

INT-2175

Bajraj
Básico

Documento Auxiliar N° 61

~~CEPAL (2175)~~



EFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA *

Federico J. Herschel

- * El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado del libro de Herschel, H. J. Política económica. México, Siglo XXI, 1973. Capítulo V.

77-7-2055

•
1

•
•

Capítulo V

EFFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

1. Aspectos generales. Las características especiales de los países subdesarrollados

En los cuadros números 7-A a 7-D se ha efectuado una síntesis de los efectos que pueden lograrse mediante el uso de los instrumentos principales de la política económica. El esquema se basa en el libro compilado por Kirschen ^{1/}, aunque adaptado a las condiciones particulares de nuestros países. Además, con el objeto de simplificar el análisis se han agrupado algunos instrumentos, como puede observarse comparando estos cuadros con el cuadro del capítulo IV; particularmente, no se han indicado impuestos específicos (impuestos a la renta, al consumo, etc.), con excepción de los derechos aduaneros, y las distintas formas de influir sobre la creación del crédito del sistema bancario también se han considerado en su conjunto.

Las modificaciones introducidas al esquema original comprende tanto a los objetivos como a los instrumentos, además de los agrupamientos ya comentados. En cuanto a los objetivos, se han distinguido los predominantemente de corto o de largo plazo; dentro de estos últimos se da un realce particular al objetivo desarrollo económico. Conforme a las explicaciones dadas en el capítulo III se ha considerado tanto la formación de capital como también otros elementos fundamentales de una política de desarrollo, tales como el cambio tecnológico y la elevación del nivel de la mano de obra. Por supuesto, estos dos objetivos están vinculados entre sí, ya que a largo plazo una elevación del nivel de categorías superiores de la mano de obra (profesionales, etc.) puede traducirse en una mayor propensión a lograr avances en el campo de las innovaciones tecnológicas.

^{1/} Economic policy in our time.

/Se han

CUADRO 7.1: EMPLEO DE INSTRUMENTOS FISCALES

Instrumentos	Objetivos														
	Predominantemente de corto plazo						Predominantemente de largo plazo								
	Política de desarrollo		Política de desarrollo		Política de desarrollo		Reducción del desequilibrio externo mediante:		Mejora de la mano de obra		Mejora de la distribución del ingreso y de la riqueza (incluyendo la regional)				
	Aumento de la ocupación por insuficiencia de la demanda	Estabilidad de precios (reducción del alza)	Reducción del desequilibrio de la balanza de pagos	Aumento de las inversiones	Mejora de la asignación de las inversiones	Aumento del ahorro interno	Aumento de las inversiones extranjeras	Aumento de las exportaciones	Sustitución de importaciones	Menor endeudamiento externo	Cambio tecnológico	Mejora del nivel de la mano de obra	Aumento del empleo	Mejora de la distribución del ingreso y de la riqueza (incluyendo la regional)	Reducción de la dependencia externa
Inversión pública	+	--	--	+	S			S	S	--	S	S	S	S	S
Compra bienes y servicios (corrientes)	+	--	--	+	S			S	S	--	S	S	S	S	S
Pagos de transferencias	+	--	--	+	S			S	S	--	S	S	S	S	S
Salarios y sueldos	+	+	+D	D	D	+	D	D	D	+	D	S	+	+	+
Impuestos directos	--	?	+D	D	S	+	D	D	D	+	D	S	+	+	+
Impuestos indirectos	+	?	+D	S	S	+	D	D	D	+	D	S	+	+	+
Impuestos aduaneros	+	?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Empresas públicas															
Tarifas o precios															

+ Un aumento en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.
 -- Una disminución en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.
 S Un aumento en la magnitud del instrumento tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.
 D Una disminución en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

CUADRO 7-8: EFECTO DE INSTRUMENTOS MONETARIOS, CREDITICIOS Y CAMBIARIOS

Instrumentos	Objetivos										
	Predominantemente de corto plazo					Predominantemente de largo plazo					
	Estabilidad de precios (reducción del alza)	Reducción del déficit del ahorro	Aumento de las inversiones	Mejora de la asignación de las inversiones	Aumento del ahorro interno	Aumento de las inversiones extranjeras	Reducción del desequilibrio externo mediante:	Cambio técnico (lógico)	Mejora del nivel de la mano de obra	Aumento del empleo	Mejora de la asignación del ingreso y de la riqueza (incluyendo la fuerza de trabajo)
Financiera del déficit fiscal	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Emisión de dinero y crédito del Banco Central	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Colocación de títulos y bonos	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Emprestios del exterior	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Otros instrumentos	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Cambios en tasas de interés	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Instrumentos que afectan la creación de crédito del sistema bancario (mayor facilidad)	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Devaluación	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Cambio múltiple	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-

+ Un aumento en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.

- Una disminución en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.

S Un aumento en la magnitud del instrumento tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

D Una disminución en la magnitud del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

Se han separado, sin embargo, porque como objetivo concreto es posible distinguirlos claramente, ya que se pueden dedicar recursos al cambio tecnológico mediante el empleo de científicos y técnicos nacionales, pero también importando en forma adecuada innovaciones del exterior.

Teniendo presente la ya destacada característica de los países de América Latina de tender hacia un desequilibrio externo, se ha incluido su reducción como uno de los objetivos concretos de la política de desarrollo.

En el capítulo III se ha hecho hincapié en la mayor importancia que habría que dar a la política de desarrollo frente a la asignación de los recursos en un momento dado. Esto no significa que la asignación eficiente de los recursos no tenga una significación fundamental para los países en proceso de desarrollo, pero el enfoque debe ser a largo plazo y por esta razón se considera que la asignación eficiente de las inversiones forma parte de la política de desarrollo.

La teoría de la industria naciente es una buena ilustración del concepto anterior. Muy sintéticamente conforme con esta tesis puede ser ventajoso para un país proteger temporalmente una industria mientras que ésta se va expandiendo y aprovechando el aprendizaje que resulta de una práctica creciente a través del tiempo ^{2/}.

^{2/} Los expositores más conspicuos son Friedrich List, en Alemania, y Alexander Hamilton, en los Estados Unidos; sin embargo, Schumpeter menciona algunos precursores mercantilistas (Andrew Yarranton y Arthur Dobbs) de fines del siglo XVII y comienzos del XVIII. Para una exposición sintética, véase D. Seers, The role of industry in development, en Economic policy for development (comp. I. Livingstone), Penguin Books, 1971.

Los objetivos de "reducción del desequilibrio externo" y "aumento de empleo" figuran tanto entre los objetivos de corto como de largo plazo. Recordemos al respecto que las crisis coyunturales en los países subdesarrollados se hallan estrechamente vinculados a la problemática general del subdesarrollo; ello no obsta a que en algún momento no pueden surgir desequilibrios que deben resolverse en el corto plazo, y que son de carácter coyuntural. En el caso del empleo debe insistirse nuevamente en las distintas clases de desocupación que pueden existir. Por esta razón su reducción puede corresponder al corto y/o al largo plazo.

Como objetivo específico de los países subdesarrollados se ha indicado la disminución de la dependencia externa, ya que en los esquemas generalmente empleados en los países desarrollados no se incluye este objetivo (véase cuadro 1, capítulo I) a pesar de que no ha dejado de recibir una atención significativa en algunos países ^{3/}.

Recordando lo expuesto en el capítulo III se nota que no se han indicado entre los objetivos los factores sociales, culturales o psicológicos que constituyen elementos fundamentales de las transformaciones requeridas para el desarrollo. Muchos de los cambios en la estructura de la sociedad pueden facilitarse mediante los instrumentos "cambios institucionales" indicados en el cuadro 7-D. La reforma agraria, por ejemplo, tiene como uno de sus objetivos la incorporación a la economía de mercado de vastas masas de la población rural que actualmente viven fuera de la influencia de la sociedad moderna.

Uno de los obstáculos no económicos que ha recibido considerable atención es la ausencia de un grupo empresarial capaz de desempeñar el papel de innovador schumpeteriano. Analizando las

^{3/} J. J. Servan-Schreiber, El desafío americano, Barcelona, 1971
/causas determinantes

causas determinantes de esta situación puede verificarse fácilmente que la falta de incentivos para invertir (debido a limitación del mercado, falta de factores complementarios), es decir, factores económicos, son - por lo menos - parte de tales causas. La creación de organismos específicos del gobierno (por ejemplo, CORFO, en Chile) es uno de los instrumentos que puede utilizarse para eliminar dicho obstáculo. La educación, en un sentido amplio, es otro medio apto al respecto ^{4/}.

Un objetivo "intermedio" que no ha recibido la atención que merece es la posibilidad de lograr un mayor crecimiento del producto mediante un aumento de consumo, evidentemente no se trata de cualquier clase de consumo sino de cierta clase de gastos que le confieren un carácter productivo. Se trata de gastos para la salud y la educación que, aparte de su beneficio directo, permiten a los grupos beneficiados - por supuesto de las clases de menores ingresos - aumentar su esfuerzo productivo. Disminuir el impacto de las enfermedades, reducir la desnutrición y aumentar la capacidad intelectual constituyen ejemplos obvios. Aunque no se ha indicado expresamente este objetivo, la elección de los instrumentos adecuados resultará evidente por analogía con otros objetivos ^{5/}.

En cuanto a los instrumentos, se ha considerado en especial la actividad de las empresas públicas y se ha dado una mayor extensión a las distintas clases de reformas básicas ^{6/}.

^{4/} Véase al respecto, J. Habakkuk, The entrepreneur and economic development, en Economic policy for development (comp. I. Livingstone), Penguin Books, 1971.

^{5/} Véase al respecto, Carl S. Shoup, Production from consumption, en Public Finance, 1965-2d. (1-2). Muchos países subdesarrollados probablemente lograrían una mayor tasa de crecimiento durante varias décadas si gastaran más en alimentos ricos en proteínas para los niños, aun a costa de un menor nivel de inversión en planta, equipo e infraestructura.

^{6/} Para el análisis de las reformas se ha consultado a Carlos Matus, Curso de métodos y análisis de política económica, ILPES, 1965.

El esquema de Kirschen se basa en estudios empíricos de la política efectuada en ocho países desarrollados en la segunda posguerra. El análisis que ha orientado la confección de los cuadros 7-A a 7-D se basa, en cambio, en consideraciones teóricas acerca del efecto posible del empleo de los distintos instrumentos teniendo en cuenta algunas peculiaridades generales de las economías latinoamericanas.

No cabe duda alguna que esta característica impone ciertas limitaciones, ya que la utilización de las herramientas de la política económica depende de las condiciones específicas de la economía y de la sociedad en cada país, del momento coyuntural en una situación concreta y de la eficiencia del aparato administrativo. Un enfoque de estas características lógicamente implica ciertas simplificaciones, por lo que los cuadros no deben interpretarse como una receta a aplicarse en todo momento y en forma inmediata.

Es fundamental considerar el conjunto de instrumentos utilizados en un momento dado para lograr los objetivos de la política económica. Sólo en esta forma será posible considerar conflictos que pueden darse entre distintos instrumentos y objetivos y tratar de evitar o reducir esta clase de contradicciones. Esto no siempre se ha logrado, pues algunas veces se dieron casos de políticas contradictorias. Así, por ejemplo, en algunos países de América Latina se emplearon políticas de incentivos fiscales con el objetivo de lograr un aumento de la inversión en momentos en que las políticas financieras en general tendían a una restricción de la demanda ^{7/}.

^{7/} Véase al respecto, Mario Brodersohn y Federico J. Herschel, Estímulo a la inversión industrial, trabajo presentado al Congreso Anual de Economistas Argentinos, julio de 1966.

Federico J. Herschel, Notas sobre incentivos fiscales en la Argentina, Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1971.

Se ha señalado que los cuadros no deben considerarse como receta. Lo más importante de esta parte es analizar el funcionamiento posible de la política económica y las interrelaciones existentes en la economía que condicionan la operatividad de dicha política.

Los cuadros tienen un claro parecido con los multiplicadores que se han comentado en el capítulo anterior, pero en lugar de tener un número que cuantifica el efecto a lograr, sólo se indica por un signo (+ o -) en forma cualitativa el resultado posible de las políticas. Seguramente será evidente, a esta altura, que el análisis meramente cualitativo sólo debe considerarse como un primer paso, ya que para la formulación de una política en una circunstancia concreta, hay que procurar cuantificar las interrelaciones para así evaluar mejor las alternativas entre los instrumentos posibles. La necesidad de tener en cuenta la situación coyuntural de la economía surge, evidentemente, al observar los efectos que se indican, por ejemplo, en el cuadro 7-A. Los gastos públicos tienen un efecto positivo sobre la ocupación, pero un efecto negativo en la reducción de las presiones inflacionarias. Lógicamente, cuando se trata de una situación de desempleo keynesiano el efecto mayor se hará sentir sobre el nivel del empleo; cuando existe, en cambio, una situación de pleno empleo, la mayor presión de la demanda no puede traducirse en un aumento del producto y por consiguiente de la ocupación, y tenderá a ocasionar presiones inflacionarias. En algunos casos se ha indicado con un signo de interrogación (?) el efecto de un instrumento; se trata de situaciones en que la teoría económica no ha llegado a conclusiones aceptadas por todos. A título de ejemplo puede hacerse referencia al efecto de los impuestos indirectos como instrumentos de una acción antiinflacionaria. Muchos autores consideran que, ceteris paribus, un aumento de esta clase de gravámenes tiende a traducirse en una reducción de la demanda;

/en este

en este sentido debe diferenciarse un aumento de precios que se supone se da una sola vez, del proceso acumulativo que es característico del fenómeno inflacionario. Otros autores, en cambio, insisten en la posibilidad de que frecuentemente el aumento de un impuesto al consumo puede tener efectos inflacionarios, si el incremento del costo de vida resultante tiene a su vez por efecto un alza de salarios; además, pueden darse situaciones en que dicho aumento de precios no se traduce en una reducción de la demanda de bienes y servicios ^{8/}.

Al comentar anteriormente la importancia de la cuantificación se ha mencionado la necesidad de optar entre instrumentos alternativos para lograr un determinado objetivo; se trata, en otras palabras, del problema de la eficiencia de los instrumentos. Se verá luego que el efecto multiplicador de instrumentos alternativos en el campo fiscal no es idéntico. Esta apreciación cuantitativa facilita la decisión. Es un elemento importante para determinar la política saber que el déficit del balance de pagos puede eliminarse por una reducción de las importaciones de bienes de consumo del 10 por ciento o de las adquisiciones en el exterior de insumos intermedios del 7 por ciento; pero esto no implica que la última alternativa sea mejor. Para citar un caso real, durante la segunda guerra mundial se discutió acerca de formas alternativas de política fiscal antiinflacionaria en los Estados Unidos. La opción se presentó entre impuestos al consumo y gravámenes sobre la renta. Se afirmó que se requeriría un aumento mayor del producido de los impuestos a la renta que de los otros

^{8/} Dr. Sholomo Maital (Malt), When is a temporary tax hike inflationary?, en National Tax Journal, vol. XXIV, núm. 4, diciembre de 1971. En términos más generales puede afirmarse que la política fiscal tiene menores posibilidades como instrumento antiinflacionario, en caso de inflaciones originadas por el lado del costo (cf. John F. Due, Government finance economics of the public sector, Irwin, Homewood, 1968).

/gravámenes para

gravámenes para tener igual impacto; sin embargo, el primer instrumento - aparentemente de menor efectividad cuantitativa - no era inferior necesariamente al empleo del segundo.

Para un empleo operativo de los instrumentos deben comprenderse cabalmente las restricciones que afectan o limitan su efectividad. Las herramientas de la política económica en los países de economía mixta tratan de influir sobre el comportamiento del sector privado, pero el resultado que se logrará depende de la respuesta de esa economía privada frente a los estímulos y desestímulos de la política económica. La autonomía relativa del sector público no es igual para todos los instrumentos. En una primera aproximación es razonable suponer que el gobierno puede modificar la magnitud y orientación del gasto público sin depender directamente de la reacción del sector privado; la capacidad de maniobra es generalmente mayor si el sector público también lleva a cabo la producción o provisión de los bienes y servicios demandados. En cambio, una mayor recaudación tributaria depende de la reacción del sector privado. Por esta razón en un análisis más pormenorizado, en lugar de hablar del instrumento impuesto deberíamos hablar de la tasa del impuesto o de todo el conjunto de disposiciones legales que en alguna manera afectan a la población como los verdaderos instrumentos de la política económica y se podría determinar una función de impuestos, o aun de cada uno de los impuestos, como variable endógena, incorporando así la reacción del sector privado.

De igual modo algunas veces se hace referencia a los medios de pago como un instrumento de la política; sin embargo, el gobierno no puede determinar en forma absoluta la oferta de medios de pago. Esta consideración se ha tenido en cuenta en el cuadro 7-B y se han tomado como variables instrumentales sólo la emisión de dinero para financiar un posible déficit fiscal y otros instrumentos (variaciones de la tasa de interés) que influyen en la

/oferta monetaria

oferta monetaria pero no se ha considerado a ésta como variable instrumental.

Finalmente debe recordarse, que existen limitaciones fundamentales que condicionan pero no invalidan el enfoque dado en este capítulo: los grupos de poder, las clases sociales, las distintas formas de actuación de grupos políticos influyen fuertemente en la elaboración efectiva de la política económica.☼

2. Empleo de los instrumentos financieros

a) Los instrumentos fiscales

En el cuadro 7-A se sintetizan los efectos del instrumental fiscal. No se han considerado las formas de financiamiento con evidentes implicaciones en el orden monetario y crediticio, tales como la emisión monetaria, la colocación de títulos y la obtención de empréstitos del exterior; estas herramientas se incluyen en el cuadro 7-B.

Sin embargo, como ya se ha destacado, la posibilidad o necesidad de utilizarlos depende evidentemente del modo con que se operan los instrumentos fiscales.

Las repercusiones globales de gastos o de ingresos (tributarios) del gobierno responden al mecanismo ya familiar del multiplicador. Dentro de los ingresos se han considerado los impuestos que en la mayoría de los países de América Latina constituyen una proporción preponderante. El funcionamiento de los pagos de transferencia es similar al de los impuestos, pero con signo contrario. A los efectos de analizar el impacto de las distintas clases de gastos sobre el producto y la ocupación, en una primera aproximación, no existe diferencia entre gastos en inversión, gastos para la compra de bienes y servicios corrientes y el pago de sueldos y salarios. En el cuadro 8 se han resumido los efectos macroeconómicos de los instrumentos fiscales en una economía cerrada. Las conclusiones a obtener son bastante obvias: se observa que el efecto multiplicador /del gasto

CUADRO 7-C: EMPLEO DE CONTROLES DIRECTOS

Instrumentos	Objetivos											
	Predominantemente de corto plazo					Predominantemente de largo plazo						
	Aumento de la ocupación por insuficiencia de la demanda	Estabilidad de precios (reducción del alza)	Reducción del desequilibrio de la balanza de pagos	Aumento de las inversiones	Mejora de la asignación de las inversiones	Aumento del ahorro interno	Aumento de las inversiones extranjeras	Reducción del desequilibrio externo mediante:	Mejora del nivel de la mano de obra	Aumento del empleo	Mejora de la distribución del ingreso y de la riqueza (incluyendo la regional)	Reducción de la dependencia externa
Controles de comercio exterior	+	-	+		S					S		
Control de las importaciones	+	-	+		S					S		
Monopolio estatal de importaciones	+	-	+		S					S		
Control de las exportaciones	-	+	-		S					S		
Control de cambios			+									
Control de precios		+	+									
Control de precios de bienes y servicios	?	+	+		S							
Control de salarios		+	+									
Control de dividendos		+	+									
Otros controles		+	+									
Control de las inversiones		+	+		S							
Materiales críticos	+	+	+		+							
Condiciones de trabajo						D						
Explotación de los recursos naturales					+							

+ Un mayor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.

- Un menor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.

S Un mayor empleo del instrumento tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

D Un menor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

CUADRO 7-D. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Instrumentos	Objetivos													
	Predominantemente de corto plazo					Predominantemente de largo plazo								
	Estabilidad de precios (reducción del alza)	Reducción del desequilibrio de la balanza de pagos	Aumento de las inversiones	Mejora de la asignación de las inversiones	Aumento del ahorro interno	Aumento de las inversiones extranjeras	Reducción del desequilibrio externo mediante:	Sustitución de transacciones portacionales	Menor endeudamiento externo	Cambio tecnológico	Mejora del nivel de la mano de obra	Aumento del empleo	Mejora de la distribución del ingreso y de la riqueza (incluyendo la regional)	Reducción de la dependencia externa
Reforma administrativa														
Reforma tributaria														
Reforma monetaria y financiera														
Reforma del sistema de seguridad social														
Reforma agraria														
Reforma industrial														
Nacionalización empresas														
Planificación														
Instituciones internacionales: integración														

+ Un mayor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.
 - Un menor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo.
 S Un mayor empleo del instrumento tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.
 D Un menor empleo del instrumento en general tiene por efecto un aumento o mejora del objetivo sólo si se le utiliza en forma selectiva.

del gasto público es mayor que el de una rebaja de los impuestos. De las reglas anteriores surge también que es mayor el impacto de las inversiones y gastos de consumo, incluyendo el pago de sueldos y salarios que el efecto de los pagos de transferencia.

Recordando lo dicho anteriormente, es evidente que las posibilidades de lograr un aumento del producto y de la ocupación dependen de las condiciones de la economía. Algunos autores han discutido la posible aplicación del efecto multiplicador en países subdesarrollados ^{2/}. Se ha afirmado que las posibilidades de su utilización son menores debido a la inelasticidad de la oferta y al funcionamiento limitado del mecanismo monetario. La menor elasticidad de la oferta se da lógicamente en la producción agropecuaria en que es mayor el tiempo de producción; también en este sector puede haber problemas de trasmisión del efecto multiplicador, y en caso extremos, puede haber partes de la economía agropecuaria que configuran un cuadro típico de economía dual con un importante sector de subsistencia en reducido contacto con el resto de la economía nacional. Aun cuando no se puede discutir la validez de estas limitaciones, debe tenerse presente que en la mayoría de los países de América Latina existe un sector industrial y urbano significativo que está sujeto lógicamente al impacto multiplicador.

También se indicó ya que a medida que se acerca el nivel del pleno empleo, habrá presiones inflacionarias y en caso de sobrepasar el nivel de pleno empleo el efecto del incremento de la demanda ya no podrá traducirse - por lo menos en el corto plazo - en un aumento del producto y el impacto total operará a través de un aumento de precios.

^{2/} Véase en especial V.K.R.V. Rao, Investment income and the multiplier in an underdeveloped economy, en Indian Economic Review, febrero de 1952, y Parvey Hasan, The investment multiplier in an underdeveloped economy, en Economic Policy for Development. Este último autor destaca particularmente la necesidad de considerar la redistribución del ingreso que se produce y su impacto en la propensión marginal a consumir.

/Si consideramos

Cuadro 8: INSTRUMENTO FISCAL

Medidas alternativas para eliminar la desocupación

Premisas: Nivel de precios fijos,
salarios monetarios rígidos en dirección descendente,
una única función de consumo para todo el país

Y = ingreso nacional
C = consumo
I = inversión (se supone que se trata de una magnitud autónoma)
G = gastos públicos (compra de bienes y servicios)
T = impuestos (se supone que se trata de una suma fija independiente del ingreso).

Se supone que la función de consumo puede expresarse por una ecuación lineal. Tenemos pues:

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

$$C = a + c(Y - T) \quad (2)$$

Reemplazando C por su valor en (1)

$$Y = a + c(Y - T) + I + G$$

$$Y - cY = a - cT + I + G$$

$$Y = \frac{1}{1-c} (a - cT + I + G)$$

Podemos analizar ahora distintos cambios que pueden efectuarse en las magnitudes del presupuesto.

Caso 1. Cambio de la magnitud de otros gastos públicos. Resultará un cambio en el ingreso:

$$Y = \frac{1}{1-c} \Delta G$$

Caso 2. Cambio en la magnitud de los impuestos:

$$\frac{\Delta Y}{Y} =$$

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} c \Delta T$$

Caso 3. Cambios en los impuestos y gastos públicos:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} (\Delta G - c \Delta T)$$

En el caso 2., el aumento del ingreso será mayor que el monto de la recaudación de los impuestos si $c > \frac{1}{2}$

En efecto, para que $\Delta Y > \Delta T$ es necesario que

$$\frac{c}{1-c} > 1$$

cuando

$$c - 1 - c$$

$$c = \frac{1}{2}$$

Si $c > \frac{1}{2}$, la fracción será mayor que 1, por ejemplo

$$\text{si } c = \frac{3}{4}, \text{ la fracción será igual a } \frac{3/4}{1/4} = 3$$

Comparando los casos 1 y 2 se observa que el efecto multiplicador de un aumento de los gastos públicos y de una reducción de los impuestos no será igual.

Para analizar los efectos de un aumento simultáneo de impuestos y gastos debemos comparar las magnitudes de ΔG y ΔT .

Para que $\Delta Y \geq 0$ se requiere que

$$\Delta G - c \Delta T \geq 0 \text{ o sea}$$

$$\frac{\Delta G}{\Delta T} \geq c$$

Como $c < 1$, cuando $G > T$ la desigualdad anterior se cumple, es decir, hay un efecto expansionista.

Cuando $\Delta G = \Delta T$, tendremos:

$$Y = \frac{1}{1-c} (\Delta G - c \Delta T) =$$

$$\frac{1}{1-c}$$

$$\frac{1}{1-c} (\Delta G - c \Delta G) =$$

$$\frac{1}{1-c} \Delta G (1 - c)$$

La conclusión anterior se denomina Teorema de Haavelmo ^{a/}; el efecto expansionista de un presupuesto equilibrado es igual al monto del aumento del presupuesto.

a/ Así llamado porque su primer expositor fue el economista noruego Trygve Haavelmo (publicado en 1945 en Econometría) en un artículo Multiplier effect of a balanced budget incluido en Política Fiscal (comp. Arthur Smithies y J. Keith Butters, 1959).

Si consideramos una economía abierta, las filtraciones que se producen tenderán a un desequilibrio del balance externo. El aumento de la demanda tendrá por consecuencia, una mayor importación de bienes; en las economías poco desarrolladas las adquisiciones en el exterior consistirán en bienes de consumo; en cambio, a medida que los países se van industrializando, el impacto se hará sentir mediante un aumento de las importaciones de bienes intermedios requeridos por el sector industrial. El deterioro que se generará en el balance de pagos no será igual para los distintos tipos de gastos públicos. Siempre habrá un efecto indirecto como consecuencia del aumento del ingreso resultante. En el caso de las inversiones públicas y de la compra de bienes y servicios se producirá, además, un efecto directo ya que parte de los bienes demandados deben importarse del exterior. La consideración de una economía latinoamericana que sigue estas pautas ya se ha efectuado al final del capítulo anterior.

La aplicación del mecanismo del multiplicador mediante instrumentos de la política económica ha sido realizada fundamentalmente empleando los gastos e impuestos; por esta razón hemos tratado

/el tema

el tema en este subcapítulo. Para mantener la continuidad de la línea de exposición debemos examinar brevemente algunas extensiones del concepto del multiplicador.

Hasta aquí hemos examinado como multiplicando a los gastos públicos, los impuestos (en este último caso con signo negativo); sin embargo de un modo similar a los gastos públicos todos los componentes autónomos - es decir, que no sean inducidos por un cambio en el ingreso - tienen también efecto multiplicador. Así la inversión privada y las exportaciones pueden ser autónomas y también puede haber una parte autónoma del consumo privado. (Esto también se refleja en los modelos del capítulo anterior).

Profundizando algo más nuestro análisis - pensando aquí en las teorías acerca de los determinantes de la inversión ^{10/} - podría distinguirse una parte autónoma y otra inducida de la inversión. En una economía cerrada tendríamos, pues, el siguiente sistema:

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

$$C = a + b(Y - T) \quad (2)$$

$$I = c + dY \quad (3)$$

Aquí tenemos no solamente una propensión marginal a consumir, sino también a invertir (d). Sustituyendo (2) y (3) tendremos

$$Y = a + bY - bT + c + dY$$

Si suponemos que se da un aumento autónomo (c) de la inversión privada, tendremos

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - b - d} \Delta c$$

^{10/} Véase, John R. Meyer y Robert R. Glauber, Investment decisions, economic forecasting and public policy, Boston, 1964, y R. Eisner, Investment: fact and fancy, en American Economic Review, mayo de 1963.

/Aquí tenemos

Aquí tenemos un multiplicador distinto - por algunos llamado "compuesto" ^{11/} o supermultiplicador.

Las implicaciones para la política económica son significativas. En la medida que no sólo el gasto público (y los impuestos) tienen efecto multiplicador, todos los instrumentos que conduzcan a un aumento de la inversión privada o de las exportaciones pueden llevar a una expansión económica.

Si se da un efecto multiplicador como el indicado en la última ecuación, un determinado incremento del ingreso puede lograrse por un aumento de un componente autónomo relativamente menor.

Seguramente llamará la atención que el efecto de los pagos de transferencia sobre el objetivo estabilidad sea contradictorio; se indicó un signo de resta (-) pero además un efecto positivo como instrumento selectivo. Aquí volvemos a encontrar un caso de tesis, por lo menos a priori, opuestas. Si aceptamos una explicación de la inflación como exceso de demanda, los pagos de transferencia implican un aumento del ingreso disponible y, por lo tanto, una mayor presión inflacionaria. Con un enfoque distinto basado en una interpretación del fenómeno inflacionario por el lado del costo, sintetizado en su expresión más clara en la espiral precios y salarios, el pago de subsidios para abaratar el costo de ciertos productos que forman parte de la canasta de bienes que consumen los grupos asalariados puede constituir un freno para la aceleración del proceso inflacionario.

Los impuestos directos o indirectos tienden a disminuir la demanda de bienes por la reducción del ingreso disponible que terminan. Sin embargo, las leyes tributarias pueden contener disposiciones especiales a favor de las exportaciones y así la imposición se convierte en un instrumento cuyo objetivo es reducir el desequilibrio externo.

^{11/} Véase F.S. Brooman, Macroeconomics, Allen & Unwin, Londres, 1962, p. 129.

En la introducción de este capítulo se ha hecho hincapié en la simplificación de los efectos analizados en los cuadros. Así, por ejemplo, conforme al cuadro que se comenta, un aumento de la tributación tiene como resultado un aumento del ahorro; evidentemente se trata del ahorro público. Podría formularse la pregunta del impacto que la mayor tributación tendrá sobre el ahorro privado. En efecto, no puede descartarse la posibilidad de que el aumento del ahorro público esté acompañado por una disminución - probablemente menor -, del ahorro privado.

Se ha indicado un efecto negativo de todas las clases de gastos públicos sobre el ahorro interno; evidentemente este resultado depende del supuesto que se adopta con respecto a su financiación. En el cuadro está implícita la hipótesis de que no hay modificación en el monto de los impuestos. De este modo se producirá una disminución del ahorro del sector público.

Debe insistirse en la necesidad de precisar siempre todos los impuestos que pueden condicionar el resultado del empleo de un instrumento de la política económica. Las aclaraciones anteriores acerca del financiamiento de los gastos públicos constituyen un ejemplo al respecto.

Según la teoría que se acepte los impuestos directos pueden constituir un factor negativo de la inversión privada en la medida en que reducen el beneficio esperado resultante de una inversión. Sin embargo, se ha indicado en el cuadro solamente la utilización del instrumental tributario mediante su empleo selectivo, es decir, conteniendo incentivos especiales a favor de la inversión.

En general, los instrumentos de la política económica a favor de las metas del desarrollo económico actuarán más de modo selectivo que mediante su utilización global. Seguramente esto ya no sorprenderá después de haber insistido en los cambios estructurales que son precisamente una característica esencial de las transformaciones que requiere el desarrollo económico. En efecto, una mayor
/inversión pública

inversión pública puede conducir a un aumento del empleo si se trata del desempleo keynesiano. En cambio, frente al desempleo estructural de los países subdesarrollados deberán analizarse más concretamente los sectores que se beneficiarán con el aumento de la demanda resultante y la demanda de mano de obra que se gestará.

En la mayoría de los casos el empleo selectivo puede operar mediante su aumento selectivo del instrumental que no favorezca un objetivo o una disminución de las herramientas que actúan favorablemente sobre el objetivo (en el cuadro sólo se ha indicado un solo efecto; pero el calificativo anterior debe tenerse presente en su interpretación). Una disminución de los impuestos indirectos que recaen sobre las exportaciones tienden a favorecerlas y de este modo tienen por objetivo la reducción del desequilibrio externo. Este propósito puede lograrse también aumentando los gravámenes que inciden sobre las importaciones.

Conforme a lo indicado en el cuadro, el aumento de la imposición directa favorecerá la mejora de la distribución del ingreso, mientras que un incremento de los gravámenes indirectos será un factor negativo. Lo anterior se basa en el supuesto de que los impuestos directos recaerán preponderantemente sobre los grupos de mayores ingresos, mientras que los directos afectarán en mayor medida a los grupos de menor ingreso. No necesariamente ocurre así en todos los casos, pues puede haber impuestos directos que son soportados por los grupos más pobres y por otra parte existen impuestos indirectos que recaen sobre los bienes suntuarios y que, por lo tanto, afectan más a las clases de mayores ingresos.

Para dar otra explicación del funcionamiento de los instrumentos sintetizados en el cuadro 7-A puede mencionarse el objetivo cambio tecnológico. Aquí tenemos en mente básicamente la propia creación de innovaciones tecnológicas en cada país. Recordando lo expresado en el capítulo III, se trata evidentemente de un proceso complejo y de lenta maduración, pero de importancia

/fundamental para

fundamental para el desarrollo a largo plazo. Requiere disponibilidad de recursos humanos (formación de los cuadros científicos y técnicos), conocimientos necesarios para la selección de los campos a innovar y capacidad financiera y económica para llevar adelante los proyectos respectivos. Los instrumentos fiscales más relevantes son:

- a) Apoyo del gobierno en investigaciones de largo plazo en sus propios centros u organismos de investigación;
- b) Uso de la política educacional orientándola en relación a estos objetivos;
- c) Acción directa a través de plantas pilotos para la realización de investigaciones aplicadas;
- d) Subsidios directos a centros, organismos o entes de investigación pública o privada;
- e) Incentivos tributarios y arancelarios más ventajosos que los otorgados a otros objetivos ^{12/}.

^{12/} Véase al respecto: Juan C. Gómez Sabaini y Francisco Gurri, Política tributaria y desarrollo tecnológico (OEA/BID, Programa Conjunto de Tributación), Washington, 1972. Otros instrumentos no fiscales serían los siguientes:

- a) Fijación de requisitos en los equipos que el gobierno compra para inducir a un mayor desarrollo por parte de los sectores proveedores;
- b) Dictado de legislación sobre patentes y marcas para proteger la creación nacional;
- c) Otorgamiento de créditos subsidiados al sector privado

Existe alguna experiencia en países desarrollados como Canadá y Australia en la aplicación de instrumentos fiscales para investigación y desarrollo; hasta ahora no ha sido evidente el resultado logrado de este modo. La efectividad de esta clase de estímulos es seguramente más difícil en países desarrollados en que existe una mayor escasez de recursos humanos y donde existe para el empresario privado la fácil opción de incorporar las innovaciones tecnológicas mediante distintas formas de adquisición de dichas innovaciones extranjeras.

En el cuadro 7-A hemos incluido la actividad de las empresas públicas dentro de los instrumentos fiscales ^{13/}. Típicamente consideramos aquí la producción o provisión de bienes y servicios susceptibles a ser vendidos en el mercado (necesidades privadas) por empresas de propiedad del Estado ^{14/}.

13/ Generalmente las empresas públicas sólo excepcionalmente son tratadas en las obras de finanzas públicas o política fiscal; entre las excepciones figura la obra de L. Johansen.

14/ La forma jurídica y especialmente la menor o mayor dependencia del gobierno central difiere según los países y tipo de empresas consideradas; puede tratarse de organismos dependientes de un ministerio, de entes u organismos descentralizados e incluso de sociedades anónimas (con las acciones de propiedad del Estado).
Para un análisis de las empresas públicas en América Latina, véase Las empresas públicas, su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo, en Boletín Económico de América Latina, vol. XVI, núm. 1, primer semestre de 1971.

/Puede suponerse

Puede suponerse que las inversiones correspondientes a estas empresas están incluidas dentro del rubro "inversiones" y tiene por consiguiente los efectos indicados en la fila correspondiente. Como la producción de estas empresas se vende en el mercado, su política de precios es el instrumento fundamental en lo que respecta a las operaciones corrientes ^{15/}. Por supuesto, en cada caso concreto la política de precios puede influir decisivamente en la magnitud de las inversiones, en la medida en que existen restricciones financieras que limitan la posibilidad de obtener fondos del gobierno central o del mercado financiero (colocación de títulos o bonos). En otras palabras, en estos casos la política de inversiones depende del superávit entre ingresos y gastos corrientes. Esta dependencia ha sido criticada, pues deberían ser distintas las consideraciones de la política de precios (resultado operativo) de los criterios para la inversión ^{16/}. Al tener algún parecido con empresas privadas se ha insistido frecuentemente en que las públicas también deberían seguir una política "comercial" que pueda definirse, por ejemplo, como maximización de ganancias o de rentas o altas tasas de rendimiento del capital; sin embargo, existen otros objetivos en el caso del sector que pueden ser más importantes ^{17/}. Un caso de especial importancia es el de empresas de costos decrecientes en los cuales al aplicar una regla de precios basada en el costo marginal se producirán pérdidas, pues el precio no será igual

^{15/} Estrictamente existe también una política de salarios para las empresas públicas; su lógica seguiría de todos modos los lineamientos del cuadro 7-C.

^{16/} Esta situación ha sido analizada para las empresas públicas francesas por S. Wickham, Management and financial constraints in public enterprise, en Public Economics (Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, comp. J. Margolis y Henri Guitton), Macmillan, Londres, 1969.

^{17/} Véase M.H. Peston, Aspects of the pricing policy of the nationalized industries, en Public Economics.

al costo medio ^{18/}.

La política tarifaria constituye un instrumento importante con repercusiones sobre distintos objetivos - particularmente "desarrollo económico" - especialmente si se la emplea con fines selectivos (por ejemplo, tarifas eléctricas preferenciales para determinados sectores o regiones). El impacto global de la política tarifaria, cuando se trata de servicios de consumo corriente, es similar a lo indicado con respecto a los impuestos indirectos y contiene las mismas contradicciones internas.

A diferencia del análisis de Kirschen, no hemos indicado el déficit o superávit global o el ahorro o desahorro del gobierno como un instrumento de política, sino implícitamente como un resultado del manejo de las variables del gasto y de los ingresos fiscales. Es evidente, sin embargo, que la existencia o no de superávit o de ahorro tiene importantes repercusiones que determinan la necesidad de emplear instrumentos monetarios, hecho ya destacado al principio de este inciso.

b) Los instrumentos monetarios

De un modo parecido al empleo de los instrumentos fiscales, al utilizar los monetarios se da también la situación de conflicto entre objetivos, especificado en el capítulo III, al comentar la curva de Phillips. Un exceso de medios de pago genera presiones inflacionarias, fenómeno, por supuesto, de apreciación inmediata mediante la teoría cuantitativa. Lo que no se ha analizado con igual frecuencia y énfasis es la posibilidad de que una expansión insuficiente de medios de pago repercuta desfavorablemente sobre la

^{18/} Véase Johansen, op. cit., y Nancy Ruggles, Recent developments in the theory of marginal cost pricing, en Public Enterprise (comp. R. Turrey), Penguin Books, 1968.

actividad económica. Conforme al análisis keynesiano, el aumento de los medios de pago - inducido por un aumento de la base monetaria que se transmite al sistema bancario, en su conjunto, incrementando la oferta de crédito - implica una reducción de la tasa de interés. Esta caída de la tasa de interés es un factor estimulante de la inversión y según algunos autores también del consumo ^{19/}. A partir de este momento se aplica el mecanismo del multiplicador determinado - según las circunstancias - un aumento del producto o de los precios ^{20/}. Otra explicación del proceso que se genera a partir de un aumento de los medios de pago se debe a Irving Fisher, según la cual el incremento indicado determina una mayor adquisición de bienes y habrá un aumento del producto (por supuesto en condiciones - a esta altura - evidentes). Según este esquema, en vista de expectativas de mayores ventas por parte de los empresarios, la demanda de crédito es mayor que la oferta y la tasa de interés sube ^{21/}. Muchas investigaciones en teoría y política - también en países de América Latina - que se centraron en la función de demanda no distinguieron el hecho crucial de si la respuesta a los impulsos monetarios se producía en el producto real o en el nivel de precios ^{22/}.

^{19/} Cf. J. R. Moroney y J. M. Mason, The dynamic impacts of autonomous expenditures and the monetary base on aggregate income, en Journal of Money, Credit and Banking, noviembre, 1971.

^{20/} Véase Federico J. Herschel, La teoría clásica, la teoría keynesiana y la teoría general del interés, en El Trimestre Económico, 1954, pp. 429 - 480.

^{21/} Véase Burton Zwick, The adjustment of the economy to monetary changes, en Journal of Political Economy, vol. 79, núm. 1, enero - febrero de 1971.

^{22/} Cf. Harry G. Johnson, The keynesian revolution and the monetarist counter revolution, en American Economic Review, mayo de 1971. Como el título de este artículo lo sugiere, existe un debate agudo entre monetaristas y no monetaristas, asociados estos últimos ahora con la herencia keynesiana; en cuanto a instrumentos, la discusión se plantea en torno a la mayor efectividad de la política fiscal o monetaria. (Véase también Yung Chul Park. Some current issues in the transmission process of monetary (Cont...))

Una consideración especial merece el empleo del instrumental monetario-crediticio como herramienta selectiva para favorecer actividades prioritarias conforme a los planes de desarrollo económico ^{23/}. La posibilidad de este uso del instrumental monetario-crediticio tiene una importancia fundamental para los países en proceso de desarrollo ya que el crédito bancario es una fuente muy significativa para el financiamiento de las empresas. En muchos países subdesarrollados los bancos comerciales tradicionalmente predominantes, facilitaron fondos al comercio exterior e interno. Frente a este estado de cosas los bancos centrales trataron de influir en el flujo del crédito bancario a favor de sectores prioritarios para el desarrollo ^{24/}.

La concepción del empleo selectivo de la política monetario-crediticia contrasta claramente con la doctrina tradicional conforme a la cual el Banco Central constituye el guardián macro-económico de la estabilidad monetaria y no debe ocuparse del objetivo desarrollo. Esta tesis tiene otras implicaciones que deben mencionarse. Conforme a los conceptos expuestos, deben considerarse en su conjunto los instrumentos de la política económica para que todos apunten en una misma dirección. Asignar un objetivo a un organismo puede llevar a contradicciones con otros organismos y, en el mejor de los casos, requiere la coordinación de las políticas económicas a un nivel superior.

^{22/} (Cont...) policy, en International Monetary Fund, Staff Papers, marzo de 1972, y Karl Brunner, The monetarist view of Keynesian ideas, en Lloyds Bank Review, octubre de 1971.

^{23/} Véase Discusiones sobre programación monetario-financiera, Siglo XXI Editores, México, 1972.

^{24/} Andrew F. Brimmer, Central banking and economic development. The record of innovation, en Journal of Money, Credit and Banking, noviembre de 1971.

La obtención de préstamos del exterior proporciona a un país divisas adicionales convenientes si existe una brecha de ahorro (insuficiencia de oferta de fondos para inversión) de divisas. Sin embargo, crea una carga futura sobre el balance de pagos y el presupuesto fiscal y de esta manera como lo destaca un economista estadounidense, puede llevar a una dominación extranjera de la actividad económica y política ^{25/}. Muy particularmente un país debe tener en cuenta los factores que determinan su capacidad para pagar los servicios de la deuda (fundamentalmente sus expectativas de exportación e importación) ^{26/}.

c) Instrumentos cambiarios

Las devaluaciones (o revaluaciones) cambiarias son fundamentalmente herramientas para alcanzar una reducción o eliminación de los desequilibrios del balance de pagos. Implica un mayor costo interno de los bienes importados y un menor precio externo de las exportaciones. La efectividad de este instrumento depende de las elasticidades-precio de los bienes y servicios que se importan y exportan y para las exportaciones de la elasticidad de la oferta. En los países en proceso de desarrollo puede suponerse en general que existe sólo una reducida elasticidad de los bienes importados ya que una proporción preponderante de ellos está constituida por insumos intermedios y bienes de capital requeridos por los sectores productivos. Como consecuencia, cuando las devaluaciones se combinan con políticas no expansionistas en el orden monetario, existe una fuerte tendencia a una reducción de la actividad económica interna. En caso contrario, tiende a provocar un aumento de precios más que una menor demanda de importaciones. En muchos casos - especialmente para muchos productos agropecuarios - la elasticidad-precio de las exportaciones también

^{25/} John F. Due, op. cit., p. 454.

^{26/} Para un mayor análisis, puede consultarse Dragoslav Avramović, Economic growth and external debt, John Hopkins Press, Baltimore, 1966.

/es reducida,

es reducida, por lo que la devaluación no lleva a un aumento significativo de las exportaciones ^{27/}.

A pesar de estas dificultades resultantes de las devaluaciones, tampoco es conveniente defender a toda costa la estabilidad del tipo de cambio. Las devaluaciones se hacen inevitables frente a un proceso inflacionario significativo que obstaculiza la situación competitiva de los productos exportables.

La devaluación es un instrumento de tipo global y por consiguiente difícilmente sirve para estimular los cambios estructurales requeridos para el desarrollo económico. Para lograr este objetivo pueden utilizarse tipos de cambio múltiples que permiten emplear tipos preferenciales para las exportaciones que se desean estimular. Sin embargo, las normas del Fondo Monetario Internacional se oponen a su empleo. Para evitar estas objeciones cabe señalar que pueden lograrse los mismos objetivos con instrumentos tributarios. En efecto, en muchos países existen derechos o impuestos a la exportación que equivalen a un menor tipo de cambio efectivo para los productos exportables. En los países del sur de América Latina han sido empleados con frecuencia, particularmente con el propósito de limitar el impacto de una devaluación cambiaria sobre el costo del nivel de vida. El mecanismo operativo que puede llevar a este resultado es de muy fácil explicación. La devaluación cambiaria equivale a un aumento de los precios internos de los productos exportables. Cuando éstos son bienes de un difundido consumo interno, el aumento de precios afectará también a las ventas internas e implica, pues, un aumento del costo de vida de la población.

^{27/} Véase al respecto, Tibor Scitowski, Money and the balance of payments, Chicago, 1969, cap. 13, "Exchange rate adjustments".

/Cuando en

Cuando en un país existe un proceso inflacionario continuado, el modus operandi de la devaluación adquiere particular relevancia ^{28/}; en algunos países se ha tratado de efectuar devaluaciones periódicas, en determinadas circunstancias, mientras que otras políticas trataron de tener una fluctuación relativamente libre. En el primer caso se produce un impacto fuerte en un determinado momento, mientras que la otra alternativa expone el tipo de cambio a oscilaciones como resultado de movimientos especulativos. Por esta razón, últimamente se insiste en las ventajas del crawling peg, que consiste en ajustes graduales al tipo de cambio.

El uso selectivo del instrumental de los derechos aduaneros e impuestos a la exportación es una de las herramientas de mayor gravitación en el desarrollo futuro de los países en proceso de desarrollo; implica decisiones fundamentales en cuanto a promoción de exportaciones y a la sustitución de importaciones. Ya se ha hecho breve referencia a estos problemas. Esencialmente debe combinarse la acción tendiente a lograr una creciente industrialización con la necesidad de alcanzar condiciones competitivas en el mercado mundial. A título de ejemplo, indicaremos que con este objetivo puede ser conveniente fijar tasas decrecientes para las industrias nacientes a fin de estimular un mejoramiento de su productividad ^{29/}.

^{28/} Para un análisis cuantitativo de la relación entre devaluación y el movimiento de precios internos, puede consultarse Margaret G. de Vries, Exchange depreciation in developing countries, en Staff Papers, noviembre de 1968. Según este artículo "los tipos de cambio de los países menos desarrollados, tomados en conjunto y en diversos grupos se han depreciado a largo plazo en mayor medida que las subidas de sus precios internos". (p. 578).

^{29/} Cf. Bela Balassa, Trade policies in developing countries, en American Economic Review, mayo de 1971.

3. Empleo de controles directos

En situaciones de escasez muy graves pueden ser necesarias herramientas de un impacto más inmediato y más contundente que los estímulos de tipo financiero. Este caso se da particularmente cuando es baja la elasticidad de demanda y de oferta ya que un aumento de precios significativo no estimularía de un modo adecuado una mayor producción ^{30/}.

Sin embargo, existen dificultades para su utilización. Su empleo es mucho más difícil y exige un conocimiento considerable de la demanda y de los canales de distribución; a ello se agrega que en la mayoría de los países de América Latina existe muy poca o ninguna experiencia en su empleo.

Para ejemplificar los problemas que surgen en su utilización puede pensarse en una situación en que se da una escasez de un producto de primera necesidad. Para evitar un alza de su precio se impone su racionamiento y el control de precios. Existe en este caso un exceso de demanda, ya que el precio no refleja el equilibrio de oferta y demanda. El exceso puede manifestarse en distintas formas, desde la formación de colas hasta la desviación de parte de los productos hacia un mercado negro con precios considerablemente superiores.

Si se utiliza esta clase de controles durante un tiempo mayor, el menor precio que rige en virtud del control de precios representa un desaliento a la inversión en los sectores o productos afectados. De este modo el mecanismo de precios pierde su función para orientar la asignación de los recursos.

En algunos países de América Latina se han utilizado restricciones directas (cuotas) para reducir el volumen de las importaciones. La utilización de este sistema tiene algunas de las

^{30/} Véase Tinbergen, op. cit., pp. 153 - 157.

/dificultades indicadas

dificultades indicadas, ya que se requiere un conocimiento considerable de los sectores productivos para determinar las necesidades de insumos importados. Frecuentemente representa una forma fácil de corrupción del aparato administrativo.

En los casos de la importación de bienes de consumo suntuario, es factible la prohibición de su importación para lograr una mejora de la situación del balance de pagos. La ausencia absoluta de ciertos bienes importados puede inducir su introducción por vía de contrabando; sin embargo, cuando se utilizan derechos aduaneros muy elevados, se da igual estímulo. De todos modos, prácticamente se pueden lograr efectos similares a la prohibición absoluta si los impuestos que se utilizan son suficientemente elevados. Cuando este último extremo no se produce, es decir, cuando se disminuye la importación de bienes pero no se elimina completamente, los gobiernos, como es lógico, encuentran ventajoso el empleo de estos derechos porque producen un ingreso fiscal adicional.

4. Cambios institucionales

Pueden definirse los cambios institucionales como los que modifican ciertas relaciones fundamentales de la estructura económica y social. Recordando lo indicado en el capítulo anterior, puede tratarse de cambios que afectan el empleo de otros instrumentos (reforma administrativa, fiscal, monetaria y crediticia y del sistema de seguridad social) o de modificaciones, generalmente más profundas, que afectan la estructura de la producción y la organización social (reforma agraria, industrial y nacionalización de empresas).

Es evidente que en los países de América Latina estos cambios tienen una trascendencia extraordinaria. "En verdad, no podría continuarse con las viejas formas de desarrollo que han venido prevaleciendo en la América Latina. Están ya superadas. Es

/necesario un

necesario un nuevo tipo de desarrollo con gran vigor y fuerte sentido de equidad social. Para conseguirlo, se imponen hondas transformaciones estructurales que abran paso a esas fuerzas expansivas. Pero ello no basta, ni mucho menos. El Estado tiene que obrar en forma deliberada sobre esas fuerzas a fin de superar las contradicciones que se derivan de tales adelantos" 31/.

En lo que respecta a la reforma administrativa se ha dicho que "es como ponerle cabeza o cerebro al desarrollo" 32/.

Las medidas generales que configuran la reforma administrativa son las siguientes según C. Matus 33/.

i) Detener la proliferación de organismos para dar mayor coherencia al aparato estatal y evitar duplicaciones.

ii) Redefinir las funciones y áreas de acción de cada ministerio.

iii) Determinar los objetivos, medios y criterios de eficiencia de las entidades descentralizadas y empresas públicas.

iv) Deslindar los campos de acción y responsabilidad de los gobiernos estatales, provinciales y/o municipales.

v) Erradicar el exceso de legislación.

vi) Sustituir los criterios de eficiencia basados en el apoyo a partidos políticos con que en definitiva se valúa la situación de las entidades públicas y de los funcionarios, por criterios de productividad.

vii) Instituir a todos los niveles la planificación, como instrumento de racionalización y control de las funciones de cada unidad (presupuestos por programa, por ejemplo).

En todas las reformas que se refieren al empleo de otros instrumentos es evidente que las modificaciones a introducir deben ser suficientemente importantes como para justificar el empleo de

31/ Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo, Santiago, 1970, p.137.

32/ Expresión de Carlos Oyarzún citada en Matus, op. cit., p. 110.

33/ Op. cit., pp. 111 ss.

la palabra reforma. Esencialmente estas reformas tienden a colocar el aparato y sistema instrumental en función de los objetivos del desarrollo económico y social con creciente soberanía nacional conforme con criterios de eficiencia y operatividad.

Como ejemplo de medidas adoptadas en el campo monetario y crediticio, que en su conjunto permiten una autonomía sustancialmente mayor por parte del Estado para lograr los objetivos indicados, en el Perú efectuaron las siguientes:

- a) Modificaciones en la composición de los directorios de las entidades bancarias del sector público (Banco Central de Reserva, Banco de la Nación y Bancos de Fomento) por las cuales la totalidad de sus miembros pasan a representar y son designados por el Estado;
- b) Compra de los Bancos Popular, Continental e Internacional posibilitando la constitución de una sólida banca comercial estatal; y
- c) Restricciones a la banca extranjera. Se prohíbe la apertura de nuevas sucursales de bancos extranjeros; las ya existentes no están facultadas para recibir depósitos de ahorro y están obligadas a poner a disposición del Banco de la Nación líneas de crédito externas por el doble de su capital y por un monto equivalente al incremento de los depósitos recibidos.

Por otro lado, las empresas bancarias constituidas en el país deben tener en su capital accionario una participación mínima del 80 por ciento de inversionistas nacionales.

Las reformas tributarias se conciben como aquellos cambios sustanciales que tienden a dar mayor flexibilidad al sistema, creando estímulos para una mejor asignación dinámica de las inversiones y haciéndolas más progresivas.

La reforma del sistema de seguridad, relacionada frecuentemente con la anterior, tiene por finalidad convertirlo en un instrumento más efectivo para mejorar el nivel de vida de los grupos de menor ingreso, ampliando las prestaciones y reduciendo la magnitud de los aportes que recaen sobre dichos grupos.

/Ya hemos

Ya hemos mencionado la reforma agraria, herramienta poderosa para lograr un aumento de la productividad, pero también para mejorar la distribución de la propiedad y, por consiguiente, del ingreso. Aquí sólo cabe agregar la importancia de la reforma agraria, que en algunos casos puede implementarse extendiendo las tierras no cultivadas, en países como los de Centroamérica en que el nivel de ingreso y de productividad es particularmente bajo en el sector rural.

Por reforma industrial se entiende una mayor participación de los asalariados en la dirección de las empresas y en las utilidades ^{35/}.

La nacionalización de las empresas implica considerar problemas de enorme repercusión en la estructura económica y social de los países. Puede tratarse sólo de una mejor forma de prestar servicios públicos o controlar y utilizar situaciones monopólicas, pero por el otro extremo es capaz de llevar a una transformación total del sistema. Por supuesto si son suficientemente profundas las otras reformas pueden tener igual sentido. Es aquí donde se hace más fuerte la necesidad de juicios de valor - como los que se comentaron en el primer capítulo - para juzgar acerca de la deseabilidad y de evaluar las restricciones para prever las posibilidades de concreción de esta clase de transformaciones.

^{35/} En cuanto a la participación en la administración ha sido muy importante la reforma introducida en la República Federal de Alemania.

