
LA POLÍTICA FISCAL EN EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

César Giraldo Giraldo

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional.

Este artículo se basa en la investigación realizada en el Área de Economía y Gestión Pública del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional de Colombia durante 1995. El autor agradece la colaboración de Edgar Plazas y Miguel Ángel Molina.

Resumen

César Giraldo G. "La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones", Cuadernos de Economía, v. XV, n. 25, Bogotá, 1996, páginas 85-112.

En el modelo de sustitución de importaciones, el manejo de las finanzas públicas, que buscaba redistribuir el ingreso y fomentar la producción nacional, contribuyó al proceso de industrialización y modernización de América Latina. Las funciones fiscales se alejaron de su orientación inicial porque cambiaron las condiciones económicas que dieron origen al modelo, y porque los controles impuestos para racionalizar el manejo de las divisas y fomentar la producción se convirtieron en privilegios que promovían una economía rentista que desestimuló la inversión productiva, generó una alta concentración del ingreso y limitó la expansión del mercado interno.

Abstract

César Giraldo G. "Fiscal Policy in the Import Substitution Model", Cuadernos de Economía, v. XV, n. 25, Bogotá, 1996, pages 85-112.

In the import substitution model the management of public finance, which attempts to redistribute income and promote national production, contributed to the process of industrialization and modernization in latin America. The fiscal functions moved away from their initial orientation because the economic conditions from which the model originated had changed and because the controls put in force to rationalize the handling of foreign currency and promote production turned into privileges which promoted a rentier economy, which discouraged productive investment, generated a high concentration of income, and limited the expansion of the internal market.

DEL INTERVENCIONISMO AL LIBERALISMO

El presente artículo analiza la relación de la política fiscal con la acumulación de capital en América Latina durante la aplicación del Modelo de Sustitución de Importaciones, MSI, vigente entre los años treinta y sesenta. Empezaremos por decir que las funciones fiscales del MSI difieren de las del Modelo de Apertura Económica, MAE, que se impulsó en la región desde los setenta y cobró fuerza en los ochenta y noventa.

En el MSI, el manejo de las finanzas públicas buscaba redistribuir el ingreso y fomentar la producción nacional. La política impositiva hacía énfasis en la tributación directa, de forma que los impuestos fueran progresivos con respecto al ingreso y al patrimonio de las personas, al tiempo que los aranceles a las importaciones constituían un mecanismo para proteger la producción nacional. En cuanto a los gastos, se consideraba que el Presupuesto Público debía servir para transferir recursos de los estratos más altos de la población hacia los más bajos, mediante subsidios y transferencias, y canalizar recursos baratos para el fomento de diversas actividades productivas.

En el MAE esos criterios cambian considerablemente. Aquí los objetivos centrales son remover los obstáculos que entorpecen el libre funcionamiento de los mercados en la asignación de los recursos y concentrar la acción del Estado donde supuestamente es necesaria, por ejemplo, en la provisión de bienes públicos. Esto fue lo que el Banco Mundial propuso en la década de los ochenta.

AJUSTE ESTRUCTURAL

El modelo aperturista busca, además, promover la eficiencia en la intervención estatal permitiendo la competencia, focalizando el gasto social en beneficio de la población más pobre, utilizando subsidios directos a la demanda, y promoviendo la participación de las instituciones territoriales más próximas a la comunidad.¹

Ambos modelos, pues, llevan implícitos criterios opuestos de intervención estatal. En el MSI, el Estado cumple un papel central en la dirección del desarrollo económico; en el MAE, ese papel lo asume el mercado.

La formulación del MAE parte de la crítica a los esquemas de intervención estatal del MSI. Considera que el exceso de intervención estatal, en el proceso de asignación de los recursos productivos, introduce fuertes distorsiones que en la mayoría de los casos produce ineficiencia del aparato productivo, además de la exclusión de importantes grupos de la población de los beneficios del desarrollo [Rubio 1994].

Esas críticas surgieron a finales de los años sesenta, cuando el MSI se agotó. En esa época, América Latina sufrió profundas crisis económicas y sociales que minaron la legitimidad de los gobiernos. Esto llevó a que los países de la región viraran hacia el liberalismo económico, con excepción de Chile, que se inclinó al socialismo, y de Cuba. Sin embargo, Chile retornó violentamente al liberalismo económico en 1973, al ser derrocado el gobierno de Salvador Allende.

Las críticas al MSI corresponden a las distorsiones debidas al agotamiento del modelo. Se desvirtuó la definición original de las funciones fiscales que tradicionalmente lo acompañaron; en parte, porque las condiciones económicas que dieron origen al modelo cambiaron, y en parte, porque las regulaciones crearon privilegios que se enquistaron en el Estado, el cual finalmente terminó al servicio de tales privilegios.

Lo anterior no quiere decir que los criterios de intervención estatal y de política fiscal del MSI no tuvieran, en su momento, una racionalidad acorde con las necesidades del desarrollo económico y social de la región. Es innegable que a partir de 1930 dicho modelo permitió un proceso de industrialización y modernización y que fue un factor dinámico de desarrollo durante varias décadas. Así como también, por lo menos al final de la década del sesenta, fue factor de retroceso.

1 El plan de desarrollo de la administración de César Gaviria (1990-94) hace una presentación de esta doctrina [DNP 1991, capítulo 1].

Las razones del agotamiento del MSI son complejas y sobre ellas no existen interpretaciones generalmente aceptadas. Aquí se afirma que los controles, establecidos inicialmente como un mecanismo para racionalizar el manejo de las divisas y fomentar la producción nacional, luego se convirtieron en privilegios que garantizaron la existencia de una economía rentista. Ésta desestimuló la inversión productiva y, por ende, se estancó la acumulación de capital y la renovación tecnológica; además, generó una alta concentración del ingreso que impidió la expansión del mercado interno y restó posibilidades a la industrialización.

La transición del MSI al MAE no fue inmediata. Hubo una etapa intermedia, la década del setenta y los primeros años de la del ochenta, caracterizada por un acelerado proceso de endeudamiento externo. En este período, los países de América Latina aplazaron la crisis económica y política porque el crédito externo produjo una prosperidad ficticia financiada al debe, que postergó la necesidad de introducir reformas. Sin embargo, el curso posterior de los acontecimientos tuvo una expresión dramática con la crisis de la deuda externa, que se desencadenó con la moratoria mexicana de agosto de 1982.

El período de transición tuvo dos consecuencias importantes para la política fiscal en la región. La primera fue que se creó una relación casi automática entre los balances financieros externo e interno. Los desbalances fiscales comenzaron a transmitirse casi que de manera inmediata sobre el equilibrio externo, lo que le restó efectividad a la política fiscal.

El automatismo entre los balances internos y los externos se debe a que los flujos de capital financiero dentro de un país, y entre países, son hoy día prácticamente instantáneos. Como resultado de ello cualquier desbalance interno de una economía tiene de manera inmediata su contrapartida en el sector externo. A su vez, estos desbalances generan de forma casi que automática operaciones de deuda interna y externa, operaciones que en un momento determinado pueden producir movimientos masivos de capital a favor o en contra de un país.

América Latina ha oscilado en este proceso desde comienzos de los setenta hasta nuestros días: *boom* de la deuda externa hasta 1982, estampida de capitales a partir de dicho año hasta finales de la década del ochenta, entrada de capitales en la primera mitad de los noventa y amago de fuga desde el inicio de la crisis mexicana de finales de 1994.

Ese desplazamiento, asociado a la globalización del capital financiero, hace que el déficit fiscal adquiera una connotación perniciosa en tanto que tiende a producir desequilibrios en la balanza de pagos. Este es el enfoque que domina en la política fiscal (en el caso del MSI, la política fiscal tenía otro contexto: el activismo fiscal tenía efectos positivos sobre

la actividad real porque se hacía dentro del marco de una economía cerrada y regulada).

La segunda consecuencia consistió en que el ajuste se hizo de manera más radical. De un lado, porque a la crisis del MSI se sumó la carga de la deuda externa; y del otro, porque el excesivo endeudamiento debilitó la capacidad de negociación de los gobiernos de la región frente a los organismos financieros internacionales. Tales organismos, por la vía de las condicionalidades a los créditos de contingencia, forzaron más fácilmente la adopción del nuevo modelo de desarrollo.

El punto de partida del MAE fue, entonces, el planteamiento de la necesidad de aplicar un ajuste drástico que permitiera reducir la demanda interna a un nivel compatible con la producción doméstica, la deprimida capacidad para importar (las fuentes de financiamiento internacional se habían cerrado) y la exigencia de cumplir con las obligaciones externas.

La principal variable para el ajuste fue la política fiscal: se le consideraba una de las causas centrales del desajuste interno y era el instrumento más inmediato al que podían recurrir los gobiernos para recuperar el equilibrio perdido. Esta política se combinó con un reajuste del tipo de cambio (devaluación) y con controles al crédito interno. La aplicación de estas medidas condujo a una nueva concepción del papel de la política económica y de las finanzas públicas [Selowsky 1990].

El elemento central de la nueva concepción consiste en señalar como función principal de la política económica el mantener un entorno macroeconómico estable expresado en lograr una balanza de pagos positiva y sostenible mediante un ajuste en los balances internos de la economía, el más importante de los cuales es el balance fiscal.

El diseño de esta política parte de un diagnóstico: el desequilibrio externo se origina en los desequilibrios internos causados por la existencia de distorsiones que impiden el ajuste eficiente del mercado a las disponibilidades internas. Las distorsiones son factores institucionales que no permiten que los precios sean las señales apropiadas para la asignación eficiente de los recursos productivos.²

El diagnóstico termina señalando que gran parte del problema reside en una intervención estatal incorrecta que distorsiona los mecanismos del mercado. De allí se desprende la necesidad de reformar dicha inter-

2 Factores institucionales tales como los controles de precios, las regulaciones, el otorgamiento de licencias, los estatutos de contratación pública, los regímenes tributarios selectivos, las restricciones al comercio exterior, los subsidios y las transferencias.

vención y emprender un 'ajuste estructural' orientado a flexibilizar la economía para que el mercado cumpla la función asignadora de los recursos; para ello es preciso reducir la presencia del gobierno en aquellas áreas donde entorpece el funcionamiento del mercado y concentrar su presencia en aquellas donde su intervención es imprescindible.

La flexibilización de la economía también requiere reformar los mercados de trabajo y de capital, y liberar los regímenes cambiario y de comercio exterior.

De acuerdo con lo anterior, el marco teórico que se viene aplicando en la región, después de la crisis de la deuda, tiene dos características centrales: gran disciplina financiera y flexibilización económica para restablecer la vigencia del mercado. La política fiscal busca un ajuste interno orientado a producir una balanza de pagos positiva. Esto significa abandonar el activismo fiscal de tipo keynesiano que caracterizó al MSI.

GÉNESIS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MSI

La política fiscal no es independiente del modelo mismo. En la fase inicial del MSI se dirigió a resolver los problemas derivados de la crisis económica de comienzos de los años treinta. Dicha crisis se originó, a su vez, en la Gran Depresión de los países del Centro que se manifestó en una caída abrupta de las exportaciones de bienes primarios (agrícolas y mineros) de los países de la periferia, bienes que la región producía en enclaves o grandes haciendas.

Antes de la crisis, en América Latina regía el Modelo Primario Exportador: los ingresos monetarios se generaban en las rentas provenientes de la exportación con lo que la oferta y la demanda efectivas, expresadas en el mercado bajo la forma monetaria, se movían en un ámbito ajeno al mercado interno.³ En ese circuito giraban los pocos recursos que se dedicaban a la acumulación [Pinto 1975; 28, 29]. Se dependía en alto grado de los ciclos del comercio mundial, y los desajustes que se presentaban en Balanza de Pagos eran compensados mediante flujos de oro.

Las exportaciones cayeron porque las importaciones de los países industrializados se redujeron. Según Ground (1988; 180), "el índice del volumen de las importaciones del conjunto de los países industrializados bajó 23.5%" entre 1929 y 1932. Esto redujo el volumen y el valor de las exportaciones de la región. La disminución del valor fue incluso

3 A esta dinámica escapaban parcialmente Argentina y Uruguay, países que tenían un mercado interno moderadamente desarrollado.

mayor que la del volumen porque al efecto de este último se sumó el deterioro de los términos de intercambio. Si 1928 se toma como año base (igual a 100%), para 1932 el volumen se redujo en 22 puntos porcentuales, la relación de términos de intercambio en 44, y el valor en 57 (cuadro 1).

CUADRO 1
ÍNDICES DE INTERCAMBIO DE MERCANCÍAS
AMÉRICA LATINA
BASE 1928 = 100

Año	Precios de exportación	Precios de importación	Relación de intercambio	Volumen de exportaciones	Poder de compra de las exportaciones	Volumen de importaciones
1928	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1929	90.6	96.2	94.2	103.1	97.1	106.4
1930	62.3	93.3	66.8	87.9	58.7	75.8
1931	41.8	79.2	52.8	93.0	49.1	51.9
1932	36.2	65.1	55.6	77.8	43.3	37.9
1933	29.3	56.6	51.8	81.2	42.1	46.3
1934	28.4	48.1	59.0	91.3	53.9	51.9
1935	31.8	48.1	66.1	105.6	69.8	60.3
1936	33.9	48.1	70.5	109.3	77.1	75.7
1937	38.1	52.3	72.8	120.4	87.7	70.1
1938	34.9	50.9	68.6	96.3	66.1	68.7
1939	33.8	49.5	68.3	101.8	69.5	58.9
1940	35.9	53.3	67.4	90.7	61.1	60.3
1941	40.1	57.6	69.6	94.4	69.2	46.3
1942	44.8	67.7	66.2	88.2	58.4	47.7
1943	49.7	73.5	67.6	96.0	64.9	58.9
1944	53.6	73.5	73.0	101.9	74.4	65.9
1945	54.6	79.2	68.9	111.3	76.7	86.9
1946	71.2	92.2	77.2	119.1	91.9	119.1
1947	89.7	115.3	77.8	121.1	89.7	116.3
1948	99.4	123.9	80.2	121.1	94.2	103.7
1949	93.6	123.9	75.5	111.3	84.0	105.1
1950	110.5	118.1	93.6	115.2	107.8	130.3
1951	130.4	141.2	92.4	115.2	106.4	124.7
1952	93.9	144.1	65.2	111.3	72.6	128.9
1953	93.9	134.0	70.1	123.0	86.2	128.9
1954	97.7	136.9	71.4	123.0	87.8	134.5
1955	87.3	139.8	62.4	130.8	81.6	155.5
1956	85.9	139.8	61.4	142.5	87.5	142.9
1957	88.1	141.2	62.4	146.4	91.4	138.7
1958	80.9	139.8	60.0	148.4	89.0	142.9
1959	73.0	135.4	53.9	162.1	87.4	145.7
1960	74.4	138.3	53.8	166.0	89.3	144.3
1961	74.4	141.2	52.7	171.9	90.6	140.1
1962	71.5	144.1	49.6	187.5	93.0	148.5
1963	72.2	144.1	50.1	195.3	97.8	149.9
1964	76.5	149.9	51.1	197.3	100.8	166.9
1965	75.1	152.7	49.2	211.0	103.8	174.0
1966	76.5	154.1	50.1	218.8	109.6	191.0
1967	75.8	152.7	49.2	220.8	108.6	206.6
1968	76.2	155.6	49.9	230.6	115.1	229.2
1969	78.9	159.9	50.4	246.2	124.1	146.7
1970	84.1	164.9	52.6	254.0	133.6	260.2

Fuente: Ground [1988].

La consecuencia directa del comportamiento de las variables mencionadas fue una escasez de las divisas necesarias para seguir demandando productos de consumo del exterior; por esa razón, el volumen de las importaciones disminuyó en casi 70 puntos porcentuales entre 1929 y 1932. Esta reducción de la oferta de bienes y servicios importados se agravó con una salida de capital extranjero que ascendió a 8.400 millones de dólares entre 1930 y 1934, y a 4.800 entre 1935 y 1938 [Ground 1988, 183-184].

Por todo lo anterior hubo una contracción abrupta del mercado interno, no sólo por la caída de las exportaciones causada por la crisis sino también por la disminución de los gastos público y privado. El público, porque una proporción muy importante de los ingresos del fisco dependía de los tributos del comercio exterior. El privado, porque la dinámica interna dependía de las divisas generadas por las exportaciones. De acuerdo con Ground, "la absorción interna se comprimió 24% entre 1929 y 1932, y 26% entre el primer año y 1933 en América Latina" [1988, 188]. Como consecuencia, el PIB disminuyó 17 por ciento en ese período.

En estas circunstancias, los hombres de negocios que en el Modelo Primario Exportador obtenían sus ingresos en el mercado externo (exportaciones de bienes primarios e importaciones de bienes de consumo, comercialización interna de los bienes importados, o simplemente especulación en el mercado de divisas) debieron buscar nuevas actividades vinculadas a la expansión del mercado interno.

En la ampliación de dicho mercado, el Estado cumplió un papel central e intervino a través de varios mecanismos: aumentó el gasto público, financió parte de este gasto con recursos de la emisión monetaria con lo que validó la expansión de la demanda efectiva, y canalizó recursos monetarios para subsidiar la inversión del sector privado.

Las anteriores políticas reactivadoras se complementaron con una serie de controles orientados a proteger el mercado interno de la competencia externa: aranceles altos, cuotas de importación y control de cambios. Esto último permitió aumentar los precios relativos de los bienes que se importaban antes de la crisis, y de esta forma se generaron ganancias extraordinarias que estimularon la adopción de proyectos industriales destinados a abastecer el mercado interno.

Sin embargo, las políticas de reactivación y control, que durante las décadas del treinta, del cuarenta y del cincuenta estimularon un proceso de industrialización, se convirtieron finalmente, a finales de los sesenta, en fuente de rentas para los sectores privilegiados.

EMISIÓN PÚBLICA

Los recursos de la emisión monetaria jugaron un papel importante para estimular la demanda efectiva (y de esta forma ampliar el mercado interno) y favorecer la acumulación de capital. Una parte de la emisión se dirigió a financiar el déficit fiscal, y otra se trasladó al sector privado bajo la forma de crédito subsidiado (fomento).

Con la crisis de 1929, en el frente monetario se presentó un agudo conflicto en torno de las políticas que se debían adoptar. Desde entonces, algunos países mantuvieron una política ortodoxa que incluía el manejo de las reservas y la emisión; entre ellos Venezuela, Cuba, El Salvador, Honduras [Seers 1962, 37].

Otros siguieron un camino menos ortodoxo; de acuerdo con la Cepal,

Los países que emprendieron este camino fueron en general los más grandes y ya parcialmente industrializados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) porque tenían el mayor incentivo para intentar alguna forma de compensación (ante el deterioro del sector externo) [...] Pero en general ante la rapidez de la crisis los gobiernos tenían que improvisar. El abandono del patrón oro como forma de estabilización fue inevitable entre 1929 y 1933 y se convirtió en condición necesaria para la adopción de programas anticíclicos. Aparecieron déficit presupuestarios porque los ingresos fiscales disminuían aceleradamente y la expansión del crédito se decidía a menudo a pocas horas plazo, para evitar que los bancos tuvieran que cerrar [1949, 33].

Sin embargo, los fondos originados por la emisión monetaria fueron moderados durante el MSI y, por esta razón, también los niveles de inflación. La emisión aumentaba el volumen de la masa monetaria, efecto que en períodos cortos era contrarrestado por la caída de las reservas internacionales como resultado de las tensiones externas. Dicha caída era transitoria (las reservas finalmente se agotaban y su saldo no podía seguir disminuyendo) mientras que, por otro lado, las presiones para que se siguiera emitiendo permanecían.

Si se observa el crecimiento de la masa monetaria en Argentina, Brasil y Colombia, se aprecia que después del período de contracción que se presentó hasta 1930 ó 1931, como resultado de la crisis externa combinada con la vigencia del patrón oro, se presentó una expansión continua (con algunos altibajos). A su vez, los precios tuvieron un comportamiento similar (cuadro 2).

Los recursos monetarios se dirigieron inicialmente al sector público y posteriormente, a partir de la posguerra, al sector privado. En efecto, con la crisis del 29 las finanzas públicas quedaron deterioradas porque la principal fuente de ingresos era el sector externo; además, las deman-

CUADRO 2
OFERTA MONETARIA E IPC
Variación porcentual

Año	Argentina		Brasil		Colombia	
	M1	IPC	M1	IPC	M1	IPC
1927	6.84	-2.00	16.05	N.D.	5.09	23.07
1928	6.90	1.02	12.45	N.D.	16.99	26.82
1929	-5.99	-3.03	0.45	N.D.	-26.79	-12.97
1930	-1.96	-4.17	-16.27	-9.00	-20.66	-37.04
1931	-15.00	-3.26	3.51	-4.40	-11.45	-40.75
1932	4.12	1.12	10.08	1.15	19.88	-55.69
1933	5.08	-4.44	-6.23	-1.14	24.12	-18.03
1934	0.54	13.95	3.97	8.05	18.99	44.67
1935	1.07	-1.02	14.41	5.32	2.50	10.60
1936	16.40	2.06	12.13	14.14	20.31	12.08
1937	8.64	14.14	12.34	-0.99	3.13	14.50
1938	-3.77	-6.19	6.04	4.00	10.67	9.74
1939	8.26	1.89	3.02	2.88	3.27	-5.33
1940	-2.41	13.89	4.31	3.73	8.19	-1.25
1941	27.57	9.35	28.18	11.72	11.16	18.99
1942	17.10	25.64	23.94	12.08	31.79	35.90
1943	19.83	9.52	33.30	10.80	34.80	41.88
1944	23.68	8.70	31.70	10.39	30.09	21.66
1945	20.26	8.57	21.25	15.88	16.20	22.34
1946	30.76	15.79	16.87	12.69	23.44	35.77
1947	21.16	3.64	-0.46	27.93	9.80	32.56
1948	34.44	15.35	6.36	N.D.	16.94	22.50
1949	27.58	23.19	10.83	4.32	22.00	33.08
1950	25.43	20.37	29.78	4.34	4.21	24.79
1951	21.27	48.97	13.18	16.67	17.59	0.48
1952	13.76	31.15	11.22	11.43	16.92	14.76
1953	24.03	11.68	19.66	15.38	18.27	14.90
1954	16.30	3.06	25.61	31.11	19.26	3.84
1955	17.62	9.01	17.44	11.86	4.70	1.97
1956	16.72	25.94	16.56	19.70	24.90	8.14
1957	12.18	24.17	3.07	12.66	13.62	21.39
1958	46.24	30.97	N.D.	12.36	20.90	7.83
1959	43.84	133.55	N.D.	38.00	11.99	7.71
1960	25.66	15.72	N.D.	30.43	10.41	7.44
1961	15.00	8.26	N.D.	38.33	24.61	5.63
1962	6.92	30.35	N.D.	53.82	20.66	6.06
1963	28.78	28.74	N.D.	73.37	12.22	35.36
1964	39.87	26.18	N.D.	91.27	20.90	8.53
1965	25.74	28.59	N.D.	65.84	15.66	14.29
1966	35.04	31.89	N.D.	41.28	14.00	12.65
1967	29.76	29.23	N.D.	30.46	21.88	7.03
1968	26.78	16.21	N.D.	22.02	14.76	6.40
1969	10.70	7.58	N.D.	22.68	19.52	8.67
1970	20.00	13.59	N.D.	22.33	N.D.	6.28

Fuente: Giraldo *et. al.* [1995, Anexo Estadístico, cuadros 1 y 2].

das de gasto público aumentaron con el nuevo modelo de acumulación. Por eso el sector público tuvo que recurrir al financiamiento monetario. Esto, por supuesto, implicaba abandonar el patrón oro.

El sector privado, por su parte, se expandió durante la posguerra porque ya existía en la región una base industrial que necesitaba acceso a fuentes de financiamiento para consolidar su expansión. Esta expansión había comenzado tímidamente desde 1930, pero en el período de la guerra se hizo evidente la necesidad de su consolidación: la industria nacional tuvo que abastecer prácticamente en su totalidad al mercado interno por al cierre del comercio internacional como consecuencia de la guerra.

Los recursos de la emisión se convirtieron en una fuente de expansión del mercado interno y de estímulo a la acumulación. Esto último debido a que la emisión canalizó recursos de fomento hacia el sector privado y porque el gobierno pudo financiar las obras de infraestructura física. Sin embargo, también se presentaron factores que atentaron contra la acumulación y la expansión del mercado interno. Uno de ellos fue que el MSI mantuvo su dependencia de las exportaciones de productos primarios, lo que además de tener consecuencias sobre las posibilidades de la acumulación –en la medida en restringió la capacidad de importar bienes de capital e intermedios– también constituyó una limitación para ampliar el mercado en su conjunto.

Otro factor importante fue utilizar la reducción de los salarios como un instrumento para compensar parcialmente el aumento en los precios relativos de los bienes de capital e intermedios. La reducción de los salarios y la presencia de una economía rentista llevaron a un deterioro notable de la distribución del ingreso que terminó por deprimir el mercado interno.

En el cuadro 3 se puede apreciar que los salarios de la región tenían una participación menor en el valor agregado con respecto a Estados Unidos. Mientras que durante la década de los cincuenta la participación de los salarios en el valor agregado de la región oscilaba entre el 18 y el 26 por ciento, en Estados Unidos era del 38 por ciento.

La reducción del salario se convirtió en una forma de disminuir los costos con el fin de que las empresas poco productivas se mantuvieran en el mercado. Esto se facilitaba por la oferta ilimitada de mano de obra. Por tal razón, la política de salario mínimo que, teóricamente, debía constituir un freno a la tendencia de reducción de salarios, no jugó este papel y resultó ineficaz [Cepal 1965, 53].

Al captar una baja proporción del ingreso, la mayoría de la población quedó excluida de la demanda efectiva (una explicación parcial de esta

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL VALOR AGREGADO
Dólares

País	Salario anual, SA ¹	Valor agregado, VA ¹	VA/SA	SA/VA x 100
Argentina (1954)	734	2734	3.7	26.7
Colombia (1961)	645	2471	3.8	26.1
Chile (1957)	436	2834	5.5	18.3
México (1956)	339	1382	4.1	24.5
Perú (1959)	421	2144	5.1	19.6
Estados Unidos (1954)	3064	9449	2.6	38.1

1. Por obrero.

Fuente: Cepal [1975].

situación es que no toda la población estaba integrada al circuito monetario, como sucedía con una porción importante de quienes impulsaban la agricultura tradicional). Pero existía aún una parte de la población de ingresos altos y medios que era potencialmente demandante de producción industrial. Surge el interrogante de si efectivamente era posible un ensanchamiento de la industria sobre la base de esa demanda.

Para Bresser [1978, 95 y ss.], el ensanchamiento era posible en la medida en que el excedente se emplea en el consumo de bienes de lujo y en inversiones, y en que el sector moderno los produce. De acuerdo con ello, esta concentración de la renta y esta elevación de la tasa de excedente son perfectamente coherentes con el modelo.

Sin embargo, es allí donde reside la limitación del MSI, y es lo que agota su capacidad para aumentar la tasa de acumulación más allá de ciertos niveles. La aparición de una economía rentista, amparada en las regulaciones estatales, es un elemento fundamental en la explicación de la restricción que se presentó en el mercado interno, y en el desestímulo a la acumulación de capital.

FUNCIONES FISCALES

Durante las décadas del treinta y del cuarenta, los gobiernos recurrieron al financiamiento deficitario del Presupuesto (como medida de soporte de los gastos para el fomento de la producción y la construcción de la infraestructura que integrara el mercado interno), a la devaluación y a

los controles sobre el sector externo. Esta intervención respondía más a las necesidades que se manifestaban en el corto plazo que a la aplicación de un libreto predeterminado. Por esta razón, la primera etapa del MSI fue llamada por la Cepal 'sustitución espontánea'.

La etapa siguiente, es decir, las décadas del cincuenta y del sesenta, se denomina 'sustitución dirigida'. Su nombre se deriva del hecho de que la intervención del Estado se hace de manera 'racional' bajo la dirección de las élites regionales que durante la etapa anterior consolidaron su poder económico y político.

Estas élites crearon un organismo internacional que les permitía diseñar esquemas de intervención racionales formalizando programas fiscales y monetarios coherentes; y que, además, les ayudaba a legitimar sus intereses presentándolos como intereses nacionales. Con ello se institucionalizaran los sectores que lograron representación en el Estado: industriales, comerciantes, gremios y exportadores. Este organismo fue la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (Cepal), creada en 1949 [Connell-Smith 229].

Los principios que orientaron esa racionalidad, y que fueron legitimados ante la sociedad como propósitos nacionales, eran los de la defensa de la producción nacional, el fomento económico, y la redistribución del ingreso. El Estado asumió la obligación de direccionar (mediante la planeación indicativa) el desarrollo económico y social.

El activismo fiscal y la regulación estatal formaron el marco en el que se desarrollaron las funciones fiscales en el MSI. Estas funciones serán presentadas de manera resumida diferenciando entre el ingreso, el gasto y la planeación, y explicando su expresión formal con el objeto de comprender su racionalidad. Tales funciones no se manifestaron en la práctica de forma pura.⁴ En cada país se aplicaron en un contexto particular que bien merece un análisis histórico.

Sin embargo, la racionalidad teórica de tales funciones estuvo presente en las recomendaciones de política que la Cepal diseñó para la región y en las justificaciones de los diferentes gobiernos para sus medidas de política económica. El objetivo era demostrar su bondad y soporte técnico. En general, esas funciones integraron el marco teórico con el que se intentó dar legitimidad y coherencia al MSI.

En el MSI, el Estado juega un papel central en relación con el proceso de desarrollo económico y con la dirección de la economía [Lechner 1981].

4 Así como tampoco se aplican de forma pura las funciones que corresponden al MAE.

Esta es una de las características centrales del modelo y constituye la diferencia esencial con el MAE. El Estado se concibe como un ente autónomo que está por encima de los agentes económicos, que tiene unidad y coherencia internas, y capacidades técnicas y operativas que le permiten imprimir racionalidad a las relaciones económicas [Mattos 1987, 122].

El Estado debe dirigir la economía; de ahí se deriva el concepto de la planeación. Sin embargo, la planeación es la culminación de un proceso cuyo resultado final es la intervención estatal —racional y explícita— mediante políticas de gobierno que se expresan y consignan en un documento rector conocido como Plan de Desarrollo. Esta es la característica central de los años sesenta.

Los elementos anteriores iban acompañados de un aumento en el gasto público que buscaba dinamizar la demanda; ese gasto se ejecutaba en las áreas que viabilizaban el MSI. A este respecto, cabe destacar dos tipos de gastos [Pinto 1975, 34].

El primero corresponde a la formación de capital público: se debían acometer las obras de infraestructura que permitieran integrar los mercados internos nacionales, y expandir los servicios públicos que requerían la nueva industria y los centros urbanos que crecían vertiginosamente.

El segundo corresponde al gasto social: la aparición de una gran masa de asalariados, el crecimiento urbano y la necesidad de adaptar la población a las nuevas tareas que demandaba la industrialización llevaron al crecimiento del gasto social. Este gasto debía proveer un sistema de seguridad social a los crecientes grupos urbanos (aunque en la práctica su cobertura fue insuficiente), ampliar el sistema educativo para cambiar los valores formados en una sociedad tradicional y campesina, y cualificar mano de obra para las nuevas actividades que demandaba el MSI.

INGRESOS PÚBLICOS

Se dijo anteriormente que una parte importante del financiamiento del gasto se había enjugado con los recursos del déficit. Sin embargo, esta práctica tenía sus límites. De un lado, existían las restricciones macroeconómicas. El exceso de circulante, originado en la financiación monetaria del déficit, no se podía compensar con una salida de divisas pues ésta era una posibilidad temporal que se agotaba rápidamente y el proceso derivaba en una presión intensa sobre los precios internos. Del otro, existía el límite social: el proceso inflacionario derivado producía descontento y malestar en la población.

Era necesario, entonces, establecer nuevos impuestos para mantener la expansión del gasto público. Los primeros, aunque insuficientes (las importaciones estaban restringidas frente a los requerimientos financieros) eran los aranceles. La tributación debía provenir básicamente de la actividad económica interna [Sunkel y Paz 1981, 348]; sin embargo, se presentaba una limitante: no era posible recurrir de manera importante al Impuesto sobre el Valor Agregado, IVA,⁵ por varias razones: atentaba contra la expansión del mercado interno; la economía no estaba suficientemente formalizada para establecer tributos generalizados de esa naturaleza; y la necesidad de establecer tributos coincidía con fuertes presiones sociales por el efecto inflacionario del déficit; así, recurrir al IVA para solucionar las finanzas públicas inflacionarias podía resultar socialmente conflictivo.

La alternativa para generar recursos tributarios importantes era el impuesto a la renta y el patrimonio. Este impuesto se justificó con un discurso redistributivo y como una retribución a los beneficios recibidos con la protección [Giraldo 1994, capítulo 1].

Con la crisis, los ingresos públicos se deterioraron, no sólo por la reducción de la tributación basada en el sector externo sino porque el ingreso interno también se deprimió a comienzos de los años treinta, lo que implicó una contracción de la base gravable sobre los bienes sancionados internamente y sobre las rentas privadas. En cuanto a la tributación externa, de sus ingresos ordinarios de la renta de aduanas, Argentina, Colombia y México obtuvieron el 48.4 por ciento, el 61.7 por ciento y el 37.2 por ciento, respectivamente, en 1923. En 1937, las cifras correspondientes disminuyeron a 39.1, 44 y 30 por ciento [Cepal 1949].

A esta situación se agregó la suspensión de la financiación externa. Durante la década del veinte llegaron a la región importantes volúmenes de financiamiento externo, que fueron utilizados en la construcción de la infraestructura requerida para exportar productos primarios. Pero esos flujos se suspendieron con la crisis.

El financiamiento monetario del gasto aumentó la masa monetaria que indujo, a su vez, un incremento en la demanda efectiva de la economía que podía validarse mediante el gasto financiado con la nueva moneda.

A partir de los primeros años de la década del treinta y hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial se utilizaron los recursos monetarios para financiar el gasto público. Si bien en el período de la guerra no fue

5 Por IVA se entiende el conjunto de los tributos exigidos a la actividad económica interna: impuestos sobre las ventas, la producción, los servicios, o cualquier actividad económica específica.

posible acudir a tales recursos (por la congestión monetaria que produjo la acumulación de reservas internacionales), en la posguerra se volvió a recurrir a la emisión para financiar el sector público y el sector privado. De esa forma se creaba un factor necesario para la expansión del mercado interno y una presión excesiva sobre la deprimida balanza de pagos; se inducía un alza de precios que producía descontento social.

Era preciso sanear las finanzas imponiendo nuevos tributos a la actividad económica interna. Inicialmente, se intentó recurrir a la tributación sobre el consumo pero había dificultades para su administración; además, políticamente no era fácilmente defendible. De todas formas, se crearon impuestos específicos hasta donde fue posible social y técnicamente.

La alternativa era la tributación directa pero la principal dificultad era que las reformas tributarias correspondientes debían pasar por los cuerpos colegiados y allí estaban representados los intereses de la propiedad y el capital. Eso sí que creaba dificultades.

En cada país y de acuerdo con los elementos señalados atrás, la ecuación final dependió de dos fuerzas opuestas: una, la reacción social contra el impuesto inflacionario de la emisión y contra los impuestos sobre el consumo; la otra, la oposición en los cuerpos colegiados a los intentos de establecer la tributación directa.

Sin embargo, la presión social causada por las secuelas de la inflación y el llamado de las élites económicas para introducir la disciplina financiera hicieron que las reformas tributarias se aprobaran, aunque mutiladas en mayor o menor grado, de acuerdo con el proceso político y social de cada país.⁶ La élite subrayó que el pago de impuestos debía ser una retribución, una contraprestación a los beneficios que se recibían con la protección. Un buen ejemplo fue el llamado a la disciplina que el presidente colombiano Alfonso López Pumarejo hizo al Congreso en 1937 cuando se discutía la reforma tributaria:

Largos años llevamos los colombianos de pagar costosamente la protección que el Estado da a las industrias en forma de tarifas aduaneras, de concesiones o de privilegios. Cuando ellas [las industrias] prosperan y se hacen fuertes es llegada la hora, en mi opinión, de exigirles que retribuyan esos sacrificios comunes, no sólo en impuestos equitativos sino aceptando una nueva intervención en las condiciones en que explotan el mercado nacional.

6 Por élite se designa a los intelectuales del poder que racionalizaron las políticas económicas de la región. Éstos, además de ser los portavoces del discurso racionalizador, estaban ligados a las clases que detentaban el poder económico y político. No es correcto utilizar el concepto de tecnocracia porque en dicho caso no existe tal conexión como expresión de una relación estructural.

Mi gobierno ha entendido que la protección no deba ser exclusivamente en beneficio de las clases capitalistas, sino también de las clases productoras y consumidoras que han pagado y siguen pagando la prosperidad de las industrias nativas y los dividendos de las grandes compañías [López Pumarejo s.f., 426],

En resumen, durante la vigencia del MSI, los dos tributos más importantes fueron los aranceles y el impuesto a la renta y el patrimonio. Sin embargo, los aranceles no se caracterizaron por ser un recurso dinámico, si bien las tarifas eran altas. El problema residía en que las importaciones estaban restringidas por la reducida capacidad de importación. Su justificación inicial fue el control de las importaciones, pero luego el argumento fue la defensa de la producción nacional.

Ese último argumento se utilizó también para el diseño del impuesto a la renta. El régimen se llenó de exenciones y estímulos a la industria y a la inversión, y así se volvió complejo y difícil de administrar.

En conjunto, la tributación tuvo dos objetivos centrales de política: el del apoyo de la producción nacional y la redistribución del ingreso por medio de una tributación directa progresiva. Estos objetivos sirvieron de argumento para justificar el régimen tributario, y favorecieron los intereses de los nuevos grupos sociales que se consolidaron con la industrialización: empresarios, obreros, capas medias [Sunkel y Paz 1981, 349].⁷

Se aceptaba la necesidad de pagar impuestos, pero al menos una parte debía recaer en los consumidores a través de los aranceles con el argumento de la defensa de la producción nacional. Con el mismo raciocinio, el impuesto a la renta debía ser favorable para los empresarios. A su vez, el régimen tributario parecía benéfico para la sociedad en su conjunto por el carácter progresivo del impuesto a la renta. Ese factor, combinado con la expansión del gasto social, daba un contenido redistributivo a la hacienda pública.

GASTO PÚBLICO

En el MSI, el gasto público cumplía un papel esencial en la dinamización de la demanda interna y en la creación de las condiciones para la acumulación debido a que el Estado era el eje del modelo económico.

La adecuación de la infraestructura física y social quedaba en manos del Estado. En el Modelo Primario Exportador una parte de esas tareas correspondía al Estado; otra estaba en manos de agentes sociales dife-

7 Los regímenes tributarios tuvieron un sesgo contra el sector agropecuario. A través de la estructura tributaria se transfirieron recursos de la agricultura hacia la industria.

rentes o simplemente no existía. Por ejemplo, no había un sistema de seguridad social y la iglesia católica asumía en buena parte la educación o la salud. En el caso de las comunicaciones telefónicas o telegráficas, el servicio estaba en manos de empresas extranjeras, y el de la generación eléctrica a cargo de entidades privadas.

La crisis del Modelo Primario Exportador significó el retiro (total o parcial) de esos agentes de la prestación de los servicios. En parte, porque el deterioro generalizado de los negocios al comienzo de la crisis significó la quiebra de muchos de ellos. Pero también, porque los inversionistas privados no encontraron fuentes de financiamiento que permitieran la expansión de los servicios. Era necesario que el Estado asumiera dicha tarea [Giraldo 1985].

Los factores anteriores respondían a un cambio en las condiciones económicas que, a su vez, se acompañaba de una transformación en las condiciones sociales. En ese marco, era indispensable un intervencionismo social del Estado.

La introducción de relaciones monetarias (paulatina en el campo, generalizada en las ciudades) significó un cambio en las condiciones sociales en las que la familia debía satisfacer sus requerimientos: era preciso recurrir a un mercado para comprar lo necesario. Los lazos de solidaridad del pasado, que permitían la permanencia de un sistema de seguridad social implícito, desaparecieron. Quien no generara ingresos monetarios —por ejemplo, un desempleado, un enfermo o un anciano— quedaba desamparado.

El Estado debía llenar el vacío que se estaba presentando. Debían instituirse unos sistemas públicos de salud y de pensiones que satisficieran las necesidades sociales, ahora manifiestas bajo una nueva forma. A pesar de que la cobertura de ambos sistemas fue insuficiente ante las necesidades, el gasto público se expandió de manera importante en estos ámbitos.

Los sistemas de salud y pensiones se acompañaron de una legislación social que regulaba las relaciones capital-trabajo y que permitía formas institucionales de reclamo social. En el pasado, la ausencia de ese tipo de legislación llevaba a que las demandas sociales se resolvieran por la vía de la confrontación.

La urbanización y la industrialización también exigían una readaptación de la población. La mayoría de los habitantes de las ciudades era de origen campesino; sus niveles de educación eran muy bajos y estaban desadaptados a la vida urbana y a las nuevas condiciones de trabajo. Era necesario acometer un vasto programa educativo.

A su vez se requería reformar la educación universitaria. La industria estaba urgida de profesionales especializados en carreras técnicas que fueran útiles para el desarrollo del proceso de industrialización.

Gerardo Molina decía que había que terminar con una universidad

raquílica y estéril, dedicada como estaba a formar los escasos doctores en tres carreras que reclamaba la república señorial de entonces, cuando no se concebía que los médicos se ocuparan de la salud del pueblo, o que los ingenieros construyeran obras en los municipios pequeños o que los abogados defendieran los intereses del hombre ordinario [1989, 40].

El Estado extendió y amplió las educaciones secundaria, técnica y universitaria. En la mayoría de los casos se nacionalizó la educación (total o parcialmente), lo que significó que el gasto público por este concepto se ampliara.

Además del gasto público en educación, salud y formación de capital físico, hubo otros aspectos muy dinámicos dentro del MSI. Uno de ellos, el fomento económico, consistía en el traslado de recursos públicos subsidiados al sector privado para apalancar el financiamiento de proyectos productivos [Furtado 1982, 139-143].

PLANEACIÓN

La defensa de la producción nacional se fue convirtiendo, con la vigencia del MSI, en un propósito nacional que, además, legitimaba la acción del Estado. Si bien dicha acción se dirigió inicialmente a resolver problemas puntuales derivados de la crisis del treinta, posteriormente los sectores que se beneficiaban con las políticas adoptadas fueron acuñando el concepto.

El proteccionismo y el fomento económico hicieron parte del objetivo mencionado y, por lo tanto, se legitimaron. Eso le confería a los empresarios el derecho a tener un régimen cambiario y uno de comercio exterior favorables, y a recibir del Estado recursos públicos subsidiados o gratuitos.

Esos criterios se hicieron explícitos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el MSI adquiere un carácter *dirigido* como resultado de la defensa acérrima del MSI por parte de las élites regionales —en el que ya tenían intereses creados— ante los nuevos organismos internacionales creados en Bretton Woods en 1944. Esos organismos (FMI, Banco Mundial y posteriormente el GATT) exigían un mayor liberalismo económico.

Las élites empezaron a racionalizar el MSI y a presentarlo como el modelo de desarrollo idóneo para la región. En este propósito, la Cepal cumplió el papel principal al tiempo que aumentó el ingrediente nacionalista en la formulación del MSI. En este contexto, el desarrollo económico se entendió como el desarrollo nacional. La responsabilidad de su ejecución correspondía al Estado y por ello, también, la dirección de la economía [Lechner 1981]. Entonces surge la planeación [Rodríguez 1984, 39 y 40].

En la década del sesenta, el concepto de planeación se convierte en la *idea fuerza* central de la intervención del Estado. Esta idea se perfila con nitidez en 1961, cuando se lanza en Punta del Este el programa de la Alianza para el Progreso. En ese año, la propuesta de planeación de la Cepal adquiere carta de ciudadanía en los organismos financieros internacionales, lo que permite que los planes de desarrollo de corte cepalino, concebidos bajo la premisa de un Estado rector, cuenten con la financiación requerida para su ejecución [Giraldo 1994, capítulo 4].

Con la planeación, el MSI adquiere la máxima racionalidad, pero el momento coincide, paradójicamente, con el comienzo de su agotamiento; las funciones fiscales que posibilitaron el desarrollo del MSI, quedaron entonces desvirtuadas. Una vez se racionalizan, estas funciones adquieren vida propia; ahora es un tecnocracia desligada del origen del proceso, la que las aplica. Además, son intereses particulares los que, para legitimarse, utilizan los conceptos, sin importar que el proceso guarde coherencia en su conjunto.

La misma planeación permite visualizar lo anterior [Mattos 1987]. En su desarrollo hubo un exceso de formalismo que terminó por volverla rígida y desligada del contexto social y político. Su diseño se convirtió en una enumeración taxativa de programas, metas, objetivos y comportamientos de las variables macro que no pudieron trasladarse del papel a la realidad.

Los tecnócratas planificadores intentaron imponer su ideología sin considerar el grupo social que tenía el control efectivo de los procesos de toma de decisiones. Creían posible el manejo racional de las variables económicas y que de esa manera se podían conseguir los objetivos establecidos, independientemente de la naturaleza de los conflictos sociales. Suponían que los actores sociales se comportarían de acuerdo con sus propuestas normativas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El análisis anterior muestra que la política fiscal está asociada al contexto económico, social y político. Esto es válido para el MSI y también para

el MAE (aunque falta dilucidar esa relación en este último modelo). Sin embargo, no se trata de una relación entre componentes: la política fiscal, por un lado, y lo económico, lo social y lo político, por el otro. Más bien, son partes de un todo constituido por el proceso de desarrollo de la región.

La exposición anterior indica que, en el caso del MSI, la política fiscal (y, en general, el manejo de la hacienda pública) legitimaba, daba racionalidad y orientaba el modelo de acuerdo con las necesidades del momento. También, que posteriormente las funciones fiscales y de hacienda se independizaron y se convirtieron en categorías racionales por sí mismas, las que se utilizaron para legitimar intereses particulares, aun por fuera de las necesidades del modelo.

Por ejemplo, no se puede entender el activismo fiscal en la génesis del MSI (sólo en la génesis, no en su etapa final) sin referirse a la necesidad de ampliar el mercado interno, de crear la infraestructura para su desarrollo, de fomentar la producción nacional y de adecuar una fuerza laboral de origen campesino a las nuevas condiciones sociales. No se puede entender la estructura tributaria sin tener en cuenta las necesidades de protección de la industria nacional, de generar ingresos tributarios originados en la actividad interna y de mitigar la reacción social contra el financiamiento monetario público y privado. No se puede entender la planeación sin considerar la necesidad de la burguesía nacional (cuyos intereses se ligaban al modelo y que hizo una defensa acérrima de él frente a las presiones liberacionistas de los países desarrollados) de racionalizar las políticas económicas.

El paradigma del déficit fiscal puede ilustrar cómo las funciones fiscales cambian de contenido y significado, según su contexto.

En la década del veinte, antes de la crisis del Modelo Primario Exportador, el déficit se consideraba como algo pernicioso que conducía las economías a la bancarrota. La Misión Kemmerer había ratificado este punto de vista en la región.

Luego, con la vigencia del MSI, cuando se necesitaba fortalecer una política de fomento a la producción nacional, era indispensable justificar el déficit. Así se abrió una nueva concepción de la política fiscal que apoyaba el gasto público expansionista. Carlos Lleras Restrepo, ministro de hacienda colombiano en 1942, dijo al respecto:

Se ha considerado que el Estado puede y debe modificar el ritmo de los ciclos económicos a través de las actividades del fisco, y es así como, paradójicamente, el déficit, antiguo y temible espectro de todos los gobiernos, ha llegado a ser un instrumento buscado para actuar sobre la vida econó-

CUADRO 4
VARIACIÓN ABSOLUTA DEL ORIGEN DE LA BASE MONETARIA
SOBRE EL PIB
ARGENTINA, 1926-1970
Porcentaje

Año	Reservas internacionales	Crédito interno	Crédito privado	Crédito oficial	Base monetaria
1926	0.27	1.16	1.08	0.08	1.43
1927	1.18	0.71	0.66	0.05	1.89
1928	0.09	4.29	4.25	0.05	4.39
1929	-1.02	-1.43	-1.38	-0.05	-2.45
1930	0.00	1.85	1.85	0.00	1.85
1931	-3.23	4.20	3.79	0.41	0.97
1932	1.13	9.88	6.54	3.34	11.01
1933	0.05	-10.58	-8.55	-2.04	-10.53
1934	-0.42	2.33	1.91	0.42	1.91
1935	8.08	-8.50	-10.40	1.90	-0.42
1936	2.09	7.26	7.26	0.00	9.36
1937	-2.77	-2.65	-1.92	-0.73	-5.41
1938	0.22	1.65	1.20	0.46	1.87
1939	0.00	1.75	1.75	0.00	1.75
1940	-0.22	-4.24	-12.78	8.54	-4.46
1941	1.55	5.46	-0.79	6.25	7.02
1942	2.47	1.14	-0.86	2.00	3.61
1943	7.33	1.83	-0.71	2.54	9.16
1944	5.06	2.10	0.55	1.55	7.17
1945	2.12	-3.77	-1.21	-2.57	-1.65
1946	-5.57	9.59	6.12	3.47	4.02
1947	-8.03	9.76	4.28	5.48	1.72
1948	-4.69	9.64	4.09	5.55	4.95
1949	-1.56	-1.16	-0.39	-0.77	-2.72
1950	0.60	-1.15	2.69	-3.84	-0.56
1951	-1.91	-5.68	0.11	-5.80	-7.60
1952	-1.91	-2.28	0.19	-2.47	-4.19
1953	1.55	3.96	1.25	2.71	5.52
1954	-0.21	6.34	3.73	2.61	6.13
1955	-0.53	4.38	2.78	1.60	3.85
1956	0.75	-4.30	-0.70	-3.60	-3.56
1957	-0.70	-1.12	-0.96	-0.16	-1.82
1958	-0.88	2.94	-0.24	3.18	2.06
1959	2.51	-20.23	-11.53	-8.71	-17.72
1960	1.53	1.36	1.85	-0.48	2.89
1961	-1.42	2.92	3.23	-0.30	1.50
1962	-2.46	-2.95	-3.05	0.11	-5.40
1963	1.16	-0.85	-1.84	0.99	0.30
1964	-0.06	2.33	0.29	2.03	2.27
1965	0.42	0.25	-0.26	0.51	0.67
1966	-0.06	1.59	1.11	0.48	1.53
1967	1.66	0.47	0.64	-0.18	2.13
1968	0.23	3.85	3.92	-0.07	4.08
1969	-0.89	2.41	2.43	-0.03	1.51
1970	0.86	1.40	1.27	0.12	2.26

Fuente: Giraldo *et. al.* [1995, Anexo Estadístico, cuadros 6 y 9].

CUADRO 5
 VARIACIÓN ABSOLUTA DEL ORIGEN
 DE LA BASE MONETARIA SOBRE EL PIB
 BRASIL, 1959-1970
 Porcentaje

Año	Reservas internacionales	Crédito interno	Crédito privado	Crédito oficial	Base monetaria
1959	-1.05	7.37	4.74	2.11	3.68
1960	-0.77	10.00	6.54	3.85	4.23
1961	0.79	9.47	5.79	3.68	6.05
1962	-0.32	12.26	7.74	4.52	5.97
1963	-8.32	10.71	6.19	4.51	6.11
1964	-4.86	11.42	7.20	3.99	6.56
1965	1.37	6.63	4.92	1.81	4.94
1966	0.68	3.79	3.14	0.67	2.26
1967	-1.78	7.69	5.36	2.33	2.05
1968	1.63	8.17	6.71	1.46	3.23
1969	0.82	6.00	5.42	0.58	2.27
1970	4.68	5.31	4.92	0.39	1.49

Fuente: Giraldo *et. al.* [1995, Anexo Estadístico, cuadros 7 y 9].

mica, variar el nivel de precios y acelerar el movimiento de los negocios [1942, primera parte, 8].

Así, pues, el déficit fiscal pasó de malvado a benefactor. Esa nueva perspectiva era el resultado de la necesidad del momento: canalizar recursos internos hacia el fomento de la producción nacional.

Posteriormente, con la crisis del MSI, el déficit volvió a ser perverso, paradigma vigente hoy en día: el papel principal de la política económica es mantener un entorno macroeconómico estable, entendido como el logro de una balanza de pagos positiva y sostenible mediante un ajuste en los balances internos de la economía, de los que el más importante es el balance fiscal. De aquí se deriva el criterio de que las finanzas públicas deben ser superavitarias y que el déficit fiscal genera inestabilidad financiera y, por tanto, debe erradicarse a toda costa.

La afirmación de que la política fiscal no se puede analizar por fuera de su contexto riñe con quienes entienden el paradigma dominante como

CUADRO 6
 VARIACIÓN ABSOLUTA DEL ORIGEN DE LA BASE MONETARIA
 SOBRE EL PIB
 COLOMBIA, 1926-1970
 Porcentaje

Año	Reservas internacionales	Crédito interno	Crédito privado	Crédito oficial	Base monetaria
1926	1.65	-0.71	N.D.	N.D.	0.94
1927	1.34	0.12	N.D.	N.D.	1.46
1928	0.49	-1.33	N.D.	N.D.	-0.85
1929	2.21	0.25	N.D.	N.D.	2.46
1930	-0.98	0.63	0.70	-0.07	-0.34
1931	-4.12	0.70	0.34	0.36	-3.42
1932	-1.91	0.48	-0.73	1.19	-1.43
1933	-0.87	1.00	-1.44	2.46	0.12
1934	0.22	1.51	0.07	1.42	1.73
1935	0.25	1.41	0.71	0.70	1.66
1936	0.92	-0.03	-0.24	0.22	0.88
1937	0.81	0.32	-0.27	0.59	1.13
1938	0.13	0.07	0.35	-0.28	0.20
1939	-0.06	0.58	1.31	-0.74	0.52
1940	-0.03	0.25	-0.18	0.45	0.22
1941	0.21	0.28	-1.66	1.94	0.49
1942	2.02	-0.12	0.02	-0.14	1.90
1943	5.47	-3.05	-2.19	-0.87	2.42
1944	4.44	-1.70	-1.82	0.12	2.75
1945	1.18	0.76	0.17	0.60	1.94
1946	18.01	0.27	2.25	-1.98	18.28
1947	-17.57	2.78	1.23	1.56	-14.79
1948	-1.20	2.63	1.36	1.27	-0.82
1949	-0.02	1.20	0.79	0.41	3.03
1950	0.72	0.33	0.53	-0.20	1.05
1951	-0.23	-0.02	0.37	0.36	-0.24
1952	0.59	0.74	1.07	0.21	1.33
1953	0.78	-0.15	-0.68	0.56	0.63
1954	0.61	0.33	1.05	0.61	0.93
1955	-0.89	1.06	1.14	1.19	0.17
1956	-0.11	0.66	0.31	1.17	0.55
1957	0.32	1.35	2.65	1.81	1.67
1958	-0.02	-3.96	1.75	0.27	-3.97
1959	0.56	4.99	-0.54	0.13	5.56
1960	0.08	0.24	0.58	-0.07	0.31
1961	-0.32	0.72	0.63	0.76	0.40
1962	-0.09	1.16	0.11	3.59	1.08
1963	1.88	-1.11	1.24	-0.37	0.77
1964	0.12	1.00	0.99	-0.16	1.12
1965	-0.13	1.10	0.43	0.31	0.97
1966	-0.09	1.02	0.64	1.12	0.94
1967	0.86	0.01	0.00	-0.04	0.87
1968	N.D.	N.D.	-2.23	0.10	N.D.
1969	N.D.	N.D.	0.15	0.01	N.D.
1970	N.D.	N.D.	0.27	0.07	N.D.

Fuente: Giraldo *et. al.* [1995, Anexo Estadístico, cuadros 8 y 9].

la superación de las concepciones equivocadas del pasado. Por ejemplo, que el MAE corrigió las distorsiones introducidas por el MSI al impulsar un excesivo intervencionismo estatal que impidió el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Quizá esto último fue parcialmente cierto en la etapa final del MSI. Pero mirado en conjunto, se debe reconocer que con ese modelo la región hizo un tránsito (por discutible que sea) hacia una sociedad urbana y laica, con cierto grado de industrialización, donde los beneficios del progreso se repartieron entre un número mayor de grupos sociales que en el pasado.

A través del modelo también se creó un Estado excluyente dirigido por unas clases hegemónicas que pusieron a su servicio el aparato estatal. Como consecuencia de ello el modelo se agotó como motor de crecimiento y sufrió una crisis de legitimidad durante el convulsionado período de finales de los años sesenta.

De modo que no existen verdades absolutas sobre la política fiscal ni sobre los criterios normativos del manejo de las finanzas públicas. Cualquier análisis que se haga al respecto, al igual que en cualquier ciencia social, debe hacerse a la luz de su contexto. Esto es válido para quienes se oponen por principio a los criterios de intervención estatal implícitos en el MAE y añoran regresar a un modelo agotado, como también para quienes consideran que los criterios implícitos en el MSI fueron un error histórico, producto de intelectuales ineptos y anacrónicos: esta postura desconoce que durante la vigencia del modelo la modernidad se introdujo en la región incorporando elementos de la economía de mercado, como la relación salarial, creando una base industrial en el sector de bienes de consumo, configurando (en forma relativa y limitada) un Estado de Bienestar y una sociedad laica y urbana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bresser, Luiz. 1978. "El subdesarrollo industrializado", *América Latina, cincuenta años de industrialización*, traducción de Ricardo Pérez, Premia editora
- Cepal. 1949. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Cepal. 1965. *El proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Cepal. 1975. *Estudio del desarrollo industrial*, Volumen I, Santiago de Chile.
- Cepal. 1978. "Series históricas del crecimiento de América Latina", *Serie Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, Santiago de Chile.

- Connell-Smith, Gordon. 1977. *Los Estados Unidos y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Departamento Nacional de Planeación. 1991. *La revolución pacífica*, octubre, Bogotá.
- Drake, Paul W. 1983. "Primera Misión Kemmerer: prosperidad al debe", *Economía Colombiana*, CNR, octubre, Bogotá.
- Furtado, Celso. 1982. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, Siglo XXI, México.
- Giraldo Giraldo, César. 1985. "La intervención del Estado en la economía", *Economía Colombiana*, octubre, CGR, Bogotá.
- Giraldo Giraldo, César. 1994. *Estado y Hacienda Pública en Colombia 1934-1990*, CGR, Bogotá.
- Giraldo, César; Plazas, Edgar; Molina, Miguel Ángel. 1995. Proyecto de Investigación "Inflación y acumulación en América Latina 1930-1970", Postgrado en Economía, Universidad Nacional de Colombia.
- Ground, Richard Lynn. 1988. "Génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la Cepal* 36, diciembre, Chile.
- Ground, Richard Lynn. 1976. "Relación de precios de intercambio", *Serie Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert. 1981. Epílogo al libro de Ernesto Laclau *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México.
- López Pumarejo, Alfonso, sin fecha. *Obras Selectas*, Cámara de Representantes, Bogotá.
- Lleras Restrepo, Carlos. 1942. *Memoria de Hacienda 1942*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- Mattos, Carlos A. 1987. "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", *Revista de la Cepal* 31, abril.
- Molina, Gerardo. 1989. *Las ideas liberales en Colombia*, Tercer Mundo, novena edición, Bogotá.
- Pinto, Anieble. 1975. "Inflación: raíces estructurales"; *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez, Octavio. 1984. *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, Siglo XXI, México.
- Rubio, Mauricio. 1994. "Fallas de mercado, regulación y fallas de gobierno", *Universitas Económica*, Pontificia Universidad Javeriana, mayo, Bogotá.
- Paz, Pedro. 1981. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México.

- Selowski, Marcelo. 1990. "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina", FMI y Banco Mundial, revista *Finanzas y Desarrollo*, Washington, D.C., junio.
- Seers, Dudley. 1962. *Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina*, Cepal, Chile.
- Sunkel, Oswaldo y Paz, Pedro. 1991. "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.