

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO
NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

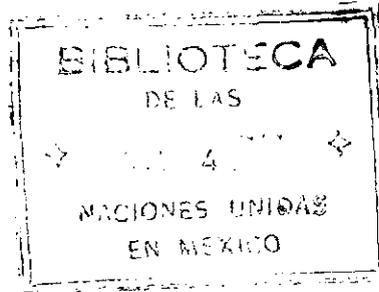
E/CN.12/L.79

9 de agosto de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LAS TAREAS DE LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA A LA LUZ DE LOS
PROBLEMAS DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA



Nota: Este documento fue elaborado por la CEPAL para ser presentado a la III Conferencia Interamericana de Tributación, auspiciada por OEA/BID/CEPAL, que tendrá lugar en Ciudad de México del 3 al 8 de septiembre de 1972.

P-72-7-1778

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. RASGOS SOBRESALIENTES DE LAS CUATRO ECONOMIAS LATINOAMERICANAS ESTUDIADAS	4
A. DINAMISMO Y ESTABILIDAD	4
B. CAMBIOS ESTRUCTURALES	6
1. Estructura del producto, composición del empleo y productividad	6
2. La inversión y su financiamiento y los coefi- cientes de exportación e importación	12
C. LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO	16
1. Análisis de varios indicadores de la proyección social	16
2. La distribución del ingreso	20
D. EL SECTOR EXTERNO	22
II. ALGUNOS PROBLEMAS PRINCIPALES QUE ENFRENTAN LAS ECONOMIAS EXAMINADAS	26
A. LOS RITMOS DEL CRECIMIENTO	26
B. AMENAZAS PARA LA ESTABILIDAD DE LOS PRECIOS	27
C. LA HETEROGENEIDAD DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	27
D. RITMO Y COMPOSICION DEL CRECIMIENTO DE ALGUNOS SECTORES PRODUCTIVOS	28
E. NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA INVERSION Y DEL AHORRO	30
F. DEBILIDADES DE LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO ..	31
G. PROBLEMAS DEL SECTOR EXTERNO	32
III. LA POLITICA FISCAL Y LA TRIBUTARIA EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS	34
A. CONTRIBUCIONES EVENTUALES AL DINAMISMO Y A LA ESTABILIDAD	34
B. LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA Y LA HOMOGENEIZACION DE LAS ESTRUCTURAS ECONOMICAS	44

	<u>Página</u>
C. TRIBUTOS Y GASTOS PUBLICOS EN LA AMPLIACION DE LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO	50
D. EL PAPEL DE LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA EN LA REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD Y DEPENDENCIA EXTERNAS .	57
E. UN INTENTO DE RECAPITULACION	61

INTRODUCCION

En la literatura sobre política fiscal y política tributaria es frecuente que los distintos temas se aborden con un alto grado de abstracción. Así, por ejemplo, esa literatura se dedica preferentemente a efectuar una revisión amplia y sistemática de los instrumentos que pueden ser utilizados, sin preocuparse de analizar las diferentes realidades económico-sociales en que ellos serán aplicados. Rara vez se deja en claro para cuáles propósitos de la política económica resultan más o menos pertinentes y eficaces las numerosas herramientas fiscales y tributarias examinadas.

Es también corriente encontrar otra clase de bibliografía, entroncada en el pensamiento keynesiano y postkeynesiano, en la cual se supone, implícita o explícitamente, que la política fiscal se plantea en el contexto de una economía altamente capitalizada y que no contiene desequilibrios internos, de cierta trascendencia, de carácter sectorial, según estratos productivos, o regional. Conforme con esto, se deduce que los problemas que en ella surgen son provocados por desajustes entre los niveles de la demanda y de la oferta global y, por lo tanto, la utilización del instrumental fiscal y tributario se orienta hacia una acción compensatoria que permita evitar fluctuaciones cíclicas y asegurar el pleno empleo de aquella economía industrializada.

Naturalmente ambos enfoques tienen una utilidad bastante restringida en las estructuras económico-sociales de los países en desarrollo dados sus elementos sobresalientes y los objetivos prioritarios que de ellos derivan, pues tienen escasa vinculación con las posibilidades efectivas de aplicación de una política fiscal y tributaria determinada y tratan problemas poco pertinentes para las naciones en desarrollo.

Por estas limitaciones, el presente documento parte de la hipótesis de que el análisis y el conocimiento de la estructura y el funcionamiento de las economías en desarrollo, - en este caso de las latinoamericanas - debe ser un factor determinante en la formulación de sus sistemas fiscal y tributario. Sin embargo, esa estructura y ese funcionamiento no son comunes, ni siquiera en aspectos muy esenciales, a todos los países de América Latina; por ello se ha creído necesario distinguir entre cuatro situaciones tipo que se han hecho corresponder a los casos de Argentina, Colombia, Guatemala y México.

/Para la

Para la caracterización se aprovecharon estudios anteriores de la CEPAL sobre las tendencias y estructuras de esos países 1/, que se están haciendo extensivos a otras naciones latinoamericanas. En esas investigaciones se distinguieron cuatro unidades de análisis para agrupar los indicadores seleccionados, los que, en general, se refieren al decenio 1960-1969: a) dinamismo y estabilidad del crecimiento; b) los cambios estructurales experimentados en el proceso; c) la proyección social del mismo y d) el comportamiento y transformaciones del sector externo 2/. Esa clasificación también ha sido empleada para la ordenación de las materias que se tratan en este trabajo.

Los países considerados muestran características bien diferenciadas, que se examinan en la primera parte de este documento.

Argentina registra el producto por habitante más elevado de la región, aunque éste no ha crecido a una tasa muy rápida. Su alto grado de desarrollo relativo coincide con una estructura económica sectorialmente diversificada y equilibrada. Sin embargo, el país muestra una clara propensión inflacionaria. Por otra parte, el proceso de desarrollo económico ha tenido una proyección social relativamente amplia y hay una menor desigualdad en la distribución del ingreso que en el resto de América Latina. Las exportaciones son predominantemente agropecuarias y las generan empresarios nacionales.

En Colombia el producto por habitante se ubica entre los intermedios de la región y ha aumentado con lentitud. Se han registrado algunos "desbordes" inflacionarios, pero éstos han sido breves y no de gran consideración. En materia de estructura productiva, la agricultura tiene una alta participación relativa, pero esa estructura comenzó a diversificarse aceleradamente desde no hace mucho. El desarrollo tuvo escasa proyección social

1/ CEPAL, "Tendencias y estructuras de la economía de Colombia en el último decenio" (E/CN.12/915), 8 de septiembre de 1971; "Tendencias y estructuras de la economía de Guatemala en el último decenio" (E/CN.12/916), 8 de septiembre de 1971; "Tendencias y estructuras de la economía argentina en el último decenio" (E/CN.12/918), 16 de noviembre de 1971; "Tendencias y estructuras de la economía de México en el último decenio" (E/CN.12/921), 4 de noviembre de 1971. Véase, además, "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana en el decenio de 1960" en CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1970 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.72.II.G.1) Nueva York, 1971.

2/ Ibid, págs. 28 a 30.

hasta mediados del decenio de 1960, destacándose un agudo problema de desempleo. En su sector externo sobresale la importancia relativa del café en la composición de las exportaciones.

Guatemala tiene un ingreso por persona un poco por debajo del de Colombia; ello no obstante, en la representación de los sectores productivos, la industria y los servicios básicos significan una proporción muy reducida del producto interno bruto. La irradiación social del proceso de desarrollo ha sido escasa y, asimismo, ha habido importantes discrepancias en los niveles de ingreso relativo, con una alta proporción de la población que vive en condiciones de subsistencia. En lo que toca al sector externo destaca la trascendencia que tiene la inversión extranjera en las explotaciones de los tres principales productos agrícolas de exportación.

El producto por persona mexicano ha sido uno de los altos y de crecimiento más acelerado de la región. Se ha logrado una considerable diversificación sectorial, sobresaliendo la pérdida de participación relativa que ha venido experimentando la agricultura y la rápida modernización y crecimiento que ha mostrado la industria manufacturera. Sin embargo, en México el avance tecnológico ha tendido a concentrarse en algunas líneas de producción, manteniéndose en otras casi sin variación los sistemas de explotación tradicionales. En materia de proyección social del desarrollo, cabe señalar las profundas desigualdades en la distribución del ingreso. En algunos aspectos, como en salud y educación se ha progresado, en otros no. Por último, entre los rasgos del sector externo, sobresale la alta y creciente diversificación de las exportaciones de bienes.

A partir de la descripción de esas cuatro situaciones tipo - según el grado de detalle que permitieron los antecedentes incluidos en los documentos de la CEPAL -, en la parte segunda de este trabajo se definen varios de los problemas principales a que hacen frente las economías estudiadas. Esa definición puede hacerse extensiva a otros países latinoamericanos y en desarrollo, según se ajusten a la tipología estudiada.

En la última parte se dan algunas indicaciones sobre cómo podría la política fiscal y tributaria ayudar a aliviar las dificultades propias de las diferentes economías. Por un lado, se especifica el grado de pertinencia y eficacia de la política fiscal y tributaria en la solución de los problemas detallados previamente; por el otro, se diferencian los instrumentos fiscales y los impositivos - estos últimos en mayor detalle - que parecerían apropiados para tratar cada una de las situaciones descritas. En ambos análisis, interdependientes entre sí, se trata de calificar la atinencia y la utilidad que reviste el uso de las políticas fiscal y tributaria y de sus instrumentos.

I. RASGOS SOBRESALIENTES DE LAS CUATRO ECONOMIAS LATINOAMERICANAS ESTUDIADAS

A. DINAMISMO Y ESTABILIDAD ^{3/}

De los cuatro países considerados, México fue el que registró el más rápido crecimiento del PIB; fue así como en diez años logró un incremento de alrededor de 40 % (3.6 % anual) en su producto interno por habitante - llegó a 678 dólares constantes de 1960 en 1969 -, pese a que su crecimiento demográfico fue uno de los más acelerados de América Latina. Este resultado se debió, por un lado, a la evolución de la demanda interna y a la fuerte expansión de la producción industrial y de servicios básicos. En cambio, actuó más bien como freno el pausado desarrollo de la demanda externa y de la producción agropecuaria.

La economía argentina tuvo un ritmo de desenvolvimiento más moderado que el mexicano, pero, gracias a su baja tasa de crecimiento demográfico, pudo elevar su producto por habitante en aproximadamente 25 % (2.3 % anual); llegó a 975 dólares de 1960 en 1969, el valor más alto de América Latina. No hubo desajustes de trascendencia en la evolución de la demanda y la oferta globales y sus componentes; no obstante, la característica más sobresaliente del crecimiento argentino fue su alto grado de inestabilidad. Así, durante el decenio estudiado se distinguieron movimientos cíclicos de una duración aproximada de dos años cada uno; en tres bienios (1960-1961, 1964-1965 y 1968-1969) se lograron altas tasas de desarrollo, mientras que en los otros dos tuvieron lugar depresiones de consideración, particularmente en 1962-1963.

Colombia y Guatemala registraron la misma tasa de crecimiento del PIB global, pero el más rápido incremento de la población colombiana determinó un aumento más lento de su producto por persona (1.5 % anual), en comparación con el de Guatemala (1.9 % anual); de cualquier forma en ambos casos resultó insatisfactorio el ritmo de desarrollo. A fines del decenio las dos naciones presentaban un producto por persona inferior a los 400 dólares constantes de 1960. En Guatemala la demanda externa y la producción industrial y de servicios básicos fueron los factores más activos del proceso de desarrollo; en cambio, en Colombia no hubo elementos claramente dinámicos, aunque la demanda interna creció algo más rápidamente que el PIB.

^{3/} Véase el cuadro 1.

Cuadro 1

INDICADORES DE DINAMISMO Y ESTABILIDAD, 1960-1969

(Porcentajes anuales de crecimiento)

	Argentina	Colombia	Guatemala	México
1. PIB global	3.9	4.9	4.9	7.2
2. Población total	1.6	3.4	3.0	3.5
3. Población urbana	2.3	5.5	4.2	5.0
4. PIB por persona	2.3	1.5	1.9	3.6
PIB por persona en 1969 (dólares de 1960)	975.0	381.0	359.0	678.0
5. Demanda interna	3.9	5.1	4.1	7.2
6. Demanda externa	4.1	4.0	10.3	4.9
7. Producción agropecuaria	2.2	3.4	3.8	3.9
8. Producción industrial y de servicios básicos	5.3	5.7	6.7	8.5
9. Precios al consumidor	22.2	11.7	0.7	2.4

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

/En todos

En todos los países estudiados continuó el proceso de urbanización, particularmente de metropolización, registrando especial intensidad en Colombia y México. Por su parte ha tendido a estabilizarse la proporción en el total de la población menor de 14 años en Colombia, Guatemala y México y a disminuir en Argentina.

En materia de estabilidad de precios, entre la insignificante tasa de inflación guatemalteca y la sustancial alza de los precios registrada en Argentina, se encuentra México con una baja tasa de inflación - pero con valores algo más notables en el segundo quinquenio - y la de Colombia, que se caracterizó por un alza anual de los precios relativamente moderada pero persistente.

B. CAMBIOS ESTRUCTURALES

1. Estructura del producto, composición del empleo y productividad

El examen de la composición del producto interno bruto y de la población ocupada según sectores productivos permite establecer varias de las características más sobresalientes de las estructuras de las economías. (Véase el cuadro 2.)

En Argentina y México la agricultura genera una proporción relativamente pequeña y decreciente del PIB. Sin embargo, en la composición de la población ocupada hay una gran diferencia. En el primer caso la participación es similar a la que da la estructura del producto, en tanto que en la economía mexicana cerca de la mitad de la ocupación total está en las actividades agropecuarias. Este contraste se refleja en los índices de productividad sectorial por persona ocupada; en la Argentina el correspondiente a la agricultura tiene un valor cercano al promedio de toda la economía y aumentó durante el decenio pasado; en cambio, en México alcanzó a menos de un tercio del promedio nacional y fue decreciente.

En Colombia y Guatemala hay también una participación parecida de la agricultura en el PIB; pero en el primer país este sector absorbe menos de la mitad de la ocupación total, frente a alrededor de dos tercios en Guatemala. De lo anterior resulta una productividad relativa muy baja y decreciente del sector agropecuario guatemalteco y una más cercana al promedio y en ligero aumento para el colombiano.

INDICADORES DE CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA

	Argentina		Colombia		Guatemala		México	
	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969
	A. Representación en el PIB de los sectores productivos (en %)							
1. Agricultura	17.4	15.3	34.1	30.3	30.3	27.3	16.6	12.3
2. Industria y servicios básicos a/	46.4	51.3	32.3	34.4	17.7	20.9	32.6	36.9
- Industria manufacturera	(32.2)	(35.3)	(17.3)	(18.4)	(10.7)	(13.6)	(19.4)	(22.9)
3. Servicios	36.2	33.4	33.6	35.3	52.0	51.8	50.8	50.8
- Comercio	(17.0)	(16.8)	(15.7)	(16.9)	(29.0)	(31.9)	(30.7)	(31.8)
B. Composición de la población ocupada (en %)								
1. Agricultura	19.1	15.6	48.2	42.3	68.0	64.7	54.2	47.2
2. Industria y servicios básicos	38.0	36.9	24.5	23.0	15.3	15.5	22.1	23.3
3. Servicios	38.5	47.5	27.3	34.7	16.7	19.8	23.7	29.5
C. Producto por persona ocupada (dólares de 1960)								
1. Agricultura	2 185	2 621	1 003	1 182	862	1 036	1 566	2 100
2. Industria y servicios básicos	(1 991)	(2 553)	(709)	(846)	(384)	(437)	(479)	(569)
3. Servicios	(2 668)	(3 638)	(1 322)	(1 768)	(997)	(1 397)	(2 311)	(3 246)
	(1 844)	(1 853)	(1 235)	(1 202)	(2 684)	(2 710)	(3 414)	(3 630)
D. Productividades sectoriales (promedio de la economía = 100)								
1. Agricultura	91.1	97.4	70.7	71.6	44.6	42.2	30.6	27.0
2. Industria y servicios básicos	122.1	138.8	131.8	149.6	115.7	134.8	147.6	154.0
3. Servicios	84.4	70.7	123.1	101.7	311.4	261.6	218.0	172.2
E. Composición del sector manufacturero (en %)								
1. Industrias tradicionales	52.2 b/	39.8 c/	69.3 b/	69.2 c/	88.5 b/	76.0 c/	65.0 b/	47.3 d/
2. Industrias intermedias	21.8 b/	24.0 c/	24.0 b/	25.0 c/	9.7 b/	11.2 c/	20.0 b/	27.9 d/
3. Industrias metalmeccánicas	26.0 b/	36.2 c/	6.7 b/	11.8 c/	1.8 b/	12.8 c/	15.0 b/	24.8 d/

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Incluye mineras, manufactura y construcción; electricidad, gas, agua, servicios sanitarios y transportes y comunicaciones.

b/ Datos para 1955 y para 1960 en México. c/ Datos para 1968. d/ Datos para 1967.

Detrás de las tendencias comentadas está el hecho de que a fines del decenio pasado el producto por persona ocupada en la agricultura, expresado en dólares de 1960 llegó a 437 en Guatemala y a 569 en México. Para poder explicar estos niveles tan bajos cabe considerar que en Guatemala el 80 % de la mano de obra agraria estaba ocupada en el estrato "primitivo" (en el cual trabaja sin mecanización y con un capital fijo insignificante) y generaba anualmente un producto por persona de cerca de 140 dólares. En México, el 60 % trabajaba en dicho estrato con un producto anual por trabajador de alrededor de 170 dólares. Uno de los rasgos más distintivos de la experiencia guatemalteca es la alta productividad por persona registrada en el estrato "moderno" 4/ de la agricultura, en comparación con la del primitivo; la relación entre ambas es de 28 a 1. La agricultura de exportación practicada generalmente en los latifundios en contraposición a la de subsistencia desarrollada por los minifundistas explica esa relación. En México ella era de 22 a 1.

La situación en Colombia era más favorable que en Guatemala y México porque si bien el 65 % de la mano de obra agrícola pertenecía al estrato primitivo, el producto anual por trabajador bordeaba los 270 dólares. La ventaja natural del país para la caficultura y la posibilidad tecnológica de explotar el café en pequeñas plantaciones explican en buena parte este hecho.

Por último en Argentina es reducida la importancia relativa del estrato primitivo y más de las cuatro quintas partes de los trabajadores rurales están ocupados en los estratos "intermedio" y "moderno". (Véase el cuadro 3.)

La importancia relativa de la industria y los servicios básicos en la generación del producto está relacionada directamente con el nivel de ingreso por persona de los países examinados; a mayor nivel, más alta es ésta. Sin embargo, hay gran diferencia entre las proporciones alcanzadas en Colombia (bastante más alta) y en Guatemala, países con un PIB por persona similar. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

4/ Se consideran pertenecientes al estrato moderno las actividades que operan con formas relativamente eficientes de organización y en las que la dotación de capital por persona ocupada y la productividad consiguiente son comparables a las similares de economías industrializadas.

ALGUNOS INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE LAS ECONOMÍAS SEGUN ESTRATOS PARA CIERTOS SECTORES

(En porcentajes; datos base años del quinquenio 1960)

	Argentina			Colombia			Guatemala			México			
	Moderno	Inter-	Primi-	Moderno	Inter-	Primi-	Moderno	Inter-	Primi-	Moderno	Inter-	Primi-	
		medio	tivo		medio	tivo		medio	tivo		medio	tivo	
1. Agricultura													
a) Composición del producto	65.1	32.3	2.6	45.0	34.4	20.6	43.9	30.6	25.5	50.2	32.0	17.8	
b) Composición del empleo	25.0	57.0	18.0	7.7	27.3	65.0	5.0	15.0	80.0	7.7	32.3	60.0	
c) Índice de productividad respecto a la media	260.4	56.7	14.5	581.4	126.1	31.7	879.2	203.5	31.8	652.5	99.0	29.7	
2. Industria manufacturera													
a) Composición del producto	62.1	37.5	0.4	55.9	40.0	4.1	66.3	30.4	3.3	62.1	37.1	0.8	
b) Composición del empleo	25.6	70.6	3.8	13.1	61.9	25.0	14.0	57.4	28.6	21.7	69.4	14.9	
c) Índice de productividad respecto a la media	242.4	53.2	10.3	427.1	64.7	16.3	473.9	53.0	11.5	285.7	58.6	5.1	
3. Comercio													
a) Composición del producto	52.2	47.0	0.8	49.4	49.6	1.0	23.2	76.1	0.7	46.2	53.2	0.6	
b) Composición del empleo	15.0	80.0	5.0	15.0	75.0	10.0	10.0	80.0	10.0	20.0	70.0	10.0	
c) Índice de productividad respecto a la media	348.1	58.7	16.0	329.5	66.1	10.0	231.4	95.2	7.0	231.2	76.0	5.5	

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Datos para toda Centroamérica.

A pesar de que durante el decenio pasado en todos los países examinados aumentó la participación de la industria y los servicios básicos en la generación del PIB, no ocurrió lo mismo en la composición de la población ocupada en el sector; ésta disminuyó en Argentina y en Colombia, permaneció prácticamente estable en Guatemala y aumentó ligeramente en México. Este diferente comportamiento parece estrechamente vinculado con el ritmo de crecimiento registrado por el sector; en efecto, México y Guatemala fueron los países con un desenvolvimiento industrial más rápido, además, el aumento en el producto por persona ocupada en la industria y los servicios básicos fue mucho mayor en México y Guatemala que en Colombia y Argentina.

Las cifras absolutas de producto por persona ocupada en este sector muestran el alto valor relativo registrado en México, en comparación con el de Argentina 5/. Por el alto grado de modernización y capitalización de la industria manufacturera 6/ mexicana, la composición del producto por estrato es similar a la argentina; no obstante, como en materia de empleo el estrato primitivo de México tiene cierta significación, es muy grande la diferencia entre la productividad por persona ocupada en el estrato moderno y en el primitivo (la relación entre ambas es de 56 a 1). El producto por persona ocupada del estrato primitivo de la industria manufacturera mexicana a fines del decenio pasado fue menos de 170 dólares por año, o sea, prácticamente igual al registrado en la agricultura por este mismo estrato. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

En Colombia y Guatemala la ocupación proporcionada por el estrato primitivo de la actividad manufacturera es de consideración, pero escaso su aporte al producto, sobre todo en Guatemala. En este país el coeficiente entre las productividades de los estratos moderno y primitivo es de 41 a 1, el producto anual por persona en este último es de 160 dólares por persona, es decir, algo superior al obtenido en el estrato primitivo agropecuario.

En general, y desde el ángulo de análisis utilizado, se advirtieron menos desequilibrios internos en la industria manufacturera argentina y colombiana que en la guatemalteca y mexicana.

5/ En 1969 el PIB por persona mexicana era alrededor de un 70 % del argentino; en cambio, en el producto industrial por persona la relación era de 90 %.

6/ Este subsector es el principal componente del sector industria y servicios básicos.

En los sectores de servicios destaca, por un lado, la fuerte participación que tienen éstos en Guatemala y en México en la generación del PIB y, por otro, el elevado producto por persona ocupada - aunque decreciente en términos relativos. A pesar de que la importancia de estos sectores en la población ocupada ha aumentado significativamente, el producto por persona ocupada - en cifras absolutas - continuó creciendo, aunque con lentitud, en el decenio pasado.

La proporción del producto que representan los servicios en Argentina y Colombia es bastante menor que en el de los otros dos países; sin embargo, en la composición de la población ocupada la participación es elevada y crece con rapidez. Como es obvio, esto se reflejó en un reducido y decreciente o semiestancado producto por persona ocupada. Estas tendencias refuerzan la opinión, sustentada en los documentos ya citados, que en estos dos países los servicios han actuado preferentemente y con intensidad en la absorción de mano de obra que pasa a trabajar en condiciones de desocupación disfrazada.

La estructura por estratos del subsector comercio - que es el de más importancia entre los de servicios - muestra la muy poca trascendencia que tienen las actividades primitivas en la generación del producto, no obstante que en la composición del empleo su cuota alcanza al 10 % en Colombia, Guatemala y México. (Véase el cuadro 3.) En el aspecto productividad por trabajador, tiene interés señalar que en México la correspondiente al estrato moderno fue 42 veces superior a la del primitivo.

Una característica de la estructura de las economías que está estrechamente vinculada con las comentadas anteriormente es la composición del producto del sector manufacturero, en términos de industrias tradicionales, intermedias y dinámicas. En el cuadro 2 se observa que la distribución más "desarrollada" corresponde, como era dable suponer, a la economía argentina: las ramas tradicionales han venido disminuyendo rápidamente su participación ésta alcanza a menos del 40 % a fines del decenio pasado; al mismo tiempo ha ido aumentando la de las intermedias y la de las metal-mecánicas, particularmente de estas últimas, cuya proporción en el total es la más elevada de América Latina. Se advierte, además, que la evolución registrada por México fue similar a la de Argentina, aunque a fines del decenio pasado las proporciones registradas por los tres grupos fueron diferentes en cada país.

En Guatemala el grupo de industrias metal-mecánicas tuvo un fuerte crecimiento, con lo que a fines del decenio la proporción que ésta representaba era de alrededor de una octava parte del total. En Colombia ese crecimiento fue bastante más lento, alcanzándose en esa misma fecha una proporción inferior a la del país centroamericano. En Guatemala se aprecia la escasa

/participación de

participación de las industrias intermedias y su lento crecimiento relativo. La industrialización del país está teniendo lugar sin que se haya constituido una base amplia de industrias intermedias. Como contrapartida, las importaciones de materias primas y productos intermedios aumentaron con rapidez entre mediados del decenio de 1950 y fines del de 1960.

2. La inversión y su financiamiento y los coeficientes de exportación e importación

En lo que se refiere a los coeficientes de inversión con respecto al PIB, Argentina, Colombia y México registraron durante el decenio de 1960 valores en torno al 20 %, los que pueden considerarse aceptables en el contexto latinoamericano y en comparación con los registrados por las economías más desarrolladas en el pasado. Guatemala, sin embargo, tuvo una tasa insuficiente aunque con cierta tendencia al crecimiento. (Véase el cuadro 4.)

Si se analiza la composición de la inversión fija por tipo de bienes destaca que a fines del decenio pasado la correspondiente a maquinaria y equipos sólo alcanzaba a un 30 % en Colombia, quedando al otro extremo Guatemala con 66 %. La composición observada en Argentina y México se acercaba al promedio de América Latina.

En cuanto a la estructura del ahorro, la primera característica interesante es la importancia relativa del componente externo. En Argentina, éste prácticamente no ha tenido trascendencia, correspondiéndole a los recursos internos el esfuerzo de financiamiento de la inversión. El ahorro externo que ha concurrido a México ha tenido una participación similar en el financiamiento total a la que tuvo en el conjunto de América Latina; sin embargo, dicha participación mostró una tendencia creciente.

El ahorro externo que afluía a la economía colombiana fue bastante estable y alcanzó a una cuota significativa (cerca de una octava parte del total); a su vez, en Guatemala la proporción correspondiente fue una de las más altas de la región (alrededor de 22 %) y acusó una gran permanencia.

Los antecedentes disponibles sobre el ahorro nacional y su composición permiten comprobar algunas características ya comentadas y ampliar otras. Así, en el cuadro 5 se observa, por ejemplo, el bajo coeficiente de ahorro nacional de Guatemala y los relativamente elevados y aceptables de Colombia y México, y particularmente de Argentina.

Cuadro 4

INDICADORES DE CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA - II

	Argentina a/		Colombia		Guatemala		México b/	
	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede
	dor de	der de	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de
	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969
A. Evolución del sector público								
1. Relación gastos corrientes del gobierno general más inversión pública/PIB	20.3	27.0	10.1	14.1	11.7	12.1	14.4	16.6
2. Gastos corrientes del gobierno general/PIB	-	19.2	7.0	8.7	8.6	9.1	8.4	10.2
a) de operación	-	(13.9)	(5.8)	(6.2)	(7.5)	(7.5)	(4.9)	(5.4)
b) de transferencia	-	(5.3)	(1.2)	(2.5)	(1.1)	(1.6)	(3.5)	(4.8)
3. Inversión pública/PIB	-	7.8	3.1	5.4	3.1	3.0	6.0	6.4
4. Ingresos corrientes del gobierno general/PIB	-	24.2	11.9	14.0	10.7	10.6	-	12.5
a) Tributarios	-	(21.0)	(10.8)	(13.0)	(9.0)	(9.3)	-	(11.3)
i) Directos	-	(10.5)	(4.4)	(5.4)	(2.1)	(2.1)	-	(4.8)
ii) Indirectos	-	(10.5)	(6.4)	(7.6)	(6.9)	(7.2)	-	(6.5)
b) No tributarios	-	(3.2)	(1.1)	(1.0)	(1.7)	(1.3)	-	(1.2)
5. Ahorro del gobierno general/PIB	-	5.0	4.9	5.3	2.1	1.5	-	2.3
6. Ahorro del gobierno general/inversión pública	-	64.1	158.5	97.3	68.2	50.7	-	36.0
B. Evolución de la inversión								
1. Coeficiente de inversión con respecto al PIB	22.7	20.9	20.5	18.6	10.3	12.5	20.1	20.7
2. Composición de la inversión fija, por tipo de bienes								
a) Construcción	41.9	44.2	55.7	69.6	48.5	34.6	55.8	53.8
b) Maquinaria y equipos	58.1	55.8	44.3	30.4	51.5	65.4	44.2	46.2
3. Composición de la inversión fija, por tipo de comprador								
a) Sector público	-	37.1	14.7	28.6	26.0	22.2	30.0	30.9
b) Sector privado	-	62.9	85.3	71.4	74.0	77.8	70.0	69.1
C. Composición del ahorro								
1. Interno	91.0	99.9	88.4	87.9	78.5	77.2	93.2	91.8
2. Externo	9.0	0.1	11.6	12.1	21.5	22.8	6.8	8.2
D. Coeficientes de exportación e importación/PIB								
1. Coeficiente de exportación	10.8	11.7	14.9	14.4	12.7	18.7	10.7	9.3
2. Coeficiente de importación	12.7	10.0	15.3	13.1	13.6	17.5	11.4	9.8

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Estimaciones aproximadas. b/ Cifras parciales, no incluyen toda la actividad del gobierno general.

Cuadro 5

COMPOSICION DEL AHCRO NACIONAL EN ARGENTINA, COLOMBIA, GUATEMALA Y MEXICO

(En porcentajes del PIB y distribución porcentual)

	Argentina		Colombia		Guatemala		México	
	1962-1963		1967-1968		1965-1967		1966-1967	
1. Ahorro nacional	20.7	100	17.2	100	9.6	100	18.9	100
2. Ahorro de las sociedades de capital	(3.0)	(14.5)	(2.3)	(13.4)	{ (3.5)	{ (36.5)	{ (11.9)	{ (63.0)
3. Ahorro de las unidades familiares	(13.0)	(62.8)	(1.4)	(8.1)				
4. Ahorro del gobierno general	(0.7)	(3.4)	(5.3)	(30.8)					(1.8)	(18.7)	(2.3)	(12.2)
5. Asignaciones para el consumo de capital fijo	(4.0)	(19.3)	(8.2)	(47.7)	(4.3)	(44.8)	(4.7)	(24.8)

- Fuentes: 1. Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, Distribución del ingreso y cuentas nacionales en la Argentina, Buenos Aires, 1965, págs. 10 y 11.
 2. Colombia, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Colombia, CIAP/462, enero 1971, cuadro II-9.
 3. Guatemala, CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. VII, N°1 - 2, junio 1970, pág. 229.
 4. México, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de México, CIAP/503, mayo 1971, cuadros II-2, II-18 y II-23, y Banco de México, Cuentas Nacionales y acervos de capital, consolidadas y por tipo de actividad económica, 1950-1967, junio de 1969, cuadros 17 y 18.

/Del total

Del total del ahorro nacional guatemalteco en 1965-1967, correspondió un 45 % a asignaciones para el consumo de capital fijo. El ahorro de las sociedades de capital y de las unidades familiares, considerado conjuntamente, alcanzó apenas al 3.5 % del PIB; por su parte, el del gobierno general representó un 1.8 % del PIB.

En Colombia también fue reducido el ahorro de las sociedades de capital y de las unidades familiares (3.7 % del PIB) pero, a diferencia de lo ocurrido en Guatemala, las asignaciones para el consumo de capital fijo y el ahorro del gobierno general ascendieron a niveles relativamente elevados; entre ambas formas de ahorro, al 13.5 % del PIB.

Las estructuras del ahorro nacional argentino y mexicano eran parecidas: la mayor parte se generaba en las sociedades de capital y en las unidades familiares, especialmente en estas últimas en el caso argentino 2/. En cambio, la participación del ahorro del gobierno general y de las asignaciones para el consumo de capital era reducida 8/.

Argentina es el país que genera, de lejos, el más alto ahorro de las unidades familiares como proporción del PIB, no sólo en comparación con las otras tres economías examinadas, sino que también en relación con toda América Latina.

Cuando se pasa al examen de los coeficientes de exportación e importación sobresale, en primer lugar, la trascendencia relativa que tiene el intercambio con el exterior para las economías guatemalteca y colombiana. En el primer caso los coeficientes registrados, además de ser sustanciales, registraron una tendencia creciente; en cambio, en Colombia éstos se redujeron durante el decenio pasado, particularmente el de importación. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

En México tuvo lugar una disminución parecida en los coeficientes de exportación e importación, que los llevó a ambos por debajo del 10 %; estos valores son, después de los de Brasil, los más bajos de América Latina. De todas maneras, a fines del decenio se continuó observando un desequilibrio entre importaciones y exportaciones que generó un déficit en la balanza comercial.

2/ No se dispuso del desglose correspondiente para la economía mexicana. Véase el cuadro 5.

8/ Nótese que las cifras para Argentina se refieren al período 1961-1963; en la segunda parte del decenio el ahorro del gobierno general se elevó fuertemente.

El sector externo argentino tuvo un comportamiento peculiar. En efecto, pese a que durante el decenio se registró un incremento del coeficiente de exportación, el de importación se redujo fuertemente. Esto permitió pasar de una situación de déficit comercial a otra de superávit.

Las disminuciones anotadas en Argentina, Colombia y México para el coeficiente de importación se explican en buena parte por el avance registrado en el proceso de sustitución. No obstante, en Argentina y Colombia también tuvieron bastante importancia las políticas de limitaciones para importar que se aplicaron.

C. LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO

1. Análisis de varios indicadores de la proyección social

La situación de los cuatro países examinados en materia de la irradiación social del proceso de desarrollo puede evaluarse, en primer lugar, a través de la utilización del conjunto de indicadores que se presenta en el cuadro 6. En este cuadro se destacan, además de los valores correspondientes para cada indicador a fines del decenio pasado, las variaciones que han tenido lugar en algunos casos a partir de mediados del decenio de 1950.

En general se observa que el nivel alcanzado por los diferentes países en varios aspectos sociales responde más o menos de cerca al grado de desarrollo económico que han logrado. Ello no obstante, se aprecian algunas particularidades que resulta interesante poner de relieve.

El consumo personal por habitante guarda, como es natural, una clara proporcionalidad con el producto interno de los países. Solamente en Guatemala éste parece relativamente elevado - ya que es similar al de Colombia -, lo que es un reflejo de la baja tasa de ahorro del país centroamericano.

Los antecedentes sobre nutrición confirman la situación comentada, ya que a fines del decenio pasado Guatemala anotaba índices iguales o superiores a los de Colombia. Por su parte, Argentina que había alcanzado hacia la mitad del decenio de 1950 niveles muy elevados de disponibilidad de calorías y de consumo de proteínas por habitante, los redujo posteriormente. En México el mejoramiento registrado en esta materia ha sido relativamente lento.

Cuadro 6

INDICADORES SOCIALES DEL DESARROLLO

	Argentina		Colombia		Guatemala		México	
	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede	Alrede
	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de	dor de
	1955	1968	1955	1968	1955	1968	1965	1968
1. <u>Consumo personal por habitante</u> (dólares de 1960)	562.2	676.5	229.9	292.0	231.7	283.4	324.4	470.7
2. <u>Nutrición</u>								
a) Disponibilidad de calorías diarias por habitante	3 070	2 920	1 900	2 200	2 040	2 200	2 370	2 550
b) Proteínas por habitante (gramos por día)	96.9	88.0	42.9 b/	48.9	55.4	56.8	63.3	65.7
3. <u>Salud</u>								
a) Esperanza de vida al nacer	60.6 a/	67.0	52.2 a/	60.0	43.6 a/	47.0	48.8 a/	60.0
b) Tasa de mortalidad por mil en el grupo de 1 a 4 años	4.3	3.7	21.4 a/	13.4	62.5 a/	28.5	30.3	12.7
4. <u>Educación</u>								
a) Porcentaje de personas alfabetizadas entre la población de 15 y más años	86.0 a/	91.4 b/	57.0 a/	72.9 a/	29.0 a/	37.9	57.0 a/	79.6
b) Número absoluto de analfabetos (en miles)	-	947.0 a/	-	2 817.0 a/	-	1 686.0 a/	-	5 198.0
c) Porcentaje de la población entre 5 y 14 años inscrita en la enseñanza primaria	66.0 a/	73.1	28.0 a/	45.5	22.0 a/	35.7	39.0 a/	61.0
d) Porcentaje de retención hasta el 6° año primario	-	39.8 d/	-	27.3 d/	-	16.7 d/	-	29.1 d/
5. <u>Vivienda.</u>								
a) Porcentaje de viviendas con agua corriente	-	51.6 b/	-	38.7 a/	-	29.5 a/	-	32.3 b/
b) Porcentaje de viviendas con cualquier tipo de servicio sanitario	-	86.7 b/	-	40.6 a/	-	30.6 a/	-	-
c) Porcentaje de viviendas con luz eléctrica	-	68.8 b/	-	34.5 a/	-	22.0 a/	-	-
d) Porcentaje de viviendas con 3 o más personas por cuarto	-	15.3 b/	-	-	-	43.1 a/	-	52.0 b/
6. <u>Empleo</u>								
Tasa de desocupación	2.3	2.6 a/	6.4	10.5 a/	-	-	2.0	2.7 a/
7. <u>Seguridad social</u>								
Porcentaje de la población económicamente activa acogida a seguridad social	48.6 a/	66.3	8.3 b/	10.1	21.5 b/	24.9	11.5 b/	16.7

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Alrededor de 1950.

b/ Alrededor de 1960.

c/ Alrededor de 1970.

d/ Alrededor del período 1960-1965.

e/ Alrededor de 1965.

En materia de salud, la condición más desfavorable la registra Guatemala; a fines del decenio de 1960 la tasa de mortalidad infantil continuaba siendo muy alta. Además, la esperanza de vida al nacer era extraordinariamente baja y se había alargado bastante poco durante los dos últimos decenios. En el otro extremo está la Argentina que muestra indicadores favorables en materia de salud. En un nivel intermedio y similar están Colombia y México; este último anotó progresos sustanciales.

Los indicadores educacionales recopilados muestran también que la posición de Guatemala está claramente por debajo de las de los otros países. Colombia y México, por su lado, tienen rasgos parecidos, salvo en lo que respecta a la proporción de la población entre 5 y 14 años inscrita en la enseñanza primaria, donde el segundo registra un coeficiente más alto, aunque se mantuvo su reducido coeficiente de retención en ella. En Argentina, a pesar del favorable nivel del cual se partió, se observaron progresos insuficientes por esa misma razón y tampoco parece aceptable el valor alcanzado por el porcentaje de retención hasta el 6º año primario.

Las cifras de las que se dispone con relación a vivienda son parciales y poco concluyentes. En todo caso, las condiciones de Guatemala y México parecen las menos favorables -- menos de un tercio de las viviendas dispone de determinados servicios básicos --, en tanto que Colombia estaría en una posición relativa un poco mejor. A su vez, en Argentina, aunque se aprecia un nivel bastante superior, no cabe duda de que el avance en el aspecto vivienda parece no corresponder suficientemente al ingreso por persona del país.

En lo que respecta a las cifras sobre empleo, se observa que la más alta tasa de desocupación la registró Colombia. Los coeficientes de Argentina y México, si bien aumentaron, se mantuvieron a niveles aceptables 9/.

Por último, en el cuadro 6 se recopilaron los antecedentes sobre la amplitud del sistema de seguridad social. En Colombia y México es reducido el porcentaje de la población económicamente activa acogida al sistema y éste tampoco ha mostrado una tendencia a crecer con rapidez. Guatemala,

9/ No resulta posible dar mayor énfasis a la determinación de las características ocupacionales de los países, como se hubiera deseado, porque no se dispone de antecedentes para Guatemala y son muy parciales las informaciones correspondientes a Argentina y México. De los cuatro documentos citados en la introducción, sólo en el correspondiente a Colombia se pudo dedicar mayor atención al estudio del asunto.

en cambio, está claramente en una mejor posición absoluta y relativa gracias a la acción desplegada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En Argentina la cobertura del sistema ha alcanzado a los dos tercios de la población económicamente activa; esta tasa y la chilena son de lejos las más altas de América Latina.

Ahora bien, el examen de la irradiación social del desarrollo adquiere otra perspectiva si los promedios indicados se consideran subdivididos distinguiendo las situaciones tipo que se presentan para las zonas urbanas o rurales o, también, para distintas regiones. En los 4 países analizados y en toda América Latina, se observa que la situación social en las áreas rurales y en las regiones más atrasadas es bastante más desfavorables que en las zonas urbanas y en las regiones más adelantadas. Desgraciadamente, los antecedentes que permiten apreciar estos contrastes son escasos; sin embargo, se pueden destacar algunos de los recopilados en los documentos pertinentes 10/.

Por ejemplo, en materia de la proporción de personas alfabetizadas entre la población de 15 años y más, Guatemala registraba un 65.0 % para la población urbana y un 22.6 % para la rural; en tanto que las proporciones comparables eran 78.7 % y 51.1 % para México; 85.0 % y 58.7 % para Colombia, y 93.7 % y 81.5 % para Argentina. Es decir, sólo en el último caso había una relación más equilibrada. En los coeficientes de retención en la escuela primaria se conservan diferencias aún más fuertes: 3.7 % en las zonas rurales y 47.3 % para las urbanas en Colombia; 3.5 % y 49.6 % en Guatemala, y 9 % y 54 % en México.

Otra indicación ilustrativa del desnivel urbano-rural se puede apreciar en materia de vivienda. Así, en Argentina menos del 20 % de las viviendas rurales tenía agua corriente o alumbrado eléctrico, mientras que en las urbanas las proporciones eran más de 60 % o más de 80 %, según si se trataba de agua o de electricidad. En Guatemala el desequilibrio era más evidente: un 4 % de las viviendas rurales tenía electricidad y un 8 % estaba abastecida de agua corriente; en las urbanas las proporciones comparables eran 56 % y 70 %, respectivamente.

De otro lado, diferencias por regiones pueden ponerse de relieve a través de un par de ejemplos: en Argentina la tasa de analfabetismo de la población de 16 y más años alcanzó en 1960 a un mínimo de 3.2 % en la capital y a un máximo de 17.7 % en el noreste. En Guatemala, a mediados del decenio de 1960, la relación defunción-nacimiento fue de 27 % en el departamento de Guatemala, mientras que alcanzó a 51 % y 60 % en los departamentos de Alta Verapaz y Solola, respectivamente.

10/ Véase CEPAL, op. cit., E/CN.12/915, 916, 918 y 921.

2. La distribución del ingreso

La intensidad de la proyección social del desenvolvimiento puede evaluarse también a través del estudio de la distribución del ingreso. El esquema general para los 4 países - clasificado para 5 grupos poblacionales según su posición respecto a la mediana - se presenta en el cuadro 7.

Demás está decir que ésta es una de las varias formas de examinar la distribución del ingreso y que, en la práctica, ella resulta determinada por las características que tengan, principalmente, las distribuciones funcional, urbano-rural, regional y por sectores económicos 11/. En este documento no se las utiliza porque no están disponibles para todos los casos y, además, porque de hacerlo llevaría a un nivel de detalle no compatible con los propósitos del trabajo.

Las cifras recopiladas en el cuadro señalado permiten observar algunas diferencias importantes en el patrón de distribución de los países identificados, a pesar de que la presencia de fuertes desigualdades es un rasgo común. A este último respecto puede anotarse, por ejemplo, que en ningún caso el 50 % más pobre de la población recibe más del 20,5 % del ingreso total y que en las 4 economías el 5 % más alto percibe alrededor del 30 % de este ingreso.

A México le corresponde la distribución del ingreso más desigual; esto se verifica si se considera, por una parte, que el ingreso medio del 5 % más alto de la población es más de 32 veces superior a aquel del 20 % más pobre y, por otra, que el 50 % más pobre recibe solamente alrededor del 15 % del ingreso total.

La desigualdad registrada en Guatemala muestra una característica fundamental. Esta consiste en que cerca del 90 % de la población tiene reducidos niveles absolutos de ingreso que están por debajo del promedio para el país. Este "achataamiento" en la base tiene como contraparte que es muy pequeño el grupo de población del país que percibe ingresos relativamente altos, y, por lo tanto, él concentra en sus manos alrededor de la mitad del ingreso total.

11/ Sobre la materia, véase CEPAL, La distribución del ingreso en América Latina, publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.71.II.G.2, Nueva York, 1970.

Cuadro 7

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN ARGENTINA, COLOMBIA, GUATEMALA Y MEXICO

	Argentina a/					Colombia b/					Guatemala b/					México c/				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Población	Propor- ción del in- greso total	Idem acumu- lada	Ingre- so mé- dido de cada grupo	Indice=100 pa- ra el grupo más bajo	Población	Propor- ción del in- greso total	Idem acumu- lada	Ingre- so mé- dido de cada grupo	Indice=100 pa- ra el grupo más bajo	Población	Propor- ción del in- greso total	Idem acumu- lada	Ingre- so mé- dido de cada grupo	Indice=100 pa- ra el grupo más bajo	Población	Propor- ción del in- greso total	Idem acumu- lada	Ingre- so mé- dido de cada grupo	Indice=100 pa- ra el grupo más bajo
1. 20 % más pobre	4 796	5.2	5.2	203	100	4 281	5.9	5.9	77	100	1 007	6.0	6.0	70	100	9 799	3.6	3.6	70	100
2. 30 % inferior a la mediana	7 195	15.3	20.5	398	196	6 422	14.2	20.1	124	161	1 510	14.2	20.2	110	157	14 699	11.6	15.4	154	220
3. 80 % superior a la mediana	7 195	25.4	45.9	661	326	6 422	23.2	43.3	200	260	1 510	22.9	43.1	180	257	14 699	26.1	41.5	340	486
4. 15 % inferior al 5 % más alto	3 557	22.9	68.8	1 190	586	3 211	26.3	69.6	455	591	755	21.9	65.0	340	486	7 949	29.5	71.0	767	1 096
5. 5 % más alto	1 199	31.2	100.0	4 867	2 398	1 071	30.4	100.0	1 590	2 665	252	35.0	100.0	1 640	2 343	2 449	29.0	100.0	2 270	3 243
Ingreso nacional por habitante (dólares de 1960)				780					260					295						390
Población total (miles de personas)	23 982					21 407					5 034					48 995				

Fuente: Argentina, Colombia y México, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, E.ON.12/851/Rev.1, agosto de 1970, págs 387 y siguientes; Guatemala, John H. Adler, Las finanzas públicas y el desarrollo de Guatemala, 1949.

a/ Las estimaciones se refieren a los primeros años del decenio de 1960.

b/ Distribución existente alrededor de 1950 aplicada a la cifra de ingreso nacional para 1960.

c/ Datos para 1969.

Argentina y Colombia registran un grado algo menor de desigualdad en la distribución del ingreso 12/. Esto se manifiesta en Argentina principalmente en el hecho que el 60 % de la población que está en los grupos intermedios percibe cerca del 41 % del ingreso total y, por su parte, en Colombia en la circunstancia que la renta media del 5 % más alto de la población es menos de 21 veces superior a aquella del 20 % más pobre.

D. EL SECTOR EXTERNO

En primer lugar, si se retoma el análisis del aspecto coeficientes de exportación e importación - que se vio en líneas generales más atrás -, resulta de interés reiterar que Guatemala y Colombia son los dos países que muestran un mayor grado de apertura de sus economías, con la diferencia que en el primer caso la tendencia ha sido rápidamente creciente mientras que en el segundo se registró una decreciente. La intensidad de lo ocurrido en Guatemala se puede evaluar más claramente si se tiene en cuenta que su coeficiente de exportación con respecto al PIB se elevó del 12.7 % en 1960 al 18.7 % en 1969. En cambio, México y Argentina muestran un intercambio con el exterior relativamente reducido; así, a fines del decenio de 1960 el coeficiente de importación de los dos países fue de 10 %.

En cuanto al ritmo de crecimiento registrado en el decenio de 1960 por las exportaciones de bienes y servicios, en el cuadro 8 se aprecia que Guatemala y México experimentaron un rápido crecimiento del valor corriente de ellas. Cabe hacer notar que el ritmo registrado por Guatemala se logró en condiciones que bajó el valor unitario de las exportaciones, en tanto que en México sucedió lo contrario. Por su parte, en Argentina y Colombia fue insatisfactoria la cadencia de incremento del valor corriente y del volumen físico de las exportaciones.

12/ En CEPAL, La distribución..., op.cit., pág. 5 y siguientes, se calcularon, incluso, coeficientes de concentración que tienden a indicar lo mismo.

Cuadro 8
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
(En porcentajes)

	Argentina		Colombia		Guatemala		México	
	1960- 1969		1960- 1969		1960- 1969		1960- 1969	
1. <u>Ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios</u>								
a) Valor corriente	4.4		4.2		9.7		8.0	
b) Volumen físico	3.7		4.7		10.9		5.6	
2. <u>Ritmo de crecimiento de las importaciones de bienes y servicios</u>								
a) Valor corriente	3.4		4.5		8.1		7.5	
b) Volumen físico	3.1		3.6		6.9		4.0	
3. <u>Ritmo de crecimiento del poder de compra de las exportaciones</u>	4.2		3.3		8.5		4.6	
4. <u>Variación de la relación de intercambio (1965-1969 en relación a 1955-1959=100)</u>		116		78		63		89
	1955	1968	1955	1968	1955	1968	1955	1968
5. <u>Estructura de las exportaciones de bienes</u>								
a) Participación en el total del principal producto	26.5	24.5	82.9	62.9	71.0	30.4	29.3	13.6
b) Participación en el total de los tres principales productos	62.0	44.7	95.8	74.0	91.2	48.6	51.3	27.4
c) Participación en el total de las manufacturas	3.5	12.0	1.3	8.3	2.3	20.5	9.7	17.3
6. <u>Estructura de las importaciones de bienes</u>								
a) Bienes de consumo	8.2	5.8	17.1	5.2	43.1	29.2	15.4	11.3
b) Materias primas y productos intermedios (incluido combustibles)	67.6	50.1	35.1	41.6	31.8	43.2	45.1	42.4
c) Bienes de capital (incluido materiales de construcción)	23.9	43.7	47.1	53.0	24.9	27.4	39.3	46.2
7. <u>Saldo neto adeudado al exterior (en millones de dólares)</u>								
a) Deuda externa	1 907.7 a/	1 714.1	313.3 a/	947.1	26.3 a/	89.8	719.9 a/	2 438.5
b) Inversión extranjera	800.0 b/	1 892.0 a/	423.0 b/	748.0 a/	115.0 b/	306.0 a/	566.0 b/	3 023.0 a/
c) Saldo de la deuda externa/exportaciones de bienes del año correspondiente	-	1.25	-	1.70	-	0.39	-	1.95
d) Saldo de la inversión extranjera/exportaciones de bienes del año correspondiente	-	1.17	-	1.21	-	1.18	-	2.08

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Datos para 1960. b/ Datos para 1950. c/ Datos para 1969.

En las cuatro economías el poder de compra de las exportaciones creció más lentamente que su valor corriente, como efecto de que ellos debieron soportar el aumento del valor unitario de las importaciones que efectúan. Este aumento fue particularmente intenso en México, lo que se tradujo en que un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios del 8 % anual solamente significó uno de 4,6 % por año en el poder de compra.

El examen de la evolución de la relación de intercambio permite apreciar que Argentina es el único país de los cuatro que resultó beneficiado, a consecuencia de que el valor unitario de las exportaciones creció con más rapidez que aquel de sus importaciones; en cambio, México experimentó el fenómeno inverso, lo que determinó que entre 1955-1959 y 1965-1969 se redujera en 11 % el valor de dicha relación. En los casos de Colombia y particularmente de Guatemala, la razón de intercambio disminuyó sensiblemente como reflejo de una baja del valor unitario de las exportaciones y de un alza de aquel de las importaciones.

Si se analiza la estructura de las exportaciones de bienes vigente a fines de la década de 1960 se desprende que la mayor importancia relativa del principal producto de exportación se registra en Colombia con el café, en tanto que la menor corresponde a México con el algodón. El café guatemalteco y la carne argentina también mostraron una participación moderada. Si se consideran los tres principales productos de exportación, se aprecia que el grado de concentración de las exportaciones según países coincide con la ya comentada.

Entre 1955 y 1968 tuvo lugar un avance significativo en el proceso de diversificación de exportaciones de los cuatro países; este hecho se reflejó simultáneamente en una baja de la trascendencia relativa de los principales productos de exportación y en un incremento de aquella que representan las manufacturas. En este último aspecto, el crecimiento relativo más espectacular lo experimentaron Guatemala, debido principalmente a la expansión que se logró en la venta de manufacturas a los otros países del mercado, y Colombia.

En los países más grandes la evolución de la exportación de manufacturas ha sido diferente. A mediados del decenio de 1950, la proporción que éstas representaban en Argentina era reducida, en tanto que en México estaba cerca del 10 %. Desde esa fecha hasta fines del decenio pasado la expansión ha sido bastante más rápida en Argentina que en México.

/El examen

El examen de la estructura de las importaciones de bienes revela, en primer término, que la fracción destinada en Guatemala a la internación de artículos de consumo ha sido bastante alta, pese a que tendió a reducirse entre los decenios de 1950 y de 1960. También parece relativamente elevado lo que México dedicaba a fines del decenio pasado a la importación de bienes de consumo. En cambio, Argentina y sobre todo Colombia redujeron fuertemente el margen de importación de esta clase de bienes.

En segundo lugar, puede hacerse notar que la proporción de las importaciones totales de los distintos países que corresponde a materias primas y productos intermedios es parecida, ya que varió en 1968 entre un 42 % para Colombia y un 50 % para Argentina. A la inversa, lo destinado a bienes de capital mostró diferencias importantes: un mínimo de 27 % en Guatemala y un máximo de 53 % en Colombia.

El último rasgo del sector externo que se muestra en el cuadro 8 se refiere a la situación de endeudamiento externo de cada nación, incluyendo lo que corresponde a deuda como tal y lo que es inversión extranjera. El rápido incremento que registró en México el saldo de la deuda externa y particularmente de la inversión extranjera llevó, a fines del decenio de 1960, a una situación en que el país era claramente el que soportaba un grado de endeudamiento externo mayor; para dar una idea de la magnitud de éste, se puede señalar que el saldo de la deuda externa y de la inversión extranjera considerados separadamente equivalían a alrededor de dos veces las exportaciones anuales de bienes del país y, en conjunto, a cuatro veces.

En el caso colombiano el incremento de la deuda externa y en menor grado de la inversión extranjera llevó también a la constitución de una carga externa relativamente grande, pero inferior a la de México. Así, el saldo conjunto de la deuda externa y de la inversión extranjera correspondía a cerca de tres veces las exportaciones de un año.

En Argentina lo que ha aumentado es la importancia de la inversión extranjera en comparación con la de la deuda externa, ya que esta última creció lentamente durante el decenio de 1960. De cualquier forma el peso proporcional del endeudamiento total del país es menor que en México y Colombia.

Por último, en Guatemala se observa que la deuda externa tenía poca importancia relativa; en cambio, la del saldo de la inversión extranjera era similar a la de Argentina y Colombia.

II. ALGUNOS PROBLEMAS PRINCIPALES QUE ENFRENTAN LAS ECONOMÍAS EXAMINADAS

A. LOS RITMOS DEL CRECIMIENTO

En materia de estabilidad en el crecimiento, Argentina enfrenta un problema poco común en el contexto latinoamericano. Conjuntamente con un alto nivel del producto por persona y con una tasa media de aumento de él que está alrededor de la correspondiente al conjunto de la región, se aprecia la variabilidad cíclica ya comentada; la que, además tuvo gran intensidad. Basta señalar, al respecto, que en varios años del decenio de 1960 el producto interno bruto creció en 8 % o más anualmente, en tanto que en otros la tasa fue cercana a cero o negativa. De lo anterior se desprende que la dificultad más evidente para el país, en este campo, consiste en lograr una estabilización de su crecimiento en torno a ritmos que, con relativa frecuencia, ha demostrado estar en situación de alcanzar.

El problema es otro en México. Si bien es cierto que la tasa de crecimiento ha registrado algunas fluctuaciones, éstas no tuvieron gran intensidad y, en general, los valores anuales se mantuvieron razonablemente alrededor de la alta tasa media del decenio. Lo que sí destaca es el desequilibrio en materia de la evolución mostrada por la estructura de la oferta y de la demanda. En la oferta sobresale el lento ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria. Así, en el decenio de 1960 la oferta interna de alimentos por habitante sólo aumentó en 0.4 % por año, lo que contrasta con el incremento de 3.6 % anual del PIB por persona. La tendencia anotada está vinculada con la pausada expansión de la demanda externa, pero, al parecer, también habría algunos factores internos que estarían influyendo desfavorablemente sobre la producción agropecuaria. Esta impresión se ve reforzada si se tiene en cuenta que el desenvolvimiento del sector ha venido perdiendo dinamismo a partir de principios del decenio de 1960.

En Colombia y Guatemala está muy claro que lo esencial consiste en acelerar el ritmo de crecimiento que, como ya se señaló, fue insatisfactorio en el decenio de 1960. Al respecto, la dinamización de la demanda interna parece ser un aspecto prioritario a tenerse en cuenta en la formulación de la política económica guatemalteca, considerando que ésta aumentó a una tasa anual significativamente inferior a la del PIB. En el caso colombiano resulta menos evidente la insuficiencia movilizadora de la demanda interna y, más bien, se distingue cierta interdependencia coyuntural entre la evolución

de la demanda externa y las posibilidades de crecimiento de la economía. Así, por ejemplo, en el segundo quinquenio del decenio pasado, y especialmente en el último trienio, se apreció una aceleración del ritmo de desenvolvimiento del país, la que estuvo determinada en gran parte por el rápido incremento anual de las exportaciones.

B. AMENAZAS PARA LA ESTABILIDAD DE LOS PRECIOS

Si se considera el aspecto inflación, no cabe duda de que Argentina es el país que registra el problema más serio y que el enfrentamiento de éste debe tener una gran prioridad. Una tasa media anual de incremento de los precios al consumidor de 22.2 % es sustancial, a lo que se agrega que en varios años del decenio la tasa respectiva fue superior al 30 %. O sea, no sólo se trata de una economía con propensión inflacionaria sino que, también, el ritmo de crecimiento de los precios tendió a acelerarse en algunas oportunidades. Esto llevó en los distintos casos a intensificar o a modificar las políticas de estabilización del gobierno.

La tasa de inflación colombiana, aunque fue alrededor de la mitad de la argentina, también es de trascendencia, no tanto por el valor medio observado - 11.7 % anual - sino que por algunos brotes inflacionarios de cierta consideración que se registraron, particularmente en el subperíodo 1963-1966. Si no fuera por ellos el ritmo corriente de crecimiento de los precios no habría superado el 8 % anual. Por este motivo, el problema de evitar saltos bruscos de la tasa de inflación de la economía colombiana parece tener más prioridad que el de una acción estabilizadora ejercida continuamente y con severidad.

C. LA HETEROGENEIDAD DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

En Guatemala y particularmente en México el problema de la heterogeneidad estructural del crecimiento se presenta con toda intensidad. Este se manifiesta tanto a nivel de los sectores productivos como en lo que se refiere a los grupos de unidades incluidos en cada sector, siendo ambas formas estrictamente interdependientes. Se observa, en general, que el progreso técnico ha tendido a concentrarse en algunas esferas de esas economías, mientras que otras en mayor o menor medida han permanecido al margen de dicho progreso.

La primera manifestación de esta heterogeneidad está dada por el tremendo atraso relativo que muestra la agricultura de estos dos países, el que quedó en evidencia del examen de las cifras sobre producto por persona ocupada y productividades sectoriales relativas que se realizó en la parte anterior de este documento. Incluso, se comprobó que estas productividades disminuyeron durante el decenio de 1960.

La segunda exteriorización de este fenómeno la constituye la diferencia observada entre las productividades de los diferentes estratos. Sobre la materia cabe recordar, en primer lugar, los muy marcados contrastes existentes en la agricultura guatemalteca y mexicana entre la productividad por persona ocupada en el estrato moderno y la del primitivo.

Sin embargo, esta gran discrepancia entre las productividades de los estratos también se presentó en la industria y servicios básicos y en los servicios propiamente tales, según se pudo apreciar en los antecedentes que se dieron anteriormente. Así, los trabajadores de los estratos modernos de la industria manufacturera y del comercio tenían una eficiencia aparente entre 40 y 50 veces superior a la de los primitivos.

Es decir, las economías guatemalteca y mexicana registran una heterogeneidad estructural que tiene una dimensión horizontal básica en la agricultura y otra vertical que corresponde a la composición por estratos de cada sector productivo.

D. RITMO Y COMPOSICION DEL CRECIMIENTO DE ALGUNOS SECTORES PRODUCTIVOS

En la Argentina y Colombia, por su parte, el problema fundamental consiste en la relativa lentitud con que ha crecido el sector industrial y de servicios básicos. Ella no sólo se refleja en la más bien reducida tasa de expansión del sector, sino que también en la incapacidad de éste para absorber una proporción creciente de la población ocupada de los dos países. Esta incapacidad tuvo lugar pese a que, como se indicó anteriormente, el ritmo de incremento del producto por persona ocupada en la industria argentina y colombiana fue inferior al anotado en Guatemala y México (3.4 % anual, en promedio, para los dos primeros, en contraposición con 3.9 % anual para los dos últimos).

De lo anterior se deduce que, para los países examinados, la posibilidad de dar mayor ocupación en el sector industrial y de servicios básicos a la mano de obra disponible ha estado vinculada preferentemente a la velocidad con que se ha expandido el sector y menos claramente al ritmo de incremento de la productividad por hombre que éste ha experimentado. A su vez, esta tendencia parece dar una indicación indirecta de que el ritmo de modernización - y de capitalización - de la industria no constituye un inconveniente insalvable para que ésta tenga una participación creciente en la ocupación de la fuerza de trabajo.

Las tendencias registradas por la agricultura y especialmente por la industria y los servicios básicos de la Argentina y Colombia han repercutido en el sector servicios. En ambos países, pero con más intensidad en la Argentina, se observa que este sector ha pasado a ser un creador deficiente de una gran cantidad de ocupaciones.

En lo que se refiere a la composición del sector manufacturero, la principal diferencia que parece distinguirse entre los casos analizados es la reducida importancia relativa alcanzada en Guatemala por las industrias intermedias. Aunque no resulta fácil evaluar en profundidad esta característica porque los indicadores utilizados son bastante agregados queda vigente, sin embargo, la preocupación de si en la industrialización guatemalteca se le está dando o no un énfasis suficiente al desenvolvimiento de este tipo de industrias.

Por otra parte, cabe destacar que la participación lograda por las industrias metalmeccánicas dentro de la actividad manufacturera colombiana ha sido relativamente insuficiente, en comparación, por ejemplo, con lo ocurrido en la propia Guatemala. En este sentido, todavía parece estar repercutiendo, entre otros factores la tardanza con que se inició la instalación de varias industrias metalmeccánicas y el hecho de que todavía no se producen en el país los tipos de acero tecnológicamente más avanzados.

E. NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN Y DEL AHORRO

En materia de necesidad de elevar el coeficiente de inversión está claro que el problema más evidente lo enfrenta Guatemala, que a fines del decenio pasado registró una tasa de 12,5 % con respecto al producto interno bruto. Asimismo, parece muy baja la proporción dedicada a la construcción (alrededor de 35 % de la inversión y algo más del 4 % del PIB).

El examen de la composición de la inversión colombiana revela que al término del decenio de 1960 era relativamente reducido el esfuerzo de capitalización realizado en maquinaria y equipos (alrededor de 30 % de la inversión total y de 5,5 % del PIB). Esto coincide con la poca participación de las industrias metalmeccánicas en las manufacturas y, además, con una importación de bienes de capital que ha sido más bien baja en cifras absolutas 13/.

Guatemala es el país que tiene la mayor urgencia de elevar su coeficiente de ahorro nacional ya que éste alcanzaba a fines del decenio pasado a alrededor del 9 % del PIB; el ahorro externo, como se recordará, financiaba una cuota sustancial de la inversión. En el análisis de la estructura del ahorro nacional se constató que eran insuficientes los excedentes generados por las sociedades de capital y las unidades familiares y por el gobierno general.

En Colombia parece baja la tasa de ahorro de las unidades familiares y de las sociedades de capital, pero ésta es compensada en buena medida por aquella del gobierno general y por los recursos dedicados a asignaciones para el consumo de capital fijo.

No obstante que eran elevados los coeficientes de ahorro nacional de la Argentina y de México, se apreció que el superávit del gobierno general era relativamente reducido 14/.

En la Argentina ha sido tradicionalmente alto el ahorro de las unidades familiares, en tanto que ha sido bajo el de las sociedades de capital. Esta característica puede constituir un factor más de inestabilidad para la economía del país. En efecto, por un lado, el hecho de que gran parte del ahorro se genere en fuentes distintas de aquellas unidades que realizan la inversión,

13/ Véase CEPAL, E/CN.12/915.

14/ Recuérdese lo ya indicado sobre el incremento de éste que tuvo lugar en la Argentina en la segunda parte del decenio.

da gran importancia al mecanismo financiero en el que tiene lugar el traspaso de los recursos de los ahorrantes a los inversionistas y, en la práctica, este mecanismo puede ser extraordinariamente sensible a los cambios de política o de expectativas que se presentan. Por otro lado, es conocido que la inestabilidad misma y natural de las unidades familiares en cuanto al monto que ahorran y a la orientación que le dan a sus excedentes introduce factores que tienden a otorgar cierta variabilidad al funcionamiento del sistema económico.

F. DEBILIDADES DE LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO

El análisis de varios indicadores de la proyección social del desenvolvimiento que se hizo en la parte anterior de este documento permitió comprobar en primer lugar, que los países estudiados, con la excepción de la Argentina, enfrentan un problema de carácter general en este campo. Este es que la irradiación social del proceso de desarrollo ha tendido a manifestarse con debilidad y con el agravante que se han registrado dos tipos de desequilibrios. De un lado, en los distintos países se aprecian una o más áreas sociales en las que hay deficiencias de mayor trascendencia y, de otro, que en cada área es muy inferior la condición en que se encuentran las zonas rurales y las regiones cuyas economías están menos desarrolladas.

En lo que se refiere a las características particulares de cada país, parece claro que Guatemala y México son los que presentan algunos de los problemas más serios por resolver. Así en el primer caso son evidentes las dificultades sanitarias y educacionales que se presentan, las que adquieren una dimensión aún más grave en las zonas rurales, según se pudo apreciar de aquellos antecedentes que se destacaron anteriormente.

En México, dado el ingreso por habitante que se ha logrado y la rapidez de su crecimiento, resultan insuficientes los niveles y los progresos alcanzados en materia de vivienda, de seguridad social y de nutrición. Además, en las zonas rurales subsisten problemas educacionales de gran importancia.

Los aspectos más desfavorables de la situación de Colombia, con relación a los indicadores utilizados, están vinculados directamente con las posibilidades de ocupación y de acceso a la previsión social de la fuerza de trabajo. En este sentido, sobresale la muy alta tasa de desempleo del país y la escasa cobertura del régimen de seguridad social.

La Argentina si bien presenta en todos los aspectos una mejor posición relativa, no experimentó durante el decenio de 1960 progresos suficientes en algunas áreas, especialmente en educación - en cuanto al acceso y retención en la enseñanza primaria - y en la dotación de viviendas apropiadas. Cabe agregar que, en general, los indicadores sociales del país muestran diferencias urbano-rurales y por regiones menos sustanciales que en el resto de América Latina.

En cuanto a desigualdades en la distribución del ingreso, el problema más serio lo enfrenta México, pero éste se ubica en un contexto en que todos los países latinoamericanos muestran desequilibrios de importancia. Lo más sobresaliente de la situación mexicana lo constituye el bajísimo nivel absoluto y relativo del ingreso medio del 20 % más pobre de la población, ya que éste ascendía en los primeros años del decenio pasado a 70 dólares anuales. Dicho sea de paso, éste es igual al correspondiente a Guatemala, en circunstancias de que el ingreso nacional por habitante de ese país era equivalente a un 60 % del mexicano.

Por su parte, se advierte que las dificultades que se derivan de la distribución del ingreso de Guatemala provienen más bien de la amplitud de los sectores de la población que perciben rentas anuales muy bajas.

Argentina y Colombia registran patrones de distribución del ingreso algo más igualitarios que los de México y Guatemala; sin embargo, en el caso argentino los desequilibrios existentes resultan relativamente desproporcionados si se tiene en consideración que el examen de su estructura productiva reveló que los desniveles presentes en ella eran bastante menos intensos que en los otros tres países. No habría, por lo tanto, una interrelación muy estricta entre los flujos de producción y los flujos de ingresos de esa economía, salvo en lo que se refiere a la reducida productividad por persona ocupada y a los bajos ingresos recibidos por los trabajadores de los sectores de servicios.

G. PROBLEMAS DEL SECTOR EXTERNO

En la Argentina y Colombia ha sido insuficiente el ritmo de crecimiento de las exportaciones, a pesar de que durante el decenio pasado el primer país se benefició con el incremento registrado por el valor unitario de ellas. Este hecho influyó negativamente sobre las posibilidades de desarrollo de esas economías no sólo por el efecto productivo directo del escaso dinamismo, sino también porque el estrangulamiento externo a que dio origen obligó a reducir el coeficiente de importación.

/Las exportaciones

Las exportaciones mexicanas, expresadas en volumen físico, crecieron lentamente, sobre todo en comparación con la cadencia de desarrollo de la economía. No obstante, el país pudo salvar en parte esa limitación gracias a que se elevó el valor unitario de las mercancías vendidas al exterior.

En lo que respecta a la estructura de las exportaciones de bienes, el problema más serio lo enfrenta Colombia porque el café sigue teniendo una participación preponderante en el total exportado, de manera que las fluctuaciones en el mercado internacional de este producto tienen un gran impacto sobre la economía del país. Ello no obstante, cabe señalar que ha sido eficaz la acción del gobierno colombiano en la programación de la producción y exportación anual del café y que a partir de la segunda mitad del decenio fue grande el progreso logrado por el país en el desarrollo de nuevos rubros de exportación.

El examen de la situación en cuanto a los precios vigentes en el comercio exterior de los cuatro países revela que Guatemala debió soportar la baja más considerable en el valor unitario de sus exportaciones. En las importaciones la mayor alza de precios la experimentó México.

La estructura de las importaciones de bienes en Guatemala parece, sin lugar a dudas, la más problemática. Esto porque, por un lado, se dedicaba una elevada proporción de las divisas disponibles a la importación de bienes de consumo, y por otro, porque era reducida la cuota destinada a la tráfida de bienes de capital 15/. Por su parte, la economía mexicana también registraba una importación de bienes de consumo relativamente alta.

El saldo neto adeudado al exterior por México creció con gran rapidez y fue más allá de lo que era necesario para hacer frente al déficit comercial del país. En verdad, la seriedad del problema del endeudamiento mexicano se deriva sobre todo del peso creciente que representa la remesa de utilidades efectuada por las empresas extranjeras instaladas en el país.

En Guatemala llama la atención el desequilibrio entre la importancia de lo adeudado por concepto de inversiones extranjeras y el reducido nivel alcanzado por la contratación de préstamos. La evolución argentina en este campo también ha sido peculiar: la deuda proveniente de créditos ha crecido poco, mientras que la correspondiente a inversiones ha aumentado sustancialmente.

15/ Este último hecho responde fundamentalmente al bajo coeficiente de inversión del país.

III. LA POLITICA FISCAL Y LA TRIBUTARIA EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A. CONTRIBUCIONES EVENTUALES AL DINAMISMO Y A LA ESTABILIDAD

Al examinar la evolución de la economía argentina, se observa que durante el decenio de 1960 la proporción del PIB que representan los gastos corrientes del gobierno general más la inversión pública se elevó de alrededor de 20 % a un 27 %, o sea, un aumento relativo significativo. A pesar de este incremento, hay buenas razones para afirmar que la política fiscal aplicada no fue la más favorable para el logro de dinamismo en el crecimiento y de estabilidad en el desenvolvimiento y en los precios.

En primer lugar, se desprende del cuadro 9 que los rubros del gasto público que aumentaron con mayor rapidez durante el decenio fueron aquellos cuyo impacto sobre la demanda interna es más indirecto y aleatorio. En efecto, se elevaron principalmente los gastos de transferencia del gobierno general y el componente maquinaria y equipos de la inversión pública, el que en buena parte corresponde a importación de bienes de capital. En cambio, el consumo del gobierno general y la construcción pública disminuyeron su participación en el PIB.

En segundo término, el consumo del gobierno general y la construcción pública experimentaron severas fluctuaciones en sus niveles de gasto expresados en valores reales. De esta manera cooperaron a la inestabilidad del proceso de crecimiento argentino. En este sentido sobresalen por su intensidad las contracciones de la construcción pública en 1962 y 1965 y del consumo del gobierno general en 1963. O sea, estos componentes de la demanda global que son manejados directamente por el Estado en vez de actuar como estabilizadores - aprovechando la posibilidad de programarlos efectivamente - lo hicieron en un sentido cíclico.

Cuadro 9

ARGENTINA: COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

(En porcentajes a partir de cifras en moneda constante)

	(1) Variaciones del PIB a costo de factores	(2) Variaciones del consumo del gobierno general	(3) Variaciones de la construcción pública	(4) Variaciones de los ingresos corrientes del gobierno nacional <u>a/</u>	(5) Variaciones de los ingresos tributa- reos del gobierno nacional <u>b/</u>	(6) Variaciones de los impuestos al comer- cio exterior recau- dados por el gobier- no nacional	(7) Variaciones de los impuestos internos del gobierno nacional
1960	8.0	11.7	36.4	...	...	...	...
1961	7.0	2.0	6.7	...	...	...	...
1962	-1.9	-0.8	-15.7	-29.7	31.3	-28.3	-29.1
1963	-3.6	-4.1	3.7	3.2	-4.4	-23.7	1.0
1964	8.1	2.6	-1.9	2.8	-0.1	10.9	-2.4
1965	9.6	2.0	-8.0	23.9	28.0	20.6	29.7
1966	0.1	5.4	-0.3	4.6	6.9	-8.7	10.3
1967	2.3	1.5	20.7	31.3	22.8	58.5	16.3
1968	4.6	0.7	23.5	-3.0	-3.9	-20.2	0.2
1969	6.6	0.9	10.1	8.4	13.3	8.4	14.9
1970	4.8	0.5	15.4	...	...	...	...
<u>Participación</u>							
<u>porcentual</u>							
<u>en el PIB</u>							
1960-1964		8.4	3.1	14.4 <u>c/</u>	10.2 <u>c/</u>	2.1 <u>c/</u>	
1965-1969		7.3	2.7	17.5	11.8	2.0	

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y Banco Mundial, Current Economic Position and Prospects of Argentina, WH-204b, junio 1971, cuadro 5-17.a/ Incluye a la seguridad social.b/ Excluye los ingresos de la seguridad social y los no tributarios.c/ 1961-1964.

En tercer lugar, si se examina el desenvolvimiento que han mostrado los ingresos corrientes del gobierno expresados en moneda constante, es posible apreciar que éstos también han experimentado fluctuaciones de consideración en lugar de mostrar una tendencia relativamente estable, como era dable esperar desde un ángulo conceptual o al tener en cuenta lo que ha ocurrido en otras naciones latinoamericanas. Esta variabilidad de los ingresos corrientes fue particularmente fuerte, en el caso del gobierno nacional, en su componente ingresos tributarios, y, dentro de estos, en los impuestos al comercio exterior. Ello no obstante, los impuestos internos recaudados por el gobierno nacional registraron, asimismo, variaciones de significación. (Véase nuevamente el cuadro 9.)

El irregular comportamiento del sistema impositivo argentino se refleja también en las tendencias mostradas por la presión tributaria, según se aprecia en el cuadro 10. La irregularidad proviene fundamentalmente de la circunstancia de que el sistema se caracteriza por estar compuesto de una gran cantidad de impuestos, muchos de ellos de escasa importancia, los que en general son inelásticos a los aumentos de los precios y de los ingresos reales. A este respecto un informe del CIAP anota: "En efecto, en lugar de concentrar la estructura tributaria en pocos impuestos de base amplia y elásticos respecto al PIB se ha continuado fragmentando el sistema en muchos tributos de base reducida, varios de ellos de alto costo de recaudación y con afectación específica a fondos y finalidades especiales" 16/.

El aparato impositivo ha cooperado a la inestabilidad en el crecimiento y en los precios de la economía porque el coeficiente de presión tributaria ha tenido una tendencia ascendente pero registrando fuertes fluctuaciones anuales, con todas las repercusiones económicas y financieras que esto provoca. En la práctica, cada cierto tiempo, al ir disminuyendo el rendimiento real de los impuestos vigentes y al ir acentuándose los problemas de desfinanciamiento de la actividad pública, o al recurrirse a fuentes potencialmente inflacionarias, el gobierno se ha visto en la necesidad de modificar sustancialmente el sistema tributario con el propósito de elevar su rendimiento. Estas modificaciones han consistido tanto en refuerzos de los impuestos existentes como en introducción de nuevos tributos.

16/ Véase, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de la Argentina, CIAP/476, febrero de 1971, pág. 143.

Cuadro 10

ARGENTINA: EVOLUCION DE LA PRESION TRIBUTARIA

(En porcentajes del PNB)

	(1) Impuestos nacionales	(2) Impuestos provinciales	(3) Impuestos muni- cipales de Buenos Aires	(4) Impuestos totales
1960	12.1	2.2	0.6	14.8
1961	13.9	2.4	0.7	17.0
1962	12.8	2.1	0.7	15.6
1963	13.4	2.2	0.8	16.5
1964	12.6	2.4	0.7	15.7
1965	13.2	2.4	0.6	16.2
1966	15.5	2.5	0.7	18.8
1967	18.4	2.8	0.8	21.9
1968	17.2	2.9	0.8	20.8
1969	16.6	2.7	0.8	20.1

Fuente: Banco Mundial, op.cit., cuadros 5.22 y 2.4.

/Así, se

Así, se ha estado coadyuvando a la inestabilidad de la economía por dos razones. Primero, por las variaciones cuantitativas del rendimiento de los impuestos ya comentadas. Segundo, porque simultáneamente tuvieron lugar cambios de trascendencia en la estructura de los ingresos tributarios, con los efectos no programados sobre los precios y costos relativos que esto significa.

Con relación a tales cambios de estructura puede apreciarse en el cuadro 11, por ejemplo, la intensidad con que fluctuó a lo largo del período 1960-1970 la importancia relativa de las cuatro grandes categorías de tributos que se han distinguido en dicho cuadro. Cabe agregar que las variaciones resultan de mayor consideración si se examinan series anuales para los ingresos tributarios clasificados más detalladamente 17/.

En síntesis, de los antecedentes expuestos se deduce que en el futuro la política fiscal y tributaria argentina debiera tener como objetivo fundamental la formulación y aplicación de un esquema de acción que contribuya al crecimiento continuo y con una menor inflación de la economía del país. Para tal fin será necesario, por una parte, implantar un sistema impositivo que sea elástico ante las variaciones de los precios y de los ingresos reales, el que debería elaborarse sobre la base de un número reducido y permanente de impuestos que aseguren, a su vez, un sustancial grado de estabilidad de la estructura tributaria en materia de las características de los impuestos contenidos en ella. Por otra parte, se requiere una programación efectiva y cuidadosa de los gastos públicos que asegure una evolución de ellos estable y coherente con las exigencias del desarrollo.

En el caso de Guatemala a la política y a la tributaria fiscal le corresponde un papel preponderante en la necesaria y urgente aceleración del ritmo de crecimiento.

Ya se señaló que el lento desenvolvimiento de la demanda interna de la economía guatemalteca ha estado vinculado al reducido dinamismo de su desarrollo, constatándose que uno de los factores que ha gravitado decisivamente en la evolución de la demanda ha sido la tendencia mostrada por el sector público. En efecto, entre 1959-1960 y 1966-1967 la participación en el PIB de los gastos corrientes del gobierno general más la inversión pública se elevó apenas del 11.7 % al 12.1 %, con lo que esta pasó a ser la más baja de toda América Latina. Esta falta de empuje de la demanda pública resulta más inexplicable si se tiene en cuenta que durante el decenio de 1960 se observó un significativo incremento de los coeficientes de exportación e importación de la economía, por lo que no parecen haber tenido lugar estrangulamientos externos que limitaran o hicieran muy difícil la expansión de la actividad estatal.

17/ Véase al respecto, CIAP, op.cit., cuadro A-4.

Cuadro 11

ARGENTINA: ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS NACIONALES

(En porcentajes)

	1960-1961	1962-1963	1964-1965	1966-1967	1968-1970
A. Sobre los ingresos	34.2	21.7	26.9	26.4	20.7
B. Sobre el patrimonio	6.8	6.9	3.2	6.3	9.4
C. Sobre la producción, consumo y trans- acciones	53.7	49.6	49.1	48.2	52.3
D. Sobre el comercio exterior	5.3	21.8	20.8	19.1	17.6
<u>Total impuestos nacionales</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Fuente: CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Argentina, CIAP/476, febrero de 1971, cuadro A-5.

/Dentro de

Dentro de la evolución de la demanda pública guatemalteca vale la pena destacar que la inversión del sector se movilizó con lentitud. Tanto es así que el coeficiente de inversión pública con respecto al PIB se mantuvo entre 1960 y 1969 en torno a 2.7 %; al mismo tiempo, el coeficiente de inversión privada se elevó de un 7.6 % a un 9.8 %, con lo que el total pasó de un 10.3 % a un 12.5 %. O sea, el sector público fue responsable en gran parte de que la tasa de inversión de la economía permaneciera an niveles claramente insatisfactorios (entre los países latinoamericanos, sólo Haití, registra un coeficiente de inversión inferior al de Guatemala).

La insuficiencia de los ingresos tributarios guatemaltecos es una de las principales explicaciones de la falta de dinamismo del sector público. La presión tributaria alcanzó en el período 1955-1958 a un 10.3 % del PIB, para disminuir posteriormente, hasta ascender solamente al 8.6 % en 1965-1968. A partir de 1969 esta tendencia parece haberse invertido, a consecuencia de que comenzaron a adoptarse algunas medidas impositivas, pero sin que se haya logrado recuperar el nivel registrado en el decenio de 1930.

Parece claro, entonces, que la preocupación central de la política tributaria de Guatemala puede consistir en lograr un rápido incremento de los ingresos tributarios, de suerte que el Estado disponga de mayores recursos que le permitan tener un papel mucho más activo que en el pasado en la aceleración del crecimiento del país. Se requiere, prioritariamente, de un mayor y creciente ahorro público que coadyuve a elevar sustancialmente los niveles de inversión del sector.

En este sentido se observa en la experiencia guatemalteca - a diferencia de las de otros países, por ejemplo, la Argentina - que tiene especial significación el objetivo de los impuestos que se acostumbra llamar fiscalista, es decir, el de recaudar recursos para el Estado, constatándose adicionalmente que los otros objetivos están en cierto modo supeditados al que se define como central. En gran medida la necesidad de expandir con rapidez la actividad estatal resulta una condición previa y vital para examinar los posible efectos económicos de los tributos que se requiriera establecer o modificar.

/La política

La política fiscal colombiana del decenio pasado fue bastante más expansiva que la guatemalteca y, de hecho, colaboró en el dinamismo de la demanda interna. Cabe señalar, al respecto, que la relación gastos corrientes del gobierno general más inversión pública se elevó de 10,1 % en 1959-1960 a 14,1 % en 1967-1968 y, por su parte, que el coeficiente de inversión pública/PIB subió de 3,1 % a 5,4 % entre los dos períodos ya anotados.

La presión tributaria pasó de 10,8 % en 1959-1960 a 13,0 % en 1967-1968 apreciándose que, pese al aumento registrado, continuó siendo una de las más bajas de América Latina. Ello no obstante, gracias a que los gastos corrientes del gobierno general han crecido moderadamente y han permanecido a un nivel relativamente reducido, el ahorro generado por el Gobierno continuó siendo sustancial y creciente: 4,9 % del PIB en 1959-1960 y 5,3 % en 1967-1968.

De lo anterior se desprende que la política impositiva colombiana está en una situación relativamente favorable para lograr en el futuro, con cierta facilidad de maniobra, un incremento de la presión tributaria y, por ende, del ahorro generado por el gobierno.

La política tributaria podría desempeñar en el aspecto antinflacionario un rol que dista de ser fundamental. Si bien es cierto que el otorgamiento de elasticidad al sistema impositivo debe constituirse, de todas maneras, en preocupación importante de la política con el propósito de facilitar el incremento de la presión tributaria, es dudosa la intensidad del efecto estabilizador que de ahí se deriva. Al respecto cabe recordar que en la última década el sector público colombiano no experimentó deficiencias notorias en su generación de ahorro que lo obligaran a recurrir con amplitud a financiamientos de la inversión de carácter inflacionario.

En México la demanda interna fue un factor activo en el crecimiento y el sector público cooperó a tal dinamismo. Se constata en este sentido, por ejemplo, que el coeficiente de inversión pública con respecto al PIB se elevó de 7,9 % en 1960-1962 a 8,3 % en 1967-1969.

/Otros antecedentes

Otros antecedentes disponibles 18/ permiten confirmar la impresión de que la política fiscal mexicana desempeñó un papel positivo en el crecimiento estable de la economía del país. Entre ellos destaca la estructura sectorial de la inversión pública, particularmente el esfuerzo realizado en materia industrial: en el período 1966-1969 una elevada proporción (41 %) de la inversión del Estado se dedicó a este fin 19/.

Durante el decenio pasado la política tributaria fue bastante pasiva. Tanto es así que entre 1960 y 1966 la participación de los ingresos corrientes del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal en el PIB permaneció prácticamente estancada en un nivel relativamente bajo (alrededor de 8 %), al mismo tiempo que aquella correspondiente al ahorro corriente generado se redujo significativamente. Solamente a partir de 1967 se adoptaron varias medidas que permitieron mejorar el rendimiento de los impuestos; con esto recién hacia 1969 se estaba recuperando el nivel relativo que el ahorro corriente del Gobierno y del Departamento Federal tuvo a principios del decenio. (Véase el cuadro 12.)

Conforme con la evolución descrita y debido a que durante el decenio de 1960 el crecimiento del ahorro del sector público descentralizado fue lento e insuficiente, la inversión pública fue financiada en una proporción cada vez mayor por distintas formas de endeudamiento interno y externo, mereciendo comentarse que el sector público mexicano mostró gran habilidad para la captación y el manejo de esos recursos financieros 20/.

Más adelante, al examinar el problema de endeudamiento externo del país, se volverán a considerar algunos aspectos ya esbozados aquí.

18/ Véase el documento E/CN.12/921.

19/ Véase, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de México, CIAP/503, mayo de 1971, cuadro II-19.

20/ Véase al respecto, CEPAL, "Movilización de recursos internos, II. La intermediación financiera en América Latina", E/CN.12/876, febrero de 1971.

Cuadro 12

MEXICO: CUENTA CORRIENTE DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

	1960	1966	1969
<u>(En millones de pesos mexicanos)</u>			
1. Ingresos corrientes	12 213	23 235	33 956
2. Gastos corrientes	8 258	18 856	25 939
3. Ahorro corriente	3 955	4 379	8 017
4. PIB	150 500	280 100	375 200
<u>(En porcentajes)</u>			
5. Ingresos corrientes/PIB	8.1	8.3	9.1
6. Gastos corrientes/PIB	5.5	6.7	6.9
7. Ahorro corriente/PIB	2.6	1.6	2.2

Fuente: CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de México, CIAP/503, mayo de 1971, cuadros II-11, II-20 y II-21.

B. LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA Y LA HOMOGENEIZACION DE LAS ESTRUCTURAS ECONOMICAS

La heterogeneidad estructural del crecimiento, que se presenta con toda fuerza en México y Guatemala pero que también se da con diferentes grados de intensidad en los otros países latinoamericanos, determina una orientación crucial para la política fiscal y tributaria que cabe aplicar en la región.

Conforme con esa realidad, el gasto público -- particularmente la inversión estatal, aunque asimismo una parte de los desembolsos corrientes -- debe tener una finalidad homogeneizadora que se proyecte en tres direcciones: una sectorial otra por estratos dentro de cada sector productivo y una tercera regional. Las tres son complementarias entre sí, requiriéndose simultaneidad en los esfuerzos que se desplieguen ya que los avances que se experimenten en una dirección no tienen por qué llevar espontáneamente a progresos sincronizados en las otras dos.

En unos pocos países de la región es probable que la acción homogeneizadora pueda efectuarse, en lo principal, modificando la composición de los gastos públicos, sin que sea indispensable un aumento significativo de la participación de ellos en el PIB. En otros será necesario elevar dicha participación a fin de que sea factible la materialización de la política comentada. En esos casos, la política tributaria tendrá que desempeñar un papel vital en la exacción de mayores recursos financieros, de manera que con esto permita una expansión relativamente equilibrada del presupuesto fiscal.

En cambio, no parece que la acción de los incentivos y disuasivos característicos del sistema impositivo pueda ser muy decisiva en la gradual eliminación de la heterogeneidad. En efecto, la elevación de la productividad por hombre ocupado en las labores más rezagadas no es un asunto que pueda abordarse con incentivos ya que, en lo concreto, se está en una situación en que los trabajadores, con los capitales de que disponen, no pueden desarrollar ni obtienen mucho con una labor más intensa. Además, hay una cuestión obvia y fundamental: lo más probable es que ellos no estén pagando ni sean acreedores a ningún tipo de tributación, por lo que no cabe una modificación de la carga impositiva que soportan. Complementariamente, es difícil suponer que una política tributaria de franquicias pueda tener éxito en la canalización de montos adicionales significativos de inversión privada hacia las actividades más pobres, primero, porque los trabajadores que viven en las esferas primitivas tienen un ingreso por persona demasiado bajo como para que estén en situación de generar algún

/excedente que

excedente que se reinvierta en las explotaciones que efectúan y, segundo, porque los empresarios privados pertenecientes a los estratos más modernos no tienen posibilidades prácticas ni interés pecuniario en invertir en dichas actividades, en especial cuando ellas son agropecuarias y de servicios.

Hasta cierto punto paradójicamente, sin embargo, la característica de heterogeneidad estructural del crecimiento puede otorgar ciertas ventajas para el cumplimiento del objetivo fiscalista de los impuestos, porque mientras mayor es la productividad absoluta y relativa por persona ocupada en el estrato moderno de cada sector, más evidente y menos difícil debe resultar el establecimiento y cobro de tributos a éste. O sea, en la definición de la política tributaria debe ser fundamental la identificación y el aprovechamiento del potencial impositivo de aquellas unidades productivas modernas, cuya productividad por trabajador está claramente y varias veces por encima de la del resto de la economía.

En definitiva, es tan meridiana la trascendencia de estas guías para la política fiscal y tributaria a ejecutar en América Latina - y probablemente en otras regiones en desarrollo - que ella tiende a ser comparable con la que se le ha asignado en el mundo industrializado al enfoque compensatorio y anticíclico.

Si se consideran específicamente los casos de México y Guatemala, se observa, por una parte, que el notable atraso relativo de la agricultura imperante en ellos confiere una gran significación al papel que le cabe a la política fiscal en el enfrentamiento de dicho problema. La inversión pública directa e indirecta - y la asistencia técnica - que se canaliza hacia la agricultura convendría aumentarla, sobre todo aquella que va a los estratos primitivos. Asimismo, en la evaluación de la inversión del Estado que cabe realizar en otros sectores productivos sería necesario tomar en cuenta con adecuada prioridad los posibles efectos favorables que se provoquen sobre la agricultura.

Hacia fines del decenio pasado en estos dos países se orientaba hacia la agricultura alrededor de un 11 % de la inversión pública 21/. Este esfuerzo parece insuficiente si se contrasta, por un lado, con la seriedad de la dificultad existente y, por otro, con la experiencia de otras naciones latinoamericanas. Así, por ejemplo, en Colombia cerca de un 15 % de la

21/ Véase CIAP, El esfuerzo ..., op. cit., CIAP/397 y 503, cuadros II-10 y II-19, respectivamente.

inversión pública se dedicaba a este sector 22/, en condiciones que el producto por persona generado en él era bastante más alto y con menos diferencias entre estratos que el de Guatemala y México.

Por otra parte, para hacer frente a la heterogeneidad estructural que presentan Guatemala y México en términos de las diferencias de productividad por trabajador observada entre los distintos estratos de la industria manufacturera y del comercio, esencialmente en el primer caso, no cabe duda - por las mismas razones anotadas para la agricultura - que le cabe un papel fundamental al esfuerzo de capitalización y de asesoramiento técnico del Estado. No obstante, a primera vista da la impresión que en este caso la inversión pública indirecta - o sea los préstamos para inversión a los pequeños industriales y a los artesanos - puede tener más importancia relativa que la directa. Lo inverso ocurriría en la agricultura, ya que allí revestiría trascendencia la ejecución por el Estado de inversiones comunes que pueden ser utilizadas conjuntamente por grupos numerosos de pequeños agricultores.

La conveniencia de elevar la inversión pública para los dos propósitos anotados se inserta, en particular en Guatemala, en un contexto del que se desprende que es difícil e improbable un cambio de la estructura de dicha inversión, sin variar su monto absoluto. Por lo tanto, es lógico que sea necesario un aumento de éste, sobre todo en ese país, y de la presión tributaria como contrapartida para el financiamiento.

Los antecedentes disponibles no permiten evaluar con precisión el papel que le podría corresponder a la política fiscal en la aceleración del crecimiento industrial de Argentina y Colombia, teniendo en cuenta que la lentitud de su desenvolvimiento es uno de los principales problemas que se identificaron en la sección correspondiente.

Como es natural, por otro lado, esa característica y aquella otra de la creciente absorción "improductiva" del aumento de la fuerza de trabajo por los sectores de servicios están íntimamente ligadas, y de hecho supeditadas, al ritmo de desarrollo de toda la economía. En otros términos, el abordamiento de estos problemas está dentro de la cuestión más general que se refiere a la necesidad de acelerar el ritmo de desenvolvimiento de estos dos países.

22/ Véase el documento E/CN.12/915, cuadro 3.

En todo caso, parece evidente que en la formulación de la política fiscal y tributaria corresponderá dar énfasis a aquellos aspectos que sean favorables para el crecimiento industrial. Así, por ejemplo, en la inversión pública tendrá trascendencia el dinamismo y la estabilidad del gasto en los rubros correspondientes. Adicionalmente, en el aparato impositivo puede procurarse, al menos, que no se establezcan tratos que tiendan a discriminar en contra del sector industrial, ya sea directamente o por medio de preferencias implícitas y/o explícitas para la agricultura y los servicios.

La composición de la industria manufacturera que registran Guatemala y Colombia plantea algunos objetivos para la política tributaria.

En el primer caso, si se define como necesario y factible un más rápido crecimiento de las industrias intermedias, sería conveniente que el sistema tributario - particularmente el impuesto a la importación, el impuesto general a las mercancías y los impuestos selectivos a ellas - se estructure de manera de establecer incentivos reales para la instalación en el país de esta clase de industrias. Como es lógico, lo que en la práctica pueda hacerse sobre la materia está vinculado con los compromisos contraídos por los países en el marco de las integraciones subregionales.

No obstante lo anterior, es probable que el desarrollo de algunas de las industrias intermedias guatemaltecas dependa decisivamente del ritmo de expansión que registre en el futuro la inversión pública, especialmente en su componente construcción que, como se anotó anteriormente, tiene una participación relativamente reducida en el total. En esta dirección cabe recordar que varios de los principales insumos para la construcción son fabricados por las actividades manufactureras intermedias.

En la experiencia colombiana, las posibilidades de expandir más rápidamente las industrias metalmecánicas están ligadas, en primer lugar, con la disponibilidad interna - no sujeta a fluctuaciones imprevistas como en el pasado - de los tipos de acero más elaborados. Para esto se requiere, en una primera etapa, una importación regular de esos insumos y, en una segunda, la producción interna de ellos 23/.

23/ En las cifras que se conocen sobre importación anual de acero, llama la atención la gran variabilidad que se ha observado. Esta parece responder a que las autorizaciones para importar concedidas han quedado supeditadas en forma bastante estricta a la situación de balance de pagos y de reservas. Pues bien, resulta difícil pensar en el desarrollo de la industria metalmecánica en circunstancias que la disponibilidad de su principal insumo ha estado sujeta a grandes fluctuaciones.

En segundo término, parece evidente que también es posible, en alguna medida y a través del sistema tributario, el otorgamiento de mayores estímulos para la instalación de industrias metalmecánicas. Ello, sobre todo, por medio del empleo de una combinación de impuestos a la importación e internos a las mercancías que permitan la reserva de mercado para los productores nacionales, pero sin que ello implique una protección excesiva y de carácter permanente en cuanto al nivel de las barreras aduaneras establecidas 24/.

Dentro de los rubros metalmecánicos de la industria colombiana parece claro que en los próximos años debe ir teniendo un crecimiento acelerado la producción de bienes de capital. Para coadyuvar a ese crecimiento la política fiscal puede desempeñar un papel importante, si se van adoptando las medidas que permitan que el sector público actuando conjunta y coordinadamente sea un impulsor y comprador de los bienes de capital nacionales. Esto no significa, obviamente, que se vaya adoptando una política indiscriminada de "compre colombiano", sino que se trata de aprovechar la capacidad de gestión de un sector público integrado, particularmente en lo que respecta a la inversión del Estado y su composición, de suerte que se estimule el desarrollo de la industria de bienes de capital.

La política fiscal y la tributaria deben desempeñar un papel fundamental en el incremento del coeficiente de inversión y de ahorro nacional de Guatemala, según ya se ha visto.

Ampliando lo señalado sobre la conveniencia de aumentar la presión tributaria del país, resulta de interés agregar un par de comentarios. En primer lugar, se observó en el cuadro 12 que durante el decenio de 1960 la tributación directa captada por el gobierno general alcanzó a una proporción bajísima (2.1 % del PIB), en tanto que la indirecta ascendió a niveles más normales (por sobre el 7 % del producto). Las relaciones anotadas confirman la impresión de que la economía guatemalteca tiene un importante potencial de ingresos gravable con tributación directa y que este potencial reside fundamentalmente en aquellas unidades productivas pertenecientes a los estratos modernos.

En segundo término, es evidente que la captación de este potencial tributario es doblemente trascendente porque corresponde en proporción significativa al total de utilidades generado por las empresas extranjeras que tienen inversiones en el país. Por lo tanto, estas ganancias podrían ser gravadas en forma adecuada, particularmente cuando son

24/ También corresponde aquí hacer la salvedad en relación con los compromisos que se derivan del proceso de integración económica regional en que está envuelto el país.

retiradas del país, de manera de disminuir la presión que tiende a ejercerse sobre el balance de pagos. Lo anterior aparte, por supuesto, de otras consideraciones que pueden hacerse con relación al papel y perspectivas de la inversión extranjera en Guatemala.

Ahora bien, en lo que se refiere a la orientación de la mayor inversión pública directa e indirecta que puede financiarse en Guatemala con los recursos tributarios adicionales que se capten, ya se han indicado las prioridades sectoriales y por estratos que ella debería tener. Cabe reiterar, por esto, respondiendo al problema que se ha destacado sobre la reducida cuota de la inversión total dedicada a la construcción en contraste con la que va a maquinaria y equipos, que en la inversión pública correspondería dar un mayor énfasis al gasto en construcción. Esto por las razones ya señaladas y además porque, dada la distribución del ingreso del país, es difícil suponer que el sector privado con sus propios recursos pueda aumentar significativamente su gasto en construcción, particularmente en el rubro vivienda.

En la situación colombiana puede ser de utilidad, según ya se ha indicado, la adopción de algunas medidas fiscales y tributarias para elevar la participación del componente maquinaria y equipos en la inversión total. Estas medidas deben estar dirigidas a fomentar la producción nacional de manufacturas metalmeccánicas, objetivo que adquiere una significación adicional dada la escasez relativa de divisas con que se desenvuelve el país.

Por otra parte, en lo que toca a las reducidas tasas de ahorro registradas en Colombia por las unidades familiares y las sociedades de capital, en un contexto en que el comportamiento global que muestra el país es relativamente aceptable, parece claro que la política tributaria puede desempeñar un papel de alguna trascendencia en el incremento de esas tasas. Así, una posibilidad de acción - que habría que evaluar cuidadosamente antes de establecerla en la práctica - consistiría en la aplicación de impuestos a la renta personal y a las utilidades de las empresas que incluyeran disposiciones que discriminaran en favor de las utilidades retenidas, en un caso, y de los ingresos personales ahorrados, en otro. De cualquier manera, los requisitos mínimos para seguir una política como la señalada serían, primero, que con ella se logre un incremento comprobable en el coeficiente total de ahorro nacional, es decir, que lo ganado en una fuente no se pierda en otra, y segundo, que los recursos adicionales ahorrados se inviertan en objetivos prioritarios para la aceleración del desarrollo económico y social.

/En una

En una economía de las características de la Argentina parece indispensable que la política fiscal y tributaria tenga importancia en el otorgamiento de estabilidad al coeficiente de ahorro de las unidades familiares. Complementariamente y en coordinación con otras políticas, tiene particular importancia el aprovechamiento que se logre y la orientación que se dé a esos recursos. La organización y el funcionamiento del sistema de intermediación financiera serán uno de los elementos esenciales en la determinación del grado de éxito que sea posible obtener en esa tarea.

C. TRIBUTOS Y GASTOS PUBLICOS EN LA AMPLIACION DE LA PROYECCION SOCIAL DEL DESARROLLO

El estudio que se ha hecho en este documento sobre las características que ha tenido en los países identificados la irradiación social del proceso de desarrollo y sobre los principales problemas que les corresponde enfrentar permitió advertir, como es natural, que las deficiencias en diferentes áreas sociales están íntimamente vinculadas con las condiciones de estructura, y los cambios que éstas han experimentado en cada economía. Más concretamente, la heterogeneidad estructural del crecimiento da origen, en gran medida, a las dificultades y a los desequilibrios que tienen lugar en la organización social de los países.

Por este motivo, es limitada la amplitud, eficacia y perdurabilidad de las medidas aisladas de política que puedan adoptarse con el propósito de mejorar la situación vigente en uno o más aspectos sociales y, en la práctica, es indispensable que la acción directa en este campo se coordine muy estrechamente con la que se realice en otros, especialmente con aquella dirigida a homogeneizar el aparato productivo.

Con relación a lo planteado puede considerarse, por ejemplo, la condición desfavorable en que se encuentran los servicios de educación y de salud en las zonas rurales de Guatemala y México. En esos casos, conociendo la heterogeneidad estructural básica que se manifiesta en la agricultura de esos países, parece evidente que cualquier política que se emprenda para mejorar la posición educacional y sanitaria en las zonas rurales tendrá un impacto restringido y dudoso en sus resultados, si simultáneamente no se siguen políticas que permitan ir aumentando rápidamente la productividad por trabajador del estrato primitivo del sector.

Teniendo en cuenta la necesidad de coordinación que se destacó - que no significa establecer secuencias rígidas que determinen círculos viciosos para la acción - parece desprenderse que a la política fiscal le corresponde una tarea importante que desempeñar. Esta debe consistir

/fundamentalmente en

fundamentalmente en una expansión del gasto público para fines sociales - que obliga a un aumento de la presión tributaria - y en una reorientación de los esfuerzos que se vienen haciendo en varias áreas. Dicha orientación es sobre todo pertinente en aquellas situaciones, relativamente generalizadas en América Latina, en que la expansión del gasto estatal de naturaleza social ha tendido a intensificar los desniveles existentes porque la mayor proporción de los desembolsos se ha efectuado en torno a las actividades productivas más modernas, o en las zonas urbanas, o en el desarrollo de posibilidades educacionales que no pueden ser aprovechadas satisfactoriamente por la población más postergada.

Sobre la materia no parece necesario hacer un recuento de los rubros en los que el gasto público de los países considerados podría expandirse, ya que esa especificación escapa de los propósitos de este documento. No obstante, a título ilustrativo puede anotarse que una mejora más rápida de las condiciones sanitarias de Guatemala requiere de una expansión sustancial de los recursos que el Estado ha estado dedicando a ese objeto.

En lo que respecta a la identificación de posibilidades de reorientación del gasto público de carácter social puede señalarse otro caso ilustrativo. En un estudio reciente 25/ se esclarece que en América Latina se ha puesto un énfasis exagerado y equivocado en la expansión de la enseñanza media, en tanto que no se ha logrado que la primaria - que es básica para la integración económica y social de la población - permita una cobertura y una retención razonablemente total de los niños en edad escolar. Para modificar esta característica del sistema se requeriría, principalmente, una redistribución del gasto público en educación, lo que es probable que pueda efectuarse sin necesidad de aumentar espectacularmente el que se ha venido efectuando. Cabe agregar que una política de este tipo podría ser apropiada incluso para Argentina ya que, según se vio, la proporción de la población entre 5 y 14 años inscrita en su enseñanza primaria ha crecido lentamente en los últimos veinte años y, por otra parte, el coeficiente de retención se habría mantenido en alrededor de 40 %.

La progresiva solución del problema ocupacional de Colombia requiere de un gran esfuerzo coordinado y permanente del conjunto de la política económica 26/, incluyendo lo que es factible hacer desde las áreas

25/ Véase CEPAL-ILPES, "Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina", E/CN.12/924, noviembre de 1971.

26/ Véase, al respecto, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Hacia el pleno empleo, un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la OIT, Ginebra, 1970.

fiscal y tributaria. Como es lógico, dentro de la acción fiscal destacan las repercusiones que deben tener sobre el empleo de mano de obra la evolución y composición del gasto público. Por ejemplo, en el informe citado de la OIT se señala: "En lo que se refiere a las medidas destinadas a tener una repercusión inmediata, se debe dar máxima prioridad al aumento, especialmente en las pequeñas poblaciones y zonas rurales, de los gastos en obras públicas que sean útiles desde el punto de vista económico y social: riegos, caminos de acceso, viviendas, escuelas, puestos de salud, etc. Debe prestarse asistencia financiera para estimular el aumento de la construcción privada 27/."

Por su parte, la política tributaria - además de preocuparse del financiamiento del mayor gasto público que sea necesario - podría contener medidas que establezcan relaciones de precios entre los bienes de capital y la fuerza de trabajo que tiendan a favorecer un mayor uso relativo de mano de obra. Demás está decir que este predicamento de carácter general pierde gran parte de su validez en las actividades industriales predominantemente exportadoras.

La política tributaria destinada a establecer la discriminación de precios señalada podría tener entre sus características principales las siguientes: a) no imposición sobre los sueldos y salarios, de suerte de no recargar el costo para las empresas de la contratación de mano de obra; b) impuestos a la importación y selectivos a las mercancías que impidan un abaratamiento excesivo del precio de los bienes de capital y que, por el contrario, tiendan a determinar valores de mercado más realistas para ellos que contemplen el costo social para los países de las divisas en contraste con el de la fuerza de trabajo; y c) estructuración del impuesto a las utilidades de las empresas no permitiendo la aplicación en la contabilidad de ellas de regímenes de depreciación acelerada, que implican una reducción, con cargo al Fisco, del costo de las inversiones.

Un aspecto que conviene considerar complementariamente es el que se refiere al financiamiento que puede tener en Colombia y México - y en otros países latinoamericanos - la futura y conveniente expansión del sistema de seguridad social. Teniendo en cuenta que estos países están iniciando un proceso de ampliación de ese beneficio, que otras naciones de la región ya lo han vivido, parece apropiado que ahora - cuando todavía es oportuno - se examine en profundidad la forma en que se financiará el crecimiento del régimen previsional y los efectos secundarios que ella puede provocar.

27/ Ibid, p. 311.

/Al respecto,

Al respecto, de la experiencia de los países de la región que han llegado a tener un aparato de seguridad social más desarrollado (por ejemplo Chile) se desprende que es frecuente que el financiamiento necesario se efectúe a través de impuestos que recargan excesivamente el costo de la mano de obra, con lo que se introduce el factor distorsionador ya comentado que lleva a que en las funciones de producción se tienda al ahorro del factor trabajo y a una mayor intensidad de capital, cuando esto es factible tecnológicamente 28/. De esto se deduce que los recursos del sistema de seguridad social deben provenir en una proporción significativa de otra clase de impuestos, particularmente de aquellos que gravan directamente a las utilidades o a algunas formas de propiedad, de suerte que se evite el efecto adverso anotado.

La desigual distribución del ingreso, en sus distintas modalidades, que es característica en los países examinados y que se presenta en ellos con diferentes grados de intensidad, tiene sus orígenes en varios grupos de factores; ellos tienen que ver muy prioritariamente con la generación del ingreso nacional - o, puesto en otra forma, con el flujo de bienes y servicios - y, de manera secundaria, con el flujo de ingresos.

Al respecto cabe destacar, en primer término, la importancia que tienen para el módulo de distribución las condiciones de empleo y de productividad de la fuerza de trabajo, considerada tanto en relación a los sectores como a los estratos en que labora. En segundo lugar, en la explicación de las diferencias de niveles de ingreso es importante la distribución de los factores productivos existentes, concretamente la forma en que está repartida la propiedad de los recursos naturales y del capital. Por último, puede anotarse el papel que desempeña en esta materia la disponibilidad relativa de bienes, particularmente de bienes-salario, y el nivel comparativo de sus precios reales.

Habiendo otros elementos que inciden sobre la distribución del ingreso, al reconocer que los anotados son los de más importancia y que tienen, además, un grado mayor de permanencia, es posible identificar el contexto fundamental en que puede desenvolverse la acción de la política fiscal y de la tributaria. Parece evidente, por lo tanto, que la política fiscal y tributaria, entendida en su alcance tradicional, tiene una eficacia parcial sobre el objetivo de redistribución de ingresos, ya que

28/ O si no, a veces, se estimula a que la mano de obra ocupada trabaje más horas que las normales, en circunstancias que permanecen desempleados trabajadores con una calificación apropiada.

es restringida su capacidad para actuar sobre aquellas variables que se distinguieron y que son básicas en la determinación del esquema distributivo. Incluso en términos de especialización relativa, se puede sostener que la política fiscal tiene más capacidad de maniobra en el flujo de ingresos de las economías que en el de bienes y servicios.

De los tres grupos de factores a los cuales se hizo mención, la política fiscal estaría en mejor posición para influir sobre el primero. En efecto - y para no incurrir en repeticiones sobre cuestiones ya vistas en partes anteriores de este documento - cabe recordar lo que se señaló sobre el papel que puede desempeñar el gasto público en la disminución de las diferencias de productividad por hombre ocupado, particularmente en países de las características de México y Guatemala. Para tal propósito, la acción fiscal de mejoramiento debe ser ejercida al unísono sobre el medio en que labora la mano de obra y sobre la calificación de los propios trabajadores. La inversión pública orientada hacia los sectores y estratos menos desarrollados y el gasto del Estado en educación son, probablemente, los ejemplos más representativos de lo que puede hacerse en este campo.

No obstante lo señalado, es indiscutible que la operación de la política fiscal, en cuanto a redistribución de la propiedad de los factores productivos y a disponibilidad relativa de bienes, puede darse en otro contexto si tiene lugar una redefinición y ampliación de lo que se ha considerado el radio de maniobra tradicional de la política. Así, por ejemplo, si la expansión del área de propiedad social o estatal se estima como una de las medidas típicas y acostumbradas de la política fiscal, no cabe duda que la eficacia redistributiva de ella puede adquirir otra dimensión.

Si se examina la efectividad de la política tributaria en la tarea de redistribuir ingresos, es evidente que su grado de eficacia queda supeditado al que tenga la política fiscal como un todo. Dicho de otra manera, el instrumento impositivo no puede ir más allá de lo que sea originalmente determinado por la definición de la política fiscal.

Resulta manifiesto, por esto, que una de las funciones redistributivas del aparato tributario consistirá en obtener recursos para el financiamiento del gasto público orientado hacia el mismo fin. Obviamente, para cumplir con el objetivo fijado, debe darse una compatibilidad aceptable entre la extracción de ingresos de los grupos de menores rentas que puede significar la tributación y los beneficios que estos mismos grupos reciben a través del incremento del gasto público.

/Además del

Además del significado que puede tener el aparato impositivo en materia de financiamiento del gasto estatal, se puede pensar también en su posible efecto redistributivo considerando solamente el aspecto gravamen de éste. De un lado, resulta evidente que el sistema tributario, sobre todo en términos de la acción de los impuestos a la renta, a la tierra y al patrimonio, tendrá mejores posibilidades conceptuales - pero a veces no políticas - de ser efectivo en la redistribución mientras más reducido sea el grupo de personas que percibe muy altas rentas y que es propietario de gran parte de los activos del país. O sea, un alto grado de concentración en la cúpula del esquema de distribución de ingresos - vinculado a la generación de utilidades, sujetas a tributación, en las empresas más grandes y de mayor productividad - puede facilitar la tarea tributaria, ya que adicionalmente, como resultado de esa concentración, es posible que derechamente pueda eximirse de imposición directa a una gran mayoría de la población que percibe ingresos que quedan alrededor del nivel de subsistencia. Guatemala y en menor grado México son países que tienen características similares a las especificadas.

De otro lado, en naciones más desarrolladas, como Argentina, se requiere una formulación más elaborada de la política tributaria si se decide utilizarla como instrumento redistributivo. En efecto, la base impositiva argentina es más amplia y diversificada, a pesar de que también el 5 % más alto de la población gana un ingreso medio muy elevado, en términos absolutos y relativos. De cualquier manera, si se examina el caso del impuesto a la renta parece evidente que la masa de contribuyentes del país que está por sobre un ingreso de subsistencia es proporcionalmente más grande que en los otros países. Esta circunstancia determina que el número de personas afecta a este tributo debe ser relativamente mayor que en las otras economías.

Conviene destacar, también, la trascendencia que puede tener para la redistribución de ingresos la modificación de precios relativos que es factible lograr por la vía impositiva. Esta alternativa es más valedera y de mayor amplitud mientras más diversificada sea la estructura del consumo de los países. Entre los examinados, México y Argentina, están en tal situación.

Los impuestos selectivos a las mercancías y servicios, con una estructura de tasas diferenciales que prevea la exención para los bienes esenciales, constituyen un procedimiento redistributivo que puede ser utilizado profusamente. De esta forma es posible aprovechar, con propósitos de redistribución, la baja elasticidad precio de la demanda que es común

/para aquellos

para aquellos bienes y servicios de carácter suntuario que son adquiridos en mayor proporción por los grupos de ingresos más altos. No obstante, la efectividad de la discriminación de tasas está sujeta a que sea posible fiscalizar el correcto cumplimiento tributario; esto resulta más factible cuando el impuesto se establece al nivel del productor y en aquellos casos en que el número y el tipo de las unidades producidas es fácilmente controlable 29/.

En casos más especiales, y cuidadosamente seleccionados, nada impide que junto con establecer recargos de precios por vía de los impuestos para algunos bienes suntuarios, se concedan subsidios para otros de consumo popular de la misma familia de los gravados. Por ejemplo, en la industria automotriz se pueden fijar impuestos a la producción que encarezcan el precio de venta de los vehículos para uso particular, sobre todo de los más grandes y potentes, en tanto que la producción y venta de vehículos utilitarios puede quedar exenta del tributo o, incluso, recibir algún subsidio.

29/ Si se trata de empresas privadas; si son empresas públicas el problema de controlar lo verdaderamente producido no se presentaría.

D. EL PAPEL DE LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA EN LA REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD Y DEPENDENCIA EXTERNAS

La política de comercio exterior es, como es obvio, la que tiene una ingerencia más directa y determinante en el objetivo de reducción de la vulnerabilidad y dependencia externas. Por este motivo, la ponderación de la importancia de la política fiscal en la búsqueda de ese objetivo está supeditada, en buena parte, a la acción desarrollada, y a la intensidad de ella, por el conjunto de instrumentos de la esfera del comercio exterior.

La relación entre la política fiscal y la tributaria es especialmente fuerte con el instrumental cambiario, sobresaliendo en este último sentido los aspectos nivel, estructura y manejo del tipo de cambio. Aún más, será frecuente que algunos fines puedan perseguirse alternativamente a través de medidas cambiarias o de medidas fiscales y tributarias. La elección del camino a seguir dependerá generalmente de consideraciones que irán desde las puramente técnicas a las estrictamente políticas.

Hecha la aclaración precedente, puede sostenerse que la política fiscal y la tributaria estarán en condiciones de desempeñar una tarea significativa en la promoción del aumento de exportaciones y de la diversificación de éstas, que es necesaria en Argentina y Colombia, así como en toda América Latina. Las acciones que pueden ejecutarse al respecto son de varios tipos, de las cuales a vía de ejemplo es posible señalar algunas. En primer lugar, como es lógico, estarán aquellos gastos y esfuerzos realizados directa o indirectamente por el Estado, tendientes a ampliar la capacidad productiva de bienes y servicios exportables.

En segundo término, cabe destacar la gestión que es factible realizar por la vía de los tributos en la generación de excedentes exportables. Así, el consumo interno de algunos bienes (de características especiales y cuya demanda es relativamente elástica) puede reducirse mediante la implantación de impuestos selectivos que eleven sus precios internos. En lo esencial, la adopción de una medida como la sugerida significa el establecimiento de una práctica de discriminación monopólica, pero con la ventaja de que el mayor precio interno no genera utilidades adicionales, - que pueden ser excesivas o injustificadas, para la o las empresas privadas productoras. En cambio, si toda la producción de la mercancía exportable es realizada por empresas públicas, puede considerarse aceptable la alternativa de no discriminar por vía de la tributación, sino que hacerlo directamente a través de los precios.

/En algunos

En algunos países, con características similares a la Argentina, es probable que un impuesto a la tierra que grave el valor de ella, tasado periódicamente según su capacidad potencial de producción y reajustado anualmente de acuerdo al alza de los precios internos, sea un instrumento de cierta eficacia en la creación de excedentes exportables. Esto sería así siempre que una carga tributaria realista para las explotaciones agropecuarias, e independiente de la cantidad producida en un año determinado, estimulara a los empresarios agrícolas a un uso más intenso de sus tierras, para lo cual deberían también estar dispuestos a efectuar inversiones adicionales.

En tercer lugar, la política impositiva puede ser efectiva en la promoción y diversificación de las exportaciones mediante el establecimiento de subsidios tributarios. Estos subsidios pueden otorgarse en una modalidad, a través de la implantación de un impuesto general a las mercancías y servicios que opere en términos de valor agregado y que establezca la exención de tributos para los bienes que se exportan. En otra, sobre todo cuando no está en funcionamiento un impuesto como el señalado, resulta factible recurrir a los mecanismos de reintegro (draw-back). Es bien conocida la experiencia que han tenido en este campo algunos países latinoamericanos, por lo que no vale la pena extenderse sobre la materia. No obstante, tiene interés agregar que podría ser conveniente que en la concesión de márgenes de draw-back se previera cierta flexibilidad de éstos como elemento de compensación de las variaciones que experimentan los precios internacionales de los bienes exportados. El manejo cuidadoso de una medida de ese tipo podría servir para amortiguar, en alguna proporción, los efectos de ganancias o de pérdidas inesperadas que provocan en los ingresos de los productores nacionales los vaivenes de los mercados y de los precios internacionales.

Por último, la diversificación de exportaciones, en lo que significa acrecentar la importancia relativa de la exportación de mercancías más elaboradas que contienen un más alto valor agregado generado internamente, es posible estimularla mediante el establecimiento de impuestos a las exportaciones que graven más a los bienes que se venden al exterior mientras menor sea el grado de elaboración interna de ellos. Cabe señalar que será más fácil manejar este tipo de discriminación en la exportación de productos agropecuarios y mineros que en la de manufactureros como tal.

/En relación

En relación con la eventual modificación de la estructura de las importaciones está claro el papel que le puede corresponder a la política fiscal y especialmente a la tributaria. Anteriormente, al examinar los problemas que plantea la composición de la industria manufacturera en algunos países, se hizo ver, por un lado, la vinculación de ese aspecto con la estructura de las importaciones y, por otro, las medidas tributarias que pueden adoptarse para estimular la producción interna de los productos intermedios y de los bienes de capital que se importan. Por tal razón, sería inútil volver sobre esos comentarios; en cambio, sí tiene interés analizar lo que puede ocurrir con las importaciones de bienes de consumo.

Así, es factible limitar las internaciones relativamente elevadas de bienes de consumo de Guatemala y en menor escala de México, que están destinadas principalmente a los grupos de mayores ingresos, por lo menos conceptualmente, mediante la aplicación de un impuesto progresivo a la renta personal estructurado casi exclusivamente para gravar a las personas más ricas. Sin embargo, en la práctica son más bien dudosos los efectos que pueden lograrse por esa vía. Por otra parte, la restricción sería alcanzable a través de la implantación de tributos que recarguen los precios de esos bienes. Entre estos últimos estarán el impuesto a las importaciones y los impuestos selectivos a las mercancías; según el nivel de imposición que se adopte, de la elasticidad-precio de la demanda de los artículos gravados y de los objetivos perseguidos, se provocarán distintas combinaciones de reducciones en las cantidades importadas de esos artículos y de incrementos en la tributación recaudada por el gobierno. En todo caso, si lo que predomina en algunas circunstancias es la necesidad de reducir las importaciones de bienes de consumo, es posible que el mecanismo tributario no sea el más recomendable y que deba recurrirse derechamente a medidas de prohibición de importar. Lo contrario ocurre cuando se quiere aprovechar la internación de esa clase de bienes para allegar recursos fiscales.

Cualquiera sea la línea de acción que se siga, no debería permitirse que la discriminación en contra de los bienes de consumo importados signifique una protección excesiva a la eventual industria nacional productora de esa misma clase de bienes - que podría trabajar con altos márgenes de ineficiencia o con elevadas utilidades monopólicas - ni tampoco una autorización para que el gasto en ese tipo de artículos pueda realizarse a precios moderados cuando ellos son de origen nacional. En otros términos, la tributación a los bienes de consumo importados debería ser compatible

/con la

con la que grava a los nacionales; se trata, entonces, de establecer tributos a la producción o al consumo interno que determinen precios de venta para los bienes nacionales a lo menos similares a los que tendrían los importados, incluso el recargo que resulta de los impuestos que los gravan.

En lo que se refiere al problema del endeudamiento externo puede señalarse, en primer lugar, que la política fiscal tendrá un impacto general sobre este campo en la medida que esté actuando sobre las grandes variables de las economías. De esta forma, por ejemplo, si la espiral de endeudamiento se origina esencialmente en la existencia de un déficit de ahorro, no cabe duda de que la política fiscal tendería a disminuir la necesidad de obtener recursos externos si a través de su acción se está elevando la generación de ahorros del país.

Ahora bien, si se examinan las experiencias de México y de Guatemala en cuanto al rápido crecimiento registrado por sus niveles de endeudamiento externo, se advierte que una parte sustancial del incremento se originó en el hecho que el ahorro público se mantuvo en niveles relativamente bajos y que, por tal motivo, para el financiamiento de la inversión del Estado se debió recurrir con intensidad a diversas formas de endeudamiento, entre ellas, varias de fuentes extranjeras. Resulta incuestionable, por esto, que la política fiscal y la tributaria serán pertinentes en el alivio del problema del endeudamiento externo de estos países si conducen a un aumento significativo y continuo del excedente invertible del Estado, el que sería logrado, principalmente por un incremento de la presión tributaria. Cabe advertir que las tendencias a manifestarse en este campo dependerán también de la evolución futura que tengan otras variables, particularmente la inversión pública y la capacidad real para importar.

Además de esa cuestión de orden global, parece oportuno indicar el papel que puede tener la política tributaria en la composición del endeudamiento externo que se contrate, en términos de cuánto corresponde a préstamos y cuánto a inversiones. Si se considera, por ejemplo, que debería haber cierto equilibrio en la contratación de endeudamiento que se efectúa en ambas formas y, adicionalmente, se estima que algunas modalidades de obtención de créditos son preferibles al ingreso de ciertas inversiones extranjeras, puede parecer conveniente la adopción de medidas tributarias que tiendan a favorecer la contratación de préstamos y a desfavorecer relativamente el trato a la inversión extranjera.

/Como es

Como es natural, la implantación de una política del estilo de la anotada debe ser muy cautelosa. No obstante, ella podría tener cierta justificación para casos como el de Guatemala, teniendo en cuenta el desajuste que se observa, ya destacado, entre los saldos vigentes de los créditos externos y de la inversión extranjera.

E. UN INTENTO DE RECAPITULACION

Con el propósito de presentar en forma resumida las varias cuestiones examinadas en este documento se ha elaborado un cuadro sinóptico sobre la materia. (Véase el cuadro A.) En él se han distinguido cuatro columnas.

En la primera se han enumerado los problemas económicos y sociales de mayor trascendencia que enfrentan los países estudiados, de acuerdo con la identificación realizada en la segunda parte de este trabajo. Asimismo, se diferenciaron horizontalmente el o los países en que cada cuestión se presenta más claramente.

En la segunda columna se registra el grado de pertinencia y eficacia de la política fiscal o de la política tributaria en la solución de los problemas detallados previamente. Se reconocieron tres calidades: alta, mediana y reducida, las que se asignaron en cada caso según las evaluaciones efectuadas en el cuerpo del documento.

La tercera columna se usó para diferenciar cuáles de los principales grupos de instrumentos de que dispone la política fiscal y tributaria serían más apropiados para enfrentar los problemas examinados anteriormente. Los grupos establecidos fueron: I) Evolución y composición de los ingresos públicos, especialmente de los tributarios; II) Evolución y composición de los gastos públicos, incluida la inversión, y III) Rápido crecimiento del excedente invertible del sector público. Se decidió utilizar esa tercera categoría para acentuar la característica de urgencia de necesario aumento por encima de los ritmos tradicionales y normales que debiera experimentar en algunas circunstancias el ahorro y la inversión pública.

LA POLÍTICA FISCAL Y LA TRIBUTARIA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Algunos Problemas principales que enfrentan las economías examinadas	Pertinencia y eficacia de la política fiscal y/o de la política tributaria	Instrumentación de la política fiscal y/o de la política tributaria	Instrumental tributario que correspondería aplicar	1: Aumento significativo de la presión tributaria 2: Estabilidad de la presión tributaria 3: Impuesto a la exportación 4: Impuesto a la importación 5: Impuesto general a las mercancías y servicios 6: Impuestos selectivos a las mercancías y servicios 7: Impuesto a la renta personal 8: Impuesto sobre los sueldos y salarios 9: Impuesto a las utilidades de las empresas 10: Impuesto a la tierra 11: Impuesto al patrimonio
1. Inestabilidad en el crecimiento:	A	I y II	2	1: Aumento significativo de la presión tributaria
2. Lentitud en el crecimiento:	A	III y I	1	2: Estabilidad de la presión tributaria
3. Tendencias inflacionarias:	M	I y III	1	3: Impuesto a la exportación
4. Heterogeneidad estructural de las economías:	A	I y II	2	4: Impuesto a la importación
5. Lento crecimiento industrial y de los servicios básicos:	R	I	2	5: Impuesto general a las mercancías y servicios
6. Insuficiente diversificación manufacturera:	A	II y III	1	6: Impuestos selectivos a las mercancías y servicios
7. Baja tasa de inversión y/o inadecuada composición de ella:	R	II	4, 5 y 6	7: Impuesto a la renta personal
8. Reducido coeficiente de ahorro racional o problemas en los componentes de este:	M	III y I	4, 5 y 6	8: Impuesto sobre los sueldos y salarios
9. Escasa proyección social del desarrollo:	M	I	1	9: Impuesto a las utilidades de las empresas
10. Desigualdades en la distribución del ingreso:	M	II y III	7 y 9	10: Impuesto a la tierra
11. Pausado aumento de las exportaciones:	M	II y I	4, 6 y 9 y excluir 8	11: Impuesto al patrimonio
12. Insuficiente diversificación de las exportaciones:	M	I y II	6, 7, 9, 10 y 11	
13. Inadecuada estructura de las exportaciones:	M	I, II y III	6, 7, 9, 10 y 11	
14. Excesivo endeudamiento externo o problemas en su composición:	M	I	5, 6 y 10	
15. Excesiva proyección social del desarrollo:	M	I	5 y 6	
16. Inadecuada estructura de las exportaciones:	M	I	3, 5 y 6	
17. Excesivo endeudamiento externo o problemas en su composición:	A	I	4, 6 y 7	
18. Excesiva proyección social del desarrollo:	A	I	4, 6 y 7	
19. Excesiva proyección social del desarrollo:	M	III y I	1	
20. Excesiva proyección social del desarrollo:	M	III y I	1	

I: Evolución y composición de los ingresos públicos, especialmente de los tributarios.
 II: Evolución y composición de los gastos públicos, incluida la inversión.
 III: Rápido crecimiento del excedente invertible del sector público.

En la cuarta columna se consideraron separadamente las principales herramientas de la política tributaria que pueden aplicarse. Las dos primeras corresponden a variables de carácter general: aumento de la presión impositiva y estabilidad de ella, respectivamente. En las restantes se trata de los distintos tipos de impuestos cuyo empleo parece más adecuado en cada una de las situaciones diferenciadas.

Huelga señalar que también habría sido conveniente intentar una división por instrumentos para la política de gasto público; sin embargo, esa tarea excedía francamente las posibilidades de este trabajo.

Cabe advertir, por último, que el resumen expuesto tiene las limitaciones que son frecuentes en esta clase de presentaciones genéricas.