 páginas.
- Varios autores
Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977), Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1977, 217 páginas. □