

-1701

v.1

AYZA

Documento de Trabajo. Circulación restringida para uso interno



FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN AMERICA LATINA

Volumen I

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social/
Comisión Económica para América Latina

mayo 1967

Angel Monti

mayo 1967

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN AMERICA LATINA

12/10/67

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN AMERICA LATINA

Indice General

| | |
|--------------|--|
| Capítulo I | Propósitos del trabajo |
| Capítulo II | Criterios básicos del contenido de este estudio |
| Capítulo III | Factores del proceso inflacionario en el Area (Esquema de síntesis) |
| Capítulo IV | Factores estructurales e institucionales de inflación |
| Capítulo V | Factores inflacionarios de costos, de oferta y de demanda |
| Capítulo VI | Factores inflacionarios derivados del manejo de instrumentos de políticas específicas |
| Capítulo VII | Coincidencias y discrepancias en ciertos enfoques sobre el problema inflacionario en América Latina |
| Anexo 1 | Una aproximación que parte del análisis monetario |
| Anexo 2 | Conceptos de inflación |
| Anexo 3 | Beneficios e inconvenientes de la expansión de precios |
| Anexo 4 | Algunos conceptos críticos sobre la inadecuación de la restricción de liquidez y de demanda para abatir la inflación |

Los capítulos I a IV integran el volumen I; los capítulos V a VII y los anexos indicados integran el volumen II, en el que se incluye un índice analítico.

CAPITULO I

PROPOSITOS DEL TRABAJO

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN AMERICA LATINA

Capítulo I

PROPOSITOS DEL TRABAJO

La inflación, como problema concreto de una serie de países, y las políticas antiinflacionarias que han venido siendo aplicadas en América Latina a lo largo de la última década constituyen, ambas, campos preocupantes del pensamiento y de la acción en nuestra Area.

Por un lado, las políticas antiinflacionarias han tenido un elevado costo social y político; por el otro, los países inflacionados han seguido sin abatir perdurablemente el proceso; y no han mejorado sus bases para incrementar su tasa de desarrollo fuertemente, en forma tal que fuera consecuencia de las políticas aplicadas. Por el contrario, se ha asistido a una serie de vacilaciones y cambios de rumbo que, aunque en alguna medida han estado asociados a cambios de gobiernos, han acrecentado por momentos la incertidumbre. Al mismo tiempo, mientras los gobiernos y los bancos centrales se endeudaron en el exterior, los sectores privados latinoamericanos han exportado capitales, exteriorizando una falta de confianza en Latinoamérica como región económica y como mercado.

El mismo proceso de Integración Económica ha llegado a un punto en que, utilizado en buena medida el mecanismo de desgravaciones, se necesita ya cierta armonización de las políticas de financiamiento, y en particular las políticas cambiaria, monetaria, fiscal y de precios e ingresos -aparte de las políticas de inversiones, de producción, tecnología y empleo- para lograr siquiera sea una meta muy modesta: aprovechar a pleno las concesiones ya otorgadas, y evitar que parte de ellas se esterilicen por desajustes cambiarios, e inflacionarios al fin, que tienden a impulsar erráticamente una parte del comercio no tradicional en el Area, en el cual están justamente fundadas buena parte de las expectativas de integración.

Además, en Latinoamérica se han elaborado -prácticamente en todos los países- una serie de planes de desarrollo a mediano y largo plazo, que han constituido sólidas bases para conocerse los países por dentro, fijarse una

/estrategia de

estrategia de desarrollo, identificar campos en los cuales ciertas reformas institucionales básicas son prerrequisito necesario de la posibilidad de crecimiento, identificar y formular proyectos de inversión, y fijar una política de financiamiento, con la clara idea de que no hay posibilidad de crecer más allá del nivel que puede financiarse.

Pero sólo en los programas de desarrollo de pocos países se ha ido a la elaboración de políticas económicas concretas que permitan instrumentarlos en el corto plazo. Se está, pues, en deuda con Latinoamérica en brindarle una política económica detallada que permita, al mismo tiempo, abatir la inflación, ejecutar los planes de desarrollo hasta sus últimas consecuencias, y compensar las variaciones cíclicas que ocurran. Hay en esto un sentido de urgencia no desmentido por la realidad de la década reciente.^{1/}

Hay, pues, tres problemas: terminar con la inflación, ejecutar los planes de plazo mayor y moderar el ciclo que, con el aditamento del proceso de integración, imponen la necesidad de un estudio en profundidad sobre la política económica de corto plazo en Latinoamérica.

La relevancia del problema inflacionario ha llevado a la convicción de que, sin antes diseñar una política antiinflacionaria clara y concreta, -que al mismo tiempo permita ejecutar planes de largo y mediano plazo, y realizar la labor anticíclica- habría de ser menos productivo "entrar" al problema del corto plazo desde otros ángulos. De aquí el enfoque del presente documento.

Este estudio constituye, pues, una primera etapa de un trabajo cuyo objetivo consiste en diseñar, a nivel de instrumentos, las bases fundamentales de una política antiinflacionaria útil para Latinoamérica, que al mismo tiempo permita ejecutar los planes de desarrollo y atenuar el ciclo.

En razón de este objetivo, el trabajo pretende ser de tipo sistemático; por lo menos el desarrollar un enfoque polómico no constituye su propósito, aunque cierto contenido de discusión de ideas es inevitable por razón de la materia misma.^{2/}

/Se decidió, pues,

Se decidió, pues, encarar el estudio en cuatro etapas. La primera etapa, que incluye el presente documento, ha consistido en sistematizar el tratamiento de los "Factores del Proceso Inflacionario en América Latina". La segunda, ya en preparación, consiste en formular con carácter preliminar, las "Bases de una Política Antiinflacionaria para Latinoamérica", que tenga igualmente en cuenta aquellos propósitos.

Inmediatamente, se iniciará el estudio de la política económica de corto plazo, en general, y de la política antiinflacionaria en particular, seguida en años recientes por los países latinoamericanos, comenzando naturalmente por aquellos que más han sufrido estos procesos. Así, se proyecta estudiar los casos de Argentina y Uruguay primero -cuyas entidades de planificación han solicitado ya los estudios correspondientes-; para continuar los de otros países, según una secuencia a fijarse en acuerdo con sus gobiernos.

Estos estudios confrontarán las políticas efectivas con aquellas que hubieran sido requeridas, de acuerdo con el esquema preliminar antes elaborado. De sus diferencias, similitudes y posibilidades surgirán los elementos que permitirán afinar el diseño de una Política Antiinflacionaria para los países del Area, que constituye el objetivo del trabajo.

El diseño de una metodología de planificación de corto plazo resultará en parte de estas mismas bases, ya que la secuencia a seguir en un esquema de este tipo está muy influida por la concepción básica que se tenga sobre las orientaciones y limitaciones en el uso de instrumentos concretos de política económica.^{3/}

La secuencia decidida reconoce el hecho de que, además de los esquemas generales, por detallados que ellos sean, es imprescindible acudir a la realidad concreta de los países con una metodología uniforme de análisis. Y con todo ello no se habrá hecho más que iniciar el proceso, que ha de requerir sin duda mucha investigación empírica adicional, y también mucho aprendizaje en el error, para ir identificando con precisión mayor cada vez las políticas más aptas, en cada campo, y según instrumentos concretos.

/ Es evidente

Es evidente que no podrá diseñarse una sola política igualmente útil para cualquier país latinoamericano, en cualquier situación económica. Mal podrían propiciarlo quienes, precisamente, han insistido en la inaplicabilidad a la periferia de las políticas económicas establecidas para los grandes centros industriales, después de que en ellos hubiera largos años de decantación de ideas, perseverancia de políticas, e identificación de un ser social con capacidad interna de diálogo; condiciones todas éstas que, precisamente, tenemos la responsabilidad de contribuir a que se edifiquen en nuestra América Latina. Se trata, por el contrario, de identificar aquellos elementos que son útiles a los países que tienen el denominador común del "estar en desarrollo", anotando las diferencias correspondientes a su distinto nivel real.

El presente trabajo sobre los "Factores del Proceso Inflacionario en América Latina" plantea el problema inflacionario dentro de la óptica del área, cuyo problema de largo plazo es el desarrollo. Posiblemente cierta alza de precios sea un costo que nuestros países tengan que pagar si quieren crecer aceleradamente, y sobre ello se trata en el texto. Lo importante es evitar que paguen el costo, sea de la inflación o de la política antiinflacionaria, pero sin obtener el resultado en términos de crecimiento y de mejor distribución.

A nadie escapa que hay dos tendencias de pensamiento que enfrentan el problema sin haber llegado a una solución armonizada. Aquellos que piensan que hay que hacer máximo el desarrollo con el menor costo posible en términos inflacionarios; y aquellos que creen que eliminar la inflación es prerequisite para crecer. En buena medida se ha avanzado en el esclarecimiento de problemas en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Inflación y Desarrollo, celebrada en enero de 1963. Pero, a cuatro años desde entonces, se advierte la necesidad de ir más en profundidad en el análisis, particularmente por el hecho de que los avances necesarios en el diseño de las políticas económicas de corto plazo, hacen evidente la necesidad de concluir con la discusión de tipo académico, y de darle operatividad a las soluciones.

La aproximación que parte del análisis monetario no se conoce que haya sido expuesta sistemáticamente como cuerpo de doctrina. Resultó, pues, una necesidad operativa para este estudio, el intentar su explicitación a la luz

de obras más o menos recientes de economistas cuyo pensamiento se entiende identificado con tal aproximación.

Al realizarse la investigación de los distintos criterios con los que se pretende explicar los procesos inflacionarios se han encontrado una serie de interesantes coincidencias de ideas entre distintas instituciones y economistas que integran líneas, en general, globalmente discrepantes de pensamiento. Estas coincidencias están expuestas más adelante.

Aún cuando la investigación y la discusión permitan ensanchar las áreas de coincidencia, las soluciones pragmáticas que se adopten para la lucha antiinflacionaria en el corto plazo serán esencialmente dependientes de la elección política que cada país haga, acerca de qué es lo que quiere hacer óptimo en el corto plazo.

Y hay en ello dos alternativas: o bien maximizar el desarrollo poniendo un límite de máxima a la suba de precios; o bien minimizar el alza de precios poniendo entonces un límite de mínima a lo que deba crecer el ingreso, o el empleo, u otra variable física elegida en el corto plazo.

Estas son alternativas políticas y también técnicas. Y un aspecto que se ha criticado a las políticas aplicadas en los últimos diez años en América Latina reside precisamente en que se ha optado por la segunda alternativa: la de minimizar precios; pero que al hacerlo se ha omitido establecer también un límite por debajo del cual no pudieran estar el ingreso o el empleo.

Ello significa en un sentido técnico, que se estableció un objetivo de precios pero no se introdujo la necesaria restricción física en el problema; y en un sentido económico-social que no se tuvo en cuenta el costo social de la estabilización.

En este punto no hay transacción posible de pensamiento. Se sustenta aquí el criterio de que a largo plazo no hay elección de alternativas porque no existen alternativas: sólo es concebible que se haga óptimo el desarrollo, expresado en términos de producto, o de ingreso, o de empleo, o de la combinación de variables físicas que se elija, con las debidas restricciones. Y a corto plazo se debe básicamente minimizar el costo social de la estabilización. 4/

/ Dentro de este

Dentro de tal marco de ideas se ha orientado este estudio con la conciencia, además, de que los problemas de inflación en América Latina no podrán resolverse con preconcepciones teóricas, ni con criterios de política surgidos solamente de correlaciones globales. Se ha entendido que, tanto como no basta -dentro de una concepción monetaria- con usar las ecuaciones de la teoría cuantitativa para diseñar un buen programa antiinflacionario que respete una pauta de desarrollo, de la misma manera no basta con plantear una política global y sectorial -y hasta regional- de desarrollo aun a nivel de proyectos de inversión, sin atender a sus implicaciones sobre los precios y a las políticas de corto plazo, económicas y financieras, que habrán de concretarla.

De estos enfrentamientos de ideas, de ciertas experiencias cuantitativas, y de determinada racionalización del problema, surgen pautas para la formulación de una política antiinflacionaria que no se oponga al desarrollo y que, por el contrario, lo acelere. Labor nada simple, y argüible por supuesto. Y por lo mismo necesitada de mucha discusión sobre fórmulas concretas para que se eviten, de una vez, las vacilaciones y contramarchas que han sido la regla en la historia de una serie de países del Area.

Con tales propósitos, los capítulos siguientes plantean ciertos Criterios Básicos (Capítulo II) que hacen parte del marco de referencia tenido en cuenta para establecer la Interpretación del Proceso Inflacionario en Latinoamérica (capítulo III). Esta interpretación está formulada a tres niveles, que son luego ampliados y fundamentados en los capítulos siguientes. Así, el capítulo IV trata sobre los Factores Estructurales e Institucionales de la Inflación (nivel global); el capítulo V sobre los Factores inflacionarios de Costos y de Oferta-Demanda (nivel de variables concretas), y el capítulo VI sobre los Factores inflacionarios derivados del manejo de los Instrumentos de Políticas Específicas (nivel de instrumentos).

CAPITULO II

CRITERIOS BASICOS DEL CONTENIDO DE ESTE ESTUDIO

Capítulo II

CRITERIOS BASICOS DEL CONTENIDO DE ESTE ESTUDIO

La interpretación acerca de los factores del proceso inflacionario, que se desarrolla en capítulos siguientes tiene un marco de referencia integrado, en parte, por los siguientes criterios básicos. Los mismos sirven también para el diseño ulterior de las soluciones.

1. La inflación puede ser caracterizada como un proceso en el cual los precios crecen en forma autosostenida más de lo que requiere el ajuste del sistema económico.

En el tratamiento del proceso inflacionario tiene esencial importancia la forma como se lo caracteriza. Los intentos de caracterizar y, aun más, de definir han sido muy numerosos, y puede concebirse que el desacuerdo en materia de definición ha sido un factor de escurecimiento en el tratamiento de todo el problema. ^{1/} Así, han casos, como la clásica definición en función de "demasiada moneda enfrentando pocos bienes" en la que se tendió a poner el acento en la "demasiada moneda"; y de aquí se consideró que las medidas destinadas a restringir la creación de medios de pago constituían la forma más adecuada de bajar el flujo de gastos en dinero al nivel del flujo de bienes, ^{2/} para lograr el equilibrio.

En efecto, toda definición contiene una teoría; y toda teoría lleva finalmente a una política. De tal forma, las definiciones clásicas han influido sin duda -directa o subrepticamente- buena parte del pensamiento; y han servido para mantener el vigor de las teorías que están en su trasfondo. Hay en ello quien considera que ciertas teorías -como la cuantitativa en su forma más simplista continúan en uso, precisamente, por razón del equívoco de la noción de inflación. ^{3/}

Sin embargo, no es sólo la noción de inflación lo que ha venido introduciendo tales dificultades. La definición de otras variables que, de una u otra manera, entran en la consideración del problema inflacionario ha influido también significativamente. De entre ellas, el concepto de productividad ha sido particularmente importante. ^{4/}

/Dado que el

Dado que el propósito de definir reside en facilitar la reflexión y el análisis,^{5/} surge una necesaria medida, particularmente originada en el hecho de que el mismo término de "inflación" ha concluido resultando una expresión de propósito múltiple.^{6/} De aquí que al tratarse sobre la inflación resulta necesario establecer de qué tipo y qué dimensión de inflación se trata, a fin de evitar problemas de semántica económica.^{7/}

Hasta aquí se ha planteado el problema que trae el intento de definir. En este caso se ha optado: no por definir, sino por realizar un intento de caracterización, a fin de no levantar precisamente problemas del tipo de los que se quieren evitar, o resolver. En anexo 2) se incorpora una nómina de definiciones y caracterizaciones que, además del análisis, se han tenido en cuenta.^{8/}

Los atributos de lo que se considera como inflación, al objeto presente, son los que siguen:

- i) hay un alza inútil de precios; es decir un alza que excede a aquella que puede considerarse requerida por el ajuste del sistema económico;
- ii) el proceso tiende a hacerse autosostenido, aunque no necesariamente desemboca en hiperinflación;
- iii) se crean expectativas de que los precios han de seguir subiendo;
- iv) el proceso existe, aunque se demore o se reprima su exteriorización en forma de alza de precios;
- v) el proceso es esencialmente de mediano y largo plazo, y se exterioriza en subas periódicas de precios;
- vi) la estructura de precios no necesariamente sirve para permitir o provocar que ocurran los flujos físicos, que permitan a su vez hacer máximo el ingreso u otra variable de las corrientes físicas;

En los elementos de la anterior caracterización se opta, pues, por los precios como indicadores del proceso inflacionario. Ello es independiente de si las alzas de precios de originan en condiciones de suba o de baja de

/la productividad

la productividad, de la producción o del empleo; ^{9/} o de si la inflación es, a su vez, un síntoma de otro proceso más profundo. ^{10/}

Se identifica, además, cierta alza mínima de precios como requerida por el ajuste del sistema económico. Las razones que motivan estas alzas de precios están desarrollados en los capítulos siguientes. En esencia, pues, resultaría inflacionaria el alza de precios que ocurre por sobre este incremento básico. Ella es, por lo tanto, un alza inútil.

Se caracteriza la inflación como un proceso. "Proceso" y no "accidente" constituye, pues, un atributo bien preciso. ^{11/} Como tal, es autosostenido, pero en Latinoamérica el proceso no se ha acelerado hasta los puntos que se suelen calificar como de "hiperinflación". ^{12/} En este carácter de autosostenido influyen sobremanera las expectativas, que pasan así a ser uno de los elementos integrantes del proceso.

Y cualquier intento de contener su exteriorización en alzas de precios no significa que aquel proceso no exista, sino que se exterioriza de otra manera o con retardo, cuando es "expulsado" a intervalos distintos según los casos, exteriorizándose entonces en mayores precios. ^{13/} Los ajustes "a escalones" del tipo de cambio son un ejemplo de proceso inflacionario exteriorizado con retardo en alzas de precios.

Es esencial la caracterización de la inflación como un proceso de por lo menos mediano plazo y, básicamente, largo plazo. Ello responde al concepto que surge de la evidencia económica, con un grado tal de certeza que ha trascendido a la opinión de los gobiernos. Ciertamente, son no muy numerosos los casos en que ciertas verdades identificadas a nivel técnico trascienden como convicción a nivel político. Este es uno de ellos. Y ello es esencial porque, si el problema inflacionario fuera de corto plazo, bastaría para abatirlo con desarrollar una buena política de coyuntura; pero si es de largo plazo, serán requeridas ciertas reformas básicas para resolverlo. ^{14/} Y estas reformas pueden coincidir en un ancho campo con las requeridas para impulsar el desarrollo. Es en este sentido que el objetivo de desarrollo y el de estabilidad comienzan a tener una clara expresión de compatibilidad concreta.

/Finalmente, cuando

Finalmente, cuando la dinámica de precios es grande, su estructura no es estable. Por ello, entre otras cosas, resulta improbable que dicha estructura sea óptima. Se considera óptima la estructura de precios que permite o provoca que se haga máximo el valor de la variable física elegida.^{15/}

La estructura de precios deficiente es, pues, otro atributo del proceso inflacionario. Y la adopción de estos criterios contiene, a su vez, dos cosas: identifica el ingreso u otra variable de las corrientes físicas como objetivo ulterior de la actividad económica, a cuya consecución la estructura de precios tiene que servir; y admite una elasticidad de la producción a los precios.^{16/}

Así, las subas periódicas de precios^{17/} son la forma de exteriorizarse el proceso.

Esta caracterización admite también distinguir inflación de presión inflacionaria, lo que es bastante clásico. Al objeto presente puede proponerse que toda demanda contiene una presión inflacionaria; y que ellas se concreta en inflación cuando la oferta no responde.^{18/}

Se identifica, también, una distinta "sensibilidad o predisposición inflacionaria"^{19/} en los países, tan real como su producción física, aunque por supuesto intrincada en sus orígenes y en su forma de manifestarse.

Esta distinta sensibilidad inflacionaria en los países ha sido reconocida como un "perfil" que a nivel global es función, por un lado, del nivel de desarrollo de los países y, conjuntamente con ello, de sus tasas de crecimiento y de la forma como se hace el desarrollo. Este perfil, sobre el que se vuelve más adelante, depende -más específicamente- de la aptitud de las instituciones que los países poseen, de la movilidad de sus factores, de la flexibilidad de su sistema de precios, y de otras variables estratégicas.

Y en general, la sensibilidad o predisposición inflacionaria es menor en los países que tienen, por ejemplo, factores de capital no plenamente utilizados y con capacidad de respuesta a la demanda; mercados financieros más amplios y versátiles; mano de obra; o bien débil en su capacidad de reclutamiento o bien suficientemente disciplinada e informada; y un buen control de monopolios.

/De ello resulta

De ello resulta que ella puede ser menor, tanto en los países más desarrollados, por su capacidad más amplia de respuesta; cuanto en los muy subdesarrollados, por lo menos por la debilidad en el poder de regateo de la mano de obra, que posee una alta proporción de ocupados dispersos en la agricultura. ^{20/}

Estas distinciones entre inflación, presión inflacionaria, sensibilidad inflacionaria, y alza de precios se consideran esenciales para el análisis que sigue.

2. La política antiinflacionaria es parte de la política de desarrollo a mediano y largo plazo.

El problema de la inflación y la adecuación de las políticas antiinflacionarias requeridas necesitan un esclarecimiento suficiente y sistemático para que las soluciones sean útiles perdurablemente. Y ello no sólo en América Latina, sino también en los países desarrollados del Hemisferio Norte, y en economías colectivistas centralmente planeadas.

En el resto del mundo en desarrollo se vislumbra un problema similar. Muchos países que tienen hoy estabilidad de precios poseen niveles actuales de ingreso tan bajos, que podrían eventualmente sufrir presiones inflacionarias si encararan programas muy ambiciosos de expansión, o si sus grupos sociales de menor ingreso demandaran vigorosamente niveles de vida mejores que los que físicamente pueden brindarles sus economías. A la inflación podría llegarse en tales casos por dos vías: o por hacer el desarrollo más rápido que lo que puede financiarse; o por hacerlo más lento que lo que requieran las expectativas sociales, siempre que ellas se formalicen en la acción de los grupos correspondientes. El acallar o demorar esta formalización no tiene ninguna posibilidad de éxito como política perseverante. La única respuesta posible a tal demanda está en el desarrollo económico y social de los países; y la variable crítica es su velocidad.

El hecho de que la inflación esté presente como realidad actual en una serie de países, o como amenaza en otros -tanto por la acción excesivamente rápida como por la excesivamente lenta- unido a la circunstancia de que los países más intensamente afectados son países en desarrollo, y particularmente latinoamericanos entre ellos, exige tener en cuenta que sólo puede inscribirse una política antiinflacionaria dentro del marco de referencia de una política de desarrollo, de mediano y largo plazo.^{21/} No hay incompatibilidad entre una política de desarrollo y una política de estabilidad relativa de precios, si ambas se plantean en la cronología y en los términos adecuados a los países de que se trate.

A este respecto, los problemas inflacionarios de Latinoamérica en los últimos lustros han venido teniendo dos tipos de respuestas: una global y

/sectorial, de mediano

sectorial, de mediano y largo plazo, que puso el acento principal en la necesidad de eliminar las rigideces que entraban el desarrollo de las economías; la otra de corto plazo, global y a nivel de instrumentos, que puso el acento en el juego de los factores financieros -monetarios, cambiarios y fiscales-. La primera no entró a ser propuesta a nivel de instrumentos en forma detallada, y no tenía más apoyo que las ideas. La segunda fue expresada a nivel de instrumentos, y resultó introducida en una serie de países del Area, dada la particular situación de los países que debieron recurrir al crédito externo. En efecto, tales países se encontraron con que las principales fuentes de los Estados Unidos y de Europa han aguardado una decisión o una actitud previa del Fondo Monetario Internacional para tomar, a su vez, decisiones en el otorgamiento de créditos.

Pero, a esta altura de los problemas, sería difícil no aceptar dos cosas: que tiene que haber una política monetaria, y financiera en general, apropiada; y que tiene que actuar un estímulo sostenido a la producción interna y a su realización en las mejores condiciones de eficiencia. Y que ambas cosas deben ser simultáneas.

Es bueno para Latinoamérica que se reconozca que ni un desarrollo perdurable se puede lograr cuando hay fuertes tensiones sobre los precios, ni la inflación puede ser frenada en un año. Y en la medida en que el problema de precios contiene no sólo una parte de dinámica -al alza global- sino otra de estructura de precios, es evidente que menos aún podrían resolverse en el corto plazo estos problemas de estructura.

Aún más, los cambios en la estructura de precios son en parte dependientes del ritmo y de la fisonomía del desarrollo. Por lo cual no sólo el abatimiento de las alzas globales de precios, sino la orientación de su estructura constituyen problemas que requieren ser resueltos dentro del marco de referencia de una estrategia y de políticas de desarrollo determinadas, a mediano y largo plazo.

La adopción de este criterio básico no sólo sirve como un elemento integrante del marco de referencia del análisis posterior, sino que implica, además, que un programa antiinflacionario no puede ser meramente de corto plazo

/y, básicamente,

y, básicamente, anual como ha venido siendo en algunos países.^{22/} Si el problema es de largo plazo y no se resuelve, por su propia naturaleza, en un año -como se expresó en el punto anterior- se requerirá un programa antiinflacionario de varios años; por lo menos los necesarios para que se tenga seguridad de que el proceso pueda ser razonablemente abatido. Este tipo de programas permite ir introduciendo progresivamente en la lucha antiinflacionaria una serie de instrumentos, según una cronología adecuada; y sus resultados serían bien distintos a aquellos en los cuales se pretendiera utilizar todos los instrumentos de lucha en un corto plazo, para tener que repetir el mismo programa en años sucesivos, si el abatir la inflación en dicho lapso fuera económica o social o políticamente imposible -y aún técnicamente imposible-.

El criterio básico de hacer de la política antiinflacionaria una parte de la política de desarrollo tiene, así, una manera práctica de concretarse.^{23/}

3. A corto plazo debe también hacerse máximo el crecimiento del ingreso, o el empleo, u otra variable física; y si hubiera que optar por hacer mínima el alza de precios, ello debe ser siempre que cierto ingreso se logre o cierto empleo se mantenga.

Suele concebirse que hay conflicto de objetivos entre crecimiento del producto y disminución del ritmo de alza de precios, y que ello plantea un difícil problema de elección para los artífices de la política económica, particularmente en el corto plazo.

a) En países industriales, al parecer, se admite la existencia de este conflicto, por lo menos entre estabilidad de precios y pleno empleo; o bien entre pleno empleo y equilibrio de la balanza de pagos a corto plazo. Un estudio ^{24/} identifica un sentido inverso para el uso de instrumentos concretos, según que se persiga el pleno empleo o la estabilidad de precios; y se señala también que cuando las recesiones coincidieron en países industriales europeos con dificultades de balanza de pagos, produciendo un conflicto de objetivos de corto plazo, una política de compromiso hubo de ser diseñada. Pero cuando la situación externa se deterioró hasta un punto de crisis, el objetivo de balance de pagos tomó prioridad inevitablemente.

Este conflicto entre, por ejemplo, pleno empleo y estabilidad, resulta claro en un primer análisis. Sin embargo el mismo existe sólo en el caso en que la inflación sea provocada por exceso de demanda, y ello ocurre en países industriales precisamente cuando se llega al pleno empleo, o a un nivel vecino a él.

Por lo cual, el conflicto se transforma en una imposibilidad de mantener cierto alto nivel de empleo, y abatir el alza interanual de precios, cuando se ha producido un exceso de demanda en países desarrollados.

Así se concibe que haya que abatir la inflación utilizando los instrumentos en un sentido tal que abata la demanda, lo que hace al propósito obviamente conflictivo con el objetivo de pleno empleo. Pero si la presión inflacionaria viene de la insuficiencia de oferta, que es clásica en países en desarrollo, y particularmente de la insuficiencia de producción en abas-

/tecimientos críticos,

tecimientos críticos; ^{25/} no existe conflicto intrínsecamente entre desarrollo y estabilidad. Podrá haberlo entre desarrollo y balance de pagos, a corto plazo, en toda la medida en que el crédito externo no pueda ser utilizado para cubrir la brecha.

En efecto, como la insuficiencia de oferta en tales países suele ser estructural no hay balance de pagos que resista la presión de un plan de desarrollo de expansión socialmente suficiente, salvo casos realmente excepcionales. ^{26/} Y si se aceptara en tal caso el conflicto como insuperable y el saldo corriente del balance de pagos como límite al desarrollo, no habría posibilidad de expandir a éste aproximadamente más allá de la tasa en que creciera la capacidad para importar, en los países en desarrollo. Pero ello no hace sino destacar la necesidad de ahorro externo, que ha sido vastamente señalada. ^{27/}

Tal es la gran diferencia que se da cuando la presión inflacionaria proviene del exceso de demanda o bien de la insuficiencia de oferta. Una y otra, cuantitativamente, parecen lo mismo. Intrínsecamente son muy distintas.

b) Las proposiciones recientes atacan la oposición de corto plazo entre desarrollo y estabilidad como antinomia necesaria; pero hasta ahora no dan una solución alternativa para países en desarrollo. Esto es lo que se intenta seguidamente, por ahora en forma global.

Para ello, se debe retomar el problema, a partir del planteo de objetivos alternativos.

Para elegir un objetivo, hace falta empezar por listar todas aquellas variables que pueden llegar a constituirse en objetivo. Elegida una, es necesario poner "cotas" o restricciones en las demás. Y la solución aceptable -económicamente también socialmente si está bien diseñada- será aquella que haga óptimo el objetivo elegido y que también respete los límites puestos a los demás elementos del problema. Así se elimina la imagen de que un objetivo excluye al otro. Lo excluye, sí, en cuanto a óptimo, por el hecho de que no se puede hacer óptima más que una variable-objetivo; pero de ninguna manera lo excluye en cuanto a ser una restricción. ^{28/}

/No se trata,

No se trata, pues, de que haya un caso especial en el "dilema" entre empleo o ingreso o consumo, por un lado; y precios por otro. Por el contrario, éste resulta un aspecto particular del problema general de que en la política económica hace falta elegir una variable para optimizarla.

En ello se presenta uno de los aspectos que más dura crítica han suscitado a las políticas llamadas "de estabilización". En efecto, si el problema de conflicto de objetivos se limitase, por ejemplo, a ingreso y precios, habría dos alternativas "ex-ante" para el diseño de la política:^{29/} maximizar el ingreso poniendo un límite de máxima al incremento de los precios; o bien: hacer mínimo el incremento de precios. Pero en tal caso habría que poner un límite también de mínima al incremento del ingreso real.^{30/}

En un problema de corto plazo, el optar por la primera solución implica minimizar el costo social de la estabilización; la opción por la segunda, lleva a minimizar el costo inflacionario del desarrollo. Y entre ellas tiene que decidir el político.

c) La crítica a las políticas llamadas "de estabilización" consiste precisamente en que al optar por la segunda alternativa, han olvidado poner el límite de mínima al crecimiento del producto; es decir: no han tenido adecuadamente en cuenta el costo económico y social de la estabilización. Esta crítica está planteada a lo largo de toda la posición "estructuralista".

La caída en la actividad que acompaña a los programas de estabilización está identificada por autores que participan de la posición denominada "monetarista"; pero se la considera como "inevitable"; es decir, se la registra simplemente como resultante de un conflicto de objetivos a corto plazo.

En efecto, es opinión de quienes participan de tal posición el que la producción ha de experimentar pérdidas esperables. Señalan ellos que hay demoras en la construcción de nueva capacidad;^{31/} el reacondicionamiento deseable de la economía puede conducir a una baja temporaria en la demanda para inversión física; y la estabilización traerá una baja en la producción de industrias que sólo son económicas en inflación.^{32/}

/Sin embargo,

Sin embargo, expresan, la caída en la actividad es temporaria, y no fundamental, y se "evapora" después de un período relativamente corto. La baja en la inversión que surge de la demora entre el retroceso de las industrias protegidas y la expansión de las más económicas es, por definición, temporaria. También, por definición, es temporaria la baja de inventarios. Y pasado el período de incertidumbre, se vuelven a hacer nuevos proyectos, al amparo de una estructura de precios limpia de interferencias.^{33/} Esta retracción implica un costo social. Pero el mismo es inevitable -expresan- para alcanzar lo más rápidamente posible un mecanismo económico que funcione en términos de mercado.

Esta concepción acepta, pues, el conflicto entre desarrollo y estabilidad a corto plazo; por ello, considera que hay un costo que pagar en términos de desarrollo, para obtener la estabilidad. Y subyace en su esquema la concepción de que la inflación es de demanda.^{34/}

d) No es igual la convicción que se desarrolla en este trabajo. Se piensa que en países latinoamericanos la inflación no es de demanda -lo que es considerado en otro punto-; y que ni técnica ni económicamente es necesario aceptar el conflicto de objetivos como planteando una antinomia que lleve a usar de los instrumentos en sentidos alternativos opuestos, según que se elija desarrollo o estabilidad de precios como objetivo de primer orden.

Es claro que hay cierta oposición ex-ante entre ciertos objetivos, tanto a corto como a largo plazo. Pero, como se ha expresado, el conflicto se presenta cuando se quieren hacer óptimas varias variables a la vez; y la optimización de un objetivo, poniendo las debidas restricciones en los demás, permite precisamente resolverlo.

La solución que se adopta en este trabajo ^{35/} considera que a largo plazo no hay elección posible. La única elección consiste en hacer máximo el desarrollo; poniendo ciertamente un límite máximo al incremento de precios.^{36/}

/En efecto, en

En efecto, en múltiples formas y oportunidades ha sido expuesto el hecho de que el desarrollo constituye el objetivo básico de la actividad económica a largo plazo. Es reconocido que el consumo constituye el propósito ulterior de la actividad, y ello para los países de menor desarrollo tiene una expresión bien precisa en el consumo real per cápita de los estratos de menor ingreso. Ninguna expansión perdurable del mismo que no venga de un desarrollo, a la larga autosostenido, puede ser lograda. ^{37/}

En cuanto a que se acepte un alto nivel de desempleo para mantener precios, ^{38/} a largo plazo ningún país lo haría en el mundo actual; y a corto plazo son cada vez menos los países que lo consentirían no sólo económica sino políticamente.

En consecuencia, los únicos problemas de precios que se presentan para el largo plazo consisten en establecer: a cuánto asciende el límite máximo admisible de su incremento, y cómo se hace para fijarlo. Se descuenta que, dentro de este límite, entrarán las alzas irreversibles de precios.

A largo plazo, pues, el desarrollo resulta ser, por objetivo, el mejor instrumento antiinflacionario. ^{39/} En efecto, al hacerse la elección del desarrollo como el objetivo de largo plazo, se lo está eligiendo también como una forma o marco de referencia dentro del cual se mueve la política antiinflacionaria, lo que es esencial teniendo en cuenta que la inflación es también considerada aquí como un problema por lo menos de mediano plazo.

Se ha señalado repetidamente que la fuerza antiinflacionaria más poderosa es la expansión de la producción, especialmente la de bienes y servicios de consumo popular; pues a largo plazo el desbalance de las economías sólo puede ser corregido mediante una apropiada acción interna ^{40/} en la esfera productiva.

Y ello se aplica no solamente a los países en desarrollo. En países industriales, se ha indicado también que el primer objetivo de una política para mantener la estabilidad de precios reside en asegurar una adecuada tasa de crecimiento de la producción y la productividad. ^{41/}

/Para América Latina

Para América Latina, pues, el desarrollo resulta ser el instrumento an tiinflacionario de largo plazo por excelencia. Y si su ritmo es suficientemente fuerte, cumplirá también una acción anticíclica de corto plazo, al su perar la aparición de recesiones reales o debilitar considerablemente su im pacto. 42/

Pero la maximización del producto está sujeta a la restricción esencial de la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto. En todos los países, a muy largo plazo y en volumen total, se puede crecer hasta el límite de lo que se puede financiar con recursos propios; y ello es esencial, puesto que aún la misma capacidad de endeudamiento externo de los países es a largo plazo una función, básicamente, de sus exportaciones. 43/ Tan fuerte es esta restricción, que los países enfrentados a dificultades de balanza de pagos en el corto plazo necesitan acudir al ahorro externo en forma significativa, si no quieren verse obligados a seguir políticas recesivas en la recesión misma. 44/

Y dado que los países en desarrollo suelen tener escasas reservas internacionales, cualquier defecto resulta en una limitación para que el país de que se trate, pueda seguir políticas internas autónomas. 45/

Pero la reducción de reservas ocurrida en los países más inflacionados de Latinoamérica y su actual insuficiencia generalizada -salvo alguna excepción en el Area- no es problema de circunstancia. Ella se ha originado en la insuficiencia secular del volumen de las exportaciones para "financiar" el gasto en el pasado, aunque no fué muy rápido el ritmo de desarrollo; en el deterioro conocido en los términos del intercambio; y en el peso creciente de las transferencias al exterior por intereses, beneficios y regalías.

Estos últimos rubros se están haciendo cada vez más duros, particularmente por el retardo tecnológico relativo del Area y por la propensión de sus empresarios y otros sectores de altos ingresos a radicar fondos afuera, mientras otros empresarios invierten en los países latinoamericanos, aunque haya inflación en ellos.

/Dados, pues, ciertos

Dados, pués, ciertos límites a la sustitución, la única salida efectiva es la expansión perdurable de las exportaciones. Y cuando se consume internamente una alta proporción de bienes que también se exportan, la insuficiencia de la producción de tales bienes agrava el conflicto de objetivos que se presenta ex-ante entre mayor nivel de producto, o bien de inversión (requerida de un alto nivel de importaciones) y mejor distribución del ingreso, dada la aludida razón de financiamiento.

Y tan importante es esta expansión, que ella permite no sólo acelerar el desarrollo económico, sino también "financiar" -valga la expresión- la maduración social. En efecto, los países de América Latina están en un período de transición, en que sus carencias sociales básicas ^{46/} los impiden tener plena suficiencia. Hay aquí también un factor inflacionario que se exterioriza en una serie de intangibles que afectan el nivel de productividad, sea de una empresa o de la economía en su conjunto. Hay experiencias de algún país en América Latina que, con carencias sociales muy profundas, tiene sin embargo un nivel de exportaciones suficientemente expansivo como para crecer a alta tasa sin inflación. ^{47/} Y en lo político, la inestabilidad característica del Área desde la postguerra ha estado asociada a la inestabilidad del desarrollo, a la falta de perseverancia en las políticas, a las recesiones periódicas impuestas en buena medida por el balance de pagos, y a la reacción motivada por la dureza de algunas políticas financieras con que se procuró frenar el proceso inflacionario emergente. Se piensa que, para lo futuro, el asegurar un ritmo sostenido de desarrollo suficiente es un prerrequisito de la estabilidad política, ^{48/} y no sólo de la estabilidad.

Por todo ello, razones no solo económicas sino también sociales y políticas abonan la elección del desarrollo como objetivo de largo plazo. No es sólo una motivación de técnica antiinflacionaria, la que hace del desarrollo la variable a maximizar en el largo plazo.

e) A corto plazo hay tres tareas que realizar, como se ha expresado: ejecutar la política necesaria para lograr los objetivos de largo plazo, atenuar las ondas cíclicas que, según la experiencia, tienden a producirse; ^{49/}

/ y abatir el

y abatir el tramo inútil o perjudicial de la inflación.

La ejecución en el corto plazo de la política de desarrollo de largo plazo constituye, en esto, el atributo de primer orden. Y siempre ella se impondrá sobre la política que elegiría minimizar el incremento de precios, salvo en el caso en que se demuestre que es imposible lograr aquel objetivo sin antes abatir la inflación, como prerrequisito. Y aún, en esta opción, habría que elegir los instrumentos que dañen menos la consecución de los otros objetivos de política, pues va precisamente en ello el que se respete el límite de mínima puesto también al crecimiento del ingreso o de otra variable de las corrientes físicas, en la opción elegida. Además los instrumentos debieran en tal caso ser usados de manera tal, que quede afinada una estructura que sea la mejor, para perseguir el desarrollo como objetivo perdurable. Lesionar en el corto plazo estas estructuras de largo plazo lleva a pagar un costo por la estabilización mucho más alto que el que queda registrado en la simple tasa de variación del ingreso.

Este reconocimiento de que el desarrollo es también el objetivo de primer orden en el corto plazo no parece haber sido unánime en los países. No lo fue -explícitamente por lo menos- en todos los países de América Latina, ni se dió en los países industriales del hemisferio norte, por lo menos en los últimos lustros, aunque sí lo constituyó en una serie de países en concreto. Pero las circunstancias son distintas. En los países industriales el nivel ya alcanzado de ingreso y su patrón de distribución podrían permitir una "espera por el desarrollo"; pero el ya postergado desarrollo de Latinoamérica no espera, o bien sólo admite una dilación mucho más corta.

De tal forma, la elección del ingreso, el empleo u otra variable física como objetivo de primer orden a optimizar en el corto plazo es un desprendimiento de que alguna de estas variables físicas sea la que -sin alternativa- ~~se~~ haga máxima a plazo largo. Y no necesariamente la variable física a ser elegida tiene que ser la misma en uno y en otro caso. En más de un país será necesario, por ejemplo, maximizar el empleo a corto plazo para lograr que la demanda se expanda de forma tal que nuevas inversiones lleguen a maximizar el producto o el ingreso en el plazo largo. ^{50/}

/Y no es sólo

Y no es sólo que una variable física sea el objetivo prevalente también a corto plazo; es también que, cualquiera sea la política de estabilización decidida, ella debe ejecutarse de manera tal que queden incólumes y en su mejor nivel de aptitud las estructuras requeridas por el desarrollo a mediano y largo plazo, después del intento de estabilización, como se ha expresado.

Ambos elementos requieren que los criterios que propongan, para el corto plazo, hacer mínima el alza de precios tengan un peso considerable. Deberán, pues, estar muy sólidamente fundados los criterios que propongan hacer de la estabilización el primer objetivo de corto plazo; tanto como sea requerido para demostrar que debe abandonarse -aunque sea transitoriamente- el propósito de maximizar el desarrollo.

4. La política económica antiinflacionaria sólo puede tener efectos perdurables cuando su aplicación es gradual.

En el análisis de los procesos inflacionarios latinoamericanos llama poderosamente la atención el hecho de que ellos han persistido en una serie de países, a pesar de que se han aplicado durante lapsos a veces prolongados políticas antiinflacionarias severas, aún con alto costo social y económico.

No se hará aquí el examen del contenido intrínseco de las políticas aplicadas, lo que corresponde a una etapa ulterior de este trabajo, según se anuncia en sus propósitos (Cap.I). Tan sólo considerar las alternativas de emplear sendas políticas: de abatimiento súbito (shock policy) del proceso inflacionario, o de abatimiento gradual.

El que se logre que determinados instrumentos influyan a determinadas variables o procesos contiene demoras variables, lo cual se reconoce explícitamente en la modelística de la programación corriente. Si las demoras inherentes al uso de todos los instrumentos antiinflacionarios requeridos fueran pequeñas, podría pensarse en la posibilidad de un "shock" antiinflacionario.

Pero ello sería condición necesaria aunque no suficiente, porque también se requeriría que todas las fases del proceso de ajuste se sincronicen estrechamente, aún en el plazo corto. Esto último es prácticamente imposible. ^{51/}

Además, hay demoras identificadas, con diferente precisión según los casos, para distintos instrumentos. Así, en materia monetaria se requieren al menos alrededor de dos años para que un aumento de las disponibilidades ejerza su influencia completa. ^{52/} Si se trata de la restricción crediticia, es conocida la respuesta dada por la suba en la velocidad de circulación de la moneda bancaria y por el uso más intenso de medios de pago no bancarios. Por lo tanto, aunque se plantee una restricción súbita, la respuesta no será inmediata, dado el juego de estos dos últimos elementos y teniendo también en cuenta que en el período de ajuste siguen operando los efectos de las expansiones crediticias de períodos anteriores.

/Lo mismo sucede.

Lo mismo sucede en materia fiscal. La inflación erosiona las finanzas públicas, a través del deterioro de los propios "términos del intercambio" del gobierno, aunque no se modifique el volumen del gasto. Suben, en efecto los precios a los cuales el gasto se realiza, pero son pocos los tributos cuyos "precios implícitos" se actualizan con el alza global. Las modificaciones en los tributos o en su administración requieren bastante tiempo para producir sus efectos, y la necesidad de realizar gastos para el desarrollo económico y las reformas sociales son de tal magnitud, que es difícil imaginar una reducción de los gastos públicos en relación al ingreso nacional, en América Latina. ^{53/} Por lo tanto, si se reconociera que el déficit financiero del sector público es un factor inflacionario a través de los elementos de demanda que motiva, su reducción es bastante difícil de ser hecha a corto plazo; y en consecuencia la demora inherente al uso de los instrumentos de ingreso y gasto es bastante mayor a un año.

Los instrumentos cambiarios son de operación más rápida, en su primer impacto. Pero el efecto de su empleo se difunde a través de toda la economía con retardos a veces considerables, y la traslación de ingresos que motiva una devaluación genera respuestas compensatorias, completando su efecto a veces con demora también grande.

Las políticas de precios e ingresos que procuran ajustes generales de remuneraciones recién están comenzando a ser planteadas; ^{54/} y los ajustes de remuneraciones en forma sucesiva difunden presión inflacionaria por "contagio", y operan en sí mismos con retardos a veces grandes. Además el poder de compra actual del salario depende de salarios de hoy y precios al consumidor final influidos por costos de períodos anteriores. Los ajustes de unos y otros introducen "deslizamientos" en el poder de compra, a veces con fuerte retardo, que motivan medidas o demandas compensatorias.

Hay, pues, retardos en lo monetario, fiscal, cambiario y de precios e ingresos, que son los cuatro campos en que podría concebirse formalizable un ataque de corto plazo al problema de la inflación; aparte de la política del campo de las corrientes físicas, una vez reconocida la insuficiencia "per se" de los tres primeros campos solamente.

/Pero, además,

Pero, además, las transacciones físicas, las condiciones sociales, y las expectativas constituyen otros tantos factores de retardo. Así, es reconocido que cuando la producción experimenta pérdidas -sea por efecto del propio proceso inflacionario acelerado- que constituye también un método socialmente cruel ^{55/} o por la misma aplicación de políticas de "shock" se exige cierto lapso para que reaccione; y ello aunque las pérdidas sean esperables. ^{56/} Hay, en efecto, bajas en la inversión que toman tiempo en ser rescatadas, hasta que la nueva inversión crezca lo suficiente, y expanda la producción también lo suficiente como para que la oferta no resulte inadecuada.

Las condiciones sociales y las políticas a veces- de los países suelen no permitir, en opinión de sus gobiernos, aplicar frenos suficientemente fuertes. ^{57/}

Y finalmente, las expectativas inflacionarias de períodos anteriores pesan fuertemente -sobre todo las más recientes-; y tanto más en la medida en que haya falta de confianza en el público acerca de que los gobiernos futuros mantengan las mismas líneas de política de estabilización, ^{58/} particularmente cuando se aplica una política de "shock". En efecto, el mero anuncio de tales políticas no tiene probabilidad de vencer las resistencias derivadas de la experiencia de muchos años, en que el uso de ciertos instrumentos ha sido errático. ^{59/} Además, esta falta de confianza está abonada en la experiencia de anteriores programas de estabilización tipo "shock" que no fueron cumplidos hasta sus últimas consecuencias.

Técnicamente, pues, no resulta factible operar un programa de estabilización súbita que tenga probabilidad de éxito.

Y ello es lo que hace particularmente difícil la aplicación de la política antiinflacionaria en la práctica, ya que las mismas expectativas que restan confianza a una política de "shock" son las que tienden a debilitar la aptitud de una política de abatimiento gradual.

En efecto, las actitudes del público siguen teniendo dirección inflacionaria aunque los gobiernos planteen un programa de estabilización apropiado;

/y las alzas de precios

y las alzas de precios que siguen dándose en una política gradual continúan alentándolas, aunque sea a tasa menor. Hay conciencia de que el programa puede fallar, tanto más fuerte cuanto que hayan fallado programas anteriores; resiste el tenedor de activos financieros en el exterior, que continúa jugando a la devaluación; resisten los deudores que han fundado su capitalización en el "efecto inflación" sobre créditos bancarios o deuda tributaria; y a veces resisten ciertos grupos sociales que operan bajo la ilusión del incremento brillante de su ingreso nominal a corto plazo. 60/

Cuando todos los grupos sociales en países con procesos inflacionarios largos se han acostumbrado a funcionar en régimen de inflación -y muchas veces a profitar en él- se corre el peligro de que una política de abatimiento gradual contenga el germen de su propio fracaso, si no se logra infundir confianza en ella, y comprometer la conducta de tales grupos. Pero este es un riesgo que tiene toda política en un régimen de economía mixta, de entes públicos y privados. El problema consiste en la magnitud del riesgo.

Y ello no quita que la aplicación de una política gradual constituye la única alternativa que tiene probabilidad de abatir el proceso inflacionario con el mínimo costo social.

Naturalmente, no todas las opiniones son semejantes a este respecto. Hay quienes conciben que una política antiinflacionaria gradual no tiene más remedio que ser admitida o tolerada como inevitable, dados los elementos que condicionan no sólo una política de "shock", sino cualquier política; pero que la mejor alternativa consistiría en aplicar frenos fuertes. 61/ Sin embargo, hay un hecho técnico objetivo que requiere tal aplicación gradual.

Concebidas así las cosas, es necesario identificar el lapso en el cual cabe un programa gradual. Ciertos criterios señalan para ello alrededor de dos o tres años; sin embargo se considera que mucha investigación debe realizarse, en cada país, para establecer períodos de demora en la operación de los distintos instrumentos, de donde sacar bases realistas y operativas.

Finalmente, una implicación esencial surge de lo expuesto: los planes anuales antiinflacionarios deben ponerse dentro del marco de referencia y ser instrumento de ejecución de un programa antiinflacionario de plazo mayor, naturalmente entrabado con los planes de desarrollo -globales y sectoriales por lo menos.-

5. La inflación comporta un problema político particularmente relevante; y la aplicación de políticas antiinflacionarias puede estar limitada en la práctica por la insuficiencia del propósito político de encararlas, por cuestiones de capacidad de decisión o por el grado de participación de los grupos sociales en el diseño de soluciones.

Es reconocido que la generalidad de problemas que son económicos por su origen constituyen problemas políticos por su contenido y por el ámbito de decisiones en que deben resolverse. De entre ellos, la inflación y su consecuencia política antiinflacionaria son particularmente relevantes. Esta relevancia deriva de que su área de influencia abarca a todo el país de que se trate, y de que las variables que afecta, tales como la distribución del ingreso, el nivel de empleo, el ritmo de inversión, etc., tienen una trascendencia política muy aguda.

De los muchos aspectos en que podría abrirse la consideración política del problema de la inflación y la política antiinflacionaria, se consideran importantes por lo menos los que se refieren a los siguientes aspectos: la valoración política que los gobiernos hacen del problema de la inflación; el propósito político de combatirla; la participación de los grupos sociales en el diseño de la política; la distribución de capacidades para usar determinados instrumentos antiinflacionarios; y los puntos en que habría que poner investigación adicional, para identificar la viabilidad política y la precedencia en el tiempo de determinadas acciones encaminadas a abatir el proceso. Estos aspectos se plantean a propósito del problema inflacionario pues tal es el objeto presente; pero ellos se refieren ciertamente, también, a toda la política económica.

a) La valoración política que los gobiernos realizan del problema inflacionario es esencial, habida cuenta de que los resultados de cualquier política dependen fundamentalmente de la convicción con que se la aplique.

En ello se ha advertido en nuestros países un problema inicial de actitud con respecto a la estabilidad de precios, que varía según la posición socializada, de centro o conservadora de los gobiernos que se enfrentan a un problema inflacionario.

Se ha advertido que en Latinoamérica las actitudes que ponen el acento en el contenido social del desarrollo no valoran la estabilidad de precios como un objetivo "dominante". Por el contrario, ponen el acento en que cier

/ta alza de precios

ta alza de precios puede ser un costo del proceso de desarrollo económico y social, que por cierto debe ser el más pequeño posible.

Por el contrario, las actitudes más conservadoras tienen tendencia a exaltar la estabilidad de precios como un objeto esencial y, a veces, como un prerrequisito del desarrollo mismo.^{62/}

No hay en este juicio el intento de establecer un paralelismo entre las convicciones políticas y las proposiciones de los distintos cuerpos de ideas -los así llamados "estructuralismo" y "monetarismo"-; pero es cierto que unas políticas resultan más conservadoras que otras.

Esta actitud política básica es esencial, porque el patrón político define una valoración de preferencias por instrumentos determinados ^{63/} de política económica, en general, y antiinflacionaria en particular. Y ello afecta muy particularmente, a su vez, la convicción con que se utilizan instrumentos en cuya elección se han tenido menos grados de libertad.

En efecto, un gobierno de posición socializada que se vea compelido por fuerza de circunstancias a adoptar una política de resultados conservativas, no tendrá seguramente la convicción necesaria como para aplicar la política de manera que ella tenga éxito en sí misma, independientemente de su acierto intrínseco.

El establecer hasta qué punto ciertos parámetros políticos deben ser un dato para la gestión económica constituye un problema delicado, que se vincula no sólo a cuestiones de soberanía de los países, sino al ente a quien cabe definir la función de preferencia de la comunidad; y al grado en que, en la materia económica, se haya llegado ya a verdades tan incontrastables, que estén en situación de ser impuestas a los cuerpos políticos.

Estas consideraciones se refieren al grado en que hay coincidencia o conflicto entre las actitudes básicas de las fuerzas políticas que tienen la responsabilidad de ejercer el poder, y la política antiinflacionaria que ellas siguen en la práctica.

Hay, naturalmente, diferencias entre ambas cosas que no se deben a condicionantes externos de la política económica en general, y antiinflacionaria en particular. Estas diferencias se vinculan a la existencia de errores

/de política

de política económica; a la utilización por los gobiernos, en ciertos casos, de la inflación como línea de menor resistencia ^{64/}; y a la existencia de objetivos políticos no confesados, que llevan a adoptar políticas antiinflacionarias distintas según que el objetivo consista en mantener o en cambiar el "status quo", y que luego buscan los fundamentos teóricos aparentes de tales políticas.

b) El juzgamiento del grado en que ha existido en los países un propósito político genuino de combatir la inflación, que fuera lo suficientemente fuerte y estable, es un importante elemento del marco de referencia para interpretar el proceso. ^{65/}

Para lo futuro, por bien diseñada en el laboratorio que esté una política antiinflacionaria, se considera que difícilmente podría lograrse el desarrollo acelerado y el abatimiento cointerdependiente de la inflación, si ello no comporta un propósito político expreso del país de que se trate, establecido con longitud de miras, e instrumentado con pertinacia -más que con perseverancia- en decisiones concretas.

Sucede con la inflación algo parecido a lo que con la planificación: sus elementos políticos no han recibido igual atención y tratamiento que sus elementos económicos. ^{66/} Pero tanto como la planificación -o la Integración Latinoamericana, por ejemplo-, la acción antiinflacionaria comporta un verdadero acto político que no basta definir en los instrumentos a utilizar se, sino que debe ser caracterizado en función de las estructuras económicas y de poder que quedarán después de que la acción se haya llevado a cabo. Ello es imprescindible para que el propósito político de combatir la inflación pertenezca a todos los grupos sociales y no solamente al gobierno.

Este aspecto es esencial, ya que en la medida en que la responsabilidad por utilizar determinados instrumentos reside no sólo en el gobierno sino en el sector privado -por lo menos de empresarios y trabajadores- dentro del tipo de economías mixtas prevalocientes en Latinoamérica, se requiere la convergencia de actitudes como prerrequisito para la eficacia de la acción. Y es esta convergencia de actitudes la que refuerza y da presencia

/real a un propósito

real a un propósito político que, en tal caso, resulta verdaderamente "nacional".

La lucha antiinflacionaria, encarada como propósito político puramente gubernamental, puede chocar contra la oposición de ciertos grupos que poseen poder económico, sea por los instrumentos que provea utilizar, como por los intereses que afecte directamente, o por la estructura de poder que quede como consecuencia de ella. Y esto es lo que la torna difícil; y cada vez más a medida que los sectores aprenden a beneficiarse de la inflación y concluyen jugando precisamente a su permanencia, aunque reclamen su fin de viva voz.

En el pasado, más de una acción antiinflacionaria no hubiera sido tal vez encarada en la forma en que lo fue, si hubiera mediado una evaluación de su viabilidad política, hecha en función del grado en que la acción comportara verdaderamente un propósito nacional. En el futuro, este tipo de evaluación se hace imprescindible y también se requerirá establecer el grado en que precisamente la existencia del problema inflacionario puede ser utilizado como catalizador, para que se vaya hacia formas de diálogo social institucionalizado.

c) Ello toca el problema de la participación de los grupos sociales en las decisiones.

Consideradas las distintas alternativas en abstracto, las decisiones pueden ser tomadas por el gobierno solamente; o bien por éste y los grandes empresarios; o bien por el gobierno en acuerdo con empresarios y obreros. Naturalmente, ello no corresponderá a todas las decisiones, pero sí a algunas cuestiones elementales, particularmente las que se refieren a ciertos aspectos de la estrategia de crecimiento y al uso de determinados instrumentos de política económica.

Cuando la puja social por incrementar la participación de cada grupo en un ingreso que no crece lo suficiente, constituye un elemento importante de la inflación, ¿puede tener éxito una política antiinflacionaria que no contenga un mínimo de consenso?, por lo menos en materia de precios o

/ingresos?. Y si

ingresos?. Y si ello fuera necesario, ¿no es que este consenso requiere que se institucionalicen determinadas formas de participación genuina de todos los grupos sociales en el diseño de las decisiones?.

Si una labor antiinflacionaria ha de tener éxito, es evidente que ella requiere -por la naturaleza de los campos e intereses que afecta- de un propósito nacional sólido, como se ha expresado. Y este propósito político necesita, a su vez, amplitud de miras en todos los grupos sociales, aún hasta el punto en que hubiera que vulnerar a corto plazo el interés propio, a fin de obtener avances perdurables para el país en su conjunto. Así, por ejemplo, se ha citado que tanto como las masas latinoamericanas tienen que aprender a emplear su creciente poder político para utilizar la tributación con fines económicos y sociales, deben ellas emplear su poder sindical para lograr aumentos importantes de productividad.^{67/}

Hay una pregunta que no tiene aún clara respuesta en todos los países del Area: ¿quién toma las decisiones; tanto las de hacer como las de no hacer o, aún, las de ignorar un cambio que a veces se está ya produciendo?. Pero, en oposición a ello, otras preguntas sí pueden tener respuesta en cuanto a si la participación de los grupos debiera ser más amplia, debidamente institucionalizada y, por sobre todo, genuina.

Algunos elementos del diagnóstico político que se está necesitando con urgencia en el área anotarían seguramente que existen limitaciones a la libertad de diseño de la política económica;^{68/} que las resistencias a la acción del gobierno -a lo designado en forma vaga a veces, como el "intervencionismo estatal"- se originan en la clara percepción de que esa misma acción se impone primeramente para llevar a cabo reformas estructurales;^{69/} que cierta concentración de poder económico constituye un peligro para la autenticidad de la democracia;^{70/} que en los últimos tiempos las masas consumidoras aceptan cada vez menos una pérdida de ingreso real;^{71/} que una política de cambio estructural, para tener éxito bajo condiciones democráticas, necesita un apoyo político firme^{72/} y perseverante de todos los grupos sociales; y que buena parte de la lucha actual contra el cambio se da a nivel de ins-

/trumentos, sin que

trumentos, sin que precisamente hayan entrado a discutirse los objetivos y metas con la suficiente precisión, como para que se entienda que el uso de los instrumentos depende de ellos.

Es que en nuestros países la participación insuficiente y la inexistencia virtual de diálogo institucionalizado entre grupos sociales señalan que existe poca información sobre el desarrollo como proceso, y sobre su estrategia. El cultivar tal participación permitiría que haya en los distintos grupos una adhesión política al desarrollo económico y social como factor de progreso, y aún como factor de prestigio político.

En países industriales del hemisferio norte el desarrollo se convirtió no sólo en objetivo interno de cada país, sino en factor de prestigio nacional ^{73/} particularmente en el marco de referencia del Mercado Común Europeo. A otro nivel, en nuestros países, es necesario hacer que la participación de los grupos sociales les permita mejorar su información, y hacer de su adherencia al desarrollo un propósito real y también un factor de prestigio político, por lo menos interno.

La sensibilidad inflacionaria que deriva de la existencia o no de participación, y de los valores que el diálogo engendra, es muy diferente. En efecto, en la medida en que todos los grupos sociales tengan forma de expresar sus reclamos, pareciera ser que basta que una variable relevante funcione deficientemente, para que haya tendencia a desequilibrarse el sistema económico. De aquí se generan conflictos, que a veces son utilizados por intereses determinados para impedir que persevero una política. Y la inflación suele ser el costo del conflicto.

El grado, pues, en que esta participación haya existido constituye un importante elemento del marco de referencia para la interpretación del proceso inflacionario latinoamericano.

d) En el cuarto de los aspectos citados -el problema de distribución de capacidades para usar determinados instrumentos antiinflacionarios- se presenta una de las cuestiones más espinosas.

/Los países, evidentemente

Los países, evidentemente, ejercen toda la soberanía que no han delegado por tratados u otros instrumentos del derecho internacional. La delegación que particularmente interesa considerar aquí es la realizada en organismos internacionales, incluso en entes de integración.

Si el diseño de toda la política fuera estrictamente racional, sería concebible que los países tenderían a realizar una revisión y crítica permanente de las limitaciones que han introducido en el ejercicio de su soberanía por virtud de compromisos internacionales, y de las que piensan introducir en el futuro. Ello debería, entre otras cosas, revisar qué aptitudes se delegaron; en qué entes; para qué; con qué filosofía u orientación deben los entes mandatarios utilizar los instrumentos, en qué grado sigue siendo útil dicha orientación; cómo lo están haciendo; y con qué amplitud, velocidad y cronología se encararan las revisiones a las delegaciones acordadas y el nuevo otorgamiento de facultades. Naturalmente, la revisión tendría que tener como marco de referencia una imagen clara de la constelación de entidades internacionales que se considere la más útil para el futuro, y hacia la cual se debería tender.

Pero no es ésta la realidad hasta ahora. A lo largo del tiempo procedieron distintas delegaciones y las decisiones no siempre fueron congruentes. Para ilustrar por ahora el problema general, de entre las múltiples delegaciones vigentes interesa analizar dos: la realizada por virtud de la adhesión al acuerdo de Bretton Woods, que creó el Fondo Monetario Internacional, y la inherente al proceso de Integración Latinoamericana. En el primer caso los países adhirieron a un ente uno de cuyos propósitos, enunciado en 1945, es el de "facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así ^{74/} al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de renta real, así como al desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como objetivos fundamentales de política económica. ^{75/}

La expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional constituyen el objetivo principal; y el resto del inciso transcrito contiene objetivos desprendidos de la expansión del comercio. Obviamente, hay una

/teoría en

teoría en este inciso; y podría decirse que la misma consiste en que, dada una expansión sin barreras del comercio internacional, se maximizará la producción de los países, su ingreso, o su empleo.

Además, el ente tiene el objetivo de "infundir confianza a los miembros", poniendo a su alcance los recursos disponibles del Fondo, bajo garantías adecuadas, dándoles así oportunidad de corregir los desajustes en sus balances de pagos sin recurrir a medidas destructivas de la prosperidad nacional o internacional. ^{76/} Asimismo, debe promover la estabilidad de los cambios, mantener acuerdos uniformes sobre cambios entre los miembros, ^{77/} evitar devaluaciones competitivas, y cooperar en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos y en la eliminación de las restricciones sobre cambios extranjeros, que traban el crecimiento del comercio mundial. ^{78/}

Esta labor se orienta básicamente a los desajustes transitorios de balance de pagos de los países.

Al suscribir el Acuerdo, es efectivo que los países delegaron en el Organismo Internacional cierta capacidad de decisión ^{79/} en materia cambiaria; y también lo es la circunstancia de que el FMI, al otorgar un crédito o acordar una compra, está asumiendo el riesgo de permitir a los países miembros el acceso a sus propias reservas, y debe tomar resguardos con respecto a que el país tomador adoptará la política "adecuada" para resolver sus problemas de balance de pagos. ^{80/} Las bases globales de la política cambiaria que el FMI suele proponer a los países están, pues, en los artículos del Acuerdo.

La adhesión de los países a tales objetivos y principios ha significado en la práctica el reconocimiento de que el comercio internacional liberalizado de trabas constituyó el motor más eficiente para el impulso del desarrollo de los países.

Así eran las cosas en el ámbito de ideas prevaletente hace más de veinte años. Hoy se han reconocido, por lo menos la asimetría de resultados que esta liberalización tiene para los países más o menos desarrollados, la necesidad de sustitución aún con protección por lapsos a veces prolongados,

/la necesidad de

la necesidad de acuerdos sobre productos básicos, y el peso de la capacidad de financiamiento en la orientación del comercio; y son una realidad ciertas políticas de discriminación directa y, además, los mercados comunes.

El elemento de primer orden es hoy claramente el desarrollo de los propios países o de las áreas integradas. El comercio internacional constituye un poderoso catalizador del incremento de la eficiencia, dentro de dichos patrones; y se aspira a que el mismo tenga grados crecientes de libertad como objetivo; pero no como prerrequisito, tal como surge de la concepción de la Carta de 1945.

Aquella coherencia en la política de delegación hubiera exigido que los países que adhirieron a la filosofía de la Carta de Bretton Woods a nivel mundial, tuvieron una adhesión aún mucho más clara y decidida a los mismos principios de comercio liberalizado, al nivel más circunscripto de la propia región económica. Pero no ha sido así.

Las cuotas de los países en el FMI continuaron creciendo; pero la velocidad del proceso de Integración Latinoamericana no. Y ello tal vez por consideraciones no sólo económicas, vinculadas a la presión de grupos nacionales de intereses, sino porque hay resistencia a delegar atribuciones y a aceptar restricciones externas al diseño de la propia política. ⁸¹/

Situación ésta que plantearía a los países de Latinoamérica la interesante antinomia de que resisten una delegación de poder de decisión en un esquema de entes que les es propio y exclusivo (en particular, p.ej. ALALC como asociación latinoamericana); pero no han considerado la vigencia de los objetivos para los cuales ya han formalizado otras delegaciones de poder.

Y el problema se torna aún más complejo en la medida en que nuevos programas se van incorporando a la vida internacional, cada vez más necesitada de una coherencia y una armonización tales, que han de exigir tal vez acuerdos nuevos. Particularmente ello se refiere a los problemas de liquidez internacional y al funcionamiento de un esquema previsto para la adopción de "Medidas Financieras Complementarias", destinadas a ayuda de balance de pagos

/a los países.

a los países. Como en este último caso se requeriría un acuerdo entre el país miembro y la agencia ejecutora del programa sobre medidas específicas de política económica y financiera, América Latina tiene una magnífica oportunidad para establecer cuáles son tales medidas que, destinadas a resolver perdurablemente sus problemas de financiamiento externo a mediano plazo, puedan ser susceptibles de compromiso a nivel internacional, y sirvan coetáneamente a beneficiar los procesos de desarrollo e integración.^{82/}

En todos estos aspectos se ha ido procediendo "por agregación" de nuevas entidades, o modificando las capacidades de entes existentes. Se considera que, al nivel en que actualmente se están planteando los problemas, y con la experiencia que se posee, es tiempo de definir una imagen de la organización internacional a la cual se aspira, para acomodar a ella las reformas de entes existentes y la creación de otros nuevos.

Y ello con la idea de que los principios y objetivos que se establezcan sean guías precisas que comprometan realmente las políticas de todos los países, sea que ellos deban acudir o no a los organismos de que se trata.^{83/} En efecto, si aquellas bases son correctas el mundo en su conjunto tendrá interés en que sean observadas.

Ciertamente que éste es un problema de nivel más amplio que el que presumiría el tratamiento de los factores del proceso inflacionario. Cabe en consecuencia la pregunta de: ¿Es necesario remontarse a estos niveles internacionales para desprender criterios útiles a las políticas antiinflacionarias internas?. Evidentemente sí.

La política antiinflacionaria de casi todos los países latinoamericanos fué acordada en esta década con el Fondo Monetario Internacional; la política arancelaria en general está sujeta a una serie de acuerdos zonales y en el GATT; y el proceso de integración está reclamando la armonización de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal -por lo menos- para hacerse más eficiente. Estos son precisamente los campos en que -juntamente con la política general de desarrollo y la política específica de precios o ingresos- es dable encarar la acción antiinflacionaria.

/Por lo tanto

Por lo tanto, los acuerdos internacionales que introduzcan limitaciones a la política que cada país pueda seguir en estos campos requerirán una consideración y revisión muy cuidadosas, particularmente enfocadas a la naturaleza y grado de las limitaciones, así como a la concepción y propósito con que los instrumentos han de ser usados. De lo contrario, si parte de la capacidad de decisión que está fuera del país responde a principios diferentes de los que informan su política interna, hay un conflicto original de propósitos en el uso de instrumentos antiinflacionarios, que perjudicará sin duda su eficiencia.

e) De la consideración de los dos puntos anteriores surge la necesidad de poner investigación adicional para determinar la viabilidad política y la precedencia en el tiempo de determinadas acciones de la lucha antiinflacionaria, así como de la delegación de capacidad de decisión.

Puesto que la inflación es un problema político de primer orden; que sus causas no son puramente nacionales,^{84/} en la interdependencia en que viven los países en el mundo actual; que la solución del problema inflacionario compromete actitudes y decisiones de nivel nacional e internacional; que este nivel internacional es por lo menos regional -en el área integrada-, y a veces mundial, cuando el mismo toca a países de economías dominantes, o bien a la política de organismos internacionales; y que las políticas nacionales y de dichos organismos resultan ya de interés para todos los países; considerando todo ello, se requeriría por lo menos:

- i) un análisis a fondo de las implicaciones políticas, tanto del proceso inflacionario en sí, como de la utilización de instrumentos determinados para combatirlo;
- ii) una revisión de las capacidades existentes a nivel nacional e internacional, en cuanto ellas permitan tomar decisión o condicionar el uso de determinados instrumentos; así como de los objetivos que se han tenido en vista al instituirlos, y de la orientación con que los instrumentos deban ser usados;

/iii) un análisis

- iii) un análisis de las condiciones políticas que se dan en la realidad, y de las que debieran darse para asegurar la participación de los grupos sociales en ciertas decisiones de política económica, en general, y anti-inflacionaria, en particular.
- iv) la participación activa de todos los países en el análisis y las decisiones que se adopten en materia de liquidez internacional, comercio, medidas financieras complementarias y campos de nivel similar, con el criterio de que debe esclarecerse la imagen de la organización internacional a la cual se aspira, para estructurar las reformas dentro de su contexto; y, con este marco de referencia, graduarse la delegación de capacidad de decisión sobre el uso de instrumentos determinados de política económica, en general, y antiinflacionaria, en particular.

6. La planificación constituye un mecanismo de uso imprescindible en la lucha antiinflacionaria, para prevenir la irrupción de tales procesos y para graduar el uso de los instrumentos destinados a combatirlos. Pero su eficiencia está sujeta a que catalice actitudes y conductas de los grupos sociales, convergentes a la acción antiinflacionaria, y a que contenga reformas de fondo juntamente con medidas de corto plazo.

La planificación, en cuanto mecanismo de lucha antiinflacionaria, requiere no sólo ordenar el uso de los instrumentos sino también prevenir la irrupción de tales procesos.

Hay en los países en desarrollo una suerte de "propensión permanente" a la inflación, tanto más fuerte cuanto mayor sea el vigor de la expresión de sus grupos sociales de menor ingreso. Es la misma propensión que en ciertos países industriales se concibe como nutrida en un exceso de demanda, y que en los países en desarrollo es promovida por otros factores desestabilizantes, cuya irrupción toca a la planificación prever.

Estos factores son externos e internos; y su análisis detallado se formula en capítulos posteriores. Al objeto de lo que ahora se está considerando lo que interesa es que su aparición puede ser regular o súbita; con efecto inflacionario en ambos casos.

Ejemplo de lo primero es la alta velocidad del mejoramiento tecnológico en los centros industriales que, con más la reducida dimensión relativa de los mercados nacionales en los países en desarrollo, tiende a disminuir la capacidad de competencia relativa de sus plantas y presiona persistentemente por su sólo efecto hacia la devaluación. Casos como éste constituyen un problema corriente en la planificación.

Los casos de aparición súbita son distintos, y exigen flexibilidad suficiente en los planes. Por ejemplo, las variaciones de precios y de tasas de interés internacionales -hacia arriba o hacia abajo-, ciertos cambios en el aprovechamiento de la capacidad instalada por indivisibilidad en la nueva inversión y otros factores, traen consigo tensiones sobre los precios internos que exigen el empleo de variables compensatorias. De aquí que, en la medida en que la planificación permita utilizar tales variables, para anticipar estas

/irrupciones inflacionarias,

irrupciones inflacionarias, servirá eficientemente al propósito, ^{85/} siempre que posea suficiente flexibilidad para darles cabida y para darles también formalización en instrumentos concretos.

Y esta expresión de los planes en términos instrumentales se vincula a lo ya considerado sobre la naturaleza necesariamente gradual de la lucha antiinflacionaria. Si pudiera aplicarse con éxito un tratamiento de "shock" al problema, no interesaría esencialmente el ordenamiento en el tiempo del uso de los instrumentos. Pero como sólo existe posibilidad de éxito haciéndose una aplicación gradual, el orden y la magnitud en que se empleen los instrumentos requerirán ser cuidadosamente programados para lograr eficiencia. Y ello con la flexibilidad necesaria, a fin de prever la compensación de irrupciones inflacionarias súbitas, a que arriba se alude.

No interesa que no exista ya a la mano una técnica absolutamente depurada y aceptada para realizar este ordenamiento. Lo esencial es que comience por reconocerse la validez de la idea. ^{86/}

Sin embargo, no basta tampoco con que haya un buen diseño de medidas de política en un plan de plazo corto, para que éste sea totalmente útil en la lucha antiinflacionaria. Además, debe contener reformas de fondo juntamente con ellas, y servir también de factor de catálisis para lograr que las actitudes y las conductas de los distintos grupos sociales converjan a los mismos propósitos.

En el primer aspecto, los planes de corto plazo en países en desarrollo no pueden limitarse a diseñar las medidas para la administración económica corriente. Ello sería posible en un país industrial avanzado, en que las acciones antiinflacionaria, anticíclica y de desarrollo se formalizan dentro del marco de referencia de instituciones que constituyen un producto histórico, y que en principio funcionan eficientemente o, por lo menos, con general aquiescencia. En los países en desarrollo se trata de administrar el proceso económico-social dentro de las instituciones que se tienen, al mismo tiempo que se edifican instituciones mejores; y en muchos casos debiendo proveer se medios de toda naturaleza -financieros entre ellos- para la incorporación al mercado de economías actualmente de subsistencia en buena proporción.

/Esto complica

Esto complica las cosas, porque obliga a hacer coherente la **cronología** del uso de los instrumentos con la de cambios en las instituciones, para posibilitarlas precisamente a usar aquellos.

Finalmente, el requisito de aptitud de **catálisis** que se ha puesto para que los procesos de planificación sean eficientes en la **acción antiinflacionaria**, deriva de la propia naturaleza de la distribución de capacidades para tomar decisiones, que impera en economías latinoamericanas de tipo mixto -con sector público y privado-. En ellas los gobiernos en realidad "gobiernan" sólo una parte del problema; y en consecuencia debe haber adhesión a objetivos nacionales unívocos para que cada grupo social ajuste su conducta a lo requerido para conseguirlos. Ello lleva a concebir que el diálogo, nutrido en estudios básicos y en planes determinados, constituye también un elemento que el proceso de planificación debe usar, en varias formas y a varios niveles, para lograr cierto consenso que comprometa las conductas de los grupos que integran el sector privado de la economía.

Sobre estas bases, resulta esencial tener en cuenta en el análisis relativo a los factores del proceso inflacionario en Latinoamérica el grado en que los mecanismos de planificación han previsto la irrupción de procesos inflacionarios y han graduado el uso de instrumentos en la acción correspondiente; así como la extensión que en sus provisiones de política económica de corto plazo han contenido las reformas institucionales básicas juntamente con la administración corriente del flujo económico-financiero; y la forma y dimensión en que los grupos sociales que integran el sector privado de la economía han participado en el diseño de las medidas.

7. En toda alza de precios hay dos tramos: uno, originado en el ajuste del sistema económico; y el alza adicional sobre él. La política para uno y otro tramo de alza de precios debe ser distinta porque son distintos los factores que los provocan. Se concibe, cierta "área de control", dentro de la cual las alzas de precios no son inflacionarias.

a) Desde el momento en que se admite la utilidad intrínseca de la estructura de precios para orientar el movimiento de recursos reales hacia los sectores más dinámicos de la economía, se establece también la necesidad de que ella deba ser lo suficientemente flexible como para cumplir con su papel.

Pero flexibilidad no es lo mismo que inmovilidad del promedio general de precios de bienes y factores en la economía. Y la sola existencia de rigideces a la baja en las remuneraciones nominales de los factores -los dos, el trabajo y el empresario y capital- determina que la única manera de realizarse el ajuste correspondiente al aumento diferencial de la productividad por ramas, consiste en aumentos de ciertos precios, que hacen subir el nivel tendencialmente. 87 /

En efecto, en aquellos sectores en que la productividad crece relativamente menos, o no crece, el alza de los precios de venta de sus bienes o servicios constituye el mecanismo de ajuste que les permite participar en el incremento del ingreso.

Pero el alza diferencial de la productividad por ramas no es el único factor de este proceso de alza de precios, que constituye un tramo podría decirse "básico", originado en el mismo ajuste del sistema económico. Una serie de otros factores se desarrollan en capítulos siguientes, para identificar múltiples elementos que no sólo motivan ciertas alzas de precios, sino que hacen que éstas sean más grandes en países en desarrollo que en los que hoy están desarrollados.

Este primer tramo de alza de precios es útil al proceso económico porque si él no se produjera, habría ciertas transacciones físicas que se resentirían. El concebir que hay una estabilidad "económica" emergente del

/desarrollo suficiente

desarrollo suficiente en tales condiciones, permite diferenciarla de la estabilidad "de precios", que puede presentarse en un país haya o no desarrollo, y particularmente cuando sus fuerzas sociales de menor ingreso no tengan posibilidad o medios de expresar sus demandas.

La estabilidad "económica", entendida en sentido físico y en un proceso dinámico de expansión del ingreso y de mejora en su distribución, es coherente con cierta alza en los precios, ^{88/} y, aún más, esta última es requerida para que aquella se logre. En este sentido, pues, el alza de precios resulta útil. Además, ella es intrínsecamente irreversible, tanto por la conveniencia del proceso de desarrollo, cuanto por la inflexibilidad a la baja de la remuneración nominal de los factores, a que antes se aludió.

Cuál debe ser la dimensión de este primer tramo, es lo que depende de los factores que juegan en cada país y momento. Lo esencial es identificar estos factores, tarea que no necesariamente ha de ser simple cuando en un país operan al mismo tiempo factores de costo, de oferta y de demanda; y aplicar criterios lo menos subjetivos posible para establecer ciertos órdenes de magnitud a sus efectos. ^{89/}

El alza de precios por sobre este primer tramo constituye un problema distinto. No es requerida como elemento convergente para que ciertas transacciones físicas se logren; no resulta, pues, intrínsecamente "útil". Además, en cuanto determinadas alzas en el nivel general de precios tienden a introducir efectos nocivos sobre el curso económico y, en algunos casos, a ser impendientes del desarrollo, ellas resultan perjudiciales. Deben, pues, ser atacadas obrando sobre los factores que las motivan.

De aquí surge la necesidad de dos enfoques distintos de política económica para los factores que juegan en el primer tramo de alza de precios, y para los que motivan alzas por sobre él. Resulta, pues, concebible que una política verdaderamente "antiinflacionaria" es la requerida para los factores que operan en este segundo tramo, y que ella es muy distinta a la política económica que requiere el primero.

/Mientras, por ejemplo

Mientras, por ejemplo, para los factores que originan el tramo útil de alza de precios la política económica podría proponerse como objetivo no perjudicar y, por el contrario, mejorar la movilidad de la estructura y del nivel de precios, para el segundo debe necesariamente proponerse el abatimiento del alza.

Esta concepción trae consigo otras implicaciones igualmente importantes. Una, esencial, reside en que ninguna política antiinflacionaria puede ser tan global que, por proponerse abatir el tramo perjudicial de alza de precios, llegue a perjudicar los mecanismos del ajuste económico vía precios. La política antiinflacionaria debe, pues, ser altamente selectiva en cuanto a los factores que afecta.

Otra, que cuando se trata de establecer una política antiinflacionaria para un país en el cual existe un proceso de alza de precios por sobre el primer tramo, debe partirse de un concepto claro acerca de "cuánta" alza de precios es admisible, no sólo en función de tales factores básicos, sino de acuerdo con lo que la colectividad concibe y con el costo social diferencial de abatir el tramo inflacionario de alza de precios.

Lo que la economía requiere para su ajuste, lo que la colectividad concibe, y lo que cuesta socialmente abatir cada uno por ciento adicional de alza de precios dan, así, una idea de lo que podría ser, para la política económica, un "área de control" del proceso.

Este área tiene dimensión distinta no sólo según el país, sino también según la etapa de la lucha antiinflacionaria. Como más adelante se establece, es imposible frenar súbitamente la inflación, y si se formulara en un país determinado un programa de dos o tres años para ello, sería correcto entender que la inflación está bajo control en la medida en que las alzas de precios se ubicaran dentro de límites tendencialmente decrecientes, hasta llegar a no ser mayores que el límite máximo del primer tramo.

Este límite máximo no es, como se ha expresado, definible rigurosamente. El mismo depende, pues, de los factores que entran en el primer tramo de alza de precios. ^{90/} Y este tramo tiene también un límite mínimo, que da entorno al área de control.

/En efecto, el

En efecto, el límite mínimo no sólo tendría que estar por sobre eero incremento de precios para que se realice el ajuste del sistema económico; sino porque en países en desarrollo un nivel de precios absolutamente sin variación sería, en la práctica, deprimente de la actividad económica.^{91/}

Los criterios a partir de los cuales pueden identificarse los factores de cuyo efecto resultan los límites, están desarrollados en capítulos siguientes.

b) ¿Existe una proclividad inflacionaria disimulada en el hecho de admitir que debe haber ciertas alzas de precios en países en desarrollo que quieren expandir suficientemente su ingreso y mejorar su distribución? Absolutamente no.^{92/} Se trata tan sólo de reconocer una circunstancia real, exteriorizada por otra parte en alzas de precios en prácticamente todos los países del mundo -desarrollados o no- que crecen; y sostenida por varias orientaciones de doctrina e investigaciones realizadas. Así, se ha propuesto que un alza de precios moderada y razonable no reduce la eficiencia económica;^{93/} que un alza de precios "lenta y sostenida" proporciona un medio muy poderoso para lograr un ritmo de progreso económico sostenido;^{94/} que una ligera tensión sobre los precios, por las perspectivas de lucro que ofrece, facilita el pleno empleo de los recursos productivos de mano de obra o de equipo;^{95/} que el hecho de que la rápida inflación, tanto como la rápida deflación están asociadas a las tasas de crecimiento más lentas, parece designar al alza moderada de precios como el mejor estímulo para el desarrollo económico,^{96/} y que si desaparecieran ciertas tensiones -particularmente la tensión permanente entre salarios y productividad- desaparecería el estímulo más poderoso al progreso técnico.^{97/}

c) El concepto de "utilidad" de cierta alza de precios deb. también ser graduado.

Puede distinguirse dos tipos de utilidad: una global, para la economía y la actividad social en su conjunto; y la otra, una utilidad específica, para entes determinados.

/Comiencese por esto

Comiencese por este segundo tipo. Evidentemente, ciertas alzas de precios son extremadamente útiles para algunos entes del sistema económico, y particularmente para algunos de ellos que las promueven como política deliberada. Lo son para el Gobierno, cuando quiere bajar el peso de la deuda pública interna; ^{98/} o bien introducir efectivamente el impuesto sobre la renta "dejando hacer" a la inflación sin modificar las débiles escalas iniciales ni los tramos de renta a que se aplican -que son tales cuando hay resistencia política fuerte-; ^{99/} o cuando quiere provocar un incremento indirecto en la inversión mediante la expansión de las utilidades. ^{100/} Lo es también para los empresarios dueños en moneda nacional de créditos bancarios y de tributos de todo tipo para quienes el gobierno, en épocas de inflación, pasa a ser el banquero más barato. Lo es para toda la colectividad especuladora que mantiene posiciones en moneda extranjera. Y puede llegar a serlo para tanta gente, que el trastocamiento de valores que la inflación trae consigo resulte en una resistencia -a veces activa- a la aplicación de las mismas políticas antiinflacionarias por bien inspiradas que ellas estén.

Estas formas de "utilidad individual" de la inflación son precisamente las que acrecientan su inutilidad social.

Para la economía en su conjunto, la utilidad del primer tramo de alza es perfectamente compatible con el perjuicio que trae el segundo; y acerca de esto último se formula en anexo 3) un listado de razones de "utilidad y perjuicios del proceso inflacionario".

El problema debe ser considerado a la luz de las observaciones que siguen y teniendo también en cuenta que ciertos "beneficios" subrepticios de la inflación recién se advierten cuando se identifican qué pasa al querer cortarla. ^{101/}

8. Los precios varían solamente por efecto directo de variables de naturaleza no financiera o de decisiones independientes. El efecto de variables de naturaleza financiera tiene que ejercerse necesariamente a través de variables reales. ^{102/}

Es concebible que en toda economía operan variables financieras y variables reales. El crédito, el déficit o superávit del sector público o del balance de pagos forma parte de las primeras; la oferta, la demanda, los elementos de costos hacen parte de las segundas.

Cuando el precio de un bien o de un factor no varía por razones independientes -por efecto de un laudo gubernamental sobre salarios, por ejemplo- sus variaciones se originan en el juego de variables reales, sean físicas (por mecanismos de oferta y de demanda) o de costos. En efecto, no se concibe otra forma de juego en un mercado de bienes y de factores.

La presunción de que hay un nexo directo entre ciertas variables financieras, como el crédito, y el alza de precios constituye un salto conceptual por sobre una serie de variables, a través de las cuales la reacción puede producirse o no. Y precisamente este tipo de presunciones, que no explicitan los elementos intermedios en la cadena de reacciones económicas, ha influido considerablemente en crear polémicas imprecisas.

Hay una serie de consecuencias que derivan de esta forma de tratamiento del problema.

Así, por lo menos en países en desarrollo, el aumento del crédito no es "per se" un factor de inflación, sino un factor de incremento de la demanda. ^{103/}

En efecto, es concebible que en toda economía, en un período dado se vuelca cierta demanda "financiada" -si se admite la expresión- con ingreso, con ciertos activos liquidables en general aceptabilidad, y con el incremento neto de medios de pago alimentado prevalentemente por el crédito. ^{104/} Y los aumentos autónomos de éste, por lo tanto, no hacen sino adicionar valor corriente a la demanda.

Lo mismo, el déficit del sector público tampoco es inflacionario "per se", sino que constituye también un factor de demanda: y su contenido de presión inflacionaria está estrechamente vinculado a su dimensión y a su

/forma de financiarse

forma de financiarse. Si, de entre los varios conceptos alternativos de déficit se adopta -como se hace- el déficit financiero que resulta de comparar ingresos corrientes con egresos totales, en el movimiento consolidado de fuentes y usos de fondos del sector público, difícilmente haya país que crezca y que no posea tal déficit. Este déficit resulta de gastos en consumo y en inversión que, a su vez, son consecuencia de cierta "distribución de responsabilidades por hacer", vigente en la colectividad. Y es perfectamente compatible la existencia de déficit financiero con un necesario ahorro positivo, resultante de las transacciones corrientes del gobierno.

Puede un déficit del sector público traer presión inflacionaria cuando su magnitud llega a inhibir la formación de ahorro positivo en dimensión suficiente. Lo será, entonces, por el lado de la oferta, por lo menos a media no plazo, ya que habría de vulnerarse la inversión. Y puede introducir factores de presión inflacionaria si, por su sólo efecto, se acude al crédito bancario incrementado los medios de pago más allá de las necesidades de la economía en su conjunto. Pero no es fácilmente concebible que cualquier dimensión de crédito bancario al sector público sea inflacionaria por la sola naturaleza de "público" que el crédito tendría. El admitir tal supuesto, llevaría a pensar que un crédito "productivo" que se otorga a una empresa privada se transformaría en "inflacionario" si tal empresa fuera estatizada. Caso singular, entonces, en que la presión inflacionaria reconocería como fuente un mero cambio jurídico.

Por lo tanto, la naturaleza financiera de las variables impide aceptar con rigor teórico que ellas sean inflacionarias por sí mismas; y la naturaleza jurídica de los entes que acuden al crédito no constituye tampoco un elemento que pueda aceptarse, con la misma óptica, para admitir que lo que va al sector público sea inflacionario y lo que va al sector privado no. Es la naturaleza intrínseca de las variables que motivan presión sobre los precios -y en última instancia su alza- lo que requiere considerarse.

Nótese que al incluirse estos pasos intermedios "reales" entre dinero y precios no deja de aceptarse que resulte a la postre una presión inflacionaria de demanda si la expansión de medios de pago es excesiva. Sólo se procura

/explicitar mejor

explicitar mejor sus mecanismos. Y más adelante se insistirá, además, en que no sólo se genera tal presión inflacionaria a partir de que la liquidez de la economía sea excesiva sino también cuando ella sea insuficiente. Se está, pues, muy lejos de negar la influencia de los factores financieros. Las proposiciones anteriores, formuladas hace tiempo, resultan en último análisis una consecuencia necesaria de que sólo las transacciones "reales" mueven los precios de los bienes y servicios; ^{105/} y ello sirve también para considerar el efecto del déficit de la balanza de pagos.

En la medida en que este déficit motiva una contracción en los medios de pago y si hay también exceso de importaciones sobre exportaciones, operaría teóricamente como factor antiinflacionario por doble vía. Pero los países en desarrollo, particularmente los que están inflacionados y han perdido reservas, son llevados por el déficit a la devaluación, que provoca "per se" alzas de precios; y ello constituye un efecto inflacionario de las transacciones reales que operan en los mercados de cambios, o de decisiones independientes que reconocen su necesidad. En tal caso, y en contra de las suposiciones estáticas clásicas, es antiinflacionario el superávit del balance de pagos en los países en desarrollo, por las reacciones que provoca en ciertas variables financieras y reales. Y a corto plazo, el efecto inflacionario de la devaluación motivada por el déficit existe, aunque ella sea requerida precisamente para atenuar la presión inflacionaria en el plazo intermedio.

El análisis de los factores del proceso inflacionario requiere, pues, penetrar en aquellos elementos no financieros que motivan alzas de precios, tanto como en los orígenes, financieros o no, de sus movimientos.

9. La estructura de precios constituye un elemento convergente a la obtención de los objetivos de desarrollo; el mantenimiento de su mayor flexibilidad real es requerida para esta función y, para lograrla, debe programarse la estructura de precios que permite o provoca las transacciones físicas que maximizan el desarrollo. Programación de la estructura de precios no significa "per se" más intervención, sino una acción más eficiente.

¿Cómo se concibe la función de la estructura de precios en una economía?. Este es un capítulo delicado y muy redargüido del pensamiento económico, acerca del cual es necesario explicitar a esta altura del análisis las ideas que se sostienen, por lo mucho que influyen sobre el desarrollo siguiente del trabajo.

Lo intrincado del problema aconseja tomarlo por partes, que sucesivamente son tratadas en los puntos siguientes. Son ellas: la ubicación del problema de precios en el problema económico general; la función de los precios como "señales"; los objetivos de una política de precios comprensiva en un país en desarrollo; ciertos criterios de identificación, en grandes líneas por ahora ^{106/}, de dicha estructura de precios, y qué restricciones existen; y quién debe fijar los precios.

a) Una confusión entre estos aspectos -bien frecuente y a veces deliberada- consiste en establecer que los precios deben ser "libres", para que la libre competencia asigne óptimamente los recursos. En tal caso se toma a la teoría clásica, pero no se hace énfasis en sus supuestos; particularmente el de que realmente hay precios "de mercado" cuando hay mercado.

Es bueno recordar -cosa que se ha dicho en otra parte- que la teoría clásica era a la vez económica y política, porque ella no sólo intentaba una explicación de los hechos, sino que constituía también la justificación teórica del "status" sociopolítico imperante y de las ideas libre-cambistas que lo sustentaban. ^{107/}

/Precisamente, el supuesto

Preciesamente, el supuesto de libertad de precios contiene el implícito de que el gobierno debe quedar de lado en el problema; pero no sólo en el problema de precios. Sus acciones son precalificadas como "interferencias"; aunque a veces los propios sostenedores actuales de estas teorías no vacilen en reclamar o admitir la necesidad de cierta protección aduanera o cambiaria, y precios de sostén para determinadas actividades, u otros subsidios reales y subrepticios.

"Libertad de precios", en tal caso significa realmente "libertad de empresa". Y el problema no es entonces sólo de teoría económica, sino también de concepción política propiamente dicha.

La teoría clásica -a la vez teoría económica y justificación política- necesitaba una salvaguardia contra el monopolio interno, en la medida en que hacia cierta concentración de la producción y del comercio tenía que conducir al abatimiento de los menos eficientes, en competencia perfecta. Y la salvaguardia estaba dada por la propia teoría de los costos comparados, ya que la apertura externa constituía precisamente el factor que ampliaba el área de competencia.^{108/} El patrón oro, a su vez, daba respaldo al sistema, introduciendo un estabilizador automático entre precios internos e internacionales; y un mecanismo de ajuste de la circulación monetaria interna a las variaciones en la reserva oro. Bajo estas condiciones, bastaba una política monetaria prudente en lo interno -también limitada por los coeficientes de respaldo de oro- para que el ajuste operante a través de las transacciones con el exterior hiciera variar la producción, los medios de pago, los precios y el nivel de empleo internos. La "mano invisible" ajustaba en teoría al sistema.

Pero cada uno de estos grandes parámetros, o bien nunca funcionó en la forma prevista, o bien se fue haciendo cada vez menos espontáneo. Ello, a medida que los problemas de estructura e interdependencia de las economías fueron estrechando sus grados de libertad para moverse; o bien cuando los gobiernos tomaron decisiones políticas que reemplazaron a la "mano invisible" por la mano de la autoridad.^{109/}

/Cayó el patrón

Cayó el patrón oro, por lo menos tal vez, por la mera razón de que la producción mundial de oro creció menos que las necesidades de reservas, dadas por el crecimiento del comercio. La realidad actual señala que ni aún el patrón llamado de "divisa-oro" es suficiente para dar adecuada liquidez al sistema internacional y opiniones autorizadas consideran que aún este patrón no tiene vigencia plena en la actualidad. ^{110/}

Los años treinta enseñaron que social y políticamente era imposible admitir una caída en el nivel de empleo interno como medio de ajuste del balance de pagos. La protección, en su más variadas formas, entró a cubrir no sólo el empleo sino la producción interna. Y si algo necesitaba la protección para institucionalizarse en forma indiscutida, tuvo entonces un argumento de validez perdurable.

Los medios pago también se desataron progresivamente de las reservas de oro y divisas como forma rígida de contravalor; y los cambios en el contenido formal de oro del circulante pasaron a ser una cuestión de interés poco más que teórico, en los países en desarrollo, ^{111/} dada la inconvertibilidad. Al mismo tiempo, se crearon bancos centrales y, con el tiempo, éstos fueron haciéndose puramente gubernamentales casi con exclusividad.

La teoría de los costos comparados se aplicó cada vez menos en la práctica, en la medida en que la protección, las inversiones extranjeras -y de entre ellas algunas dominantes del comercio- los convenios bilaterales o multilaterales, los monopolios y carteles internacionales, y las posibilidades de financiamiento -entre otras cosas- fueron concretando el comercio internacional más allá de las orientaciones dadas puramente por las "señales" de precios.

Ello particularmente en lo relativo a convenios o acuerdos sobre mercancías, constituyó mucho más que un hecho desviante del esquema internacional. Significó también que no en todos los casos que hacen a este comercio la libre competencia tiene los efectos generalmente favorables que frecuentemente se le atribuyen. Particularmente, ello es cierto para bienes con pequeña elasticidad de demanda -y de oferta a veces- que constituyen la parte masiva de las exportaciones de una serie de países latinoamericanos y entre,ellos, de algunos de los más intencionalmente inflacionados. ^{112/}

/Los precios,

Los precios, al comenzar a funcionar como una de las válvulas de escape de otros desajustes, tendieron a crecer. Y ello por lo menos porque el alza en el promedio de precios es la única forma de ajustarse al sistema, cuando las mismas razones que operan para no admitir el desempleo, juegan también para no admitir la baja de salarios y otros ingresos nominales. En países ya evolucionados y que crecen a ritmo razonable ella ha venido siendo mínima. En los países en desarrollo ella es, por regla general, más alta, dadas las tensiones económicas y sociales -por lo menos- a que les somete el desarrollo en las condiciones actuales.

Naturalmente, ni es ésta la única función del sistema de precios ni de este esquema sobresimplificado se pretende sacar la conclusión de que solamente razones estructurales son las que llevan al sistema de precios a ser la válvula de escape de las tensiones que ocurren en el curso del desarrollo. ^{113/}

El examen de la libre competencia, como mecanismo de realizarse un esquema de competencia perfecta, exige enfrentar sus supuestos con la realidad. Estos supuestos pueden ser expresados a distintos niveles de abstracción, y de ellos aquí se consideran: un nivel global, otro más detallado y los requerimientos de funcionamiento del mercado.

A nivel global ella contiene: libre empresa, libre consumo y libre trabajo. ^{114/} Es, pues, un sistema de "soberanía del consumidor". A un nivel más riguroso dichos supuestos incluyen: pleno empleo, distribución del ingreso políticamente tolerable; política fiscal neutra con respecto a la distribución; independencia de los gustos de los consumidores; competencia plena en los mercados de productos y de factores; distribución del capital entre distintos proyectos según su rentabilidad relativa; proyectos de inversión sin indivisibilidades; poca distancia entre los costos y utilidades monetarios privados con respecto a los sociales; neutralidad monetaria; y, en una economía abierta, independencia de la relación de intercambio con respecto a la política adoptada. ^{115/} Finalmente, la existencia de competencia plena en los mercados exige: gran número de operadores en oferta y demanda; ausencia

/de "interferencias"

de "interferencias" estatales; absoluta movilidad en los factores; simetría en el movimiento de ingresos nominales y de precios, al alza y a la baja; relación de causalidad entre el volumen y el precio de la transacción; e información suficiente sobre el mercado en poder de todos los operadores.

No es necesario incorporar aquí una nómina detallada de casos de productos y factores en distintos países, para los cuales no se cumplen estos supuestos. Ni hay tal neutralidad en la política monetaria y fiscal; ni independencia total de los términos del intercambio con respecto a medidas de política económica interna; ni gran número de operadores en el mercado; ni información suficiente; ni simetría en la variación de los ingresos nominales; ni siquiera homogeneidad en la remuneración del factor trabajo en un mismo mercado; ni divisibilidad en la inversión; ni, lo que es esencial, pleno empleo. ^{116/}

¿Cuándo existe, entonces, el "mercado" con todos los supuestos de la competencia perfecta?.

Para identificar tales condiciones haría falta realizar estudios detallados con la misma sistemática, país por país, para toda América Latina. Para la remuneración del factor trabajo ciertas investigaciones ^{117/} señalan que no son iguales los salarios para el mismo trabajo, y que los niveles relativos de salarios tienden a ordenarse según niveles relativos de productividad en las distintas actividades. Los estudios para países industriales son numerosos y en algunos de ellos ^{118/} se señala que los hechos en cuanto a salarios parecen contrariar lo que la teoría convencional lleva a esperar. La competencia perfecta parece ser la excepción. Movimientos en respuesta a diferentes tasas de salarios no ocurren ni aún en la misma localidad; y hay variación en el salario para el mismo trabajo en el mismo mercado de trabajo. En lugar de una tasa hay una franja de tasas con diferencias sustanciales entre las más altas y las más bajas. Es muy probable que lo mismo suceda en América Latina.

En el mercado de trabajo no está, pues, probado que se den aquellos supuestos y menos aún cuando operan sistemas de negociación colectiva. En países industriales parece haberse probado que no hay una relación fuerte y sistemática entre cambios en salarios y en empleo por actividades. ^{119/}

/En el caso

En el caso del factor empresario y capital no es fácil concebir la existencia de mercado. En los mercados de bienes: o bien la competencia no existe (bienes y servicios producidos en condición de monopolio, público o privado); o se acude a la fijación de precios por acto de autoridad (precios agropecuarios de sostén, alquileres a veces, tipos de cambio según el sistema, tarifas para servicios públicos concesionados, etc.); o hay "pequeños mercados zonales", sean regionales o urbanos; o acuerdos entre productores (algunos bienes de consumo popular p.cj.) que regulan la oferta en una serie de bienes.

Esta descripción sobreesimplificada de la realidad señala que en una serie de bienes y servicios faltan también los supuestos de la competencia perfecta. ^{120/}

Los mercados presentes de bienes a futuro tampoco son perfectos, no sólo porque sea imposible la previsión perfecta, ^{121/} sino porque ellos sirven sólo a pocos bienes. Y la previsión no puede funcionar como mecanismo "perfecto" porque, entre otras razones, p. cj., la adecuada coordinación de las decisiones de inversión requeriría un mecanismo para transmitir información acerca de los planes presentes y de las condiciones futuras, lo cual ni existe como mecanismo administrativo, ni constituye una información dada por el sistema de precios actuales. ^{122/}

A pesar de estas restricciones, podría concebirse un mercado en donde un reducido número de operadores fijara el precio, en condiciones que aún lo hicieran eficiente. Sin embargo, cuando oferta y demanda no están difundidas, o cuando la oferta es irremediablemente insuficiente, el problema es "quien manda" en el mercado; y en tal caso una serie de países vieron necesario, en diversas circunstancias, acudir a medidas de control directo. Ello sucedió en países industriales durante la guerra, por el racionamiento; cuando Corea, a través de la fijación de precios, salarios y la limitación de márgenes de beneficios, cuando no por el racionamiento directo; ^{123/} en los años posteriores a 1955, algunos países industriales habían desmantelado sus aparatos de control directo, pero hubo aún un uso considerable de los controles de precios y salarios para abatir la inflación. ^{124/} En materia de

/salarios, más allá

salarios, más allá de consideraciones de emergencia y en años recientes, se ha reclamado la necesidad de que el Estado tenga "una" política. Ello significa una política para todos los salarios del país, y no sólo los del sector público; y la necesidad se ha establecido teniendo bien en cuenta las dificultades que existen para diseñarla con aptitud operativa. ^{125/}

Todo ello, unido por lo menos a la intervención estatal que se ha visto necesaria en una serie de campos -aún la participación directa en empresas-; y a la actuación de formas monopólicas internas e internacionales, ^{126/} ha debilitado considerablemente la actuación real de la "mano indivisible". ^{127/}

En países en desarrollo, a las consideraciones anteriores que deterioran el libre juego de las fuerzas, debe agregarse que la "dimensión económica" del mercado muchas veces no alcanza a la dimensión mínima económica de una sola planta en industrias transformadoras; y con ello lleva a sancionar la necesidad de "monopolios tecnológicos", si es que los países quieren aprovechar sus ventajas para instalar plantas en escala económica. Esto constituye una salida al problema -frecuente en países en desarrollo- de competencia entre plantas de dimensión individualmente inadecuada. Y esta cuestión ha de tener importancia creciente, en la medida en que el desarrollo tecnológico traiga como consecuencia un aumento de la dimensión mínima económica de plantas, como ha sucedido hasta ahora en muchos casos de industrias esenciales.

Ello acentúa cada vez más la necesidad de un esfuerzo deliberado y técnicamente muy preciso en el diseño y evaluación de alternativas de proyectos para tales industrias, lo cual suele estar sólo al alcance de grupos reducidos, o del gobierno.

Los "supuestos", pues, no funcionaron en la práctica en unos ni en otros países; y nada indica que hacia su existencia se irá masivamente en el futuro.

Sin embargo, cuando exista integración avanzada han de mejorar las condiciones de la competencia en el Area de Latinoamérica; pero ello está sujeto a regulaciones y cláusulas especiales y de salvaguardia de todo tipo; y a

/la eventual

la eventual "cartelización" sui generis que introduciría la efectiva puesta en marcha de los acuerdos de complementación industrial previstos en el Tratado de Montevideo. Y aún se requerirá confianza en que los factores políticos no afectarán la vivencia de la zona, para impulsar a la creación de capacidad excedente destinada al abastecimiento de otros países del Area.

Si ello no se diera, parece ser que la sólo limitación impuesta por la dimensión de la demanda nacional excluye la posibilidad de que haya "mercado" para aquellos bienes cuya dimensión mínima económica de producción sea igual o superior a la dimensión del mercado nacional. ^{128/}

La integración, pués, atenuará las condiciones provalocientes, pero no admite suponer que lleve al cumplimiento de todos los "supuestos", en las condiciones reales de Latinoamérica. ^{129/}

Y hay un elemento adicional: precio y cantidad debieran tener nexo de causalidad en sus movimientos, de oferta y de demanda. Pero en la práctica en una serie de bienes, y particularmente en los de demanda inelástica, los empresarios fijan el precio y los asalariados el volumen, de manera que precio y cantidad se convierten en dos variables independientes. ^{130/} Ello sucede porque en lugar de "mercado" hay una suerte de "contrato de adhesión" constituido en la compra-venta, cuyo funcionamiento se hace más fuerte en condiciones inflacionarias, y que tiene plena vigencia en países en desarrollo.

Falta hoy el mecanismo de sus elementos convergentes, -por lo menos habiendo protección- el invocar la "libre competencia" pura y simple, a nivel interno de los países, significaría en algunos casos requerir la institucionalización del "status" imperante. Y ello tanto más, cuanto más pequeños sean y menos desarrollados estén los países de que se trate. Pero este concepto político en nada debilita el reconocimiento de las ventajas que la libre competencia como mecanismo económico posee, para ciertos bienes. Tan sólo registra el hecho de que ella no existe plenamente en los países en desarrollo. Y precisamente, todo el pensamiento que se ha puesto alrededor de los "precios de sombra" tiende a evitar que el desajuste entre precios de mercado y precios sociales influya sobre la nueva inversión. Ello constituye un reconocimiento explícito de la inexistencia de los supuestos de la

/competencia perfecta

competencia perfecta en la vida real. ^{131/}

En consecuencia, cada país, pues, tiene soluciones que le son propias, según su situación real y, aunque las grandes abstracciones siempre son útiles cuando son verdaderas, la peculiaridad de los problemas impide la aplicación mecánica de principios generales, y la transposición de instituciones y políticas nacidas en el contexto de modelos no prevaletentes en América Latina, aunque en aquellos hubieron sido exitosas. ^{132/}

b) Para abordar el tratamiento que aquí se da a la ubicación del problema de precios, es necesario tener en cuenta que su estructura incluye precios de sectores, factores y regiones (todo ello en "flujos" de transacciones o en "niveles" en un momento dado); y precios de activos. ^{133/}

En cuanto a precios de transacciones, los objetivos actuales no son los mismos de la teoría clásica. En cuanto se adopta como criterio el hacer máximo el empleo -o el ingreso, o el consumo de los estratos de menor ingreso a largo plazo- la estructura de precios resultante no es igual a la que emerge de una tesis de libre competencia pura y simple. Se le pide entonces, a la estructura de precios que cumpla otras funciones que la de igualar oferta y demanda al nivel de cada determinado, y no hay razón para suponer que la estructura de precios "de equilibrio" en el sentido clásico sea la misma que la que maximiza el desarrollo, según la variable elegida. ^{134/}

Para países en desarrollo hay, pues, un problema concreto que consiste en establecer cuál es la estructura de precios que permite o provoca que se logre hacer máximo el desarrollo. ^{135/}

Esta proposición contiene dos elementos: el plazo y el propósito deliberado de la estructura de precios. Ello constituye un problema de planteo a mediano y largo plazo, tanto como sólo a mediano plazo, por lo muy menos, puede plantearse el problema de abatir el tramo inútil de alza en el nivel general de precios.

El que el problema sea concebido en definitiva como de largo plazo -tanto en la estructura como en el nivel general de precios- no constituye un planteo original de este documento. En número mayor cada vez, en años recientes, los países industriales del hemisferio norte han tendido a conside

/rar la tendencia

rar la tendencia al alza de precios como un problema de largo plazo, cuya solución puede requerir cambios estructurales o institucionales en la economía. ^{136/} Seguramente les ha conducido a ello no sólo una mayor información técnica, sino también el fracaso en lograr la estabilidad por la política de conyuntura.

En cuanto a estructura de precios el problema es, pues, de largo plazo; y aún puede concebirse que es un problema permanente de los países.

Este ser permanente del problema puede ser ilustrado con un ejemplo. Se ha dicho ya que la variación en las subas de la productividad conduce a dispersar la remuneración de los factores, y lleva particularmente a desigual salario por igual trabajo; y también que el desarrollo tecnológico amplía la dimensión mínima económica de plantas y sanciona la necesidad de ciertos "monopolios tecnológicos", reconocidos por su necesidad por los propósitos de implantar mecanismos de "complementación industrial" en el Tratado de Montevideo. Si en el futuro se ampliara el espectro de subas en la productividad por ramas: ¿podrían los gobiernos desentenderse del problema de estructura de precios de bienes y factores que con ello habría de originarse?. Es presumible que, en tales supuestos, las ramas más dinámicas tienden a apropiarse una alta proporción de "su" baja de costos; incrementen consecuentemente el ingreso de "sus" factores en muy alta proporción, e irradiación, por contagio, tal propensión a la suba cuantitativa de ingresos nominales hacia las ramas en que la productividad no pueda crecer o crezca menos. Con lo cual el alza de precios sería inevitable, y tanto más fuerte, cuanto más "abierto" sea el espectro de curvas de productividad.

Es evidente que, en tal caso, cuanto más fuerte resultara la suba en la productividad media y consecuentemente más dispersa la estructura de tales subas por actividades, tanto más acrecerían el nivel general de precios y la asimetría en la remuneración de los factores. Que cierta asimetría es útil para orientar el uso de nuevos recursos y la movilidad de los ya aplicados, parece estar fuera de duda. Pero es indudable que no cualquier asimetría habrá de serlo.

/En consecuencia,

En consecuencia, el problema de la estructura de precios es no sólo un problema de largo plazo en cuanto a su solución; es, además, permanente, por que también lo son la suba diferencial en la productividad por ramas y la circunstancia de que las ramas no trasladan vía precios todo su efecto-productividad; ^{137/} y los gobiernos no pueden desentenderse de él.

El hecho de que se exija cierta política de los gobiernos con respecto a este hecho no significa que los gobiernos deban fijar los precios de las actividades más dinámicas en procura de evitar alzas de precios. Hay instrumentos compensatorios -la tributación y el crédito, por ejemplo- cuyo empleo requiere una política perdurable.

El nivel general de precios -desentendido, si pudiera serlo, de su estructura- constituiría un problema por lo menos de mediano plazo, en cuanto las soluciones antiinflacionarias de tipo global realmente tuvieran efecto gradual, ya que no pueden imponer un freno abrupto a su incremento. ^{138/}

Admitido esto, desde el momento en que se concibe que las soluciones son de largo plazo, surge imprescindiblemente la necesidad de identificar la conducta de los precios que más beneficia al desarrollo, y de establecer la política progresiva necesaria para lograrla. Ello teniendo en cuenta que la estructura de precios que hace óptima el desarrollo puede diferir ampliamente entre países, particularmente entre aquellos que ya poseen alto nivel de ingreso y aquellos que tienen el denominador común del "estar en desarrollo" ^{139/} y que pueden presentarse desajustes entre las estructuras óptimas de largo y de corto plazo para un mismo tipo de economía.

Y de aquí surge, lógicamente, la necesidad de identificar en qué casos se ha de lograr dicho comportamiento a través de los mecanismos de mercado -cualquiera sea su grado de competencia- y en qué casos será necesaria una acción deliberada. A su vez, deliberación no quiere significar -como recién se expresa- acción directa del gobierno en la fijación de precios por acto unilateral de autoridad. En unos casos ello puede darse; pero en otros el consenso habrá de ser la forma en que tenga ejecutoria una acción deliberada. Sobre ello se vuelve más adelante.

/Bajo estos supuestos,

Bajo estos supuestos, la acción sobre los precios en el corto plazo debe constituir también la forma de instrumentar un programa de precios de plazo mayor. Y este programa debe estar entrabado con los programas "físicos" (sectoriales y regionales) y financieros (monetarios, cambiarios, fiscales, y de otras transacciones). Ello porque los precios no son "el" elemento definitivo de las demás transacciones, sino "uno más" de los elementos convergentes hacia un esquema de propósitos múltiples. ^{140/}

Es evidente que la producción es elástica en distintos grados al precio; pero el precio no es el único factor que orienta la producción ni, en ciertos casos, el más importante. Una de las muchas variables que, por ejemplo, influyen en los incrementos de la producción, además de los cambios en los precios, es el nivel de ingreso ya alcanzado. ^{141/}

Y, finalmente, considerada la economía en su conjunto, unos precios serán datos en el problema (p.ej. precios de importación en dólares); otros un instrumento (p.ej. precios agropecuarios de apoyo, precios de venta de bienes producidos por empresas públicas); y otros variables endógenas en el problema global (p.ej. precios de ciertos bienes intermedios).

Estas consideraciones no tienen colisión con el hecho de que sea esencial, como propósito de política, beneficiar la flexibilidad de precios. Muy por el contrario. Una estructura de precios flexible constituye sin duda un poderoso elemento convergente a promover la más rápida expansión de ciertas actividades y la menos rápida expansión -o aún la contracción- de otras; con lo cual el proceso de desarrollo se realiza bajo condiciones que sirven -como debe ser- no sólo al aumento global de la producción, sino también al cambio en su estructura. ^{142/}

El hecho de que se reconozca la existencia de cierto "perfil inflacionario", ^{143/} que admite tasas de incremento de la producción mayores cuando los incrementos de precios son moderados constituye en alguna medida el reconocimiento de que cierta flexibilidad es necesaria. Ello ocurre porque pequeños aumentos en los precios constituyen un factor de flexibilidad; tanto como un aumento grande desorganiza el sistema y esteriliza recursos, y la inmovilidad de precios resulta desestimulante del desarrollo en los países de menor ingreso.

/Una pequeña expansión

Una pequeña expansión de precios sería, así, el costo de la flexibilidad, necesaria para que opere el ajuste del sistema económico, requerido a su vez por el desarrollo mismo. Además, las muchas veces citadas insuficiencias de oferta en ciertos campos específicos, producidas por el desarrollo económico rápido, conducen frecuentemente a aumentos en los precios de productos de terminados. En estas circunstancias, algún aumento en el nivel promedio de precios resulta un acompañante inevitable del progreso económico. ^{144/} Y, aún más, el rápido desarrollo económico "per se", cuanto más rápido sea, provocará más fuertes presiones sobre los precios. ^{145/}

O, en otras palabras, el progreso social puede conducir -y de hecho conduce- a una cierta tasa, pequeña, de alza de precios ^{146/} que opera, como factor de flexibilidad en su estructura.

¿Cómo se logra tal flexibilidad?. Parece ser que la flexibilidad debiera ser un producto natural del funcionamiento del mercado en condiciones de competencia perfecta, si tales condiciones se dieran. No habría inconveniente, en tal caso, en admitir que el mecanismo de precios de mercado constituye el instrumento más delicado para el propósito ^{147/} si la variable optimizada coincidiera con la que expresa el desarrollo. Y es cierto también que resulta extremadamente difícil lograr los cambios apropiados en los precios relativos individuales por mandatos administrativos, que sean eficientes a lo largo de todo el sistema de precios. Los fracasos habidos en muchos intentos son índice de esta dificultad, incluso en economías centralmente planeadas.

Pero ello en manera alguna legitima el que se califique cualquier acción gubernamental como "interferencia". Lo que parece lógico es que, accionando sobre los precios el gobierno, el monopolio, ciertos entes externos, y un número a veces reducido de operadores en los mercados de ciertos bienes, hay "grados" de perfección en los mercados, o su inversa: grados de interferencia en ellos; con lo cual tal calificación se aplica no sólo a la acción gubernamental. ^{148/}

En consecuencia, dada una reacción de la producción al precio, y la convergencia del precio con otros elementos para promover la producción y la

/asignación de

asignación de recursos, hace falta identificar su estructura óptima como problema de largo plazo, -bien distinto al de corto plazo- y procurar, que se mantenga la mayor flexibilidad posible por la acción gubernamental y privada en el sistema de precios, de acuerdo con la realidad de los mercados. Todo ello procurando que el nivel general de precios no crezca más allá de lo resultante de los ajustes necesarios y útiles al sistema económico; y sobre la base del reconocimiento de que, salvo la extrema casualidad de que en un país en desarrollo la estructura de precios fuera la óptima, habrá que cambiarla.

c) Ello lleva hacia el problema de la utilidad de las señales dadas por los precios.

Por "señal" puede convenirse que se entiende todo lo que insinúa una respuesta futura. Naturalmente, pues, el precio es una señal; no la única; pues converge como se expresó con las señales dadas por la política tributaria, cambiaria, monetaria, de empleo, de inversión, de productividad, por las políticas sectoriales de promoción, etc. ^{149/}

Este análisis de las señales conviene que sea realizado a nivel macro-económico y, por separado, al nivel de la empresa.

A nivel global interesa que el precio dé señales tanto a la oferta como a la demanda. A la primera, a través de la remuneración de los factores; a la segunda, a través de los precios de mercado. Mientras en el primer caso el precio, siendo parte del ingreso de cada factor, debe constituir un instrumento no sólo de promoción sino también de orientación de la oferta hacia las prioridades requeridas por el desarrollo y hacia los cambios tecnológicos consecuentes; en el segundo tiene que ser un instrumento de orientación de la demanda. ^{150/} La distancia entre costo de factores y precios de mercado está constituida por impuestos indirectos y subsidios. Por lo tanto, la identificación de la estructura óptima de precios debe hacerse juntamente con la programación tributaria, por lo menos por este sólo hecho.

El caso puede ilustrarse a propósito de la fijación de tarifas en empresas del estado. ^{151/} En ellas el costo de los factores es un dato a corto plazo. En efecto; la tecnología está dada, y con ella el volumen de insumos

/y de factor

y de factor trabajo requeridos; el precio del factor trabajo es exógeno a la empresa, pues depende de ciertas pautas globales nacionales; y la remuneración del factor empresario y capital debe sustantivamente estar integrada por beneficios retenidos para financiar inversión, por lo que resulta una función del programa de inversión de la empresa estatal a largo plazo. El precio promedio de venta es una función del juego de elasticidades para la totalidad de consumos del país, a través de los cuales se orienta la demanda; y su estructura dependerá de la forma cómo se quiere orientar la utilización del bien o los bienes producidos por destinos alternativos, si es que tales alternativas existen. ^{152/} Y lo esencial, como conclusión, es que la distancia entre precios de venta y de costo significará un impuesto o un subsidio ^{153/} resultante.

Es en este sentido que la programación de precios permite arribar a una señal coherente con propósitos de inversión a largo plazo y de orientación de la demanda, que condiciona también otros instrumentos de política, como los tributarios, tratándose de empresas estatales.

Para que la oferta reaccione, hace falta que haya un impacto adecuado sobre el ingreso del productor que toma la decisión de invertir. Pero este ingreso no es función sólo de precios, -de venta y de costos- sino también del volumen físico de insumos y factores, como se ha dicho. También lo es del volumen de mercado, ^{154/} de las expectativas de todo ello, y de los otros elementos convergentes que se han considerado, juntamente con los que afectan la distribución del ingreso.

En cuanto a orientación de la demanda, el precio sirve a consumo, inversión y exportación, en la parte en que estas variables son elásticas a su variación. No es elástico -o tiene muy escasa elasticidad- el consumo del gobierno, el consumo vital (aunque algunos componentes de éste a veces varían en cierta dimensión), y la parte de inversión pública y privada comprometida por obras de arrastre. Sin embargo, en la inversión es elástico el ritmo de su ejecución, aunque no necesariamente a los precios; y el emprendimiento de inversiones nuevas. ^{155/}

Hay casos claros en la experiencia comparada, en el sentido de que, a mediano y largo plazo, cuando la estructura de precios implícitos se "abre", y la apertura se mantiene por cierto tiempo, los sectores que pierden ingreso a través de este mecanismo de traslación terminan debilitando su inver-

/sión, por sólida

sión, por sólida que ella fuera al comienzo de tal proceso. Si se trata de inversión privada, el precio implícito en el ingreso es, entonces, señal eficiente. Si se trata de inversión pública, sujeta a otras consideraciones, es la insuficiencia de las fuentes de fondos la que impide ejecutar un determinado volumen físico de obra, aunque no haya ningún otro tipo de restricción. ^{156/}

Dos cosas son importantes de ser anotadas a este respecto: que el lapso de demora entre la señal y la reacción de la inversión puede ser grande. Y que cualquier restricción monetaria que afecte perseverantemente a un sector tiene toda la probabilidad de producir efectos semejantes al de un nivel de precios relativos desfavorables; aunque el sector afectado por un flujo insuficiente de nuevos créditos no esté trasladando ingresos hacia el resto de la economía a través de la estructura de precios. Ello, por lo menos, porque las fuentes de fondos resultan insuficientes, aunque los precios indiquen la posibilidad de inversiones viables. A corto plazo ello puede no suceder, pero cuando la misma política se hace a plazo medio, un análisis aún superficial del grado de rigidez que tienen para las empresas todos los otros rubros de usos de fondos en cuenta corriente y en cuenta de capital, hace difícil concebir cómo podría no deteriorarse la inversión bruta fija.

Hasta aquí las consideraciones van al nivel global del problema, y sectorial en el ejemplo. A nivel de la empresa, según la forma y circunstancias en que operen las señales, habrá una reacción hacia la reducción de costos, cuando los precios sean relativamente bajos; o hacia la promoción de ventas, si ellos son relativamente altos. ^{157/} Los gastos en que incurrirá el empresario serán: en mejora administrativa y en inversión ahorradora de costos, en el primer caso; y en propaganda en el segundo.

Cada país en su conjunto está interesado en que el gasto empresario vaya hacia la reducción de costos, pues ello significa incremento de la productividad real de los factores, y teniendo también en cuenta que el "efecto-productividad" explica la mayor proporción del incremento del producto.

Por lo tanto, la remuneración del empresario y capital deberá ser lo suficientemente alta como para que su inversión sea rentable y se incite a la

/reinversión y a

reinversión y a la empresa nueva; y lo suficientemente baja como para que se mantenga la incitación hacia invertir para bajar costos, a nivel de la empresa.

Este criterio es absolutamente coherente con el hecho de que los salarios puedan crecer a corto plazo algo más que la productividad, en países en desarrollo, y muy particularmente cuando haya que mejorar la distribución del ingreso -sea ello como problema de coyuntura o para instrumentar el proceso de largo plazo, de incremento del salario en el ingreso global-. En efecto, tal como se señala en otra parte, la tensión sobre los costos en salarios por unidad de producción constituye uno de los más poderosos elementos de incitación para la inversión de mayor densidad de capital y tecnología.

Sea, pues, desde el punto de vista de la reacción del empresario -que aquí se viene considerando- como por criterios macroeconómicos relativos a salario, tecnología y productividad, una ligera tensión salarial sobre la remuneración del factor empresario y capital constituye una señal eficiente para la inversión que mejora la productividad de la empresa y, a la postre, la de la economía en su conjunto.

Naturalmente que en ello también hay problemas de límite pues, cuando el costo social de la mano de obra se distancia mucho del costo al empresario -por efecto, p. ej., de contribuciones sociales de dimensión mayor que la que es posible "financiar" al nivel prevaleciente de productividad de ambos factores- termina habiendo incitación para la inversión simplemente ahorradora de mano de obra. Por lo cual, también la programación de la seguridad social es inseparable de la programación de la estructura de precios, ya que los aportes empresario y obrero a su financiamiento hacen parte del costo de la mano de obra a la empresa.

Este tipo de consideraciones es útil para analizar como ejemplo el caso de la empresa agrícola latifundiaría, dentro de los patrones generales de reacción del empresario que se acaban de anotar, con el propósito de identificar el grado en que son eficientes para ella las "señales" de precios; o, en otras palabras, para establecer el grado en que puede esperarse que la traslación de ingresos realizada vía cambios en la estructura de precios

/lleve a una

lleve a una respuesta positiva de la producción del latifundio. En la empresa latifundiaria latinoamericana el ingreso es lo suficientemente alto como para no incitar a invertir a fin de bajar costos; y la demanda suficientemente inelástica (y segura) como para no incitar a gastar en promoción de ventas. Dado, también que es típico del sector agropecuario el que la proporción del salario en el ingreso sea pequeña, una traslación vía precios hacia una agricultura latifundiaria aparece estéril "ex-ante", y, además, no necesariamente expande la demanda del asalariado rural a corto plazo. Ello está confirmado en varias experiencias. Y parece ser que sólo habrá avance cuando haya o reforma agraria o clarividencia en el empresario; cosas que son en cierta medida independientes del precio como señal.

Resulta, pues, claro que la utilidad de los precios como señales está sujeta a una serie de prerrequisitos institucionales -y estructurales en general- a los que es necesario identificar con todo pragmatismo en cada país, y a nivel de sectores, actividades y aún empresas, en ciertos casos.

Por razones, pues, de operación del mecanismo de las señales a nivel de empresa, los precios que constituyen la remuneración de los factores deben moverse entre ciertos límites, que acotan el problema: los beneficios, ni tan altos que desestimen la inversión en avance tecnológico para ahorrar costos, ni tan bajos que desestimen la nueva inversión; y los salarios, ni tan altos que inciten a la mera inversión ahorradora de mano de obra en economías donde sobre la mano de obra y el ahorro es el recurso más escaso (y dentro de él el ahorro externo), ni tan bajos que deterioren el patrón de distribución del ingreso fijado como objetivo. Para ambas cosas, los precios constituyen señales esenciales que, en cierta medida han de exigir una orientación deliberada: ellos no pueden dejarse al juego de la fuerza "en bruto" del mercado, por lo menos desde que se ha reconocido que el gobierno debe tener una política de salarios.

Aparte de los problemas considerados a estos dos niveles de abstracción (economía en su conjunto y nivel de la empresa), hay varios otros elementos que influyen sobre la aptitud de las señales de precios.

Uno es su propia ponderación, y la simetría de esta ponderación a alzas y bajas. La incitación vía precios en alza puede tener escasa ponderación

/si, como sucede

si, como sucede en muchas agriculturas -según se ha dicho- hay problemas de regímenes de tenencia y de tamaño de los predios que impiden que el ingreso trasladado por el alza incrementa la inversión a nivel de finca. O bien, cuando hay problemas de mecanismos intermediarios que sacrifican al consumidor final sin dejar que el ingreso llegue al predio. ^{158/} Pero, por el contrario, el efecto de una baja en los precios puede resultar "per se" sobradamente depresivo.

Otro elemento es la estabilidad de la señal. Es concebible que la aptitud intrínseca de una señal de precios desciende, a medida que el alza promedio del nivel general de precios sube. Con estabilidad de precios la aptitud intrínseca es tan alta, que los precios terminan siendo casi un dato en el problema, y otros factores -ya citados- entran a jugar con preponderancia. Pero cuando las alzas de precios son fuertes, ninguna señal es útil "per se" para alentar una inversión perdurable. Al ser las alzas promedio de precios más grandes en los países en desarrollo que en los ya desarrollados, la aptitud intrínseca de las señales en ellos es menor, ya que el mayor nivel inflacionario relativo debilita la confianza en su permanencia.

Aún más, en algunos casos de países latinoamericanos se verifica cierto movimiento de precios relativos, en una "tijera" que se abre y se cierra en función de ciertas variables (por ejemplo el tipo de cambio). Ellas trasladan ingresos hacia un sector de tiempo en tiempo; luego viene la reacción de los sectores originariamente no beneficiados (lo que "cierra" la tijera); y ello dura todo lo que la aceptación de los sectores beneficiados antes, a una reducción en el poder de compra del ingreso. La "puja" entre grupos sociales hace endémica a la tijera de precios, y la impermanencia de una estructura esteriliza entonces la aptitud de las señales. Así, el grado de esterilidad depende de la velocidad de las reacciones, pues, de ello depende también el quantum de alza de precios.

La bondad de una señal depende también del grado en que un número grande de empresas del ramo la sigan, y de la estructura de ellas. Cuando esto no ocurre, o cuando la estructura es defectuosa, los precios "promedio" significan exceso de holgura para unos e injusticia para los otros. Ello ocurre particularmente en la agricultura de los países en desarrollo. El precio

/que remunera

que remunera adecuadamente al latifundio (por efecto del volumen de tierra) y al empresario medio eficiente, resulta totalmente inepto para el minifundio. Y por un proceso agregativo, ello lleva a que haya a largo plazo, precios a la vez altos e injustos si no mejora la estructura de la distribución de la tierra por tamaños. ^{159/} Lo mismo ocurre con el sector de comercio minorista, y en ello se entiende que debe verse un factor importante que lleva hacia la eliminación de unidades pequeñas.

Se ha insinuado también que se exagera cuando se pretende atribuir a los precios el carácter de ser "la" señal para la inversión. A los argumentos que antes se han dado, quiere también agregarse que en toda economía, en todo momento, existen subsidios subrepticios al lado de los subsidios reales, tanto como tributos subrepticios, también junto a los visibles. Todo depende del punto en que se fije el valor "de paridad" para algunas variables estratégicas como el tipo de cambio, la tasa de interés real, etc. Y ellos se suman a las traslaciones de ingresos que la inflación provoca al actuar sobre débitos y créditos.

Por lo tanto, aún cuando los precios no variarían, aquellos tributos y subsidios subrepticios constituyen también señales, que coexisten con las dadas por los precios del mercado. Un ejemplo claro de ello consiste en que hay casos de países en que "siempre" será útil invertir en determinada industria de exportación, porque la capacidad de presión de los grupos involucrados "siempre" logrará que el tipo de cambio real para su exportación esté por sobre la paridad, en la opinión prevaleciente en ellos.

Finalmente, dado que la inversión es una variable de interés vital a largo plazo, por sus implicaciones; y que ella resulta de un objetivo físico elegido también a largo plazo, las señales de precios resultarán útiles en la medida en que orienten la inversión hacia el cambio contenido en el plan.

En síntesis, pues, las señales dadas por los precios son útiles pero no únicas; y están sujetas a determinados patrones de comportamiento dados por ser el problema de precios una cuestión de largo plazo, en principio, y por la necesidad de deliberación en la política. La aptitud de las señales como tales está además sujeta a la restricción dada por su ponderación, su difusión, su permanencia, y la naturaleza, grado y demora de las respuestas de

/las variables estimuladas

las variables estimuladas, así como por las limitaciones intrínsecas de éstas. Aún en los supuestos más optimistas con respecto a la aptitud de las señales de precios debe, pués, reconocerse que las señales existentes en los países en desarrollo no tienen aptitud plena para orientar la fundación de la estructura futura del ingreso y su distribución. ^{160/}

d) Los objetivos de una política de precios comprensiva están contenidos en los de la política económica y social del país, dada la señalada convergencia. En consecuencia, la política misma "hacia" la estructura óptima de precios debe ser inscripta dentro de la política general, económica y social. ^{161/} Este criterio de convergencias es esencial que sea tenido en cuenta. Tan la acción de los precios es convergente con otros elementos que, cuando la dificultad en lograrlos hubiera hecho que los precios subieran fuertemente, los países no han vacilado en acudir a la acción directa. En consecuencia, cuando el precio opere como instrumento, habrá naturalmente un límite a su uso, que deberá ser tenido en cuenta.

Se pueden identificar objetivos generales de la política de precios (a nivel global, y a niveles sectoriales, de rama o regionales); y ciertos objetivos específicos.

Como objetivos generales, formulados a nivel global, se identifican: la obtención de la variable de las corrientes físicas elegida para ser hecha óptima a largo plazo; ^{162/} el respeto por las restricciones establecidas; la acción anticíclica; y la actuación permanente como un mecanismo de elección.

Ejemplos relativos al problema de optimización, sus restricciones, y la orientación de la elección, han sido dados. La acción anticíclica entra como un objetivo más -y a veces prevalente- que seguramente influirá en lo futuro más de lo que ha influido en el pasado la elección de determinados precios para implementarla. Así, salarios de entes públicos y privados, tasas de interés, tipos de cambio, alquileres, y modificaciones en impuestos indirectos -incluso aduaneros- trasladables, son casos de instrumentos de acción anticíclica a veces importante. ^{163/}

/En cuanto a la

En cuanto a la obtención de objetivos sectoriales, ^{164/} el precio constituye un instrumento esencial. Una aproximación importante a ser realizada en la programación a precios corrientes, es la de que cada sectorialista incluya "su" conjunto de precios -de bienes y de factores- dentro del conjunto de instrumentos sectoriales, físicos y financieros. ^{165/} Esta aproximación no se conoce que haya sido sistemáticamente seguida aún en Latinoamérica. La programación sectorial ha sido hecha a precios constantes; y la programación de corto plazo, a precios corrientes, en los pocos casos en que fué intentada con propósitos operativos ha sido de tipo global, física y financiera, con sólo proyecciones también globales para remuneración de factores, tipos de cambio, y nivel general de precios.

Un enfoque de este tipo daría, al mismo tiempo, una dimensión más realista que las proyecciones simplemente globales de precios para evaluar y orientar operativamente la marcha del proceso económico.

Evidentemente no será fácil hacerlo, sobre todo cuando los programas sectoriales deban formularse a mediano y largo plazo. ^{166/} Pero esta dificultad no debilita la bondad de la idea. Por el contrario, y por eso mismo, constituye un punto de poderosa incitación al avance de la técnica de planificación operativa.

Hay también ciertos objetivos específicos especialmente importantes, además, para una serie de países de América Latina, a cuya consecución se piensa que deben converger cambios en la estructura de precios. Se identifican particularmente entre ellos el aumento en el poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión fija; y el alza de salarios en dimensión por lo menos igual -y eventualmente algo mayor- que la suba en la productividad, como antes se ha anotado.

En el primer aspecto, hay una serie de razones que llevan a considerar que por fuerza los bienes de capital deben tener en los países en desarrollo -y en América Latina particularmente- precios relativos hoy más elevados que en los países desarrollados que los producen. Y, además, que esta distancia se hace más grande cuando los países sufren procesos inflacionarios. En algunos casos ello se ha probado empíricamente. ^{167/}

/Estructuralmente esto

Estructuralmente esto ocurre porque, tratándose en buena medida de bienes que Latino América importa, los gastos inherentes al proceso y a la introducción de nuevas etapas de comercialización aumentan sus costos, con independencia del grado en que los países puedan o no "defender" los precios de los bienes de capital que adquieren y que constituyen la parte más dinámica de la inversión; y teniendo en cuenta que muchas veces regalías reales o subrepticias se adicionan luego a los costos de operación de los equipos.

En procesos inflacionarios ello se exagera por el estrechamiento del balance de pagos, que conduce a recargos o restricciones directas, sobre los bienes de capital, cuyo resultado es el alza relativa de sus precios.

Como consecuencia de esta apertura en la estructura de precios, se ha reducido el poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión.

Extrapólese, pues, estas condiciones para los próximos lustros. Las proyecciones disponibles señalan una considerable "brecha" del comercio,^{168/} que exigirá al área en su conjunto una política exterior cautelosa, si no quiere tener que resignar tasas de desarrollo. Si ello sucede, y si no se vigoriza sustancialmente el proceso de sustitución de maquinarias y equipos en el área, es presumible que cierta astringencia se presente en la importación de bienes de capital; y que una serie de países se vean persistentemente llevados a la alternativa de continuar importando abastecimientos críticos en perjuicio de su capitalización, o incrementar ésta en perjuicio de su nivel de empleo presente, utilizada como ya lo está su capacidad de endeudamiento.

En tal caso, aunque el nivel de ahorro a precios corrientes suba, pudiera ser que el del volumen físico de la inversión bruta fija no lo haga -por lo menos en maquinaria y equipo- al perderse parte del poder de compra de este ahorro en términos de tales bienes, por razón de la estructura de precios.

Hace falta, por lo tanto, una política deliberada para corregir este factor que demoró el desarrollo en el pasado, y que puede afectarlo considerablemente en el futuro. La acción, además del alza en la inversión real per cápita y de la mejora en su estructura y en el mismo "proceso" de inversión requerirá eventualmente operar sobre la estructura de precios, lo que

/importaría una

importaría una traslación hacia el factor empresario y capital.

169/ ¿Puede esta política ser solamente de tipo global?. Se piensa que no; y que por el contrario, debe haber cierta selectividad en función del dinamismo de la productividad en el ramo al que los bienes están destinados.

El sector bancario de los países en desarrollo ofrece un ejemplo muy importante que abona la necesidad de una política selectiva de poder de compra del ahorro en términos de bienes de inversión, como sector de productividad relativamente más rezagada. En efecto, en la medida en que haya un desarrollo fuerte de la productividad y un alza fuerte de los salarios en el resto de la economía, ello llevará a un "contagio" de alzas de salarios en dicha rama. En tal caso: o su productividad sube fuertemente, o bien habría que asistir a una presión tendencial en las tasas de interés por razón de costos. Y el problema se acrecienta en Latinoamérica, teniendo en cuenta que las plazas bancarias más productivas están ya aprovechadas, y que la extensión de servicios bancarios a zonas menos desarrolladas -imprescindible precisamente para promoverlas- llevaría en apariencia a ciertos rendimientos decrecientes para la economía de la banca como empresa.

Evidentemente, no conviene al desarrollo el que haya altas tasas de interés, como no le conviene que haya precios estructuralmente altos de bienes de capital, y una acción deliberada será necesaria en más de un caso, para corregir estas tendencias.

El segundo aspecto mencionado es el de la relación entre los incrementos de salarios y de productividad.

Hay en ello dos aspectos que interesa considerar: ciertos factores que condicionan la relación entre salarios y productividad, y el grado en que la dimensión de ciertas alzas de salarios pueda o no influir sobre los precios.

Suele aceptarse que una suba de salarios igual a la de la productividad de la economía en su conjunto no tiene efecto sobre los precios. Se trata, naturalmente, de la productividad "expresada en términos de" mano de obra. Sin embargo, cuando se programa la expansión del salario nominal dentro del contexto de un programa de desarrollo, es necesario tener en cuenta el volumen físico previsto para el consumo de las familias, y particularmente el

/del consumo

del consumo de los asalariados o de los estratos cuyo ingreso se nutre prevalentemente con el salario. Ello, con el propósito de que el salario nominal otorgue un derecho coherente con la disponibilidad de bienes físicos asignados.

Este nivel de consumo global, juntamente con el nivel de ocupación y la política de distribución del ingreso, determinan un nivel de poder de compra del salario que, frente a la proyección de precios, permite identificar un nivel de salarios nominales coherentes. ¹⁷⁰

Las variables que juegan resultan, pues, algo distintas a salarios y productividad; y llevado el análisis hasta sus últimos extremos, la identificación de un nivel no inflacionario de expansión en salarios que sea coherente con las previsiones de un programa de desarrollo constituye un problema en el que otras variables entran en juego. ¹⁷¹ Con todo, para propósitos de análisis global, se continuará utilizando el concepto clásico en lo que sigue.

Aquella presunción de que una suba de salarios igual a la de la productividad de la economía en su conjunto no tiene efecto sobre los precios se basa en que permanece invariable a nivel global el costo en salarios por unidad de producción. Evidentemente ello ocurre en un análisis estático; pero deja de suceder al computarse ajustes en la remuneración del factor empresario y capital, que ocurren en las actividades de productividad más rezagada.

En efecto, en estas últimas la expansión individual de productividad no permite financiar alzas de salarios al ritmo de expansión de la economía en su conjunto, sin variar sus precios. O, si lo admite a corto plazo, no puede en ellas continuar financiándose indefinidamente con remuneración del factor empresario y capital un alza de salarios que es mayor a la de su propia productividad. En consecuencia, aunque los salarios suban en todas las actividades al mismo ritmo que la productividad de la economía en su conjunto, hay un alza de costos resultante, que lleva a acrecer los precios relativos de los sectores de productividad más rezagada. Y se requeriría que los sectores más dinámicos trasladaran vía baja de precios todo el efecto de su expansión en la productividad por sobre el promedio. para que el nivel general

/de precios no variara

de precios no variara, lo cual no sucede.

Aparte de ello, aquí se quiere proponer un cambio en el criterio: el de que el aumento de los salarios en países en desarrollo se haga en proporción por lo menos igual al incremento de la productividad de la economía en su conjunto (con los ajustes de computación antes señalados).

Esta proposición -que no tiene el menor contenido de proclividad inflacionista- aparece como heterodoxa por lo mucho que se ha insistido en la teoría y en la política económica sobre la necesidad de que el salario "no crezca más" que la productividad.

Su justificación se afina en dos criterios: instrumentar mesuradamente una política de mejora en la distribución del ingreso, y mantener cierta tensión sobre el costo en salarios por unidad de producción, para promover la inversión en avance tecnológico.

Sobre el primer punto, es conocido que a medida que sube el ingreso incrementa la participación del salario en el mismo. Ello ha sucedido históricamente, y se verifica en el análisis comparado entre países, en función de sus niveles de ingreso real. Este proceso histórico no puede cumplirse si la expansión del salario no es mayor que la del ingreso, dada la inflexibilidad de los precios a la baja. ^{172/} Pero, además de estas consideraciones que hacen a la tendencia de la relación, es necesario tener en cuenta casos determinados, en que una suba de salarios opere como mecanismo de redistribución necesaria, siempre que su uso sea realmente mesurado, como antes se seña la. Si no lo fuera, la inflación haría el proceso inmanejable, y llevaría a frustrar vía oferta cualquier propósito redistributivo, con alto costo económico y social. Planteado un propósito redistributivo, es obvio que no bastaría con el alza de salarios nominales, sino que habría que impulsar deliberadamente la producción de bienes y servicios de consumo de los asalariados y hacer converger otros instrumentos -como la estructura y administración tributaria. p.ej.- para evitar que por otros mecanismos se esterilizara el propósito y se evadiera la tensión redistributiva en forma de alza de precios. El tomar debidamente en cuenta estas circunstancias permite, a su vez, prevenir la sobresimplificación que asigne efectos inflacionarios directos a

/cualquier suba

cualquier suba mesurada del salario por sobre la de la productividad global.

Si, además, se deseara utilizar en algún caso el salario para operar una política de redistribución de la propiedad, deberían tomarse especiales salvaguardias para institucionalizar en la forma más directa posible el destino de la utilización del "plus" de ingreso.

Además, la necesidad de "alinear" precios en el Area integrada podría tal vez llevar en el futuro a un alza de salarios por sobre la de la productividad, cuando se tratara de corregir sin ajustes cambiarios un exceso de capacidad de competencia de un país dentro de ella. 173/

La necesidad de operar de esta manera una política de salarios puede presentarse, por otra parte, no sólo cuando se instrumenta una política de largo plazo, se corrige un defecto transitorio, se instrumenta una política de redistribución de la propiedad o se alinean precios en un Area integrada. También ella puede ser necesaria cuando se deteriore la participación del salario en el ingreso como resultado de una política antiinflacionaria tipo "shock", que ataque a la demanda en todos los frentes, y particularmente en el de los estratos de menor ingreso. En casos de esta naturaleza, se ha argüido que la participación del sector asalariado en la carga de la lucha antiinflacionaria no tiene por qué llegar a convertirse en una menor alícuota de su participación en el ingreso total, y que la estabilización no se hace para eso y que deben buscarse formas de ajustes a través de mecanismos compensatorios. Además la presión sobre el balance de pagos está básicamente originada en la demanda de los estratos de mayor ingreso -cuyo coeficiente de contenido total importado en el consumo es más alto- más que en la demanda de los sectores asalariados, salvo en países fuertemente importadores de alimentos.

Estas formas de ajustes tendrían dos maneras de concretarse: a través de un menor precio de bienes más abundantes -lo que no ocurre precisamente en las primeras etapas de la estabilización-; o a través de mayores ingresos del sector asalariado. Y estos últimos pueden a su vez incidir simplemente sobre el flujo de su ingreso corriente, o sobre la estructura de la propiedad a través de mecanismos institucionalizados.

Un problema conceptualmente semejante a largo plazo se presenta cuando

/el consumo

el consumo privado de los estratos de menor ingreso crece menos que el ingreso global. Es reconocido que en países que deban acelerar su tasa de crecimiento debe, por regla general, incrementarse la tasa de inversión real. ^{174/} Ello lleva a que la expansión del consumo total -y del consumo privado muchas veces- sea menor que la del ingreso; criterio éste que ha sido incorporado a una serie de planes de países latinoamericanos y ha tenido general aceptación en los estudios de evaluación que de ellos se han realizado. Pero: ¿Qué ente de la economía se apropia del plus de inversión?. ¿Es el sector público, el factor empresario y capital, o el grupo social que constituye el factor trabajo?. De la respuesta que a ello se dé surgirán niveles distintos para el salario, y formas distintas de percepción del mismo.

Por las consideraciones anteriores, se concibe el uso mesurado del salario como un instrumento convergente a la mejora en la distribución del ingreso y, eventualmente, de la propiedad si así se decide.

Por otra parte, se considera importante mantener el estímulo a la inversión, que viene dando por cierto mayor costo relativo de la mano de obra. Esta es una proposición que aparece interesante para países industriales en que la mano de obra es factor escaso; pero no necesariamente atractiva para países en desarrollo, en que abunda mano de obra. Sin embargo se considera igualmente útil de ser tenida en cuenta en tales países, con sujeción a los límites puestos al cambio tecnológico por sus proyecciones de oferta y demanda de mano de obra.

Sin embargo, estos límites son bastante imprecisos en América Latina, por lo menos cuantitativamente; y vale la pena realizar ciertas consideraciones sobre ello.

En realidad se tienen elementos cuantitativos muy poco precisos en el Área para definir una política de largo plazo en este sentido. Por un lado, la tasa de desarrollo "financiable" en las condiciones del sector externo latinoamericano parece ser inferior a la necesaria para dar trabajo eficiente al incremento de la fuerza de trabajo, y absorber la actual subocupación en plazo razonable. Pero por otro, los elementos disponibles son muy débiles como para poder proyectar con razonable aproximación el cambio en la producción por hombre, y la consiguiente liberación relativa de mano de obra, en

/función del

función del efecto-productividad. Y ciertamente se sabe muy poco sobre la forma como podrá variar en lo futuro este elemento en los sectores de servicios, que suelen emplear alrededor de la mitad de la ocupación total. En países con desocupación estructural, pues, el celo en mantener tecnologías que den alto empleo relativo en los sectores básicos puede conducir a frustrar innecesariamente la expansión, en un mundo competitivo; mientras los sectores de servicios (y no necesariamente el gobierno) podrían tal vez constituir la otra fuente de trabajo de la población desplazada, no aprovechada hoy a pleno. Se quiere, pues, señalar que en los sectores de producción básica -agropecuaria e industrial- que no estén al abrigo de la competencia internacional, o que deban dejar de estarlo si el proceso de integración se acelera, la tecnología debiera tal vez ser tan avanzada como el patrón tecnológico internacional lo requiera, salvo que pueda lograrse el mismo nivel de costos aumentando el coeficiente de utilización o la escala de producción, con tecnologías relativamente más densas en mano de obra. ^{175/}

Si se optara por la solución que emplee menos mano de obra -lo que debe salir de los estudios de cada rama de actividad- el salario podría constituir una señal eficiente para incitar a la inversión de tal naturaleza.

La distancia debería ser lo suficientemente grande como para que la señal sea eficiente, en las actividades que lo requieran; pero -según se ha dicho- también lo suficientemente pequeña por regla general, como para no distanciar los costos de mano de obra al empresario con respecto, a los precios sociales en dimensión tal, que aliente inversiones en parte estériles, simplemente ahorradoras de mano de obra, o que hagan económico para el empresario mantener alta capacidad ociosa en sus equipos.

Aparte de estas proposiciones generales, debe anotarse que la discriminación deliberada, en favor o en contra de determinada rama o zona de producción podría constituir un objetivo específico de la política de precios. Ello incluye el alza de precios relativos de ciertos bienes estratégicos; la fijación de márgenes de intermediación en puntos que rompan la actual ineficiencia, y permitan que los precios al nivel de consumidores finales irradien efectivamente su efecto al nivel de productores; la formación de ahorro suficiente en empresas públicas; el subsidio a ramas industriales de pequeña

/dimensión individual

dimensión individual, o al artesanado; el apoyo eventual a ciertos bienes especiales, etc. ^{176/}

Finalmente, la acción deliberada también puede surgir como reclamo al considerarse, dentro de un proceso de planificación, políticas sectoriales concretas o de entes determinados, o de zonas de promoción especial. Y es notable que, al encararse el problema con una óptica sectorial o de campos de política determinados, no se vacila en requerir "una" política para el caso; y no se piensa que con ello se esté vulnerando a un mecanismo que debe estar limpio de "interferencias" para funcionar óptimamente; sino, muy por el contrario, se está identificando las deficiencias surgidas precisamente de la falta de acción inteligente en el pasado.

Son numerosos e importantes los reclamos hechos para que, en varios campos esenciales de la política de precios, haya efectivamente "una" política. Se ha ^{citado} ya el producido por un grupo de la OECD, para la política de salarios. ^{177/} Ha habido también una repetida insistencia de organismos internacionales de financiamiento (FMI, BIRF, BID) para que también haya una política de tarifas estables y eficiente en las empresas públicas, que genere fondos suficiente para financiar su inversión en proporciones determinadas.

Naturalmente que estas políticas parciales de precios e ingresos deben estar entrabadas con la política global, las políticas sectoriales y, específicamente, con las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. Ello no sólo porque se trata de la acción convergente hacia los objetivos establecidos, sino también porque hay interacción entre todos estos campos.

Dada la inflexibilidad de precios a la baja estos ajustes -u otros que se propongan- llevarían a un cierto efecto de alza en el nivel general de precios. Si tales alzas fueran consideradas como requeridas por el ajuste del sistema económico, debieran entrar en el primer tramo de alza de precios, en caso de ser encaradas deliberadamente; si no, habría que aprovechar de otras alzas inflacionarias para realizar el ajuste.

Ello retorna al problema de que cierta alza de precios es útil (y hasta necesaria) para lograr una inversión dada y un ritmo de crecimiento más elevado; función ésta a la que dan soporte quienes han fundamentado la conveniencia de cierto desequilibrio. ^{178/}

/Pero naturalmente

Pero naturalmente no hay coincidencia total en el pensamiento. También suele sostenerse que tales alzas deben ser resultantes de los ajustes del sistema económico y no, por ejemplo, de que los salarios crezcan más que la productividad. ^{179/}

Sin embargo, las aproximaciones parciales deben ser puestas dentro del marco de referencia del problema global. En todo caso, ellas incrementarían en cierta medida necesaria el costo inflacionario del desarrollo; lo cual no implica que sobre la estructura y el nivel de precios se ponga exclusivamente el peso del ajuste; ni que los precios deban ser necesariamente fijados por acto unilateral de autoridad. ^{180/} Y, en cuanto necesaria, la acción servirá a minimizar el costo social de la estabilización.

e) ¿Cómo se puede identificar una estructura de precios útil para el desarrollo, y cuáles son las restricciones que existen al establecimiento de tales precios, por el mercado, el consenso o la autoridad?

Estos puntos -muy complejos y aún técnicamente no resueltos- fueron en parte tratados en las consideraciones anteriores. La idea que aquí prevalece reside en que son insuficientes los métodos globales para establecer programas que tengan real aptitud operativa. Ellos no dejan de tener utilidad, indudablemente; pero un considerable trabajo de detalle a nivel de sectores, actividades y regiones es también requerido para lograr su armonización global en una instancia ulterior. ^{181/} Antes de identificar, pues, una estructura de precios que pudiera considerarse ideal, se considera útil definir aquí un área de soluciones para encerrar la conducta de los elementos que la integran, por lo menos algunos de los relevantes.

Con el propósito de identificar cualitativamente cierto entorno para este área de soluciones, pueden tenerse en cuenta los criterios siguientes:

- La remuneración unitaria del factor trabajo tendría que crecer, como se ha dicho, en promedio, en una dimensión por lo menos igual a la de la productividad de la economía en su conjunto; y no específicamente según el alza de la productividad en la rama a que se trate. Cualquier excedente de crecimiento de la remuneración del factor trabajo por sobre este límite debe ser

/tan grande como

tan grande como sea requerido, según el país y la actividad, para alentar el avance tecnológico; y tan pequeño como para que el costo de mano de obra al empresario no exceda a los costos sociales en magnitud tal, que aliente inversiones estériles. ^{182/}

- La remuneración del factor empresario y capital debe ser lo suficientemente amplia como para alentarle hacia la inversión nueva, y la reinversión en las proporciones requeridas; y también lo suficientemente reducida como para inducirle al gasto en baja de costos antes que en promoción de ventas.

- Debe haber una reducción de precios relativos en las actividades en que la productividad crece más, para irradiar hacia los demás sectores la mayor alícuota posible de baja de costos por efecto-productividad.

- Ciertos servicios públicos tienen que orientar sus propios términos del intercambio hacia puntos tales que, al nivel previsto de productividad de los factores y teniendo en cuenta otros parámetros en el problema, se genere todo el ahorro necesario para autofinanciar en proporción sustancial su propia inversión a largo plazo. Pero ello no es necesario que se dé en cada una de las empresas públicas; y los precios deben también graduarse dentro de un esquema que para el sector público en su conjunto, haga coexistir déficit financiero con ahorro positivo suficiente; y un aporte adecuado a la distribución del ingreso. ^{183/}

Ello debe ser graduado dentro del marco de referencia de un programa de traslaciones de ingresos por cambios en la estructura de precios entre sectores o actividades, elaborado a partir de consideraciones globales y sectoriales, ^{184/} y ulteriormente regionales. Esta sería una forma de aprovechar la variación en el nivel de los precios, a fin de corregir progresivamente su estructura para llevarla hacia la forma concebida como más útil a la maximización de la variable física escogida.

- La necesidad de "alinear" ciertos precios, puesta por el proceso de integración introduce una restricción en el problema, exteriorizada por lo menos en la necesidad de hacer lo más pequeña posible la variación en la estructura de precios y el alza promedio en su nivel general; y compromete

/también otro tipo

también otro tipo de consideraciones para juzgar una devaluación o un cambio en la remuneración de los factores.

f) Quién debe establecer los precios?. Parece claro que es la colectividad de un país quien lo haga; y en los términos globales en que por ahora se está tratando el problema, se advierten tres posibilidades en cuanto a las vías o mecanismos para ello: el mercado, el consenso o el gobierno.

Para encontrar una solución en cada país y momento (y aún en cada perspectiva), es indispensable identificar la estructura del poder real, y la forma como en cada caso funcionan los mecanismos de mercado.

Se considera que, una vez identificada la estructura de precios más útil para el desarrollo, debe programarse la "asignación de responsabilidades" por su perfeccionamiento, de la misma que se hace en cualquier proceso de programación de la inversión; y montarse el mecanismo para identificar la marcha del proceso, a fin de corregir los desvíos.

¿Debe el gobierno abstenerse de toda acción directa en la fijación de precios?. Quienes creen en la existencia actual o posible en el futuro, de los mecanismos de competencia perfecta consideran que toda acción estatal constituye una interferencia; y que precisamente los precios reales son hoy diferentes a los sociales por la acción interferente del estado, tanto como por la política comercial de los monopolios. ^{185/} Pero la realidad actual señala que el gobierno posee empresas, para las cuales debe fijar precios de venta; también debe tener una política de salarios, no sólo para sus servidores, sino para todo el país; también debe tener un criterio sobre el nivel del tipo de cambio, -por lo muy menos para cumplir eficientemente compromisos de integración -si así se quiere-; y, si el mercado fuera libre, para saber por lo menos cuándo una cotización constituye un desvío, contra el que tiene el deber de actuar; ^{186/} también debe tener un criterio sobre cuál es la remuneración eficiente del factor empresario y capital, a fin de fijar su política de impuestos directos; y requiere imprescindiblemente tener idea precisa sobre el comportamiento de precios de mercado y de los costos de factores, para fijar su política de tributos indirectos, y subsidios en forma resultante de -o por lo menos compatible con- ellos. Además, como todo gobierno tiene un presupuesto de gastos, debe, estar conciente de sus implicaciones,

/y medirlas en todo

y medirlas en todo lo posible. Por lo tanto, es falsa la alternativa de que el gobierno intervenga o no. Ella no existe; y la única alternativa verdadera se da entre intervenir bien o mal. ^{187/}

Para intervenir bien el gobierno necesita un programa; pero el programa es intrínsecamente distinto de la decisión acerca de las áreas en las cuales ha de intervenir directamente. ^{188/} Y esta decisión es no sólo económica si no sustancialmente política.

Naturalmente, la decisión política requiere estar informada sobre el comportamiento de los factores económicos; y en ello se considera que, en todos los casos en que las condiciones del mercado muestren la existencia de, o lleven a, competencia, será eficiente para la economía que ella actúe con toda intensidad. Y allí donde no exista, se identifique la posibilidad de establecerla. Ello en el entendido de que la competencia será un vehículo de eficiencia; pero que su funcionamiento estará también graduado según la política de la propiedad que el gobierno posea. Algunos ramos de la actividad en los países podrán ser reservados exclusivamente a la decisión y la acción nacional -pública, privada o mixta- y en otros podrá no existir esta clase de restricciones. Es este tipo de elementos convergentes lo que permitirá que, en toda la medida en que libre competencia significa libre empresa, exista una armonización entre la forma de funcionamiento del sistema económico y los objetivos políticos de los gobiernos.

En cuanto a los monopolios, es imposible ignorar que en muchas actividades hay consenso de productores. La tendencia hacia la agremiación empresarial conduce naturalmente a que los precios de venta sean fijados en la práctica por el órgano gremial, aunque jurídicamente aparezcan como una decisión de cada productor. Y ello es particularmente importante en bienes de consumo popular. Además, el aparato de distribución ha traído el monopolio "de facto" en numerosos ramos, particularmente en la distribución de productos agropecuarios. Y en los últimos tiempos, la tecnología ha producido un nuevo tipo de monopolio, que no es sancionable con los mismos supuestos "ex-ante" que el monopolio clásico, de restricción comercial. Es el monopolio tecnológico, exteriorizado en la proliferación de regímenes especiales de promoción industrial en los países. En consecuencia la política antimonopólica

/requiere ser ahora

requiere ser ahora selectiva, y no sólo quedar cristalizada en leyes generales que no se aplican.

Hay, pues, casos en que el gobierno fijará o influirá directamente sobre precios determinados; casos en que, por el eficiente funcionamiento de los mercados o la propia naturaleza de los bienes, no haya interés, posibilidad, necesidad, conveniencia o decisión de realizar una acción directa; y aún casos en que haya cierta acción necesaria ^{189/} pero no exista posibilidad de acción directa exitosa por el gobierno.

En este último caso -y no sólo en él- se considera que el consenso constituye un mecanismo de política que vale la pena utilizar, aunque el mismo no ha sido aún probado sistemáticamente en América Latina. El consenso, como mecanismo, requerirá cierta participación institucionalizada de los grupos sociales; por lo menos de los grupos más activos en el proceso de diseño de ciertas soluciones. Y probablemente su extensión llegue a comprometer cierta conducta, o a poner cierto límites a los precios fijados por el mercado o por el gobierno. Estos criterios no pierden de vista que a más de un país el consenso, formalizado en "acuerdos sociales" de distinta latitud y naturaleza, puede ser útil por otro tipo de consideraciones. En tal caso, ciertos acuerdos tripartitos -entre gobierno, obreros y empresarios- podrían contener consensos indicativos o compromisorios sobre precios e ingresos.

Las reflexiones anteriores no pretenden dar "una" solución, sino ampliar la posibilidad de soluciones, al no poder utilizarse en la realidad el criterio de que sólo la libertad de precios conduce eficientemente al sistema económico. Cuando los supuestos de la competencia perfecta no se dan, su adopción conduciría a hacer que sea una empresa o un grupo de empresas quienes fijen el precio, en lugar de hacerlo la colectividad. Y en tal caso, nada garantiza que se tendrá en cuenta un criterio mejor que el que tendría un gobierno bien informado, para perseguir el interés del país en su conjunto.

10. La sensibilidad inflacionaria es mayor y la aptitud para la lucha anti-inflacionaria es menor en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Además, las reacciones de algunas variables económicas relevantes son distintas en unos y otros países.

El abatimiento de la inflación y los ajustes paralelos en la estructura de precios confrontan problemas diferentes en los distintos países de América Latina. Ello no sólo por la peculiaridad de sus características específicas, sino por su distinto nivel de desarrollo.

No cualesquiera soluciones útiles para unos de ellos pueden, pues, ser eficientes para otros; y esto constituye una reproducción parcial dentro del Area, de las diferencias existentes entre países desarrollados y en desarrollo, en términos generales.

De entre estas diferencias que interesan al problema inflacionario y a la política correspondiente, se consideran relevantes las relativas: a la sensibilidad o predisposición para entrar en un proceso inflacionario; a la aptitud intrínseca que los países poseen para combatir el proceso; y a la forma de reaccionar de ciertas variables económicas. Sobre ellas se trata seguidamente.

a) Existe una mayor sensibilidad inflacionaria de los países en desarrollo, que depende en buena medida de problemas institucionales básicos y de la misma forma de darse el proceso inflacionario en ellos. Hay en tales países una menor diversificación de las economías; mercados menos flexibles de trabajo y capital, ^{190/} es decir menor movilidad en sus factores; una administración económica menos organizada, ^{191/} en buena medida por la falta de burocracia estables y por menor estabilidad política relativa; mayor oscilación en sus exportaciones; ^{192/} mayor crecimiento de su población, lo que exige un mayor esfuerzo de desarrollo para lograr el mismo aumento de ingreso per cápita; menor dimensión de mercado, lo cual encarece la sustitución y, además, resiste y a veces impide la difusión de la tecnología; ^{193/} pérdidas tendenciales por efecto de la relación de términos del intercambio, y un drenaje creciente de ingreso por las transferencias originadas en intereses, beneficios y regalías, lo cual exige un esfuerzo aún más intenso de crecimiento del producto bruto interno para lograr niveles de expansión razonable en el ingreso; mayor peso relativo de los monopolios; mayor propensión a la especulación; menor

/información sobre

información sobre los mercados, lo que introduce un factor estable de desaprovechamiento de la capacidad instalada, dada la insuficiente comunicación; insuficiencia de capital social básico; insuficiencia relativamente alta también del ahorro interno para financiar al mismo tiempo las inversiones productivas requeridas por el desarrollo y las inversiones sociales, imperiosamente reclamadas; mayor dificultad para expandir el ahorro en los países más pequeños; ^{194/} una alta dependencia de la exportación de productos primarios; en muchos casos insuficiencia estructural de exportaciones y también de producción en general y de alimentos en particular; ^{195/} una mayor proporción de alimentos en el consumo total de las familias, junto con una menor velocidad relativa de respuesta de la producción agropecuaria, lo que lleva a la insuficiencia de su oferta cuando la expansión global es rápida; y un desajuste, en general, entre la velocidad de creación de necesidades y la de expansión de los bienes y servicios disponibles de unos y otros países.

De tal forma, aún el origen de un problema económico de igual exteriorización puede ser diferente. Así, la desocupación visible; de magnitud significativa, ocurre en países desarrollados cuando hay baja transitoria de la actividad económica, por insuficiencia momentánea de demanda, o inadecuación de su estructura. En cambio, en países en desarrollo la desocupación ocurre por insuficiencia de la producción para generar suficientes oportunidades de empleo; y ella no es transitoria sino estructural. Además, el mismo desempleo cíclico que resulta de inadecuación de la demanda tiene más probabilidades de producirse en los países en desarrollo, por lo mismo que el patrón de demanda es más estable en los países desarrollados. Ello deriva de que en los países en desarrollo el proceso mismo del crecimiento económico trae consigo la monetización de economías de autosubsistencia; cierto mayor desbalance entre el desarrollo industrial y el agropecuario y de servicios; y la urbanización; ^{196/} todo lo cual se produjo ya antes o se está produciendo con menos velocidad en países hoy desarrollados.

Además, hay un funcionamiento diferente del sector externo pues, mientras las alzas internas de precios de los países en desarrollo llevan a la devaluación de sus monedas, las de países desarrollados se difunden a través del comercio mundial. ^{197/}

/La nómina que

La nómina que precede, meramente enunciativa, expresa en cierto detalle una diferencia en la "flexibilidad estructural" de las economías, tanto para mantener la confianza de la colectividad en sus monedas durante el ciclo adverso, cuanto para dar respuestas rápidas y, también, suficientes a los requerimientos de la demanda interna y del balance de pagos. Además esta flexibilidad depende de la estructura del poder económico y de la actitud de quienes toman decisiones en el sector privado de las economías. Esta actitud se refiere particularmente a la confianza en el desarrollo del país y, consecuentemente, al grado de coincidencia entre el interés del empresario y el del país en su conjunto.

Si bien es relativamente fácil registrar una nómina de elementos de esta naturaleza, no puede generalizarse con simplicidad acerca de qué ponderación tiene cada elemento en la determinación de la sensibilidad inflacionaria de los países. Si hay un común denominador, acerca del cual se tiene convicción de que su peso es preponderante en países en desarrollo, éste es la insuficiencia del ingreso proveniente de la exportación de bienes y servicios y, en última instancia, de la capacidad para importar.^{198/}

Y el problema no pertenece sólo a los países en desarrollo. En países europeos se ha concebido que existe una "propensión permanente a la inflación".^{199/} Sólo que en ellos se estima que el crecimiento de la demanda tiende constantemente a preceder al desarrollo de los recursos, por más que los recursos crecen sostenidamente; mientras que en los países en desarrollo es la insuficiencia en la expansión de estos recursos lo que amplía los grados de la sensibilidad, aún cuando la demanda "ex-ante" -potencialmente impulsada por la propaganda y el efecto de demostración- crezca menos que en aquellos.^{200/} No hay, pues, en países desarrollados un desajuste entre oferta y demanda originado en la contracción o la insuficiencia estable de oferta,^{201/} salvo alguna excepción circunstancial; mientras que en países en desarrollo este desajuste es precisamente el que existe, y no en forma transitoria.

Finalmente, un factor muy agudo que hace más grande la sensibilidad inflacionaria de los países en desarrollo, en la época actual, con respecto a la de los países desarrollados, deriva del hecho de que éstos tendieron a

/crecer primero y distribuir

crecer primero y distribuir mejor después, con lo cual en su momento concentraron propiedad para financiar más fluidamente inversión y difundieron luego el fruto del efecto-productividad. Mientras que los países en desarrollo se enfrentan ya con demandas sociales de mayor ingreso y, en muchos casos, con exteriorizaciones fuertes de estas demandas, antes de haber acelerado el ritmo de su producción. Por ello desarrollo y distribución se hacen por necesidad coetáneos en estos países, ^{202/} con lo cual se complica considerablemente el problema del financiamiento de la inversión y el funcionamiento del sector externo, incrementando así considerablemente la sensibilidad inflacionaria de los países en desarrollo.

Los hasta ahora mencionados constituyen factores básicamente económicos de sensibilidad inflacionaria. Además existen numerosos factores institucionales.

Cuando se analiza el porqué de la forma de funcionamiento actual de las colectividades europeas y se requiere la razón de su vocación de progreso social surge una respuesta absolutamente comprensiva: el desarrollo de las economías nacionales ha sido en tales países la materia de discusión y análisis durante por lo menos doscientos años. ^{203/} América Latina no tiene ni la vigésima parte de este tiempo para levantar sus restricciones institucionales.

La experiencia de planificación que la CEPAL y el Instituto han realizado en América Latina ha señalado repetidamente el hecho de que en una serie de casos la reforma institucional es previa a la obtención de resultados económicos; y que muchas veces esta reforma comprende una serie de factores que requieren mucha más labor que simples cambios jurídicos. El desfase entre las instituciones que se tienen y las que se necesitan, que existe en distinto grado en todos los países constituye, pues, a su vez, un factor que incrementa la sensibilidad inflacionaria de los países de menor ingreso, en los cuales este desajuste es mucho mayor.

La resistencia más fuerte al cambio que se manifiesta en tales países, ^{204/} igualmente ha sido bien reconocida; así como el hecho de que una actitud de "laissez faire" no podría resolverse el problema. Aún más, se ha señalado que muchos de los problemas que hoy se llaman convencionalmente "estruc-

/turales" existen

turales" existen por haber sobrevivido precisamente dentro de tales sistemas. ^{205/}

De tales diferencias en ciertos atributos económicos o institucionales básicos surge, pués, una distinta sensibilidad inflacionaria, mayor en los países en desarrollo, y tanto más cuanto que en ellos tengan expresión las demandas de los estratos de menor ingreso. Este tipo de consideraciones, así como la observación de la realidad histórica han hecho concebir la existencia de un "perfil inflacionario", que constituiría una suerte de registro ex-ante de la sensibilidad. Cierta perfil ubica las mayores tasas de crecimiento potencial de los precios en aquellos países que tienen entre aproximadamente 400 y 1600 dólares de ingreso per cápita. ^{206/} Las mayores tasas de expansión del producto real para tales países implican, a su vez, una mayor sensibilidad inflacionaria relativa. En buena medida, pués, ello toca a Latinoamérica. ^{207/}

Otro indicador sustantivo de tal sensibilidad viene dado por la diferencia entre las tasas de expansión del ingreso y del comercio exterior. ^{208/} En su origen, ello es mensurable en términos de la relación ingreso/exportaciones: en cuanto la tasa de expansión de las exportaciones se retarda con respecto a la del ingreso se amplía la sensibilidad inflacionaria. Y la aparición de la inflación tarda todo lo que demora el agotar la capacidad de endeudamiento externo, cuando ella se utiliza para cubrir la insuficiencia básica de exportaciones; y a veces menos. Y cuando las importaciones caen o se retardan y el ingreso tiende a crecer más que ellas, ^{209/} la sensibilidad inflacionaria se hace extrema. ^{210/}

Finalmente, la sensibilidad concebida en términos de la presión inflacionaria que se genera en función de niveles crecientes de empleo se concibe que puede expresarse con dos curvas, diferentes en países en desarrollo y en países desarrollados. En aquellos, que poseen desocupación y subdesocupación secular, bastan ciertas alzas de ocupación para levantar el nivel de sensibilidad inflacionaria, aunque la tasa real de ocupación sea aún reducida. En los países desarrollados la curva está más desplazada hacia puntos de mayor tasa de ocupación y se concibe que ella se rápidamente creciente en términos

/de presión inflacionaria

de presión inflacionaria solamente en puntos vecinos al pleno empleo. ^{211/}
 En efecto, los estrangulamientos que ocurren en mano de obra calificada y en ciertos abastecimientos críticos aparecen antes en los países de menor desarrollo, y ello explica en parte aquella sensibilidad.

En suma, pués, aquellos factores económicos e institucionales básicos definen un perfil inflacionario ex-ante que señala mayores niveles de sensibilidad para países en desarrollo del tipo de una serie de países latinoamericanos; y los niveles del producto y de su expansión, del empleo y de los cambios en el coeficiente de importaciones constituyen factores eficientes para graduar la intensidad de tal característica.

b) La aptitud para abatir los procesos inflacionarios es menor en los países de menor desarrollo, por las mismas razones expuestas en los puntos anteriores. La estructura de poder, la resistencia al cambio, la capacidad de las administraciones públicas, la información, el control recíproco de las fuerzas en juego y otros factores, introducen elementos de debilidad relativa en tales países. No es sólo que no existan aptitudes jurídicas suficientes; lo que falta también es eficiencia en su ejercicio y, a veces, un claro esquema de distribución de responsabilidades.

Sin embargo, no es sólo cuestión de capacidades jurídicas o de poder. Hay situaciones en que los gobiernos no pueden accionar o lo hacen débilmente, aunque tengan poder y capacidad, por el juego de una serie de imponderables. Tal es el caso de los países súbitamente beneficiados por alzas del precio o del volumen de sus exportaciones, a cuyo amparo incrementan -a veces también en forma súbita- sus importaciones hasta un límite que no pueden financiar cuando las exportaciones caen nuevamente.

La recomendación técnica es clara: hacer reservas en la bonanza para no vulnerar el ritmo de inversión durante el ciclo adverso. Pero las posibilidades prácticas de que ella sea seguida por los gobiernos están muy atadas a otras consideraciones como, p.ej., las del grado en que el país importe bienes esenciales de consumo. En ciertos casos, al parecer, habría que tener muy larga clarividencia y también mano dura como para retener importaciones en la época de bonanza. Sea por estas consideraciones o por otras,

/lo cierto es

lo cierto es que en la práctica son muy pocos los gobiernos que toman medidas para atenuar la expansión de la demanda cuando hay una suba rápida de exportaciones; ^{212/} aunque la mayoría de ellos tratan de evitar la depresión que viene de la baja en las exportaciones incrementando otros factores de demanda interna. En el balance de pagos consolidados de largos años que surge de tales políticas, es inevitable que se produzca un saldo adverso en cuenta corriente, que lleva al endeudamiento y, agotada la capacidad de endeudamiento o aún antes, a la devaluación, por su sólo efecto.

Hay, pues, una mayor sensibilidad inflacionaria derivada del no llevar a cabo políticas que son claras -miradas a largo plazo- es decir, de que hay un bajo coeficiente de cumplimiento de la política económica generalmente aceptada. Y este coeficiente es estructuralmente más bajo en los países en desarrollo, dadas sus características básicas.

Por otra parte, en la postguerra no hubo inflación fuerte en países industriales porque el proceso siempre estuvo bajo control, aunque hubiera alzas de precios. ^{213/} La aptitud de este control ha sido mucho más débil en países en desarrollo, y si no se llegó en ellos a formas de hiperinflación ha sido por otras razones. ^{214/}

c) Finalmente, el uso de un mismo instrumento, en el mismo sentido -de expansión o de contracción- hace reaccionar de manera diferente a determinadas variables en unos y otros países. Este es un elemento que impide aplicar mecánicamente a los países en desarrollo las teorías elaboradas para países desarrollados, máxime cuando en ellos mismos no se ha tenido pleno éxito en la lucha antiinflacionaria. ^{215/}

En efecto, por lo menos desde 1870 las alzas en la producción de tales países han estado frecuentemente asociadas a subas en los precios; ^{216/} y a prácticamente dos décadas de concluida la guerra, los gobiernos de países industriales no han tenido éxito en armonizar en la realidad desarrollo con estabilidad de precios. ^{217/}

Opiniones muy autorizadas consideran que es probablemente verdadero el decir que la mayoría de los gobiernos de los países industriales del hemisferio norte considerarían que han logrado "estabilidad de precios" si mantuvieran el promedio de alza anual a un nivel tan bajo como 1 ó 2%. ^{218/}

/Pero la inaplicabilidad

Pero la inaplicabilidad de las teorías elaboradas para países desarrollados a nuestra propia realidad no deriva sólo de esta falta de éxito. Las cosas son distintas aún en ciertas reacciones elementales de las economías. Así, considerando instrumentos y variables concretas, en países en desarrollo la restricción monetaria se traduce en retardo en la inversión, la producción y el empleo; mientras que en economías desarrolladas, impulsa un incremento de las exportaciones. ^{219/}

A la recíproca, la expansión excesiva del crédito en países en desarrollo incrementa la demanda de importaciones; mientras que en los países desarrollados provoca la expansión de la producción con pequeño impacto en los precios cuando hay desempleo y capacidad ociosa. ^{220/} En ellos el impacto sobre la balanza de pagos está atenuado por el grado en que parte del crédito va a financiar una mayor inversión y giro internos estimulados por la expansión -a un nivel más alto de precios- y por el impacto que las alzas de precios de tales países desarrollados producen sobre los precios de países en desarrollo. En la medida en que aquellos exportan su inflación, sus dos niveles de precios internos y externos tienden a atenuarse, y ello relaja la presión sobre su balance de pagos. En cambio las inflaciones de países en desarrollo, cuyo impacto en la economía mundial es menor, no se trasladan a los precios de otros países, o resultan en ellos insignificantes. ^{221/} Sólo terminan provocando devaluaciones que perpetúan su propio proceso.

Otra diferencia significativa existe en la conducta de la balanza de pagos. Desde un punto de vista monetario, un superávit de la balanza de pagos introduce presión inflacionaria vía creación de medios de pago en países desarrollados. Pero en países en desarrollo que ya están inflacionados, un superávit de la balanza de pagos que permite reconstruir reservas aumenta la propensión interna de liquidez, de forma tal que cierto mayor volumen de medios de pago puede ser aceptado por la colectividad sin que se introduzca presión sobre los precios. Es por tal tipo de razones que en los países inflacionados de Latinoamérica el superávit de la balanza de pagos concluye siendo antiinflacionario; mientras que su déficit constituye un factor de inflación vía devaluación.

/Las consideraciones

Las consideraciones anteriores deben, no obstante, ser cuidadosamente graduadas, en cuanto implican políticas diferentes. Así, del hecho de que el superávit de balance de pagos en nuestros países resulte antiinflacionario, dada la mayor propensión de liquidez que a ello se vincula, no puede inferirse que cuando exista superávit haya que cortar el crédito a la actividad productiva y al sector público, porque ya se consideran suficientemente satisfechas las necesidades de medios de pago con la expansión monetaria proveniente del sector externo. Sobre estos problemas se vuelve más adelante.

Diferentes reacciones ocurren también con la tasa de interés. Una suba de ella constituye un medio de atraer capitales hacia mercados financieros que brindan rentabilidad, seguridad, liquidez y convertibilidad, en los términos en que funcionan tales mercados en países desarrollados. Pero no ocurre lo mismo en países en desarrollo, particularmente cuando en ellos las alzas de precios son tan grandes que, por más que las tasas de interés nominales sean elevadas, las tasas reales son siempre pequeñas, o aún negativas ^{222/} y, por lo demás, algo erráticas.

El efecto de la tarifa externa o la protección cambiaria aplicada a las importaciones es también distinto en unos y otros países. Cuando los países desarrollados protegen su producción contra importaciones competitivas provenientes de países en desarrollo por vía de gravámenes, tienen en general éxito en tal protección vía precios aunque el gravamen sea relativamente reducido. Ello deriva de que el desnivel tecnológico es tan fuerte, que basta un gravamen relativamente bajo para "pagar" la diferencia en salarios expresados en dólares, vigentes en unos y otros países. En ellos tiene éxito, pues, la discriminación vía precios.

Pero en los países en desarrollo: o bien no hay qué bienes discriminar, cuando toda la capacidad de importación debe afectarse a compras esenciales; o bien cualquier intento de protección vía precios se encuentra con una muy alta propensión al consumo de bienes importados, unida a una eficiencia singular de los mecanismos de contrabando. Por razón de la primera, los gravámenes debieran ser altos para discriminar suficientemente; pero por la segunda, cuanto más elevados sean tanto mayor será el estímulo al defraudador.

/Por otra parte,

Por otra parte, en ciertos bienes el gravamen excesivamente elevado termina protegiendo la ineptia, con lo cual se retarda el desarrollo. El dilema, pues, se hace muy difícil de ser resuelto en la medida en que sólo se acuda a la vía de los precios; y resulta igualmente intrincado cuando se acude a la restricción directa.

El tipo de vulnerabilidad ^{223/} que poseen los países latinoamericanos, por razón de que sus importaciones tienden a ser casi todas imprescindibles, ha afectado también considerablemente el grado en que las transacciones de importación y exportación operan como verdaderos instrumentos, en unos y otros países. En los países desarrollados el comercio internacional ha venido cumpliendo su papel de válvula de escape, equilibradora de las presiones internas; papel éste asignado por la teoría clásica, que los países han limitado en sus efectos sobre el interior de sus economías por vía de la protección. En los países en desarrollo, en cambio, el comercio internacional ha dejado de ser un instrumento para convertirse en una variable dependiente del mundo desarrollado, que sirve al mismo como vehículo de aflojamiento de sus propias tensiones ^{224/} y frecuentemente como instrumento de otros propósitos, particularmente de política internacional.

En efecto, las exportaciones del mundo subdesarrollado en volumen físico: enfrentan competencia, preferencias de zonas, protección, cuotas, y a veces regímenes de consignación; y en precios: o dependen de esta consignación, o de acuerdos institucionalizados o no. Son pocos productos con bajo grado de industrialización. Por el contrario, sus importaciones, constituidas por muchos productos con mayor grado -y en general alto grado- de industrialización, no tienen manera de ser defendidos en precios (como no sea por la competencia, que cada vez está más vulnerada por acuerdos y fusiones de intereses y de capitales entre grandes firmas); y su volumen físico no tiene flexibilidad a la baja. Así, un excedente de producción en países desarrollados puede ser colocado -tal vez crédito mediante- sin bajar los precios; pero el mismo excedente del mundo subdesarrollado promueve la baja de precios, particularmente por su poca capacidad de manejar una política de stocks.

De tal forma, las exportaciones de los países en desarrollo no constituyen un instrumento; por el contrario, son una variable endógena, dependiente

/en última instancia

en última instancia de la tasa de crecimiento de los países en desarrollo. Y para cada país exportador menos desarrollado, ella depende también de las elasticidades de demanda y de sustitución del país adquirente, y de su política de compra por áreas geográficas y países abastecedores. También las importaciones han dejado de ser un instrumento de los países de menor desarrollo, pues su progresivo endurecimiento no es sólo económico y global; sino también tecnológico, en un esquema en que la tecnología tiende a definir el área geográfica de procedencia de los abastecimientos.

Se comprende así que, mientras en los países desarrollados las presiones inflacionarias internas pueden escapar hacia afuera sin que haya devaluación, en los países en desarrollo no sólo las presiones internas quedan dentro del país o influyen su nivel de precios sino, además, se recibe el impacto de las presiones inflacionarias erradicadas de aquéllos.

Y además, aquella pasividad de las importaciones existe en cuanto al volumen de compras, pero no en cuanto a la estructura de los precios que de ellas deriva. La dureza de las importaciones es tanta en algunos países, que frente a caídas en la capacidad para importar se resienten las importaciones de bienes de capital. Es decir que no sólo se concluye comprando solamente lo que es esencial, sino lo que esencial hoy. Sea que la restricción opere por vía directa o vía precios, ello conduce a que los precios internos relativos de los bienes de capital suban en los países menos desarrollados. Con ello opera una traslación de ingresos hacia el poder de compra total en términos de bienes de consumo, naturalmente financiada con una pérdida igual de poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión. A través de este mecanismo no sólo operan los factores retardatarios del desarrollo derivados de la mayor sensibilidad inflacionaria en general, sino que además se afecta específicamente y directamente el volumen físico de la inversión más directamente productiva en maquinarias e instalaciones. Hasta allí llega el efecto de que las importaciones de los países en desarrollo no sean un instrumento, sino una variable dependiente -a mediano plazo por lo menos- del ritmo de expansión, las sustituciones y la política comercial de los países desarrollados.

/En consecuencia,

En consecuencia, el uso del instrumento del tipo de cambio tiene también distinto efecto relativo en unos y otros países. Por lo menos, dos cosas pueden esperarse de una devaluación: cierta baja en las importaciones y un determinado impacto sobre los precios internos, que resulta siendo más grande en la realidad que lo que aparentemente surge de ponderar la devaluación por el coeficiente de importaciones. En países desarrollados la principal consecuencia de la devaluación reside en la baja en el volumen físico de las importaciones; ello porque opera la discriminación vía precios, considerando la mayor prescindibilidad relativa de los bienes que importan. En cambio, en los países en desarrollo, la modificación del tipo de cambio constituye básicamente un factor de alza de costos, a través de importaciones cuyo volumen no puede bajar. Naturalmente que existen devaluaciones requeridas para alinear precios internos e internacionales y, a veces, para poder exportar; pero su efecto inflacionario interno es más amplio en los países de menor desarrollo relativo.

Por otra parte, los tipos de cambio tienden a ser menos estables en los países en desarrollo (salvo que no haya en ellos presiones inflacionarias por razones muy especiales -un excedente o una suficiencia estructural de capacidad para importar, o la falta de posibilidad de expresarse las necesidades de las masas, p.ej.-). La mayor variabilidad relativa de precios y tipos de cambio introduce oscilaciones mayores en los niveles de precios internos expresados en dólares -o de su recíproca, que sería un índice de capacidad de competencia- ^{225/} de los países en desarrollo. Esta oscilación relativamente más alta introduce factores de incertidumbre en la producción para exportación y también en algunos ramos de producción para el mercado interno, particularmente cuando ellos necesitan el apoyo tecnológico del exterior, y cuando este apoyo viene en forma de inversiones directas o conjuntas (joint ventures).

Este es, con todo, un caso particular del problema general de la utilidad de las "señales" dadas por los precios. Es evidente que el precio constituye una señal, tanto para la oferta como para la demanda. Lo esencial reside en que en los países de menor desarrollo la eficiencia de las señales es menor que en los países desarrollados.

/En efecto,

En efecto, la estabilidad de las señales dadas por los precios es menor en los países en que el nivel general de precios sube más fuertemente y en que, en consecuencia, son más acentuados los cambios en la estructura de precios. Las subas más fuertes se dan en países con menor nivel de desarrollo; ^{226/} en ellos también ocurren los cambios más frecuentes en la estructura de precios; y en tales condiciones hay mayor inestabilidad en las señales dadas por los precios, por lo menos para alentar la nueva inversión, y para orientar establemente a la demanda elástica. El uso del precio como instrumento tiene, pues, menor eficiencia relativa en los países en desarrollo y, a veces, una falta grande de aptitud para promover respuestas en términos de producción por la existencia de restricciones básicas.

Estas consideraciones dan criterios claros para concluir en que los países de menor desarrollo relativo tienen una mayor sensibilidad inflacionaria. Y el hecho de que en ellos los precios hayan subido históricamente más confirma este hecho.

Además, su aptitud intrínseca para combatir el proceso es relativamente menor. Y las reacciones de su sistema económico no son iguales a las de países desarrollados. Por esta última razón, en particular, es prácticamente imposible aplicarles concepciones teóricas surgidas de la experiencia de tales países, sin ajustarlas a su propia realidad.

Obviamente, pues, es difícil concebir que haya "una" solución para cualquier país y momento; ni que pueda trabajarse con "una" teoría inmutable como supuesto fundamental, tanto para equilibrar la balanza de pagos de un país industrial como para el ajuste del financiamiento interno y externo de una sociedad en transición de lo tribal hacia el mercado.

Ello, aunque en la práctica Latinoamérica ha sido pródiga en acoger las ideologías más variadas. ^{227/}

No obstante, si se admitiera que el problema es sólo de grado, bastaría al parecer con identificar un "área de soluciones", sin cambiar totalmente

/el contenido básico

el contenido básico de la teoría ni de los supuestos, para incluir todos los casos en ella, según la etapa en que se encontrara el país en cuestión.

Pero no es este el caso. Hay entre los países diferencias no sólo de grado, sino de sustancia de los problemas; y existen, lo que es esencial para la elección de instrumentos de lucha antiinflacionaria, las diferencias anotadas -y otras omitidas aquí- en la reacción de ciertas variables estratégicas al uso de un mismo instrumento, según las economías de que se trate.

En buena medida, estas características son inherentes a la condición de países de "nivel intermedio", que tienen las economías latinoamericanas,^{228/} con una serie de características propias, de las que algunas se han enunciado. La economía de los países en desarrollo, bajo tales realidades, necesita una teoría económica específica, que está en proceso de formación. De ella, pues, requieren desprenderse las políticas, al mismo tiempo que se fortifica la capacidad de los países para aplicarlas, y se disminuye por vía de la negociación la vulnerabilidad de los países a factores externos, que conllevan vulnerabilidad tanto inflacionaria como en términos de desarrollo.

11. Hay una cuestión general de conceptualización del problema inflacionario, que exige considerar: las actitudes con respecto a su tratamiento, ciertos aspectos de su interpretación teórica, su metodología de análisis, la suficiencia de la evaluación de algunos aspectos básicos, ciertos aspectos del uso de instrumentos de lucha antiinflacionaria, y el problema de la información.

El tratamiento del problema de la inflación está cargado de emitividad. Ello es propio de la naturaleza de la cuestión; pero además esta forma persistentemente polémica de encararla ha estado influida por la insuficiencia del diálogo directo entre quienes profesan distintas ideas.

Si se tratara de una mera cuestión académica sin trascendencia práctica, podrían los países en desarrollo contribuir con su espera al "financiamiento" de esta lujosa disensión, pues ella no los afectaría mayormente. Pero detrás de la teoría va la política económica, por cuya existencia eficiente los países no deben esperar.

Cuando se lleva a cabo, el intento de tratar lo más sistemáticamente posible el problema de la inflación es útil tratar de identificar estos puntos de oscuridad, para prevenirse de caer en ellos, y para establecer al mismo tiempo la forma más apropiada de considerarlos.

Para elaborar ordenadamente este punto, se considera apropiado tratar por separado sobre los siguientes aspectos: las actitudes, ciertos aspectos de la interpretación teórica del problema, algunas cuestiones de metodología de análisis, la suficiencia de la evaluación de ciertos aspectos básicos, el uso de instrumentos de lucha antiinflacionaria, y el problema de la información. Naturalmente que estos no son todos los problemas que deben considerarse, ni en cada uno de ellos han de anotarse todas las cuestiones que se han suscitado o que podrían suscitarse. No hay tal intento enciclopedista. Simplemente, se trata de extraer del pasado ciertas conclusiones útiles para la solución de futuro del problema; y se intenta anotar algunas bases para ello.

/a) En cuanto

a) En cuanto a las actitudes hay, por un lado, un exceso de prevenciones y presunciones que no tienen estricto rigor teórico, y que en cierta medida registran conflictos entre objetivos.

Existe, por ejemplo, la presunción de que toda inflación es mala por sí misma; y el temor llega no sólo a la inflación real, sino a la inflación latente. Esta presunción ha influido ciertamente en la política económica de muchos países, y tal vez ello se aplique especialmente a algunos países desarrollados. Pero lo importante es no sólo que exista temor a la inflación "por se", sino que el mismo se proyecte en el tiempo más allá del momento y de las circunstancias que lo justifiquen.^{229/} Ciertas vacilaciones en encarar una acción anticíclica o una acción más ambiciosa en materia de desarrollo son imputables, a veces, al temor de desencadenar un proceso inflacionario, nacido en otra época y por otras razones.

También existen la presunción de que o bien es necesario estabilizar antes de crecer, o bien es necesario crecer antes de estabilizar, sin admitir soluciones intermedias; el tomar la inflación como un problema exclusivamente de corto o exclusivamente de largo plazo; la presunción de absoluta movilidad, o bien de absoluta inmovilidad de los factores, etc., etc..

Se presume también a veces que, para que haya inflación de costos, es necesario que haya antes inflación de demanda; que el problema de balanza de pagos de corto plazo es o bien enteramente dependiente o bien enteramente autónomo y susceptible de ser tratado con independencia del problema de largo plazo; que la teoría de los costos comparados brinda elementos necesarios y suficientes para orientar la política, o bien la de que ella no tiene ninguna utilidad real, etc., etc.

En buena medida, estos supuestos son diferentes porque derivan de objetivos diferentes; y la antinomia en apariencia irreconciliable de los supuestos en parte surge de que no están aún suficientemente esclarecidos el grado en que hay conflicto entre ciertos objetivos y la forma de tratar este conflicto.

/Existen también

Existen también versus a todo lo largo de la teoría económica; y naturalmente en el campo inflacionario. Ello indica que la emotividad no está ausente de la búsqueda de soluciones objetivas. Y este contenido de emotividad no es la mejor ayuda para lograr soluciones útiles.^{230/} Es lógico que los "versus" sean más frecuentes en las ciencias sociales que en las ciencias llamadas "físicas" y "exactas". Pero en economía, y particularmente en el problema inflacionario se suele aún ver "versus" en actitudes donde el versus no existe, y suelen hacerse interpretaciones "por extensión", que concluyen atribuyendo a los oponentes ideas que ellos verdaderamente no profesan. De aquí que se ha hecho necesario a unos y otros el establecer explícitamente que no niegan lo que se les atribuye, o que no afirman lo que se les imputa.

Serían muchos los ejemplos, pero vale particularmente ilustrar el caso con algunos de ellos. Así, los llamados "monetaristas" reconocen completamente la necesidad de reformas básicas,^{231/} mientras que los llamados "estructuralistas" han debido aclarar enfáticamente que no poseen ninguna proclividad hacia la inflación.^{232/} Suele a veces concebirse, también, que hay en el llamado "estructuralismo" cierto monosprescio por las políticas monetarias y un concepto estrecho de lo que constituyen las políticas monetaria y fiscal.^{233/} A este ejemplo de "asignación de criterios" puedo agregar otro de "interpretación por extensión", como el que presume que hay en escritores latinoamericanos cierta renuencia al uso de los controles monetarios y fiscales sobre el nivel de precios porque ellos conciben una alta elasticidad de la producción al precio y porque la inflación tiende a bajar las tasas reales de interés.^{234/}

Los errores que surgen de la asignación de criterios y de las interpretaciones por extensión son de diferente naturaleza. En efecto, no hay, por ejemplo, tal resistencia al uso de instrumentos monetarios o fiscales determinados, sino a su pretendida suficiencia. Pero estas circunstancias ocurren como producto de una actitud, que conviene reemplazar por una progresiva sistematización del problema.

/En efecto

Ciertamente, esta imagen polémica de la inflación lleva a ser más explícitos en la crítica que en la formulación constructiva.^{235/} Y ello resiente las soluciones porque también es fuerte la pertinacia de las personas físicas y jurídicas, en adherir a determinadas concepciones que, una vez adoptadas, toman tiempo en desarraigar, aunque se tenga la evidencia de su error. Muchas veces no hay suficiente humildad intelectual en el economista para ello; y otras veces se sufren las consecuencias del exceso de especialización. Ello roza a nivel de personas e instituciones.

A nivel de países el problema es también esencial pues, aunque se entienda que un país debe ser juzgado por los resultados que obtiene, más que por su adherencia a una política,^{236/} existen distintas actitudes económicas frente al problema inflacionario, emergentes de posiciones políticas básicas que no siempre, ni necesariamente, coinciden con los requerimientos objetivos de la acción.

b) Hay ciertos aspectos que hacen a problemas de teoría y de interpretación teórica del problema inflacionario, -aparte de los conflictos entre objetivos ahotados anteriormente- que interesa tener en cuenta.

En principio el alto nivel de abstracción al cual se han venido considerando los problemas. A alto nivel es difícil cualquier conciliación de criterios, si se parte de actitudes diferentes; pero si la búsqueda de la mejor política se centrara en aspectos concretos, y dentro del marco de referencia de un esquema operativo de corto plazo -eventualmente un plan anual-, con seguridad tenderían a estrecharse las áreas de desacuerdo;^{237/} y, lo que es más importante, podría identificarse con más claridad en dónde es que están los desacuerdos.

Un segundo aspecto que complica teóricamente el problema reside en que en el corto plazo, en que debe concretarse la lucha contra la inflación, también hay que realizar una política anticíclica, e instrumentar los planes de desarrollo. Esta convergencia de tareas en el corto plazo se hace, a su vez, más intrincada por el hecho de que la necesidad del crecimiento se yuxtaponen hoy en el tiempo con el requerimiento social de una mejor distribu-

/ción,^{238/} lo que ha

ción,^{238/} lo que ha sido vastamente señalado y debidamente fundamentado. El tratamiento del problema inflacionario recibe, pues, el impacto de la insuficiencia de claridad "operativa" con respecto a los otros supuestos; y les trasmite a su vez las complicaciones derivadas de la inseguridad de su propio tratamiento.

En efecto, para diseñar una política económica de corto plazo a nivel de instrumentos, cuando existen "a priori" tales tres objetivos, debe comenzarse por elegir uno de ellos para ser optimizado, y ponerse las debidas restricciones en los demás. Es concebible que en cada campo de estas tres políticas pueda diseñarse el uso de instrumentos en forma racional, apta para cada país, y con una aceptación generalizada. Pero es más difícil hacerlo de manera que se respeten todas las condiciones impuestas por la existencia de los otros objetivos convergentes, aunque ellos estén expresados como restricciones en el problema teórico.

Y más intrincado se torna el caso, en la medida en que los elementos del mismo problema inflacionario no estén debidamente esclarecidos. El que ellos no están totalmente claros en países industriales -que poseen buena información de base, mecanismos experimentados de diálogo y larga experiencia en políticas económicas perseverantes- es generalmente reconocido. Ello reza no sólo para el **problema** inflacionario, en el cual las políticas empleadas no han tenido pleno acierto -según se concibe, a nivel técnico, en ta los países- sino también para los problemas anticíclicos, los cuales han si do considerados en los últimos quinquenios cada vez más en el contexto de la política de desarrollo económico.^{239/}

Y lo mismo ocurre en países en desarrollo, con la doble complicación de que hay en ellos menos experiencia e información sobre el diseño y la utilización de políticas de producción, sectoriales y regionales, y sobre el empleo de instrumentos financieros y de precios para instrumentarlas, en forma coherente con las políticas financieras globales.

En efecto, la relación entre las decisiones a adoptarse en el campo financiero y su nexa con una política de producción fijada desde los niveles sectoriales y regionales constituye un campo ciertamente complejo.

/Claramente: si la

Claramente: si la política monetaria se diseña teniendo en consideración objetivos globales, el resultado será muy distinto al que se obtendría si, en la formulación de un plan, se brinda a cada sectorialista la posibilidad de "demandar" los fondos que necesita, como uno más de los instrumentos convergentes para instrumentar los objetivos de su sector. Y ello acaecería, aún cuando no variaran las cifras que miden el financiamiento del país, en su conjunto, y particularmente su necesidad de ahorro externo.

Esta no es, originariamente, una cuestión de metodología de planificación de la política económica de corto plazo, aunque naturalmente la influya. Ella hace al fondo del asunto, en la medida en que los instrumentos financieros y de precios sean concebidos como instrumentos de impulso a la producción, y no sólo como agentes del equilibrio global.^{240/}

Hay otra cuestión esencial. En la medida en que lo inflacionario tiene exteriorización en precios de bienes y factores, hace falta claridad acerca de las distintas funciones que se asignan a la estructura de precios y al papel de la competencia, en escala nacional e internacional. Los juicios divergentes sobre el comportamiento real y actual de ambos mercados influyen, naturalmente en el tratamiento del problema inflacionario.

Para unos, a nivel nacional el mecanismo de precios de mercado es el instrumento más delicado que se ha desarrollado.^{241/} Para otros, el problema consiste en identificar la estructura de precios que permite o provoca que se logren determinados objetivos físicos^{242/}; y ello no quiere decir que se deba intervenir más para fijar dicha estructura, sino simplemente que en países en desarrollo el mercado no es "per se" totalmente significativo, y su "fuerza en bruto" no genera la estructura óptima de precios.

A nivel internacional, para unos -la tesis que la CEPAL planteó hace más de quince años^{243/} hay un deterioro persistente de la relación de términos del intercambio, lo que exterioriza que en el "mercado" internacional no se traslada a los precios el efecto-productividad de los centros o una parte sustancial del mismo. Dicho mercado, pues, no funciona eficientemente. Para otros^{244/} esta traslación existe en lo cualitativo, y en la aptitud pro-

/ductora de los bienes

ductora de los bienes de capital, la cual no está medida por los índices; de lo que resulta que el "mercado" si funciona eficientemente a nivel internacional aunque los defectuosos índices no lo muestren. Las consecuencias que se derivan de una u otra actitud para el mantenimiento de las "reglas del juego" del comercio internacional, -claramente contenidas como mandato en los acuerdos surgidos de Bretton Woods- son diametralmente diferentes. Por lo menos hay -parece evidente- un desconocimiento de la estructura de precios que es objetivamente más útil, así como un insuficiente tratamiento de la metodología para identificarla con propósitos de política.

Los problemas enunciados contienen, tal vez, el efecto de cierto desfase histórico en algunas concepciones teóricas. Así, se ha pensado que una parte de la falta de coincidencia acerca del problema inflacionario, deriva de que suele presumirse que en América Latina se vive hoy en un mundo de flexibilidad de precios vecino a las condiciones prevalentes en el siglo XIX en los países actualmente desarrollados. Si la teoría económica pre-keynesiana resulta útil para describir y tratar aquellas condiciones, sería también apropiada para las que ahora prevalecen en Latinoamérica.^{245/} De ser ello cierto los supuestos acerca de unas y otras situaciones estarían condicionando el contenido de las políticas, como insensible atadero a las ideas de economistas fallecidos, a que aludía Keynes.

Pero hay algo más. Si los precios son una variable dependientes, es esencial establecer cuáles son los elementos independientes que los influyen, con qué ponderación actúa cada uno, y cómo cambian estas ponderaciones en distintos tipos de economías y diferentes circunstancias cíclicas. De lo contrario, se puede caer en explicaciones teóricas plurales por falta de ponderación y de ubicación dinámica de los distintos elementos que influyen sobre el curso de los precios. Así, se ha citado^{246/} que existe un dualismo en los clásicos quienes, al tratar sobre la teoría del valor y la distribución, establecen que los precios están determinados por las condiciones de la demanda y de la oferta -regida esta última por el costo marginal-; mientras que en la teoría de la moneda y los precios establecen que éstos dependen de la cantidad de moneda y de la forma como ella se comporta.

/Sin embargo

Sin embargo, ni todos los precios son elementos endógenos en el sistema económico -como surge de ambos tratamientos-, ni hay juego libre de oferta/demanda en todos los mercados de bienes y factores, ni todo incremento de medios de pago es exógeno en cualquier país y circunstancia. Estos dualismos resultantes de la falta de ponderación y del tratamiento estático del problema requieren, también, mucho pensamiento e investigación básica para ser resueltos.

c) Pero no hay sólo una cuestión de supuestos básicos y de concepciones teóricas. Además, hay cuestiones que residen en la misma metodología de la investigación.

Hace falta acuerdo sobre qué es un medio y qué es un fin o, en otras palabras, qué es objetivo, restricción o instrumento en cada nivel de abstracción en que el problema se considera. Es bien conocido como cuestión de metodología económica general que un mismo elemento puede ser objetivo o instrumento, según el nivel al cual entra en un problema. Una parte importante de la raíz de la polémica actual acerca de la política antiinflacionaria reside en que no parece haber precisión suficiente acerca de ello. Aunque, ciertamente, el origen del problema está también en el grado en que se considere que existe un conflicto de objetivos que sea insuperable.

Es necesario también que exista una clara advertencia sobre que son muy diferentes las implicaciones de una política intrínsecamente de mediano plazo, y la repetición de una misma política en sucesivos cortos plazos.

Obviamente, serán distintos los planteos y los resultados, si se programa una política para varios años, ordenándose en el tiempo la utilización de los instrumentos; que si se insiste durante varios años en la misma política aplicada al primero de ellos. Experiencias del primer tipo han faltado en materia inflacionaria, las del segundo tipo han sido más frecuentes.

Y no sólo ello; además, por muy de corto plazo que sea una política, ella tiene consecuencias "estructurales". Y cuanto más se repite con insistencia una misma política en sucesivos cortos plazos, tanto más fuertes y perdurables son estas consecuencias, aunque ellas no constituyan un propósito principal de la política misma.

/¿Puede, claramente,

¿Puedo, claramente, asegurarse que una política de tal naturaleza sea la más útil para perseguir ciertos objetivos perdurables?. Desde un punto de vista metodológico podría responderse que el número de años cubierto por un programa debe ser por lo menos igual al que se presume que toma la resolución del problema que el programa pretende resolver. Criterio importante de ser tenido en cuenta pues, si la inflación es problema de mediano y largo plazo, los programas anuales de contenido repetitivo no serán óptimos para combatirla; y se requerirán en cambio programas antiinflacionarios de mediano plazo -por lo menos-, de los cuales los planes anuales constituyen una expresión circunstanciada.

Ha habido también cierto exceso de rigidez metodológica para juzgar determinadas teorías;^{247/} pero no necesariamente en todos los casos un adecuado rigor para hacerlo. Esta diferencia entre rigidez y rigor, más que un juego semántico, parece útil para distinguir ambos aspectos del problema.

Lo mismo, ha sido fuerte en materia de inflación la tendencia a sacar una cadena de argumentos a partir de muy pequeña base empírica, cosa que es bien conocida a lo largo de toda la teoría económica. Con ello, se edifica ciertamente una "pirámide" teórica, aunque con el vértice hacia abajo. Y ella no soporta, naturalmente, cambios a veces pequeños en los supuestos, por la estrechez de su fundamentación.

d) ¿Es suficiente la evaluación de ciertos elementos básicos, como las preferencias sociales, las rigideces institucionales, de mercado y de tecnología, y aún la de las causas mismas de las alzas de precios?. Es razonable dudar de ello, y extraer en consecuencia como conclusión que hay que poner mucho pensamiento en estos aspectos básicos que hacen al marco de referencia del problema inflacionario, antes de poder dar a éste una respuesta acordada.

En cuanto a las preferencias sociales hay un alto grado de indeterminación en su contenido; ello no sólo de las preferencias actuales, sino de las de futuro. Y puede afirmarse sin temor a errar, que una importante limitación de todos los planes de desarrollo que se han elaborado en América

/Latina reside

Latina reside precisamente en no haber dispuesto de un esquema de los atributos y preferencias de futuro de la sociedad a la cual se aspira, como marco de referencia para la formulación del programa.

Y la estructura prevalciente de precios a partir de un juego libre de mercado no es sucedáneo de esta falta en cuanto a las preferencias presentes, pues, obviamente, el precio no constituye un registro ex-post del juego de todas las preferencias sociales (por lo menos porque no todas ellas se exteriorizan en demanda de la colectividad por bienes y servicios). Hasta ahora se ha acudido a fórmulas de recemplazo globales para identificar ciertas preferencias, como la de la influencia del "efecto-demonstración"; pero ellas, siendo sumamente útiles a nivel de generalidad, resultan insuficientes para fundar un diseño a nivel de instrumentos.

Lo mismo ocurre con la evaluación de las rigideces institucionales, aunque en este caso se está mucho más cerca de la solución, por lo menos para las rigideces jurídicas

El que estas rigideces existen y son más fuertes en los países en desarrollo está fuera de toda duda. También lo está el hecho de que tales características del subdesarrollo no sólo contribuyen a la aparición de los desbalances en el curso del crecimiento, sino también el de que complican considerablemente la tarea de corregir un desbalance, una vez que éste ha puesto en movimiento fuerzas inflacionarias.^{249/} El que ciertas reformas institucionales -en general y jurídicas en particular- constituyen un prerrequisito para que tenga éxito perdurable cualquier política antiinflacionaria está también en claro, como cuestión general.

Pero hace falta aún una gran penetración -teórica y práctica- en el análisis para establecer en muchos países el grado en que determinadas reformas son prerrequisito "sine qua non". Alrededor de ello hay ya mucho trabajo hecho, pero falta penetración y explicitud en las políticas concretas y en muchos planes que se han elaborado. Sin embargo, se insinúa ya una corriente en este sentido; y en algún plan se han incorporado anteproyectos concretos de leyes y reglamentos cuya sanción se ha considerado prerrequisito. Estas elaboraciones han llegado a la formulación por los planificadores

/de un anteproyecto

de un anteproyecto de reforma constitucional, pues desde la misma constitución provienen ciertas rigideces institucionales básicas. En tal caso los planificadores entendieron, pues, preferible, asumir el riesgo de aparecer legislando, que dejar a una labor interpretativa la identificación de ciertos cambios jurídicos, que tienen que ser bien precisos. ^{249/}

e) A nivel de instrumentos, en detalle, el problema es muy fuerte e intrincado; y hace falta también una gran labor de esclarecimiento. La reacción de cada país al uso de un mismo instrumento -se ha dicho ya- varía según una cantidad de supuestos y variables vinculadas; y los ejemplos de ello podrían ser numerosos, tanto en lo relativo a la distinta dirección de las reacciones provocadas por los instrumentos, ^{250/} cuanto a las ideas prevalecientes con respecto al rigor con que determinado instrumento debe ser usado. ^{251/}

En lo primero, se ha señalado que la restricción crediticia podría provocar desempleo en países latinoamericanos y expansión de exportaciones en países industriales. En lo segundo se anotó también que la idea de que la restricción sobre los medios de pago sea fuerte puede haber emergido en parte del temor a la hiperinflación; aunque ella no se produjo en América Latina, sino que nació en otro lugar y bajo otras circunstancias. Estas concepciones subsisten, empero, en tanto que las reacciones no estén bien identificadas mediante una labor de sistemática, cualitativa y -en lo que se pueda- cuantitativamente penetrante.

La cuestión es importante, porque los países en desarrollo tienen que reformar entes, instrumentos y costumbres -y a veces ciertos valores- al mismo tiempo que se sirven de los prevalecientes, pues no tienen otros elementos que emplear en sus políticas de corto plazo. Y si se llegara a la convicción de que, en determinado sector, por ejemplo, cierta reforma institucional es básica para lograr una respuesta suficiente de la oferta, sería en principio estéril sacrificar a otros sectores para promoverlos -empleando cualquier instrumento- sin antes encarar la reforma institucional como prerrequisito para abatir la restricción provenientes de su existencia.

Ello en cuanto a los factores institucionales. Pero además hace falta más investigación en materias tales como el papel que juega la dimensión del mercado frente a la dimensión mínima económica impuesta por la tecnología. Muchas veces el alza de precios se origina en la producción en escalano óptima porque el país no tiene dimensión de mercado interno ni posibilidades reales

/de exportar

de exportar como para albergar siquiera una sólo planta en industrias transformadoras.

Finalmente hay un problema esencial en la suficiencia de la evaluación de las causas que motivan alzas de precios. Así, para unos hay factores básicos, distintos a los mecanismos de propagación. Para otros, estos "mecanismos de propagación" son la causa. El tratamiento resultante de esta distinta valoración constituye, en cierta medida, uno de los puntos medulares de la disensión actual en cuanto al diagnóstico.

En efecto, si los aumentos de medios de pago destinados a financiar mayores necesidades de capital de giro debidas a alzas irreversibles de precios en bienes o en factores son un elemento pasivo, "propagador" de la inflación, ^{252/} será estéril frenar el alza de precios por el simple expediente de restringir su expansión, sin atacar sus causas. Ello, aunque redujera en algo el alza de precios, tendería a exagerar su costo social en términos de desarrollo. Pero si se considera que el aumento de medios de pagos es factor activo, propulsor del alza, será buena política el restringirlo. La médula de la cuestión reside en evaluar eficientemente el grado en que estos elementos son o no factores del proceso inflacionario, y el grado en que entran en el mismo como variables verdaderamente independientes.

A tal punto hay imprecisión, que ello explica la existencia de "modas" en el uso de los instrumentos. Así, hubo épocas en que se prefirieron instrumentos tributarios: durante la guerra se acudió a controles directos; en la postguerra se han preferido medidas de orden monetario; ^{253/} y más recientemente se vienen utilizando medidas monetarias, cambiarias y fiscales, bajo la influencia de la formulación de acuerdos de stand-by. En la actualidad, América Latina está "descubriendo" la política de ingresos, y hay indicios de que el interés por los "acuerdos sociales" está creciendo. ^{254/} Lo interesante de estas "modas" es que, aunque hayan oscurecido los problemas en el pasado, han permitido para el futuro desterrar definitivamente los enfoques espectaculares y univalentes.

Existe, al presente, una clara idea acerca de que lo uni, ó bi, o trivalente, aunque sea útil, no es óptimo; y que hace falta que concurren instrumentos de todos los campos de acción puesto que, de lo que se trata, es de la convergencia de instrumentos hacia propósitos múltiples (la inflación es uno de ellos) en el corto plazo.

/Y finalmente,

Y finalmente, en lo que se refiere al problema de los instrumentos que aquí se está considerando, hace falta también esclarecer suficientemente las ideas con respecto a las condiciones bajo las cuales puede haber instrumentos "neutrales".

Hay quienes consideran que los manejos globales son "per se" neutrales. Otros, en cambio, piensan que las políticas globales o "uniformes" pueden tener carácter neutral sólo cuando existen circunstancias uniformes; pero que, cuando las condiciones en que se aplican no tienen tal característica, ellas pueden tener efectos fuertemente discriminatorios. ^{255/} Y estos efectos se acentúan cuando el uso de ciertos instrumentos globales se hace restrictivo; En el caso particular del crédito bancario -que se ha utilizado como ejemplo en varios casos- estos efectos discriminatorios son claros en cuanto, al instrumentar la política global en cada operación detallada, la banca presta para capital de giro, a corto plazo, y siempre al más solvente.

Sobre estos aspectos es razonable pensar que no hay neutralidad "operativa" en instrumentos, por global que sea la forma en que ellos se utilicen. Habrá, sí, generalidad en su empleo; pero también discriminación resultante de que cada tipo de actividad, en cada magnitud de empresa, en cada localización, en cada país, reacciona de manera diferente a su uso.

f) Se ha señalado ya que existe un fuerte problema de información, del cual deriva tanta imprecisión y tanta polémica parcialmente estéril, como se da en la materia inflacionaria. Aunque ello ha sido señalado repetidamente, conviene examinar los niveles a los cuales se manifiesta.

En principio, se advierte que se requiere establecer adecuadas y suficientes metodologías de análisis y programación. Por adecuadas deben entenderse las que se adecúan estrictamente al problema; ellas no se han desarrollado plenamente para nuestra América Latina. ^{256/} Por suficientes, deben entenderse aquellas que penetren analíticamente en toda la profundidad necesaria para establecer balances económico-financieros y patrimoniales detallados, y el por qué de cada reacción del sistema económico -por lo menos de las reacciones relevantes.

La insuficiencia de las categorías corrientes de análisis ha sido repetidamente reconocida y experimentada en la práctica, al formularse planes de desarrollo. Elementos globales como el "consumo privado total", por ejemplo, no son suficientes para diseñar con acierto un programa a nivel de instrumentos.

/Tratándose de

Tratándose de planes anuales, bajo cuya forma requieren tener expresión operativa los programas antiinflacionarios, además de la cuestión de categorías de análisis hay un problema de metodología que aún no ha sido totalmente resuelto, ^{257/} aunque se ha avanzado en ello; y de su resolución dependerán también la naturaleza y penetración de ciertas categorías de análisis que sean requeridas.

En la medida en que, para objetivos antiinflacionarios, es necesario tener estimaciones sobre la dimensión del poder de compra disponible en la colectividad en un momento determinado, ello lleva a dos problemas convergentes de "flujos" de fuentes y usos de fondos, y "stocks" de activos liquidables que pueden a corto plazo expandir la demanda, a veces súbitamente. Sobre ambos problemas, y sobre varias formas de vincular a ambos en computaciones conjuntas, extrapolables en programas, ha habido una serie de intentos. Pero también hay una necesidad de un tratamiento sistemático mayor y más profundo.

Así, en materia de fuentes y usos de fondos, se ha argüido que hay endeblez teórica en su tratamiento porque no existe un marco global de referencia para el análisis del fluir de fondos que signifique lo mismo que la "Teoría General" para las cuentas regionales. Si esto se agregara habría, pues, tres elementos requeridos: un marco de referencia (que sería en el caso la teoría del financiamiento), sendas metodologías de análisis y de programación, y categorías concretas de análisis; cuyo desarrollo adecuado sería capítulo previo para que se tenga la información requerida para el diseño de políticas antiinflacionarias eficientes, que al mismo tiempo sirvan al desarrollo acelerado y a la acción anticíclica. ^{258/}

Además, en la medida en que hay una traslación de ingresos cada vez que ocurre un cambio en la estructura de precios, se hace imprescindible tener cierta evaluación de su magnitud cada vez que el precio se utiliza como instrumento (en un ajuste cambiario, por ejemplo). Y ello, puesto que compromete transferencias intersectoriales, interfactoriales e interregionales, necesita también de una teoría, una metodología y cierta información básica, que están recién en proceso de formarse. Este aspecto es también relevante porque se requiere que traslaciones, tributos y subsidios, por lo menos, tengan un comportamiento complementario y no divergente. ^{259/}

Juntamente con la falta de información básica, y en parte por su existencia han ocurrido insuficiencias en los diagnósticos, y aún errores de diagnóstico; con respecto a los cuales conviene prevenirse para la labor de futuro.

/Lo primero

Lo primero, porque la generalidad de los estudios han ido a problemas globales, sectoriales y a veces regionales, a un nivel relativamente macroeconómico; y porque se ha hecho muy poco análisis de instrumentos concretos en Latinoamérica. En consecuencia, aunque se vea claro hacia dónde orientar la acción en el mediano y largo plazo, no se tienen criterios suficientes para establecer cómo ello debe hacerse en cada corto plazo. O, si determinados entes tienen una política para establecer cómo accionar en la lucha antiinflacionaria en el corto plazo, los ejemplos distan de haber sido exitosos. ^{260/} Los errores de diagnóstico son, aún, más serios; y en parte derivan de la propia generalidad y a veces parcialidad en cuanto a cobertura, de los análisis macro que han sido realizados. ^{261/}

Los problemas de información exigen programas de largo aliento, que parecen requerir en muchos casos la transformación de los organismos encargados de coleccionar y elaborar información básica. Para ello existen una serie de propuestas en varios países y en trabajos especiales. ^{262/}

Pero, además, se ha exagerado en el uso de correlaciones globales para dar fundamento a teorizaciones con pretendida aplicación general. Ciertamente, éste es un caso particular del problema general antes mencionado, pero su repetición en casos específicos resulta tan abundante, que para no caer en lo espúreo es bueno no olvidar por lo menos dos cosas: que correlación no es causalidad; y que estadísticamente ella es reversible.

Es cierto que suele ser difícil escapar de estas y otras limitaciones del método, pues no siempre hay algo mejor. Se está muy lejos de insinuar su inutilidad. Sólo se precisa la necesidad de cautela en las afirmaciones que surjan de los resultados, la cual suele no ser abundante. Y el problema llega a su punto de mayor importancia cuando, a partir de correlaciones realmente no significativas, se calculan valores de parámetros en modelos econométricos que se utilizan para proyectar líneas de política o medidas concretas (como una variación en el tipo de cambio, por ejemplo), en cuyo caso, la elegancia o la complejidad del modelo disimulan la endeblez de su base. ^{263/} El diseño del corto plazo a nivel de instrumentos es demasiado sensible como para formularlo, con pretensión de operatividad óptima, sobre la base de gruesas generalidades. Esta sería una forma "ex post" de caer en los métodos pseudomáticos simbólicos, a que varias veces se ha aludido.

/¿La insuficiencia

¿La insuficiencia de información básica y de análisis es desvío de la misma teoría?. Es obvio que ella desvía a la política económica; y se considera que también la teoría ha estado influida por tal insuficiencia, particularmente en lo que se refiere al proceso inflacionario. Así, por ejemplo la remuneración del factor empresario y capital suele ser un elemento no bien tratado, y se ha tendido aún en la teoría a considerar a la espiral como de "precios y salarios".^{264/} Ello ha acentuado también el hecho de que haya más operatividad en los instrumentos de política económica que influyen sobre la remuneración del trabajo, que en los que influyen sobre la remuneración del empresario y capital.

Para poner la "pirámide" teórica con la base hacia abajo, es necesario realizar un gran esfuerzo de información básica y de elaboraciones y análisis concretos; por lo cual es razonable suponer que el progreso de la teoría sobre inflación tomará en los próximos años, por lo menos en parte, la forma de mejor investigación básica, particularmente cuantitativa.^{265/} Con ello, es concebible que no sólo habrá un mejor entendimiento sobre los instrumentos, sino que se estrecharán las áreas de disidencia sobre los problemas que se presentan a mayor nivel de abstracción, al ampliarse el conocimiento de "abajo hacia arriba".

Tan importante es el problema, que éste habría sido al parecer casi el único punto de coincidencia absoluta entre "estructuralistas" y "monetaristas" en la Conferencia de Río de Janeiro. El acuerdo se ha referido tanto a la necesidad de intensificar los esfuerzos de formulación de información básica, cuanto de elaborar presupuestos económicos nacionales, o planes de corto plazo. Ello, de acuerdo con el consenso general de que la falta de información está deteriorando la formulación y la implementación de la política económica.^{266/}

12. El análisis de los factores del proceso inflacionario debe ser hecho en términos globales, y también en términos específicos de bienes, instrumentos y variables concretas, de cuyo comportamiento resulta.

El problema de la inflación, formulado en términos generales, es insuficiente para orientar el uso de instrumentos determinados de política antiinflacionaria. Dicho análisis es evidentemente necesario, pero no es suficiente, por sí mismo, para este propósito. Las proposiciones y análisis hechos en términos sólo generales, o macroeconómicos, ponen muy alto el nivel de abstracción y requieren converger con consideraciones más detalladas.

Es indudable que la etapa de esclarecimiento de ideas y procesos globales, aún no concluida, resulta esencial; de lo que ahora se trata es de entrar a la consideración de instrumentos y variables concretas, para proyectar un reflujo de consideraciones "de abajo hacia arriba", que permita, por un lado, mejorar el entorno de las consideraciones globales; y por el otro estrechar áreas de disidencia acerca de políticas concretas.

Por ejemplo, consideraciones tales como una expansión "general" de la demanda, o una insuficiencia "general" de oferta tienen escasa validez. Los problemas se dan a nivel de bienes o factores concretos, o de grupos de ellos. Las consideraciones globales de este tipo son, por ejemplo, las que conducen en países con problemas de balance de pagos y con desigual distribución del ingreso a propiciar políticas de baja en el salario real, o sea una traslación hacia los estratos altos de ingresos, cuando precisamente es el gasto en consumo de estos estratos el que tiene más alto contenido directo e indirecto de importación, y aunque dichos estratos no necesiten de tal traslación para que la inversión se expanda.

Lo mismo sucede en lo relativo al nexo entre variables, a que antes se hizo referencia. Se trata de identificar conexiones directas y eliminar definiciones con implícitos, para ganar precisión en las políticas.

En situaciones, por ejemplo, que pudieran ser caracterizadas como de "exceso de demanda" es esencial establecer en qué sectores, estratos y, eventualmente, regiones ello ocurre más debe darse solución selectiva a los problemas. 267/

/Como el problema

Como el problema exige tratamiento global y también a nivel de instrumentos, las consideraciones posteriores analizan por separado los factores inflacionarios identificados a cada uno de estos niveles de abstracción. Y, entre estos dos límites, para establecer el nexo sistemático requerido, se formula un análisis a nivel de variables concretas de costo, oferta y demanda. Todo ello con el propósito de evitar que la consideración simultánea de problemas ubicados a distintos niveles oscurezca el acierto de los juicios, y recordando que el propósito ulterior de estos análisis consiste en identificar una política antiinflacionaria a nivel de instrumentos que sea útil al área; y que, al mismo tiempo, permita hacer lo más rápido posible el desarrollo y eficiente la acción anticíclica en el corto plazo.

Dentro de este planteo, se hace una distinción esencial entre exceso de demanda e insuficiencia de oferta, como factores distintos entre sí y naturalmente diferentes a las subas de costos.

En cuanto a la localización geográfica, en este trabajo no ha alcanzado a esclarecerse -entre muchas cosas que seguramente quedan siendo oscuras- el papel de las diferencias regionales de precios que se manifiestan en la generalidad de los países; su efecto sobre el proceso económico en general - y particularmente sobre la nueva inversión fija, la distribución del ingreso y la distribución urbano/rural de la población-; y la posibilidad de diseñar y administrar una política de precios e ingresos con apertura regional eficiente. El nivel desarrollado en lo que sigue es sólo global y sectorial. El problema es muy importante, empero. Si se llegara, por ejemplo, a la conclusión de que para disminuir la intensidad de la migración hacia las urbes hubiera que trasladar ingreso a los estratos más bajos del medio rural (sean dependientes o minifundistas), ocurriría un incremento irreversible en el nivel general de precios implícitos en el PBI como reflejo del uso del instrumento, salvo que la productividad de los factores creciera en la medida necesaria para enjugar el alza. Y tal suba no podría calificarse como "inflacionaria" sino como correctiva y, aún, preventiva de problemas inflacionarios mayores. La identificación de una estructura de precios eficiente "cruzada" desde lo sectorial, lo regional, y la remuneración eficiente de factores,

/constituye un capítulo

constituye un capítulo que -en lo que se conoce- no tiene solución simultánea **que** posea real aptitud operativa para guiar con precisión el uso de instrumentos. También, por lo que antecede, parece conveniente no utilizar en lo posible el concepto de "estabilidad" de precios; y hablar sólo de determinados incrementos. 268/

CAPITULO III

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN EL AREA

(Esquema de Síntesis)

CAPITULO III

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN EL AREA

(Esquema de síntesis)

Es propósito del presente capítulo el formular un esquema de síntesis de la interpretación del proceso inflacionario en Latinoamérica; y sus enunciaciones generales están consideradas en detalle y fundadas a lo largo de todo el contexto de este documento.

Se trata aquí de una elaboración preliminar, que deberá ser revisada a la luz de los análisis de países en particular. Este análisis tal vez arroje más elementos para formular una tipología pues, aunque ciertas relaciones entre el proceso inflacionario y determinadas variables dominantes son claras, muchos aspectos entran dentro de cada inflación para darle una dinámica y una fisonomía particulares. Este capítulo puede, pues, concebirse como el resultado de cierto nivel de progreso de tareas, que debe ser completado en muchos aspectos; y el propósito de hacerlo deliberadamente breve seguramente lleva a desconsiderar aspectos relevantes^{1/}. Las pautas de políticas antiinflacionaria que de aquí se desprenden van en documento separado.

1. La Experiencia Global del Area

a) En Latinoamérica se viene dando un proceso inflacionario que no ha desembocado en hiperinflación, aún en los casos más agudos. Ha habido, sí, ciertos grados cambiantes de rechazo de la moneda nacional en algunos países; pero no una tendencia a tasas de expansión de los precios crecientes y descontroladas.

En el decenio que termina en 1965 el espectro de subas de precios ha sido muy abierto en el Area. Inflaciones fuertes en el decenio se dieron en Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y en parte del período en Bolivia; es el "cono sur" inflacionado.

En Brasil los precios crecieron 30 veces; en Argentina, Uruguay, Bolivia y Chile entre 9 y 13 veces.^{2/}

Colombia, Paraguay y Perú expandieron sus precios entre 1,3 y 2,2 veces.

México y los demás países del Area tuvieron alzas de precios de hasta

/40 por ciento

40 por ciento y, dentro de ellos, hubo alzas pequeñas en América Central.

b) Estas experiencias de precios han adquirido en los últimos años diferentes características dinámicas. El alza ha tendido a reducirse con respecto a la de principios de la década en Bolivia y Paraguay; se ha acelerado últimamente en Uruguay, Perú y Colombia; se ha mantenido alrededor de niveles fluctuantes pero altos en los últimos años en Brasil, Chile y Argentina; y pareciera insinuarse últimamente cierta alza en algunos países que han tenido precios tradicionalmente estables.

En líneas generales, pues, la inflación sigue en países que estaban anteriormente inflacionados; se ha acelerado más aún en algunos de ellos; y se insinúan ciertas alzas de precios mayores a las prevalecientes en algunos países tradicionalmente estables.

c) Ha habido cambios en la estructura de precios.^{3/} Los precios internos expresados en dólares han subido considerablemente en el Area, al incrementar por regla general el nivel de precios en moneda nacional más que la cotización cambiaria; ello con excepción de Brasil. A la recíproca, este sólo hecho significa que ha bajado considerablemente la capacidad de competencia, por razón de precios. A veces, devaluaciones fuertes han rescatado algo del descenso, que de todas maneras se produjo en un itinerario de curvas "dentadas".

Este problema da lugar a varias interpretaciones: o bien las monedas nacionales estaban excesivamente devaluadas antes; o bien los países que perdieron capacidad de competencia acudieron a otros mecanismos compensatorios; o han debilitado su capacidad para exportar manufacturas no tradicionales.

A nivel de consumidores los precios de alimentos han tendido a crecer más que el nivel general de precios en los países inflacionados; y menos en los que no tuvieron tales procesos. Ello refleja en parte el insuficiente crecimiento de la producción agropecuaria y en otra la deficiencia de los mecanismos de distribución.

Traslaciones de ingresos se dieron en algunos países hacia el sector agropecuario, sin que pueda verificarse que ha habido una respuesta significativa en términos de mayor producción por avance tecnológico; ello

/particularmente en

particularmente en la medida en que prevalecieron formas inadecuadas de tenencia y de tamaño de los predios y en que las mismas traslaciones fueron inconstantes.

Otras traslaciones surgieron desde el sector de arrendamientos, en forma muy significativa en algunos países en que sus precios se controlaron; ello con cierta influencia adversa, al parecer, sobre la actividad de construcción.

Ha habido también variaciones fuertes en el salario, nominal y real; y en la última década las cifras globales de las cuentas nacionales señalan un aumento de la participación del trabajo en el ingreso, muy generalizadas en el Area, con excepción de Argentina en que hay un fuerte retroceso. En apariencia, ello contradeciría la afirmación corriente de que la inflación perjudica a los estratos de menor ingreso -salvo en dicho caso-. No obstante, hay serias razones para que no se desprenda esta implicación de las cifras globales, según se analiza en el capítulo IV. ^{4/}

d) En los tres últimos lustros las alzas medias de precios fueron mayores durante los años de receso del producto per cápita que durante los años de expansión; y en algunos casos ellas fueron mucho más elevadas. ^{5/} Cuando las caídas del producto se asociaron a problemas de balance de pagos en el Area, la inflación se presentó juntamente con desempleo y pérdida de reservas extranjeras.

e) La relación entre inflación y desarrollo en el último decenio no parece excesivamente estrecha, aunque cierto "perfil" inflacionario es claro a mediano y largo plazo.

Alto crecimiento del producto per capita con alto nivel de inflación se dió en Brasil; con inflación moderada o sin inflación, propiamente dicha, se dió en México, Venezuela, Perú, Panamá, Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

Crecimiento medio con fuerte inflación se dió en Chile; y con menor alza de precios en Colombia, Costa Rica, Ecuador y la R. Dominicana. Algo más lento, y con fuerte alza de precios fue el crecimiento en Argentina.

/Inflación con

Inflación con escaso desarrollo se dió en Bolivia y Paraguay a lo largo del decenio, aunque estos países redujeron sus alzas en los últimos años; e inflación sin desarrollo en Uruguay.

Cuando ha habido inflación muy fuerte los problemas de balance de pagos hubieran impedido el desarrollo, a no ser por el alto nivel de endeudamiento que contrajeron -incluso a corto plazo- los países inflacionados. En algunos de ellos, aún más, el proceso significó endeudarse para no crecer. Y en países como Brasil, ha habido una caída de la tasa de crecimiento del producto per capita en los últimos años, con respecto al promedio anteriormente prevaleciente.

f) Por lo menos porque la inflación concluye deteriorando el balance de pagos es que puede establecerse conceptualmente cierto "perfil" entre incremento de precios y de producto. Este perfil, también surge del hecho de que un decrecimiento de precios resulta depresivo en países en desarrollo; y de que los precios crecen irreversiblemente en todos los países del mundo, por razones que luego se consideran en más detalle. De aquí surge que el máximo desarrollo potencial está asociado a ciertas alzas moderadas de precios, cuya dimensión varía de país en país.

Este perfil conceptual está también reflejado en la experiencia. En la generalidad de países en desarrollo y a mediano plazo, las alzas de precios más moderadas se asocian a alzas del producto mayores que las que se vinculan con inflaciones más intensas. En América Latina, las variaciones de corto plazo en precios y producto se asocian de la misma manera: las mayores expansiones de la producción se vinculan a alzas moderadas de precios; y las inflaciones más virulentas son a la larga frustrantes del desarrollo.

g) A largo plazo, pues, ello permite graduar aquella falta de asociación que antes se señalaba, para poner énfasis en que en América Latina la coexistencia de alta inflación y alto desarrollo puede darse, ~~pero no necesariamente ser~~ duradera. Por razón de este hecho hay, pues, un límite de máxima, variable según cada circunstancia de cada país, más allá del cual el alza de precios impide el desarrollo. Ello señala uno de los dos sentidos de esta relación de causalidad.

/El otro sentido

El otro sentido de la relación consiste en que sin desarrollo es imposible evitar la inflación a mediano plazo; ello puede demorarse todo lo que tarde en crecer el vigor del grupo social de trabajadores; pero no evitarse. Por lo que en algunos países latinoamericanos, en que se asociaron inflación y estancamiento o débil crecimiento, ha bastado con que uno de los grupos sociales -los trabajadores, por ejemplo, pero no necesariamente ellos- desarrollara una conducta de no aceptación con respecto a su ingreso, para que la espiral se desahase o se mantuviese sin miras de resolverse.

Y como el desarrollo trae a su vez tensiones sobre los precios, de ello surge por lo menos un límite de mínima en que es necesario que los precios crezcan, para que proceda el ajuste del sistema económico. Este es otro elemento conceptual, que la experiencia del Arca identifica, aunque con cierta graduación en función de las exportaciones.

h) En efecto, la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto pone el límite en que puede crecer el ingreso nacional real a largo plazo. Dado un límite a la sustitución -por razón de dimensión del mercado, de la tecnología y de otros elementos- las exportaciones constituyen la variable que define la tasa de crecimiento. Cuanto más ellas crezcan, tanto más podrá expandirse el ingreso con menores tensiones sobre los precios. El desarrollo requiere reformas, cuya necesidad crece parabólicamente con respecto al nivel del desarrollo mismo; y estas reformas a su vez tienen impacto sobre los precios. De aquí que la expansión fuerte de las exportaciones sirve también de amortiguador de la presión inflacionaria derivada del cambio estructural.

Estudios anteriores ^{6/} señalaban que los países más desarrollados del Area, que siguieron políticas financieras -y cambiarias particularmente- no ortodoxas, sufrieron en los últimos treinta años inflaciones entre moderadas y fuertes; pero introdujeron cambios en su economía y crecieron. Otros países, en general de menor dimensión, que han seguido políticas ortodoxas en materia de reservas, han sufrido aumentos moderados de precios y no han tenido prácticamente inflación; pero tendieron a perpetuar su estructura económica, en parte ello vinculado a la existencia de ciertos convenios bilaterales. Un país -Venezuela- realizó una política ortodoxa y al mismo tiempo

/cambió fuertemente

cambió fuertemente su fisonomía interna, al amparo precisamente de una expansión inusitada de exportaciones, tanto en volumen como en precios a largo plazo.^{7/}

i) La expansión de exportaciones ha sido insuficiente en el Area, para financiar el desarrollo al ritmo necesario. Ello es bien conocido, así como sus causales, que residen tanto en factores externos -baja elasticidad-ingreso de su demanda en la mayoría de casos, protección en los centros industriales, desvío de sus compras hacia otras áreas, deterioro de precios relativos, deficientes sistemas de comercialización, etc. -como internos -falta de saldos exportables, básicamente-.

Países en los cuales bajaron las exportaciones per cápita, como Brasil, Uruguay y Colombia -y Argentina y Chile hasta hace poco-, acrecieron fuertemente sus precios y se endeudaron en el exterior, a veces muy intensamente. Otros, como Perú, Bolivia, y los mismos Chile y Argentina en años recientes, pudieron intensificar su crecimiento, atemperar su inflación, acumular reservas o bajar su deuda externa cuando expandieron sus exportaciones de bienes y servicios. Finalmente, la expansión sostenida de México sin inflación no es ajena al incremento persistente de sus exportaciones, ni la de Venezuela al notable incremento de ellas y al extraordinario valor absoluto que poseen.

Tampoco hubo diversificación significativa. Los grupos de productos tradicionales, desde la postguerra al presente, siguieron significando más de las tres cuartas partes de las exportaciones totales en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Ecuador y otros países. México y Brasil insinúan cierta expansión de la exportación no tradicional.

j) Este tipo de factores, así como las alzas de precios que de todas maneras se producen en el curso del desarrollo, podrían explicar una parte del alza de precios que ocurrió en los países más inflacionados; pero no toda el alza.

Y aquí se presenta el punto principal de polémica y de interpretación. ¿Es que se trata de una inflación de demanda, o son otros y, aún, múltiples

/los mecanismos

los mecanismos que deben explicarla?

En la teoría de la inflación que surgió del pensamiento y la experiencia de los países desarrollados cabían sólo las categorías clásicas de inflación de demanda e inflación de costos. No había allí lugar para la inflación de oferta. Pues, mientras los países salían del subdesarrollo hicieron de sus precios, ingresos y empleo internos los mecanismos de ajuste de una posición de reservas cuidada; crecieron primero y distribuyeron después; y en última instancia aflojaron sus tensiones con la emigración. Y cuando en años recientes, una vez desarrollados, necesitaron ayuda externa siempre la tuvieron en forma a veces muy generosa y menos condicionada que la que hoy priva para los países latinoamericanos.

Aquellas fueron las condiciones reales; y ellas corrieron paralelas a las concepciones teóricas, que al mismo tiempo constituyeron la justificación política del esquema imperante. Y este esquema teórico-político nació de una economía en expansión de cuya estabilidad de precios dependía su propia supervivencia como centro financiero. En la concepción teórica, si el mercado opera en condiciones de competencia perfecta, con precios y salarios flexibles en ambos sentidos, sólo un exceso de demanda explicaría que los precios continuaran subiendo, a pesar de la operación de tales mecanismos de ajuste; y si ello cabe dentro de la concepción de que la oferta crea su propia demanda, sólo las inconductas financieras o de la remuneración de los factores podrían, entonces, explicar tal exceso. Lo primero, por exceso de creación de liquidez, principalmente vía crédito; el cual, en cuanto crédito al gobierno, ocurre por el déficit de éste. Por ello, dentro de tal interpretación, el déficit fiscal resulta inflacionario. Lo segundo -la inconducta de la remuneración de los factores- lleva a inflación de costos que, al mismo tiempo, abulta la demanda porque sus incrementos son también incrementos de ingreso.

De tal interpretación surge, pues, la justificación teórica de una política que restrinja la demanda para abatir el proceso inflacionario.

Pero en América Latina esta interpretación no es correcta, pues el origen del proceso no responde a tal esquema. En el Área son típicas: la inflación de oferta, particularmente exteriorizada en la falta de saldos exporta-

/bles en los países

bles en los países que más han sufrido el proceso y en la insuficiente producción para consumo interno; y la inflación de costos que sobre ella se monta por la espiral, la deficiente distribución del ingreso y la inconcurrencia financiera al desarrollo, en los países más inflacionados. No son éstos los únicos elementos, y en el capítulo V se formula un detalle más explícito al cual se hace remisión.

Si en América Latina pudiera concluirse en que hay inflación de demanda, frente al alto desempleo, al bajo nivel de ingreso per cápita prevaeciente, a su deficiente distribución, y a la alta capacidad ociosa en tierra y en equipos, sólo podría tratarse de la demanda de los estratos de alto ingreso. En efecto, ésta es la demanda que tiene el más alto contenido directo e indirecto de importaciones, y que afecta en consecuencia el recurso más escaso del Área en lo económico, y la política hubiera debido ser distinta, entonces.

Es la insuficiencia generalizada de oferta -y no sólo de la oferta de alimentos, pero en buena medida de ella- y la insuficiencia de la demanda de exportaciones y de inversión bien dirigida lo que genera cierto componente esencial de inflación en el área.

Este componente parece haber sido casi tan irreversible como el impacto que surge de la inflación importada. Para el futuro, el mismo tiene una reversibilidad condicionada: la condición reside en que haya desarrollo. Y este desarrollo es precisamente el que resulta frustrado cuando se aplican perseverantemente políticas de restricción de demanda, como las que se aplicaron en el Área sin dar solución al problema inflacionario.

Esto es, pues, un punto esencial en la interpretación del proceso inflacionario en Latinoamérica: se debe reconocer que no hay "un" factor que promueva por sí la inflación; que en ella juegan factores de costos, de oferta y de demanda; que ellos están interaccionados en forma diferente según el país y el momento; que no tiene importancia indagar cómo empezó el proceso, sino con qué ponderación operan en la realidad las causales y en qué medida ellas son vulnerables a determinados remedios; y finalmente que cada factor inflacionario es corregible con ciertos instrumentos específicos, por lo que nos, que ciertas variables no son sensibles a instrumentos determinados.

/k) Otro aspecto

k) Otro aspecto esencial radica en identificar qué alza de precios es inflacionaria. Aquí se distinguen dos "tramos" de alza de precios: un primer tramo contiene alzas que resultan de cambios irreversiblemente requeridos por el ajuste del sistema económico. Se trata, pues, de un tramo útil al desarrollo y requerido por él. El excedente por sobre este tramo es lo que aquí se denomina "inflación" y se considera que existe aunque su exteriorización sea retcnida.^{8/} Es, pues, evidente que hacen faltas dos políticas convergentes pero diferenciadas: una, para mantener la flexibilidad de precios que el sistema económico requiere para su ajuste; ella integra el primer tramo y conduce a alzas del promedio, dada la inflexibilidad de precios e ingresos a la baja. La otra, para abatir lo que es propiamente inflación.

Hay por lo tanto un problema de nivel y otro de estructura de precios. El primero exige reducir la tasa de crecimiento interanual de precios al mínimo requerido por el ajuste del sistema económico. Este mínimo, y cierta tolerancia que en otro documento se explica, conducen a identificar una "zona de control" del proceso inflacionario para propósitos de política. Lo segundo exige orientar la estructura de precios hacia la forma que permite o provoca que se realicen las transacciones físicas que maximizan el desarrollo.

El abatimiento de la inflación como cuestión de nivel de precios es un problema de mediano plazo, y sólo puede resolverse en forma gradual, como se demuestra conceptualmente en el capítulo II y como ha señalado la experiencia del Area. La orientación de la estructura de precios es un problema permanente; y el mercado, por sí sólo, no lo resuelve, según se establece en el mismo capítulo, ya que en la práctica no se cumplen los supuestos de la competencia perfecta.

1) ¿Puede, entonces, una política antiinflacionaria ser global y de corto plazo?. Así se ha entendido por regla general en las políticas antiinflacionarias que se aplicaron en América Latina en la última década. Se consideró, al parecer, que bastaba con eliminar el exceso de demanda, liberalizar al mercado interno y externo de trabas, y apoyar el esfuerzo de estabilización con crédito externo a plazo corto o mediano, para que la inflación fuera abatida.

/Los instrumentos

Los instrumentos empleados eran un desprendimiento lógico de las concepciones globales: un tipo de cambio único -y en lo posible libre- y la eliminación de controles internos sobre los precios en la mayor medida posible, habrían de permitir una mejor asignación de recursos, dentro del contexto de los objetivos de la Carta de Bretton Woods. La restricción de demanda se haría: en el gobierno, bajando su déficit con el doble juego de bajar el gasto y aumentar el tributo, lo que a su vez habría de bajar la demanda del sector privado. Para esto último la restricción del crédito operaría sobre los sectores de altos ingresos y sobre las empresas; y la baja en el salario real sobre los estratos de ingresos bajos. Las políticas fiscal, cambiaria y monetaria habrían, entonces de converger para lograr la estabilidad, con el apoyo del crédito externo otorgado -una vez acordados estos prerrequisitos- por varios tipos de instituciones y de países.

Pero había tres defasajes básicos en la política: se estaba atacando una causa inexistente o menos relevante -la demanda- y se dejaba de atacar oferta y costos; se carecía de la necesaria selectividad, y se ponía la meta antiinflacionaria en un lapso inviable por lo corto.

Lo primero fue antes considerado; la selectividad es una necesidad lógicamente derivada de la multitud de causas y de que algunas de ellas sólo reaccionan a instrumentos específicos; y lo estrecho de los lapsos obligó a repetir con perseverancia la misma restricción por varios años.

La restricción perseverante de la demanda frenó el desarrollo; la falta de selectividad hizo que las políticas, presuntamente neutrales a nivel global, se tornaran claramente discriminatorias en su aplicación concreta; y la irrealidad de la meta en el tiempo impidió hacer una política gradual, que es la única viable.

Que había un freno al desarrollo lo sabían de antemano los países que decidieron tales políticas; y ello significó en la práctica tomar una opción de corto plazo. Pero el problema residió en que ello fue repetido en sucesivos cortos plazos hasta hacerse a veces política de mediano plazo, con lo cual el freno fue más fuerte que lo originariamente previsible.

Si de los muchos objetivos que pueden plantearse en una política de corto plazo se reduce la nómina a dos -ingreso y precios- hay claramente dos

/opciones: maximizar

opciones: maximizar el ingreso poniendo un límite de máxima a lo que crezcan los precios; o bien minimizar el alza de precios, en cuyo caso hay que poner un límite de mínima a lo que deba imprescindiblemente crecer el ingreso.

Muchos países de América Latina tomaron, en su lucha antiinflacionaria, esta segunda opción; sólo que al hacerlo olvidaron poner el límite de mínima a lo que debieran crecer el ingreso y el empleo, con lo cual aumentaron innecesariamente el costo social de la política, tanto más cuanto, que ésta fue política de mediano, y no de corto plazo, como se ha señalado.

Es bueno recalcar a esta altura del análisis que estas reflexiones se entienden obligadas cuando se indaga en la experiencia global del Area. Ellas no llevan el intento de dar a la presente síntesis el carácter de una crítica frontal a determinada política. Sino que, en América Latina, la experiencia del proceso inflacionario y el análisis de sus factores están precisamente integrados con la política antiinflacionaria que se ha empleado.

m) Hay una variable importante que recoge el efecto de la aplicación de una serie de instrumentos: la liquidez global. ^{2/} Ella se redujo -con alguna excepción- en la generalidad de países de América Latina que procuraron abatir la inflación usando de la restricción crediticia como instrumento para reducir la demanda. Además, existió en el trasfondo la concepción de que los medios de pago son una forma prevalente de ahorro en países en desarrollo, por lo que no debe envilecerse su valor intrínseco, aumentando su cantidad más allá de lo que la preferencia de liquidez del público requiera.

Muchos países desarrollados han venido reduciendo su liquidez global -medida en términos de moneda bancaria- en la última década, y a pesar de ello crecieron intensamente. Pero ello es en parte porque incrementaron el uso de instrumentos no bancarios y en parte porque el peligro de un exceso de demanda está en ellos siempre presente; aunque el exceso de demanda no constituye "el" factor que explica la inflación, ni en países socialistas ni en países industriales no socialistas. Tales razones no agotan, por supuesto, la nómina de las que deben darse para explicar este hecho, pero son útiles para lo que interesa a los países de menor desarrollo.

/Teóricamente, dentro

Teóricamente, dentro de una concepción cuantitativa sería dable esperar que hubiera asociación positiva entre los incrementos del coeficiente de liquidez y de los precios. Sin embargo, la experiencia desmiente esta concepción, como se evidencia en el capítulo IV:

- en los países industriales los incrementos de precios han sido reducidos, haya habido alza o baja de liquidez. En ellos no hay a corto plazo correlación aún entre aumentos grandes de la liquidez y de los precios; y las alzas de precios no pasaron de ciertos límites más bien bajos;

- en los países latinoamericanos hubo inflación aún con restricción por severante de la liquidez; y la mayoría de las alzas más fuertes de precios se asociaron a las mayores restricciones de liquidez.

Esta baja pertinaz de la liquidez monetaria de origen bancario que se dió en algunos países ha tenido una serie de efectos adversos. En principio, ella resultó inflacionaria vía oferta, al frenar el desarrollo. En efecto, el nivel de liquidez de un país resulta inflacionario tanto por exceso como por defecto, más allá de ciertos límites; pero el exceso de restricción es más dañino que la sobreexpansión. Con restricción no sólo los precios siguen subiendo, sino que además se pierde ingreso irremisiblemente y suceden otros desajustos (véase capítulo VI). Con sobreexpansión de liquidez hay aumento de demanda e inflación pero, cuando se llega a estabilizar, ello ocurre a un nivel más alto de ingreso y no necesariamente con menos reservas que en el otro caso. Esta concepción debe ser bien entendida: ella no propone la inflación de demanda como método de desarrollo; sólo acentúa que con restricción también hay inflación, pero de oferta, y que su costo social es mayor.

Otra consecuencia muy importante de ella residió en que, cuando los países bajaron su liquidez global, la moneda salió de los bancos en los países de mayor desarrollo relativo del Arca. En las economías con bajo grado de desarrollo sucedió lo mismo si tuvieron inflación, o se retardó el proceso de "monetización bancaria" que se da cuando se rescata el autoconsumo y se usa más la cuanta corriente bancaria en las transacciones. En otras palabras, la restricción de liquidez llevó a la banca en general -y a la banca

/central en

banca central en particular- a gobernar menos la moneda, precisamente cuando el proceso de desarrollo en la etapa en que está Latinoamérica debería llevarla a que la gobernara más.

Y, además, como la capacidad de los distintos bancos para expandir sus operaciones con otros fondos que los provenientes de la banca central es muy variable, la incidencia de tal tipo de políticas sobre la estructura de la banca debe haber sido importante -cosa que no se ha investigado- y : puede llegar a ser considerable, si se persevera en ellas.

A largo plazo el nivel de liquidez total debe crecer con el proceso de desarrollo; y la proporción dentro de él de la liquidez de origen bancario debe reducirse, una vez que la banca cumple acabadamente su función de provisión de medios financieros a la comunidad, porque madura a su vez el sistema financiero no bancario. En algunos de los países más inflacionados del Area se transitó en sentido contrario: fue la restricción de la liquidez bancaria lo que llevó a desarrollar un sistema no institucionalizado ni maduro de intermediación extrabancaria. Ello trajo, además, un costo inflacionario.

Sólo algunos países han dado peso adecuado a la banca de desarrollo y a su instrumento -el crédito a proyectos-, tal vez por que suele en cierta medida concebirse que existe cierta oposición entre ahorro genuino y crédito bancario para financiarlos. Ello constituye una falsa antinomia. Y allí donde la banca siguió prestando al más solvente y para giro, -en un ámbito de inflación y de baja eficiencia de la banca como empresa- la restricción llevó a aumentar el valor medio por operación y sirvió a incrementar la concentración de la propiedad.

n) Aquella razón para abatir la liquidez, dada por el hecho de que los medios de pago son portadores de ahorro y su valor intrínseco no debe ser en vilecido, se asocia también a un concepto del ahorro que conviene revisar, El mismo se refiere a parte del ahorro de las familias, pero no a todo él, ni al ahorro de las empresas ni del gobierno.

La información de que se ha dispuesto no permite esclarecer debidamente la dimensión del ahorro propiamente de las "familias" ^{10/} ni de las empresas.

/El ahorro

El ahorro del gobierno ha fluctuado violentamente a corto plazo en Latinoamérica; ha habido repetidamente casos de ahorro negativo en los países más inflacionados, lo que por regla no se dió en aquellos en que los precios crecieron menos, aunque fueran países de menor desarrollo; y los niveles más altos del coeficiente de ahorro del gobierno en relación con su ingreso se dieron sin inflación o con inflación moderada.

o) El desajuste en el ahorro del sector público es consecuencia de la inflación, y no su causa. Ello ocurre en parte porque el impacto de la inflación sobre los gastos tiene menor retardo que su incidencia sobre los tributos. Naturalmente, la inflación no es la única causa y ella opera merced a que ciertas rigideces e ineptias del sector lo permiten; pero sin inflación no habría habido desahorro del gobierno en varios casos en que lo hubo.

Podría también interpretarse que el desahorro fiscal recurrente contribuyó a mantener el proceso inflacionario; y ello obliga a distinguir déficit y ahorro. Para una política de desarrollo sin inflación se considera que, dentro de cierta dimensión, hacen falta las dos cosas en el sector público: déficit financiero y ahorro positivo. Así podrán asegurarse tres requerimientos básicos del proceso: que el sector público aporte una alícuota suficiente al ahorro interno; que su inversión sea lo suficientemente significativa como para ser impulsora; y que una parte del crédito vaya al sector público consolidado, pues de otra manera la apropiación de poder de compra que surge de la expansión del crédito bancario tendería a concentrar más fuertemente -y mucho más aún en inflación- ^{11/} la propiedad. El requerimiento de que no haya déficit fiscal es otra forma de expresar que se quiere que todo el crédito bancario vaya al sector privado. La decisión es, en este punto, del mayor contenido político.

El aumento en la proporción de inversión pública en el total, que contribuyó poderosamente a la expansión de post guerra en países europeos, no se ha dado en todos los países del Area; y en la medida en que el ritmo de desarrollo se resintió, más fuerte fué la presión para que el sector público se constituyera en refugio de la mano de obra, lo que esterilizó parte de su capacidad de invertir. Además las reformas administrativas, entendidas

/como reformas

como reformas en las instituciones y en los procedimientos, están en sus inicios y distan de haber comenzado a dar frutos visibles en términos de un incremento persistente en la productividad del sector público como fábrica de servicios.

Bajo tales condiciones, si ha habido un factor inflacionario poderoso en el sector público, él no ha derivado principalmente de la emisión que eventualmente indujo; este elemento resulta inflacionario sólo más allá de cierta cuantía, que debe ser juzgada en el marco de referencia que ponen la liquidez total de la economía en su conjunto, y la forma política -se recalca este carácter- como el crédito se reparte entre sector público y privado.

Por el contrario, el más poderoso factor inflacionario residente en el sector público de Latinoamérica deriva de que éste no ha mejorado suficientemente su capacidad intrínseca ni la de la administración "del país" para hacer desarrollo sin inflación.^{12/}

p) En materia cambiaria, se ha señalado ya que ciertos países operaron en condiciones abiertas, mientras que en otros se intentó repetidamente cierta acción gubernamental, en parte esterilizada por la insuficiencia de las exportaciones y, en definitiva, de la capacidad para importar. Se señaló también que una política cambiaria ortodoxa en países que introdujeron modificaciones en su estructura y que crecieron, ha sido patrimonio sólo de aquellos casos en que la expansión de la capacidad para importar fue sostenida, y particularmente elevada en valor absoluto.

Una serie de países tendieron a abrirse, y vincular sus precios internos a los internacionales. Si bien se tendió a reducir tanto los convenios bilaterales entre países latinoamericanos como la multiplicidad de tipos de cambio, quedó de hecho vigente más de un tipo de cambio en todos los casos en que se aplicaron tributos -bajo distintas calidades jurídicas- que tomaron como base el tipo de cambio de exportación.^{13/}

Ello reconoce el hecho de que son muy distantes las productividades relativas entre industrias de exportación e industrias con respecto a las cuales la importación es competitiva. El esquema institucional a través del

/cual este

reconocimiento se ha hecho ha sido cambiante en el Area: si más de un mercado de cambios, o más de un tipo; pero ha habido tendencia a no confiar en que los instrumentos tributarios y de subsidios internos pudieran equilibrar las estructuras de costos y precios

La falta de estabilidad no sólo en los mercados y tipos de cambio, sino en la política con respecto al nexo entre precios internos e internacionales, ha introducido expectativas inflacionistas. Ellas han incidido más ~~el~~ don de el tipo de cambio fue utilizado como pivote de transferencia deliberada de ingresos.

Ha habido casos de ajustes cambiarios que constituyeron devaluaciones más fuertes que las necesarias. Se anota una importante preocupación, con respecto a que ello otorga un subsidio a la entrada -no sólo a la repatriación- de capitales; y que la repetición de tal tipo de políticas podría contribuir a distorsionar la estructura de la propiedad más de lo que a ello conducen otros factores. Particularmente, esto deriva de que en muchos casos las devaluaciones no fueron seguidas por otras medidas cuya convergencia hubiera sido necesaria para frenar realmente la inflación; de que capital y tecnología tienden a venir juntos; y de que no en todos los casos el capitalismo nacional ha respondido a los propósitos del ajuste cambiario incrementando la inversión y custodiando el costo en regalías reales y subrepticias de la tecnología que emplea. ^{14/}

Además cada devaluación contribuyó a comprimir el poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión -de la inversión más directamente productiva-, lo que ocurrió también por efecto de la discriminación de importaciones frente a su persistente escasez. Con ello la devaluación incrementó el costo de lograr sus propios propósitos, tanto más cuanto más fuerte ha sido.

Por otra parte, es concebible que un ajuste cambiario se hace en parte para impulsar exportaciones no tradicionales de un empresariado que pueda bien aprovecharla. Sea que dicho empresariado posea pequeña dimensión individual, falta de calidad homogénea en sus productos, insuficiente capacidad de financiamiento de exportaciones, o falta de una "industria" de exportación,

/lo cierto es

lo cierto es que el Area -y particularmente los países inflacionados- no ha venido aprovechando sistemáticamente toda la capacidad de competencia que sus bajos salarios en dólares le brinda para exportar bienes no tradicionales.

Y finalmente, ha habido un efecto directo del tipo de cambio sobre los precios internos, tanto más fuerte cuanto más se dilató su ajuste necesario, aumentándose en consecuencia el "escalón".

El impacto de estos ajustes en parte se agrandó como consecuencia de que el Area tendió a no utilizar prevalentemente la tarifa aduanera, sino a descargarse en el tipo de cambio el peso de la protección y la restricción de importaciones, con el aditamento en algunos casos de depósitos previos y de ciertas regulaciones directas.

q) Ha habido, empero, una serie de avances en la política de las corrientes físicas, particularmente sectoriales, en gran medida como consecuencia de la progresiva toma de conciencia paralela a la formulación de planes de desarrollo. El Area ha comenzado a movilizarse detrás de proyectos de inversión, y han mejorado las técnicas para formularlos, evaluar sus prioridades y hacer de ellos uno de los instrumentos de ejecución de los planes; en buena medida concurriendo a ello el efecto catalítico de las exigencias de organismos internacionales de financiamiento, y la cooperación de los que prestan ayuda técnica. Un mejor conocimiento del papel plurivalente de la inversión pública existe; y la tendencia a lograr financiamiento externo a largo plazo para proyectos, que cubra cierta parte de gastos locales, tiende a converger con otros elementos para dar cierto desahogo a la posición de la deuda externa a corto plazo.

Hay también un mejor conocimiento de las implicaciones en el uso de determinados instrumentos, y de las interacciones entre instrumentos, particularmente afectadas por los procesos inflacionarios; ello al mismo tiempo que una mejor coordinación en su empleo.

Sin embargo, no se han resuelto todos los problemas que es indispensable superar para hacer de la programación un instrumento perdurable de gobierno; sea ello porque hay todavía insuficiencias operativas en los mismos

/planes, que

planes, que no han cubierto debidamente el "corto plazo" en todos los casos o bien, en otro extremo, porque las estructuras de las administraciones públicas no están aún preparadas para minimizar la posibilidad de aparición de conflictos de poder entre las oficinas de planificación y los organismos de la rama ejecutiva del gobierno. Ello conlleva cierto tenor de presión inflacionaria, pues las políticas tienden a hacerse menos estables de lo que serían si hubiera planes con propósitos estables, que a su vez tuvieran valor suficientemente imperativo dentro del sector público.^{15/}

r) Aquellas insuficiencias básicas, una política global y de corto plazo de restricción de liquidez para bajar la demanda, el efecto de la inflación sobre las finanzas públicas, la forma de manejarse la política externa, y los problemas que aún prevalecen para que exista realmente en el Area gobierno con planificación, contribuyen a una explicación parcial del proceso inflacionario, a partir de los elementos de la experiencia que aquí se está por ahora considerando. Pero estos elementos no explican la espiral, que surge de la puja entre grupos sociales por incrementar su participación en el ingreso.

La espiral es una forma de expresar un síntoma de inflación; la puja es otra, pero es a su vez un síntoma; explicar la espiral por la puja significa explicar una variable por otra. En Latinoamérica ha habido espiral tanto con desarrollo como sin él. En este último caso, podría concebirse que la puja resulta de la frustración en el desarrollo; y en aquel de la falta de disciplina social en la formación de ingresos. Estos elementos, aún, son síntomas.

Se piensa que, en última instancia, la puja ocurre porque hay un desfase entre la estructura de poder que fija precios e ingresos -la que distribuye, en fin, el ingreso nacional- y la institucionalización del consenso que hace falta para fijarlos en forma no inflacionaria. Hay, pues, puja porque no hay mecanismos de participación institucionalizada de los grupos sociales para no sólo acordar ingresos y precios, sino para cristalizar toda la estrategia de desarrollo en una forma alrededor de la cual haya consenso entre el gobierno y todos los grupos sociales.

/Prácticamente, en

Prácticamente, en las inflaciones más fuertes ha habido espirales salarios/salarios; beneficios/beneficios; y beneficios/salarios o viceversa. Sin embargo, la consideración imperfecta de que fue objeto el "precio" implícito en la remuneración del empresario y capital ha hecho por regla considerar la espiral como de "precios y salarios".

Así, se ha solido concebir que las inflaciones son más fuertes allí donde lo son los gremios; pero no se ha advertido suficientemente que hay ya inflación retenida cuando los gremios son muy débiles o no existen y es por lo tanto alto el precio implícito en la remuneración del factor empresario y capital, aunque no se lo haya notado. En perspectiva histórica, un reclamo de mayor salario cuando se parte de una deficiente distribución inicial en tales condiciones puede ser concebido como una forma de "expulsar" una inflación, retenida por la falta pretérita de poder de los trabajadores.

En la medida en que el Area bien puede asistir a una presión social creciente, ello llevaría "per se" la indicación de la conveniencia de institucionalizar esta participación lo cual es aconsejado por una serie de razones genuinas que se analizan en documento separado.

El problema de concluir con la espiral no es, pues, económico sino político; y el éxito final de una política de participación de los grupos sociales en el diseño de decisiones está sujeto a que haya desarrollo, lo cual el Area no podía asegurar sino en los casos en que no acudía deliberadamente a restringir la liquidez y la demanda para frenar la inflación.

s) Al cabo, pues, de tales procesos inflacionarios y políticas antiinflacionarias puede concebirse que ciertos objetivos económicos no se han cumplido, y la situación en Latinoamérica no ha variado sensiblemente en muchos aspectos: la inflación ha seguido, el desarrollo ha continuado siendo insuficiente, la distribución del ingreso aún es precaria, no hay pleno empleo, ha habido fuga de capitales del sector privado y endeudamiento del sector público, continuó siendo insuficiente la expansión de exportaciones, ha habido particularmente en los países inflacionados una creciente dependencia de la ayuda externa, y ella sigue siendo condicionada. El retraso tecnológico del Area -particularmente su escasa producción de tecnología- y la

/incorporación conjunta

incorporación conjunta de capitales y "know how" han llevado desde la post-guerra a un cambio en la estructura de la propiedad y, consecuentemente, de las decisiones que no está suficientemente evaluado; y la formación de capitales nacionales -o del Area- parece que sólo se está dando con vigor en pocos países. Se introdujeron ciertas reformas institucionales que son prerrequisito del desarrollo; pero no toda la labor jurídica de reforma está concluida, ni la realizada en la ley tuvo aún plena trascendencia práctica. Finalmente, el crecimiento de la población, y de sus necesidades originales y creadas, pone un elemento de gran peso en la problemática de la inflación.

En la medida en que determinadas políticas antiinflacionarias allí cuando fueron seguidas condicionaron prácticamente las políticas de desarrollo -cuando no las pospusieron- sería difícil afirmar que -salvo aquellos países sin problemas de balance de pagos- las políticas aplicadas durante cerca de un decenio han dejado una estructura que permite, ahora sí, hacer desarrollo sin inflación. Y éste, tal vez, sea el precio más alto que se ha venido pagando por lo inmediato y global de su formulación. ^{16/}

La situación pues, arroja un saldo de problemas relativamente semejante al de hace un decenio. Sólo que ahora, por un lado se tiene menos tiempo para resolverlos; pero por otro hay más conocimiento de ellos y de las políticas requeridas. Falta, pues, poder para dar perseverancia a la política.

t) Es procedente preguntarse, ¿qué hubiera ocurrido en los países más inflacionados si, en lugar de bajar sistemáticamente el crédito global se hubiera incrementado en todos los casos el crédito a proyectos concretos de inversión -como algunos países hicieron-; y si en lugar de confiar en que el mercado habría de conducir eficientemente a todos los precios e ingresos, todos los países del Area hubieran institucionalizado el diálogo, como algunos hicieron en forma parcial y remitida a grupos determinados.

Sin embargo, hay una mejor toma de conciencia del problema. Algunos programas gubernamentales han insistido en perseguir un abatimiento gradual de la inflación, al menos en sus declaraciones de propósitos; hay una formal intolerancia política a pagar en términos de desempleo el precio de la

/estabilización y se

estabilización y se advierte también cierta actitud en entes internacionales hacia mantener la inversión mientras se estabiliza.

Pero también ha cambiado el marco de referencia de la acción encaminada hacia el desarrollo sin inflación. No sólo porque haya mercados comunes y áreas de libre comercio, o porque los países industriales sean exportadores competitivos o dominantes en el mercado de ciertas materias primas sino porque todo este tipo de procesos y de políticas puede llevar a cambiar la estructura de poder para la toma de decisiones de una manera tal, que haya que entrar a concebir un nuevo tipo de vulnerabilidad al cual se le ha prestado hasta ahora bastante poca atención, al parecer, en el Area.

Entiéndase bien esta preocupación: no se trata de desarrollar actitudes puramente nacionales de crecimiento en un mundo interdependiente; se trata de que la estructura de las decisiones constituye una variable a ser cuidada, por mucho más que constituir un entorno político sustantivo del fluir económico.

u) El Area deberá asignar cierta capacidad de decisión en organismos supranacionales de integración; nuevos proyectos de financiamiento complementario han previsto funcionar sobre la base de acuerdos de políticas; y hay delegaciones ya realizadas que constituyen al mismo tiempo mandatos a organismos internacionales, en parte emergentes de conceptos vigentes hace dos décadas, cuando la economía del subdesarrollo no había puntualizado suficientemente, y demostrado su distinta manera de funcionar con respecto a los centros.

Hay, pues, un conjunto de restricciones vigentes y potenciales que influyen, y han de influir cada vez más sobre los países, estrechando los grados de libertad en el uso de sus instrumentos internos de política. Se piensa que el Area debe analizar y, si ello procede, revisar en los contextos institucionales que corresponda su esquema de delegación de poder, y los términos en que tal delegación lleva a los propios organismos mandatarios a aplicar, a su vez, criterios determinados de política. Concretamente, se trata de establecer qué poder se delegó, para qué debe ser utilizado, bajo qué condiciones y con qué características, por lo menos.

/Si se llegara

Si se llegara a la conclusión de que la estructura de los entes y las políticas a nivel de organismos internacionales son hoy adecuados, suficientes, y estrictamente ajustados a las necesidades del mundo en desarrollo, no habría necesidad de tomar nuevas decisiones. Pero a esta conclusión habría que llegar explícitamente y después del análisis concreto que se considera necesario formular.

2. Una Sistematización Acerca de los Factores del Proceso Inflacionario en el Area.

Los factores inflacionarios relevantes a que se ha hecho mención en la experiencia del Area son sólo parte de los que operan en la realidad. Para sistematizar bien su tratamiento se han escindido tres niveles de razonamiento: un nivel global, de factores estructurales e institucionales que promueven o sostienen a la inflación como proceso; un nivel intermedio de variables concretas de costos, de oferta y de demanda, en cuyos términos el proceso puede ser expresado en forma más operativa; y finalmente un nivel de instrumentos de políticas específicas, cuya utilización conlleva factores de inflación. Con este tratamiento se entiende evitar buena parte de la oscuridad surgida del empleo simultáneo de conceptos de distinto nivel de abstracción.

Los siguientes son elementos de análisis; la ponderación con que juegue cada elemento ha de ser naturalmente distinta en cada caso.

a) Factores Estructurales e Institucionales de Inflación.

En términos generales, un factor inflacionario esencial es el gran agregado que se concibe como la "vulnerabilidad estructural" de un país. Por razón de su existencia, las alzas mínimas de precios requeridas por el ajuste del sistema económico en Latinoamérica debe ser mayores que las que se den en países industriales.

Entre los factores económicos, se identifica en principio que los precios suben cuando la economía opera a nivel de pleno empleo; y aún antes que ello, en parte por razón de la inelasticidad de la remuneración nominal de los factores a la baja. El eventual conflicto de objetivos entre pleno

/empleo y

empleo y estabilidad de precios, que ello introduce, no conduce en Latinoamérica a tener que utilizar determinados instrumentos en un sentido o en el contrario, según que una u otra cosa se persiga; sino a optimizar uno de los dos, poniendo límites en el otro.

Otro factor reside en la disímil velocidad de expansión de la tecnología en países desarrollados y en desarrollo, y la tendencia al crecimiento de la dimensión mínima económica de las plantas; ello adiciona razones a las indivisibilidades y a la complementariedad para que acrezca el nivel de capacidad ociosa en la periferia. Para países en desarrollo, pues, la elección de alternativas entre alta capacidad ociosa en el presente para bajar costos en lo futuro, o bien óptimo uso actual del capital con mayores costos en el futuro, se hace siempre bajo la restricción de altos costos, actuales y futuros.

El crecimiento diferencial de la productividad de las distintas actividades dentro de un país impulsa a alzas de precios mayores en las ramas menos dinámicas; y el promedio de precios es tanto más alto cuanto más abierto sea el espectro de curvas de incremento de la productividad por actividades.

Los cambios en la estructura de la demanda, que acompañan a su expansión, aumentan la probabilidad de desequilibrio oferta/demanda a medida que crece la velocidad de expansión de la demanda global. Ello porque la oferta de cada bien, en cada localización, no siempre puede satisfacerla; y porque la movilidad de los factores en países en desarrollo está restringida, tratándose de bienes de capital, a la nueva inversión. Y los cambios en la demanda inciden de tal forma en parte por la asimetría del comportamiento de la remuneración de los factores: suben los precios de los bienes más demandados, pero no bajan los de aquellos que pierden demanda.

La inelasticidad de la oferta es factor clave, presente en todo el mundo en desarrollo. Por qué ello se viene dando en la producción latinoamericana, es materia de los diagnósticos que en todos los países se han realizado; y las causas genéricas son bien conocidas. La estrechez de importaciones -cuya necesidad crece estructuralmente más que el ingreso- es, a la larga, función de la expansión de exportaciones, que se ha señalado insufi-

/ciente en el Area.

ciente en el Area. Y los **stocks**: o suelen no ser siempre manejados por los países (caso de algunos stocks de bienes de exportación) o, desatado un curso inflacionario, actualizan sus precios al de la nueva producción, generando beneficios "inesperados" que no se difunden a nivel de productores.

La insuficiencia de exportaciones a que antes se ha aludido, se plantea tanto a nivel de demanda, como de disponibilidad de bienes exportables y, aún, de la falta de una verdadera actividad empresarial de exportación para lo no tradicional. ^{17/}

La relación de términos del intercambio contiene a veces un doble impulso inflacionario: por un lado la inflación importada, como factor irreversible; y por otro la oscilación de precios de exportaciones. Cuando los precios de exportación suben, y si hay alto consumo interno de los mismos bienes exportados, inflacionan adentro salvo que el "plus" de ingreso sea captado por el tributo; y cuando bajan, llevan a la devaluación o al subsidio para poder exportar, no sólo por razones económicas, sino en parte dada la estructura de poder prevaeciente en el Area.

Las oscilaciones de exportación, parcialmente vinculadas a los ciclos de los centros, a sus cambios de política y aún a la especulación, constituyen otro factor inflacionario de origen externo. Lo mismo, las transferencias netas con el exterior por intereses, beneficios y regalías, que tienden a estrechar cada vez más la capacidad para importar, por su sólo efecto. Los primeros, dadas las altas tasas de interés -que habrá que abatir por acción internacional- y el ingente endeudamiento exterior del Area; los segundos, por efecto de la expansión de la inversión externa al Area, creciente en ramos de mayor rendimiento; y las regalías por el disímil avance tecnológico, el alto costo de la tecnología importada, y la falta con respecto a ella de una política que Latinoamérica está necesitando con urgencia esencial.

El mismo proceso de sustitución contiene implicaciones inflacionarias, tanto más grandes cuanto mayor sea la improvisación en su diseño y ejecución. Siendo, como es, un proceso continuo, el factor inflacionario que engendra es también estable.

/La regresividad

La regresividad en la distribución del ingreso es inflacionaria por varias vías, y tiene un contenido de inflación retenida a veces considerable, como antes se señaló.

Otros procesos, tales como los "contagios" de precios; la especulación; la inadecuación de la estructura y el funcionamiento del sistema financiero, en general, y bancario en particular; y el mismo defecto de los mecanismos de planificación cuando ellos se usan, constituyen también factores inflacionarios de la naturaleza considerada.

A ello se agregan factores políticos y sociales, que en el Area residen principalmente en la inestabilidad política; los grados cambiantes de "gobierno efectivo" de lo económico que realizan los gobiernos políticos; ciertos defectos en la formulación general de políticas y en la disciplina y perseverancia de su instrumentación; y en la misma falta de "centro de gravedad" perdurable en las fuerzas políticas que a veces acceden al poder.

La función de preferencia de la comunidad no está claramente identificada, ni es estática; y la falta de diálogo social suficiente conduce a la aludida puja entre grupos sociales, que es a su vez un síntoma de un desajuste en la estructura de poder prevaletente en la comunidad, como se ha señalado.

Uno de los aspectos que a ello se vincula es la valoración, realizada por el empresariado, de su propia responsabilidad social en el proceso de desarrollo, y el grado de coincidencia u oposición de intereses que se manifieste dentro mismo del grupo social empresario.

Finalmente, un factor estructural reside en el grado en que la inflación esté ya institucionalizada, no sólo en las actitudes y expectativas, sino hasta en normas jurídicas.

Muchos de estos factores estructurales e institucionales de inflación tienen el denominador común de que "hacen al" subdesarrollo; por ello es que se expresa que sin desarrollo no hay solución posible al problema inflacionario. Si una conclusión genérica se desprendiera de estas consideraciones, ella sería la de que, no habiendo entre desarrollo e inflación opción a largo plazo, la maximización del desarrollo es también a corto plazo el

/objetivo de

objetivo de primer orden a ser logrado; y que la única variable en cuanto a precios es de grado: se trata de hacer el alza de precios lo menos elevada posible, compatible con el máximo de aquel objetivo.

b) Factores Inflacionarios de Costos, de Oferta y de Demanda.

i) Se ha señalado en un punto anterior que, en la concepción dicotómica clásica de costos-demanda como tipos de orígenes de la inflación, había un ancestro claro: la inflación de oferta, originada en su insuficiencia, no había estado presente en la experiencia de los países centrales que produjeron la teoría; ni los mecanismos de la teoría le daban cabida. Pero si sólo se admitiera la inflación como de demanda, "inflación" sería opuesta a "depresión"; y entonces sería difícil explicar cómo en Latinoamérica hay inflación con depresión al mismo tiempo; y en algunos países esta coincidencia no es sólo cíclica sino estructural, dado el lento crecimiento.

La identificación de la inflación de oferta como categoría diferente tiene especial significación para Latinoamérica, en buena medida por la distinta duración de unos y otros procesos: la presión de demanda sólo es transitoria -salvo la de la demanda de los estratos de alto ingreso-; mientras que la de oferta es permanente en el subdesarrollo. Y como los factores de largo plazo no pueden ser removidos por remedios coyunturales, hará falta más de un remedio para atacar la inflación, que reconoce factores convergentes de distinta naturaleza, ^{18/} en una política que no puede ser sino gradual.

Costos, oferta y demanda son atributos inherentes a la vía a través de la cual se ejerce la presión inflacionaria de factores determinados. Un listado no taxativo de casi treinta factores calificados según tal característica se formula en el capítulo V, y a él se hace remisión.

Una misma variable, según sea su comportamiento, puede generar presiones de distinto tipo; y es también diferente el grado de reversibilidad de la acción de cada una de ellas, así como lo son las consecuencias del juego de cada tipo de factor. Es, pues, el conjunto de tales variables lo que explica alzas de precios determinadas, y sería doble realizar el ejercicio de identificar "efectos" imputables a algunas de las más relevantes, frente a una inflación concreta. ^{19/}

/Algunas de las

Algunas de las variables juegan en países desarrollados y generan en ellos alzas de precios que, básicamente, son irreversibles. Lo que podrá variar es la dimensión del alza, pero no la existencia del factor. Además de ellas, en países en desarrollo juegan otras variables que tienen este mismo contenido de irreversibilidad; y, como cada una de ellas agrega un efecto propio, el hecho de que el alza mínima de precios en países en desarrollo sea mayor que en países industriales es una consecuencia natural, confirmada por la experiencia.

Pero, además, en los países en desarrollo juegan otros factores que a veces también influyen en países industriales- para hacer que los precios incrementen más allá de estos mínimos. El tiempo que toma resolverlos lleva a la necesidad de cierta tolerancia -para lograr su abatimiento gradual-; tolerancia que, adicionada al incremento mínimo, identifica un "área de control" de la inflación para propósitos de política concreta.

Surge claramente que el exceso de demanda no es "el" factor de inflación por excelencia; aún más, el mismo no constituye el factor que explica la inflación en países industriales, sean o no socialistas, como antes se señaló.

De este análisis estático del problema surge con claridad que una política antiinflacionaria segura debe echar mano a una serie de instrumentos convergentes pues, aunque no hay una bilateralidad rigurosa entre el factor inflacionario y su remedio, por lo menos se sabe con certeza que determinadas variables no reaccionan frente al uso de ciertos instrumentos. Hasta aquí el análisis estático.

ii) El análisis dinámico del problema, siempre en términos de costos, oferta y demanda, se ha puesto aquí en función de lo que ocurre en las fases del ciclo.

En Latinoamérica se reconoce el ciclo de exportaciones como un ciclo "típico" del Area. En países industriales el receso se inicia con la baja en la inversión o la producción; en países en desarrollo con la baja en las exportaciones, y a medida que tales países se industrializan, una mayor componente de inversión entra a explicar el receso. En uno y otro caso, pues,

/son factores

son factores de demanda los que desatan el ciclo adverso.

La sensibilidad cíclica de los países en desarrollo es mayor que la de países industriales por razón de tal origen; y del mismo se desprende también la necesidad de ahorro externo. Y es interesante anotar que, aunque es la baja de la demanda la que desata el receso, suelen las condiciones del soporte requerir principalmente nuevas bajas de demanda, en la concepción de que a corto plazo es difícil expandir la oferta para lograr el equilibrio, particularmente del balance de pagos.

Como el objetivo del trabajo presente reside en llegar a formular una política antiinflacionaria que sirva al desarrollo y que tenga en cuenta, entre otras cosas, los requerimientos de la política anticíclica, lo más importante del análisis del ciclo en el Area no reside en establecer cuánto más o menos varían los precios en su curso, sino qué instrumentos o qué modalidad de su empleo con propósitos compensatorios son insinuados por el análisis del ciclo.

Ellos son en términos generales la maximización del ritmo de desarrollo y de expansión de exportaciones que, por su sólo efecto, atenuarían la dimensión del descenso y la necesidad de "salvar la inversión" y mantener el empleo -o el ingreso de los estratos más bajos, en su defecto-.

Además, en la bonanza se exige preparar -para no improvisar luego- los instrumentos de combate del receso; entre ellos, la formalización de más proyectos que los que pueden ser financiados; el avance de las negociaciones sobre proyectos y programas en un contexto internacional que debe, a su vez, mejorar la aptitud anticíclica de los instrumentos que maneja; la captación de cualquier "plus" de ingreso que venga vía precios; la maximización de la inversión sustitutiva y de expansión de exportaciones, particularmente en su avance tecnológico; la formación de determinados stocks; la retención del patrón de gastos prescindibles a lo que sea posible financiar en plazo medio; el mantenimiento de ciertos tributos sobre las exportaciones; y la preparación del sistema bancario y financiero en general para hacer más fuerte la selectividad en el receso. Fortificando la resistencia cíclica de la economía se ha de ganar, entonces, cierta aptitud para desviar hacia

/afuera el impacto

afuera el impacto de la ulterior baja y la carga de su ajuste.

En el receso, para observar el propósito antiinflacionario, se trata de usar provalentemente instrumentos de las corrientes físicas y otros instrumentos financieros, antes que subir la remuneración nominal de los factores -salvo que el receso fuera aprovechable para introducir alzas que corrigieran defectos en la estructura de remuneraciones; mantener y aún acrecer la inversión ajustando su estructura a las necesidades del empleo; restringir el consumo de los estratos altos y aún de ciertos estratos medios de ingreso, particularmente el de alto contenido de importaciones; aumentar la tributación, particularmente la indirecta a la importación; ganar en selectividad todo lo que no pueda expandirse el crédito en volumen, y aún más que ello; emplear intensamente el crédito como catalizador de ahorro privado y, en suma, "institucionalizar" el ahorro para poder expandirlo tan intensamente como se hubiera hecho en el auge. Ello, naturalmente, aparte de lo que hagan los "estabilizadores automáticos" que existan.

Es conclusión de este trabajo que la devaluación no es un instrumento eficiente para corregir un receso cíclico de exportaciones; y que ella no procede con tal propósito, salvo que se trate de alinear precios, en cuyo caso se trataría de un uso de índole estructural, y no cíclica. Las razones se exponen detalladamente en el capítulo V.

Todo este proceso podrá superarse minimizando el alza de precios, en el caso de que haya una disciplina social de ingreso y de gasto establecida con el debido consenso. El auge admitiría una menor concentración de decisiones, cuya inconcurrencia sería "financiable" entonces por la economía con menores tensiones sobre los precios, aunque siempre habría dispendio. Este dispendio es en todo caso, razón suficiente para moderar una sobreexpansión. Pero el receso exige, por el contrario, una conducta seriamente convergente y aceptada con convicción por los grupos sociales.

c) Factores Inflacionarios derivados del Manejo de Instrumentos de Políticas Específicas

A nivel de instrumentos, son múltiples los factores inflacionarios derivados de su empleo. En términos generales, podría concebirse que hay un

/conjunto óptimo

conjunto óptimo de instrumentos que maximiza el desarrollo manteniendo el alza de precios dentro del área de control; y que cualesquiera fallas con respecto a tal conjunto conlleva pérdidas de ingreso y alzas inflacionarias de precios. Casos de estas fallas se presentan p.ej. cuando hay subjetividad, preconcepción, globalidad u omisión de varias clases - la inconvergencia de otros instrumentos es una en el diseño o la ejecución de la política. Es probable que no haya política que escape por entero a estas causas de fallas; pero la posibilidad de emplear estos criterios como guía de análisis está sujeta a que primero se establezca tal conjunto óptimo de instrumentos.

Hasta ahora las políticas se han orientado por aproximaciones sucesivas, en el Área; y en general no ha habido planes operativos suficientemente detallados para instrumentarlas. Ciertos programas elaborados por entes de planificación no han sido instrumento de ejecución de la política real.

Sin embargo, se está avanzando considerablemente tanto en dar un enfoque unívoco a la política de corto plazo, como en el diseño de modelos. Estos han de constituir una poderosa ayuda para el pensamiento, en la formulación y en el control de la ejecución de políticas específicas; ^{20/} y se estima que la sólo existencia de un mayor rigor cuantitativo en su diseño ha de disminuir tanto sus fallas como las consecuencias inflacionarias de ellas.

Este mayor rigor, orientado al plazo corto, debe tener el entorno de previsiones para el plazo mediano -y a veces cierto largo plazo- a fin de evitar que la política proceda a "impulsos", donde cada impulso nuevo pareciera tener que consistir en una política también nueva.

i) En la política de precios e ingresos ~~es necesario el~~ reconocimiento de que ella constituye en sí un campo con sustancia propia, igual a la de los tradicionalmente considerados en la política económica.

Un factor inflacionario, pues, emerge de encarar acciones en materia de precios e ingresos sin tener una visión de todo el campo de política, particularmente enfocada a las modificaciones en la estructura de precios y a las traslaciones de ingreso que ellas originan.

Una política meramente expansiva de precios implícitos en la remuneración de los factores es obviamente inflacionaria; pero también lo es una

/política restrictiva

política restrictiva de salarios, y de ingresos en general, según el entorno en que ella se dé. Ya se ha señalado, por ejemplo, que una transferencia a estratos altos, exteriorizada en baja en el salario real, eleva el precio implícito de la remuneración del factor empresario y capital y, si la insuficiencia de la capacidad de importación es prevalente, la presión inflacionaria tendrá un nuevo aliento en el hecho de que el requerimiento total de divisas por unidad de consumo de estos estratos es el más elevado en el Area.

Pueden también emerger factores inflacionarios de la deficiente instrumentación de una política de precios e ingresos bien diseñada. Como a ella concurren decisiones que están difundidas y en manos de distintos entes en el aparato económico, es la que menos se presta a una convergencia; salvo que esta convergencia se dé en la práctica por vía de negociación conjunta y tripartita entre gobierno, obreros y empresarios. Si se parte de que basta el mercado para fijar eficientemente la estructura de precios e ingresos, esta forma de establecerlos constituiría una "interferencia"; sin embargo a ella están acudiendo cada vez más países industriales y algunos de ellos -los nórdicos- desde hace mucho tiempo.

Aparte de estos problemas generales, hay problemas específicos de la política de salarios. Entre ellos, el de que los incrementos de salarios deben ser por lo menos iguales a -pero no mucho más elevados que- la variación de la productividad (ajustada ^{21/}) de la economía en su conjunto. De tal forma, ellos serán no inflacionarios y útiles al crecimiento y la mejora en la distribución.

En efecto, el ser el alza de salarios "por lo menos igual" a la de productividad en vez de ser "no mayor que" ella, como clásicamente se ha postulado, permite mantener una tensión sobre los costos que alienta la inversión en avance tecnológico. Ello es útil, en tanto el exceso sea moderado pues, de lo contrario, los costos de mano de obra al empresario se distanciarían tanto de los costos sociales, que alentarían la inversión meramente sustitutiva de mano de obra -que seguiría siendo rentable a nivel de empresa aún cuando fuera alta su capacidad ociosa-; y el alza resultaría por varias vías inflacionaria.

/Además, el referir

Además, el referir el alza del salario a la de la productividad ajustada de la economía en su conjunto y no a la de cada actividad en particular tiene varios efectos adecuados: ^{evita} que se disperse más la distribución de remuneraciones, si ella siguiera la evolución de las distintas productividades de ramas; evita el alza de precios que se originaría si hubiera un "contagio" de salarios desde las ramas más dinámicas hacia aquellas en que la productividad crece menos; y permite que sea mayor la traslación del "efecto-productividad" de las ramas más dinámicas, hacia menores precios de bienes. Factores inflacionarios han existido en el Area no sólo de no observar estas pautas, sino de no reconocer los límites físicos que la economía pone a la apropiación de bienes y elevar en exceso la remuneración de los factores -el salario, el beneficio y el interés-. Y cuando alzas resarcitorias de salarios han sido seguidas por alzas de precios, es evidente que el factor trabajo y el factor empresario y capital no han coincidido en su valoración con respecto a su alícuota en el ingreso. Esto es lo que, de una vez, hay que procurar armonizar.

Es reconocido que los salarios no están fijados por el "mercado" del factor trabajo; pero que cierta influencia de algunos componentes del mercado existe y en parte ella se exterioriza en "adicionales" a los salarios de convenios o acuerdo. No hay, pues, oposición teórica a regular al mismo tiempo el salario y la demanda y, antes bien, al nivel de la economía en su conjunto la regulación del salario es uno de los instrumentos de regulación de la demanda. Lo esencial es que se debe partir de un criterio no sólo económico sino político, para asignar el ahorro por entes y estratos de ingreso de las familias en el programa, al mismo tiempo que se regulan salarios y demanda.

Es también conclusión de este trabajo (véase capítulo VI) que hay factores inflacionarios emergentes, tanto de dejar libradas las variaciones de salarios al poder de negociación de trabajadores y empresarios, como de fijar salarios desde el gobierno para toda la actividad económica.

Lo primero configura un mercado "de tracto sucesivo" donde, habiendo como existe cierta alza mínima de precios, el contagio salarios/salarios

/es un motor

es un motor inflacionario. Lo segundo conlleva desvíos que conducen a veces a conductas de no aceptación.

Además, se ha concluido que la política de salarios en Latinoamérica, en esta etapa de su desarrollo, debe ser mucho más selectiva de lo que sea en países industriales; por lo que las excepciones a aquella regla general de productividad ajustada han de ser más numerosas. Una excepción importante se da, con gran vigor en el Area, cuando un gran contingente de trabajadores posee un ingreso inferior al que se considera vital. Ello, y la eliminación de ciertas inequidades, exigen hacer un objetivo del cambio en la estructura de salarios. La velocidad del cambio posible sin inflación depende de la velocidad de desarrollo; cuanto más rápido sea éste, tanto más pronto podrán por lo menos elevarse todos los salarios al nivel del vital, y aún establecerse adicionales por familia que operen en la práctica, sin costo inflacionario.

Hay igualmente problemas específicos de la política de remuneración del factor empresario y capital. Ellos ha sido objeto de un débil tratamiento conceptual hasta ahora, por la propia complejidad de su contenido, porque no ha habido avance significativo en su cuantificación y porque recién se está tendiendo a reconocer su existencia como cuerpo separado de política. El "precio implícito" en la remuneración de este factor, tan inflacionario en sus alzas excesivas como el salario, no ha sido estadísticamente medido en forma sistemática.

Factores inflacionarios derivados del manejo de los instrumentos de este campo de política han residido, en principio, en la falta de una política, lo que ha llevado a confiar en que el mercado habría de regularlo más allá de lo que ocurrió en la realidad, y a no crear en el gobierno suficiente capacidad para orientarlo, ni aún en los casos de monopolio. La represión del monopolio -factor de inflación básicamente de costos y, eventualmente, de oferta- podría decirse que ha sido letra muerta en la ley en Latinoamérica.

Hay, yuxtapuesta con ello, una actitud del empresariado: no es sólo su número sino también su conducta de no aceptación lo que ha llevado, aún, a anticipar alzas de precios en más de un país.

/Ciertos criterios

Ciertos criterios para orientar la dimensión de los beneficios, de haber existido, no parecen haber sido aplicados persistentemente. Ellos parten de que los beneficios moderados y cierta presión del salario impulsan al máximo la inversión en tecnología; y de que los beneficios muy elevados impulsan el gasto en propaganda para promover ventas. Además se requiere lograr el máximo de traslación del efecto-productividad a los precios, como se ha señalado, en oposición a la tendencia del factor a apropiarse una mayor alícuota de efecto/productividad. La relativamente escasa aplicación de tales criterios y la inflación de costos consecuente, ocurren en parte por falta de acción estructural para modificar la fisonomía y el funcionamiento de los "mercados" y de los sectores. En lo agropecuario ello es bien conocido, y han sido repetidos los fracasos en lograr incrementos estables de la producción simplemente por vía de traslación de ingresos a través de cambios en la estructura de precios. En el sector industrial también se requieren ciertas reformas paralelas a las del comercio exterior; su ausencia se exterioriza por lo menos en la débil exportación no tradicional; y^{22/} el Área recién comienza a aprovechar la ventaja comparativa que le brinda su menor nivel de salarios en moneda internacional. La protección a la industria, mantenida a nivel alto más allá de cierto lapso, llevó a inflación de costos. En el sector comercio hay general consenso acerca de la necesidad de una reforma de fondo, cuya falta afecta hoy precios vía costos y oferta. Por rara antinomia, este sector ha tendido a ser olvidado en los planes que se elaboraron en el Área.

Ello corre también parejo con la falta de una política de costos, que por lo menos identifique costos imprescindibles y prescindibles, y que establezca criterios para los bienes que constituyen insumos difundidos.

Finalmente, la política de la remuneración del factor empresario y capital, dentro del contexto de una política de desarrollo sin inflación, parte desde el nivel del valor agregado, y se integra en una política de ingreso disponible y, en definitiva, en una política de ahorro. Todo ello requiere coherencia al nivel macroeconómico, para tener buena instrumentación a niveles sectoriales y de actividades, en su caso.

/Algunos instrumentos

Ciertos criterios para orientar la dimensión de los beneficios, de haber existido, no parecen haber sido aplicados persistentemente. Ellos parten de que los beneficios moderados y cierta presión del salario impulsan al máximo la inversión en tecnología; y de que los beneficios muy elevados impulsan el gasto en propaganda para promover ventas. Además se requiere lograr el máximo de traslación del efecto-productividad a los precios, como se ha señalado, en oposición a la tendencia del factor a apropiarse una mayor alícuota de efecto/productividad. La relativamente escasa aplicación de tales criterios y la inflación de costos consecuente, ocurren en parte por falta de acción estructural para modificar la fisonomía y el funcionamiento de los "mercados" y de los sectores. En lo agropecuario ello es bien conocido, y han sido repetidos los fracasos en lograr incrementos estables de la producción simplemente por vía de traslación de ingresos a través de cambios en la estructura de precios. En el sector industrial también se requieren ciertas reformas paralelas a las del comercio exterior; su ausencia se exterioriza por lo menos en la débil exportación no tradicional; y^{22/} el Área recién comienza a aprovechar la ventaja comparativa que le brinda su menor nivel de salarios en moneda internacional. La protección a la industria, mantenida a nivel alto más allá de cierto lapso, llevó a inflación de costos. En el sector comercio hay general consenso acerca de la necesidad de una reforma de fondo, cuya falta afecta hoy precios vía costos y oferta. Por rara antinomia, este sector ha tendido a ser olvidado en los planes que se elaboraron en el Área.

Ello corre también parejo con la falta de una política de costos, que por lo menos identifique costos imprescindibles y prescindibles, y que establezca criterios para los bienes que constituyen insumos difundidos.

Finalmente, la política de la remuneración del factor empresario y capital, dentro del contexto de una política de desarrollo sin inflación, parte desde el nivel del valor agregado, y se integra en una política de ingreso disponible y, en definitiva, en una política de ahorro. Todo ello requiere coherencia al nivel macroeconómico, para tener buena instrumentación a niveles sectoriales y de actividades, en su caso.

/Algunos instrumentos

Algunos instrumentos de tal política, específicamente relativos al factor, son la distribución de beneficios, los honorarios de directores y síndicos y la participación de los trabajadores en los beneficios. ^{23/} Las formas de operar sobre la distribución van desde el consenso hasta la limitación legal, pasando por una serie de elementos de incitación, como el tributo y la restricción del crédito. La falta de política en materia de remuneración de directores y síndicos parece ser uno más de los factores que contribuyen a la debilidad de los mercados de valores en el Area. Y la participación del trabajo en los beneficios se piensa que debería ser discutida con tiempo en Latinoamérica, para establecer si es conveniente o no que ella sea establecida. El juego de este tipo de instrumentos debe converger con el de los instrumentos "correctivos" del flujo original de ingresos -particularmente el crédito, los tributos, sus desgravaciones y los subsidios en general-. Ello tanto para evitar la convergencia excesiva de flujos favorables ^{a un sector} como para no desaprovechar la introducción de cierta oposición de efectos entre instrumentos ^{24/} que hagan óptimos determinados resultados. Su inconcurrencia genera inflación de costos, por alza en el precio implícito de la remuneración del factor empresario y capital ^{25/}; y particularmente de oferta, al no impulsarse suficientemente la producción en la dirección adecuada.

Conexos con estos aspectos están los problemas específicos de la política de precios. En ella, para un país en desarrollo tiene consecuencias tan inflacionarias confiar a ultranza en el mercado como accionar desde el gobierno presumiendo que él no existe en absoluto. Los mecanismos podrán ser distintos y la magnitud del alza también; pero en su esencia una y otra política darían los resultados.

Hay ciertos "datos" en el problema de precios, detallados en el capítulo VI, que llevan a la necesidad de programar la estructura y el nivel de precios futuro. Las alternativas de control del sistema de precios no se dan entre hacerlo o no; sino entre hacerlo bien o mal. El "control" se entiende como un dato; lo que varían son los instrumentos para ejercerlo, y el ente en el cual el programa deposita el establecimiento de cada precio.

/La fijación

La fijación de precios es uno de los instrumentos que, en un extremo, pueden utilizarse para ello y la persuasión otro, en el extremo opuesto. El ente puede ser el mercado, el gobierno o el consenso.

Cuando se trata de abatir una inflación en marcha, el consenso o el gobierno tendrán que remediar el disfuncionamiento del mercado; y habrá que desarrollar las vías más aptas, en cada caso, para lograr conductas acordadas. De tal forma, la acción sobre los precios en el corto plazo podrá constituir la forma de instrumentar un programa de plazo medio y largo.

La acción del gobierno necesita ser preventiva y orientadora y sólo accesoriamente represiva. Y es esencial para ello que desaparezca el "temor reverencial" al subsidio, que suele muchas veces privar. No se trata de desviar sistemáticamente los precios de mercado de los costos de factores; se trata de que hay transacciones necesarias y útiles que no se realizan sin subsidio en las economías subdesarrolladas. Y, además, de que en todo momento y en todas las economías hay subsidios subrepticios al lado de los reales; por lo que la eliminación de éstos no hace sino dejar subsistentes a aquéllos. En todo caso, la flexibilidad y el realismo de la estructura de precios constituyen en sí un objetivo; pero el perseguirla a ultranza significaría hacer de la división internacional del trabajo un objetivo sin reservas.

Este mecanismo debe contar con una central de información y procesamiento de datos, sin la cual ha de ser difícil tomar decisión sobre precios determinados y, aún, en la actitud más prescindente, decidir cuándo hay monopolio. Es concebible que cuanto más se tecnifique y, consecuentemente, se vigorice la capacidad del gobierno para intervenir, menos tendrá éste que hacerlo. De lo contrario, difundida como está en muchos entes la capacidad de fijar precios, habrá traslaciones de ingresos por cambios en su estructura que responderán más al poder de los entes que decidan, que a su eficiencia. Bajo tales condiciones, es claro que no se propone programa "en lugar de" de mercado para fijar los precios.

Si tal fuera la forma de operación global de una política de precios que minimizara el riesgo inflacionario y, por el contrario, sirviera para orientar la estructura hacia el desarrollo sin inflación, la distancia entre ello, y la realidad puede dar una medida de la presión inflacionaria derivada de no haberla seguido.

/Un aspecto

Un aspecto esencial de esta política es la fijación de precios de bienes y servicios producidos por empresas públicas. Se piensa que en ello es donde muy claramente se percibe el funcionamiento de los costos de factores como distintos a los precios de mercado. A los precios de mercado de las empresas públicas hay que incorporar instrumentos de tributación para orientar la demanda. Al costo de factores hay que incorporar una provisión para constituir un ahorro tal, que permita financiar una proporción prevalente de su inversión a largo plazo. Este ahorro no necesita formarse al nivel de cada empresa en particular, sino al nivel del sector público en su conjunto; ello, para custodiar la necesaria progresividad de la tributación contenida en las tarifas.

Es, pués, conclusión de este estudio que no importa que determinadas empresas -como los ferrocarriles, por ejemplo- tengan cierto desahorro si otras empresas -como las de energía, p.ej.- y aún la tributación global pueden suministrar fondos suficientes para que el financiamiento de la inversión se realice. Cargar, p.ej., a la tarifa ferroviaria de pasajeros todo su costo es más regresivo que financiar en parte la inversión ferroviaria con tributos cargados en la tarifa domiciliaria de energía. Y ello funciona, naturalmente, dentro de ciertos límites.

En este contexto, la fijación de precios -y aún la congelación de precios-, la fijación de márgenes, la actuación de "antes-testigo", el establecimiento de "guías" por el gobierno, y otras formas de acción requieren ser evaluadas según las modalidades y la estructura de poder económico de cada país. Pero una cuestión es esencial, en cuanto a si se sale o no al paso de las expectativas inflacionarias. Es evidente que no puede un gobierno dejar que ellas acrezcan; pero también es esencial que su éxito en reprimir las depende también de que haya desarrollo; o cierto consenso mientras se espera por él; o cierta conducta de los grupos sociales mientras se trabaja para lograrlo.

ii) En la política monetaria se da el campo más fuerte de polémica. La cuestión parte de establecer si la banca tiene o no una función que cumplir en el impulso al desarrollo. Hay actitudes que ponen el acento en el equilibrio como su objetivo; aquí se sostiene que, otra vez, no hay alternativa:

/sin su concurrencia

sin su concurrencia es imposible que haya desarrollo, entendido por lo menos en sus componentes económicos de crecimiento y distribución. Y esta cuestión no es banal. Se piensa que debe ponerse mucho énfasis en señalar que es falsa, como se indicó, la oposición entre ahorro genuino y crédito bancario para financiar la inversión; y que el papel de la banca de desarrollo debe ser fuertemente creciente en el financiamiento total.

Paralelo a ello, la reconversión del crédito, del ser hoy al más solvente, a corto plazo y para giro prevalentemente, debe ir hacia el crédito a proyectos, a plazo mediano en gran medida; y reemplazando en consecuencia la "solvencia" por la bondad del proyecto, como atributo de primer orden para el acuerdo. ^{26/} Aún más, debe haber un uso intensivo y deliberado de la capacidad de catalizar ahorro privado, que el crédito bancario posee. Cuánta inflación de oferta ha derivado de que ello no se diera en la dimensión necesaria en una serie de países del Area, es materia de importante identificación. Y ello también reza para el aumento en el grado de concentración de la propiedad que debe haber derivado del crédito al más solvente en inflación.

El límite a la expansión crediticia está puesto por la liquidez requerida por la economía. Ya se ha señalado que es tan inflacionaria la sobreexpansión de liquidez, como su restricción más allá de cierta cota de mínima, aunque sean distintos sus mecanismos; y que la restricción conlleva un costo tal vez mayor, dado el freno al desarrollo que impone. Como se establece en el capítulo VI, la experiencia comparada señala la poca aptitud antiinflacionaria de la restricción monetaria en países que tienen problemas de fondo en su estructura; y también la poca aptitud inflacionaria de la mayor liquidez monetaria en los países que ya han resuelto tales problemas.

También se señaló que en países en desarrollo la restricción excesiva deteriora la capacidad de la banca central para manejar el proceso monetario, al hacerle gobernar una proporción cada vez menor de la moneda; y que distorsiona la estructura de la banca privada, si es persistente, dada la distinta capacidad de los bancos para acrecer su capacidad de colocaciones con otros fondos que los provenientes de la banca central.

/El subdesarrollo

El subdesarrollo corre el "centro de gravedad" de la política monetaria más hacia el uso de instrumentos directos, y da menor ponderación en consecuencia a los instrumentos indirectos y globales, como la tasa de interés. Pero no los desconsidera; y es concebible que una de las labores requeridas es la de, precisamente, mejorar los mecanismos para que la acción de instrumentos directos vaya siendo cada vez menos necesaria.

Sea el flujir ineficiente, que genera inflación de oferta en los titulares de crédito insuficiente, y de demanda en los excesivamente beneficiados; o la restricción excesiva, que genera inflación de oferta al cortar la producción, y de costos al trasladar moneda hacia el sistema financiero no institucionalizado antes de que él haya madurado; o sea la baja eficiencia de la banca como empresa -que impide bajar a la tasa de interés-; en cualesquiera de estos supuestos hay un factor inflacionario en el manejo inadecuado de los instrumentos monetarios.

Frente a una inflación en marcha, una banca "activa" que aumente el nivel de liquidez, converge a crear factores de demanda que contribuyen a impulsar la inflación; y una banca "pasiva", que se limite a proveer todos los medios de pago requeridos por las transacciones al nuevo nivel de precios, no contribuye a resolverla y, por el contrario, la sostiene. Es concebible desde el punto de vista financiero que cierta conducta restrictiva pudiera tener que desarrollarse; pero ella debiera en todo caso ser transitoria, realizada en el contexto de toda una política comprensiva, y correr pareja con una mayor selectividad, a fin de eliminar sólo los acuerdos de crédito que contribuyan a mantener elevadas ciertas demandas, mas no los destinados a acrecer la oferta. Hay, pues, que ganar en selectividad financiera todo lo que deba dejar de proveerse cuantitativamente. Y pudiera ser que no haya tal restricción, al entrarse a considerar las necesidades sectoriales y regionales, particularmente en países en desarrollo. Por ello es que en última instancia resulta inflacionaria una política global: aunque estuviera acertada en servir al equilibrio, contendría inflación de oferta al no servir al desarrollo.

/Los instrumentos

Los instrumentos que se empleen derivan de estos conceptos iniciales de política y de la sensibilidad de los mercados financieros, como se ha expresado. Si se ha de usar con mayor o menor intensidad la tasa de interés, el encaje o el tope de redescuento; y si los encajes han de ser sobre depósitos o sobre colocaciones -o ambos- es, en definitiva, cuestión de procedimiento. Claro está que, establecida una política, los instrumentos deberían servirla con precisión. Así, determinados instrumentos clásicos que no sirven para una política suficientemente selectiva, como el encaje sobre depósitos, deberían ser complementados o reemplazados por encajes sobre colocaciones. Y según el grado en que los instrumentos y los propósitos de política se ajusten en la realidad, habrá una filtración de efectos inflacionarios.

Pero, planteada una política, se requiere en lo monetario que ella sea flexible. Se piensa que no es posible plantear en un programa monetario "una" solución. Ello no sólo porque hay varias estacionales yuxtapuestas de diferente dimensión ^{27/} en la demanda monetaria, sino porque el "efecto-precios" contenido en la demanda de medios de pago no es enteramente previsible, y porque ciertas transacciones de absorción y otras de expansión de los mismos no son tampoco previsibles en una sólo cifra. Por ello se requiere identificar un "área de soluciones" y no una solución única en la formulación de un programa monetario. En la lucha antiinflacionaria vía restricción de demanda suelen ponerse topes a determinadas transacciones crediticias, y estos topes tienden a ser cada vez menos flexibles cuanto más se acercan a la banca central, dentro del circuito monetario. Esta política es la que, en buena medida, tendió a ser empleada en el Area; y es posible que su falta de flexibilidad haya sido un factor no favorable, allí donde las intenciones iniciales de restricción hayan sido respetadas.

Finalmente, una política monetaria de desarrollo sin inflación requiere instituciones suficientes. Esta suficiencia no se presenta en todos los países, por razones que van desde el ejercicio defectuoso de normas de detalle, hasta la inexistencia misma de entos necesarios, como la banca de desarrollo en algunos países. En tales casos no extraña que se haya pagado un precio, a veces elevado, en términos de desarrollo y en términos de inflación.

/iii) En la política

iii) en la política fiscal existen igualmente factores inflacionarios de índole diversa, que una aproximación financiera global suele identificar casi con exclusividad como derivada del déficit fiscal. Sin embargo, la mé dula del problema es otra.

En la economía hay una distribución de responsabilidades por hacer, que asigna al gobierno la promoción activa del desarrollo económico y social. Ello incluye más inversión -no sólo básica, de la cual se retiró el capital extranjero-; más gasto social destinado a estratos de bajo ingreso ^{28/}; más efectividad en la política anticíclica mediante el ingreso y el gasto públi cos; y la "construcción" a veces de una colectividad en forma acelerada. Ello lleva a acciones y decisiones que en parte conllevan gastos. La colec tividad que acepte determinada estructura de distribución de responsabilida des debe también financiar el gasto que ello implica; y el problema de fi nanciamiento va detrás del hecho real. Lo inflacionario que eventualmente pueda contener un déficit financiero del sector público es, en última instan cia, el producto de un defasaje entre aquella asignación de responsabilida des y la conducta de la colectividad en cuanto a financiarlas. La evasión tributaria, pues, constituye un hecho mucho más profundo que una mera cues tión de moral fiscal: se trata de la conducta de no acceptación de estratos de ingresos medios y altos, a financiar un sistema de servicios destinado en gran medida a estratos bajos. Y son precisamente aquellos estratos me dios y altos, pues los estratos bajos evaden menos, aunque la tributación global sea regresiva.^{29/}

Además, el déficit fiscal, se ha señalado, no es "por se" inflacionario, sino un factor de demanda; que podrá o no ser inflacionario según su magni tud, su naturaleza y la forma de financiarse. En lo primero, sería inflacio nario, cuando la liquidez global acreciente más de lo debido, computándose también en ella la que va al sector privado; o cuando la demanda total, fí sica, de bienes determinados no pueda ser satisfecha. Esto último, en cual quier caso, daría lugar a un alza de precios circunstanciada a los bienes de que se trate; y para que ello lleve a un proceso autoalimentado se requie re que haya otras variables que difundan su efecto. Ciertamente, en la men talidad prevaleciente en muchos países la sola existencia del déficit, aun-

/que sea moderado

que sea moderado, genera una expectativa inflacionaria. Lo que hay que cambiar, entonces, es la mentalidad, mejorando la información del ciudadano.

El crédito al gobierno es tan inflacionario siendo excesivo como insuficiente. Y particularmente hay inflación de oferta o de costos cuando la falta de crédito a empresas del estado restringe su producción de bienes y servicios básicos. Es inflacionario financiar la ineficiencia; pero ello reza tanto para el sector público como para el privado y, por otra parte, el carácter jurídico de la empresa o de su propietario no cambia la naturaleza de la explotación.

La forma de financiarse el déficit financiero del sector público introduce grados distintos de presión potencial sobre los precios, -desde cero en adelante-, según que se cubra con emisión de títulos de deuda interna, con endeudamiento externo, con incremento de la deuda flotante no documentada, o con emisión. Razones de maniobra monetaria exigen lo primero; otras de balance de pagos requieren endeudamiento externo; cierta emisión es requerida por razón de una política de apropiación del crédito bancario; y el incremento de deuda flotante opera, en gran medida, como factor de ajuste. La proporción de cada elemento en el esquema de financiamiento, pues, ha de depender de una serie de circunstancias; y la minimización de la presión inflacionaria emergente, a su vez, del grado de eficiencia de la programación y la política del sector público. Este parece no haber sido alto.

La eficiencia del sector público para servir al desarrollo sin inflación requiere por lo menos reformas estructurales y un fluir adecuado de fondos en todo el sector. Las primeras -las reformas administrativa, tributaria, financiera, de seguridad social, la introducción de sistemas de planificación, la mejora de mecanismos de información, y la introducción de presupuestos por programas, entre otras -están comenzando a ser encaradas en algunos países; y la aptitud del sector público, aunque ha ganado al parecer en una serie de aspectos, no se ha fortificado lo suficiente, en todos los países, como para hacer desarrollo sin inflación. En ello reside, se piensa, el más poderoso factor inflacionario emergente del sector, en términos globales.

En lo segundo, casi todos los países de América Latina han elaborado

/cuentas de fuentes

cuentas de fuentes y usos de fondos para cada uno de los entes del sector público, y cuentas consolidadas del sector, pero ninguno que se conozca, ha utilizado las cuentas consolidadas como instrumento de gobierno. El gobierno financiero del sector público gira aún alrededor del presupuesto del gobierno central, y los entes descentralizados no funcionan financieramente dentro de una disciplina central suficientemente rigurosa.

Habiendo ahorro positivo y déficit financiero en magnitudes apropiadas, y existiendo un manejo financiero centralizado bajo dichos supuestos, y una "auditoría económica" del sector, podría desde este punto de vista maximizarse el desarrollo o minimizarse el alza de precios. Cuánto de ello se ha perdido en el Area por su inconcurrencia tendría que ser evaluado.

En Latinoamérica, en las últimas décadas, subió tanto la proporción de gastos como de ingresos públicos en el producto; el gasto no fue, por regla, empleado como instrumento compensatorio del ciclo de exportaciones; y el coeficiente de ahorro en el ingreso del gobierno ha sido muy variable a corto plazo -tanto más en los países inflacionados, como se señaló-.

Este ahorro depende de los términos de precios relativos entre ingresos y gastos del sector, de la productividad del sector como fábrica de servicios, y del "precio" en tributos que el gobierno cobra por unidad de servicio que presta.^{30/} Cuando la inflación deteriora los términos de precios relativos, y dado que a corto plazo la productividad del gobierno sube poco, se ha solido acudir a crear nuevos tributos, o fijar adicionales por una sola vez. El bajo rendimiento fiscal de ciertas bases tributarias ha surgido de la presión de ciertos grupos por la desgravación; el uso más o menos sistemático de moratorias; el retardo fuerte entre devengación y pago, a veces asociado a la propia restricción crediticia; y la muy alta evasión de grupos no asalariados.

De tal forma, el deterioro que la inflación trae al sector público opera restringiendo su ahorro; aumentando el déficit financiero; cerrando el mercado de títulos; incrementando el premio por el retardo o la evasión; y, cuando se intenta abaritarla por vía del crédito, restringiendo la capacidad de pagos de las empresas. Y los nuevos tributos creados por razones puramente

/fiscales hacen

fiscales hacen apartar a la imposición de su papel finalista, con lo que se pierde parte del efecto impulsor, selectivo y deliberado de la tributación, que es necesario el desarrollo.

La adición de mecanismos de seguridad social en algunos países se hizo, al parecer, a más velocidad que la admitida por el crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto, y por la alícuota de ingreso que los factores activos estaban dispuestos a transferir a los sectores pasivos. En otros, en cambio, esta introducción parece estar demorada. En el primer caso, la traslación de los tributos -"aportes"- de seguridad social a los precios es la expresión de la no aceptación de los factores activos a tal transferencia. En el segundo, se está aumentando el costo social de la concentración de capital.

Con todo, la estructura tributaria ha variado en líneas generales favorablemente en América Latina: descendió la participación de tributos internos indirectos y de tributos al comercio exterior -aunque en algunos países ésta última se mantuvo al acudir al sistema cambiario como base de tributación-; e incrementó la participación de la tributación directa y la de seguridad social (esta última en forma no necesariamente progresiva). Ello ha tenido efectos distintos: hizo menos oscilantes los ingresos públicos, e introdujo cierto factor de estabilización automática, con el impuesto a la renta. Pero confió la recaudación a tributos más vulnerables a la evasión; y, en la medida en que se acudió a retenciones sobre tipos de cambio, introdujo tributos de elasticidad-precio negativa, que en algunos países comprometían a uno o dos años de plazo ciertas reformas de fondo, o una nueva devaluación.

Por otra parte, ciertos esfuerzos realizados en los últimos años han tendido en una serie de países a programar e introducir una estructura tributaria más apta para el desarrollo, y no a confiar en reformas sencillas y de rendimiento rápido, pero efímero -aunque éstas también se han dado-. Se está tendiendo a simplificar la estructura tributaria; a eliminar tributos de bajo producido, alto costo de recaudación y escasa utilidad como instrumento de orientación de demanda; a imponer el valor agregado; a integrar demandas sectoriales de tributos "finalistas", que por si solas llevarían a impuestos

/cculares

cedulares, con enfoques tributarios generales, que tienden al impuesto a la renta personal y global; a manejar más selectivamente la desgravación para estimular el incremento del ahorro de empresas y familias -y no necesariamente la reinversión- y para limitarla como excepción especial a los casos en que ella sea determinante sustantiva de la inversión; ^{31/} a integrar estructuras tributarias haciendo converger impuestos en cierta medida complementarios sobre la renta de las empresas y de las familias, la propiedad, los beneficios extraordinarios, las ganancias de capital, la distribución de utilidades, y otros tributos; a establecer coeficientes de ajuste para mantener el "precio implícito" en el impuesto; y a mejorar sensiblemente las administraciones tributarias. Ciertos tributos de propósito múltiple, como el impuesto a la tierra -instrumento entre otras cosas de impulso a la producción y a la división de latifundios- encuentran aún resistencias en algunos países al igual que la revisión de exenciones de todo tipo. Pero se tiende a establecerlos, y a usar mejor de ellas. En la medida en que estas orientaciones tengan un buen ajuste cuantitativo a partir de la medición del potencial tributario; y selectivo en función de precisar qué gravámenes y qué exenciones impulsan realmente determinadas decisiones, podrá ajustarse más la política tributaria para servir al desarrollo sin inflación.

El gasto público, parece haber acrecido su eficiencia menos de lo requerido, en parte por un defecto de programación, y en parte porque ciertas reformas institucionales son prerrequisito de la buena acción económica, y ellas a su vez dependen de una reforma administrativa comprensiva, que toma tiempo introducir.

Su grado de autonomía está en Latinoamérica rigurosamente limitado por el bajo coeficiente actual de satisfacción de las necesidades colectivas, por el lento crecimiento probable de la productividad del sector público como fábrica de servicios, y por las carencias actuales de equipamiento, que exigirían incrementar el gasto en bienes por unidad de gasto en personal, a fin de mejorar la eficiencia. No es, pues, política admisible la reducción del gasto global real, aunque pueda mejorarse su estructura. No hay, además, montados "mecanismos" para entablar suficientemente los planes con los presupuestos, ni el "proceso" de inversión pública está por regla institucionalizado

/de forma que

de forma que produzca más proyectos que los financiables y evalúe a fondo sus prioridades, salvo en algunos sectores. La ejecución de la inversión pública tiende a ser larga -con algunas excepciones-; subsisten mecanismos presupuestarios que asignan ciertos producidos a gastos determinados; hay numerosos servicios nuevos, necesarios, que prestar; no es regla en el Area que la asignación de fondos a entidades de desarrollo crezca con fuerza suficiente; en algunos casos la política de remuneraciones pareciera estar fijada para promover la salida de técnicos; y la política de subsidios tiende a no estar fijada sobre la base de consideraciones de largo plazo. El gasto por destino, pues, no necesariamente es instrumento de ejecución de programas sectoriales; su volumen total, como se ha expresado, suele no ser empleado con propósitos anticíclicos; y no se advierte que haya arraigado la idea de que disminuir el gasto público -o cierto gasto público al menos- compromete el desarrollo, sin necesariamente beneficiar la estabilidad.

d) En el campo de los instrumentos de la política cambiaria y de balance de pagos^{32/} es, tal vez, donde menos se puede evitar el entrar en consideraciones generales de política económica, para mantenerse dentro del propósito presente de hacer referencia a lo que hace al proceso inflacionario. Es que aquí lo inflacionario es adjetivo; más aún, cuando hay insuficiencia de exportaciones y límites de diversa naturaleza a la sustitución, el que haya inflación es un dato en el problema. Y tanto más, cuanto el producto pretenda crecer al ritmo requerido por las necesidades sociales.

Si se plantearan objetivos específicos a la política cambiaria y de balance de pagos, ellos podrían ser tanto globales como de detalle. Entre los primeros estarían, por lo menos, el financiamiento de la economía en su conjunto, la contribución a la estabilidad del nivel de precios, y cierto tratamiento para los términos del intercambio y las transferencias netas al exterior. En más detalle, habría que ir a la protección -que es protección contra la división internacional del trabajo-, la estructura interna de precios, la estructura de la propiedad, y la política comercial propiamente dicha.^{33/} Se entiende que hacer del instrumental de este campo de política un uso básicamente dirigido al nivel general de precios puede contener -y de ordinario contiene- implicaciones desfavorables sobre algún otro objetivo, cuyo

/olvido conlleva

olvido conlleva presiones inflacionarias mediatas.

Particularmente en la protección hay un problema de velocidad. Los países en desarrollo no pueden abrirse a la división internacional del trabajo antes de cumplir su propia etapa de maduración. Por eso la protección es un dato, y los instrumentos para realizarla dependen de circunstancias particulares, en buena parte vinculadas a la capacidad del país para manejarlos. Hay, pues, otro defasaje entre el propósito ulterior de hacer que las economías se abran a la competencia internacional, y las posibilidades nacionales actuales de los países de hacerlo. Impulsar a los países a abrirse antes de tiempo, y devaluar fuertemente coetáneamente -y aún sobredevaluar- los lleva a vulnerar su estructura de la propiedad.

La capacidad de inversión en el exterior depende de una acumulación tecnológica que es función parabólica del tiempo; los países que han crecido antes pueden seguir teniendo superávits en sus balanzas comerciales sobre la base de diferencias de costos absolutos, no relativos; y su inversión en países de menor desarrollo es una manera de contribuir a equilibrar las balanzas de pagos de éstos. ^{34/} Este proceso puede seguir hasta el infinito; o por lo menos hasta que la estructura de la propiedad y por lo tanto de las decisiones en los países en desarrollo se distorsione tanto, que surja otra clase de problemas.

Pero, en perspectiva, la inversión directa ni el endeudamiento de corto plazo pueden alcanzar a América Latina para su equilibrio financiero global, si no suben fuertemente sus exportaciones de manufacturas, y no hay un vigoroso proceso de sustitución en el Area, con la consiguiente formación acelerada de un capitalismo latinoamericano que hoy sólo apunta en algunos países. He aquí un objetivo verdaderamente "instrumental", a cuya formación el sistema cambiario debe contribuir.

La elección de instrumentos determinados depende, básicamente, de la gradación de objetivos que se establezca; de la situación inicial y prevista de algunas variables estratégicas, como las reservas y el saldo futuro del balance de pagos; y de la interacción entre instrumentos determinados. Así, cuando se quiere desarrollo, y cierta protección es necesaria para ello, cuando es bajo el nivel actual y previsto de reservas, cuando la discriminación

/de precios no opera

de precios no opera, y cuando hay gran diferencia de productividad entre sectores de exportación y de producción competitiva de la importación, un tipo de cambio único y libre no podría servir al propósito. Y un tipo de cambio único y fijo tampoco, pues el mismo tipo que remunerara suficientemente a la producción tradicional para exportar, básicamente agropecuaria y minera en el Arca, contendría una muy baja protección contra la importación competitiva, impediría ciertas sustituciones, y particularmente vulnera la capacidad para exportar productos no tradicionales.

Es claro que resulta deseable tener el menor número de tipos de cambio posible; pero ciertamente que ello significa transferir a la tarifa, a los tributos internos y a la política monetaria en parte, la responsabilidad por realizar una discriminación para la cual el subdesarrollo no siempre les habilita.

Si se acude, pues, o no a ciertas formas de control no es cuestión de preferencias doctrinarias, sino de posibilidades prácticas, y de objetivos concretos. Y esto lo han entendido bien los países industriales que continúan estableciendo cuotas de importación, y discriminando por varias vías directas; que evalúan que los controles de importación son más efectivos para realizar ajustes estructurales en el patrón del comercio que para restringir importaciones en tiempos de crisis; y que han liberalizado transacciones financieras y comercio para lo que hace a transacciones entre ellos y sus áreas asociadas, tal vez en la vieja creencia de que una excesiva apertura hacia el subdesarrollo tendería a igualizar ingresos, para abajo en lo que a ellos concierne.

Sin embargo, no es éste el tratamiento que se viene dispensando al subdesarrollo en el mundo actual, o que es deudor internacional precisamente por mantener tal situación. Algunos acuerdos de crédito contingente que ha recibido han llevado consigo el propósito de facilitar la eliminación de los tipos de cambio múltiples o contribuir a la liberalización del comercio y de los pagos; y un objetivo universal ha sido el de evitar métodos que ocasionen o aumenten la dependencia en restricciones al comercio y a los pagos, y en la aplicación arbitraria de esas restricciones. ^{35/} No hay duda de que ello instrumenta la Carta de Bretton Woods; es que se piensa que esta carta es

/imperfecta en cuanto

imperfecta en cuanto estableció objetivos e instrumentos, sin poner provisiones para el tiempo en que las distintas etapas de desarrollo admiten usar de tales instrumentos y llegar a ciertos objetivos. Así, proyectadas las cosas hacia adelante, su aplicación mecánica llevaría a distorsionar perseverantemente la estructura de la propiedad en el mundo, sin vencer por ello las presiones inflacionarias, ni contribuir -dada su vocación de corto plazo- a que queden después de su aplicación estructuras que aceleren el desarrollo.

Los países de la OECD han identificado casos distintos que explican un desequilibrio de balance de pagos, en el exceso de demanda interna, el desajuste en la capacidad de competencia, y los movimientos de capitales. A ellos habría que agregar, en el subdesarrollo, la insuficiencia física de oferta, el efecto de términos del intercambio y las transferencias netas al exterior. Y aquellos países han identificado remedios diferenciales según las causas y las condiciones particulares en que ellas se desarrollan. En Latinoamérica la política ha consistido, al parecer, en la restricción de la demanda.

No sólo sobre la base de estas consideraciones generales es que se piensa necesario adaptar las provisiones del Acuerdo de Bretton Woods a las necesidades reales de los países en desarrollo.

En lo que hace al análisis de los factores inflacionarios contenidos en los instrumentos, si no se ampliara el enfoque introduciendo estos grados de libertad, podrían tal vez las conclusiones principales concretarse a señalar sólo factores adjetivos.

En materia de mercados cambiarios y tipos de cambio, se ha señalado la conveniencia de operar con el menor número posible de ellos. Pero tal minimización tiene ciertos requerimientos. Un sólo tipo se daría en el caso de reservas no escasas; exportaciones muy diversificadas, o concentradas en productos cuyo consumo interno sea reducido, y que ofrezcan poca posibilidad de evasión aduanera y tributaria; y aptitud en los instrumentos tributarios -no sólo la tarifa- y de otra naturaleza para no remunerar exageradamente a exportaciones no tradicionales, a cuyo nivel se entiende que, por regla, habría protección suficiente para el resto de actividades sujetas a competencia exterior.

/El tipo

El tipo sería preferiblemente fijo; pero ello sólo podría darse con reservas actuales y previstas suficiente y, a largo plazo, habiendo confianza y en ausencia de presiones inflacionarias severas. De lo contrario se crearían mercados paralelos que, con la alta evasión tributaria prevaiente en el Area, darían salida a capitales internos aunque hubiera control de cambios. Las modificaciones a tales tipos fijos comportarían en tal caso un acto económico y un acto político.

Si los gobiernos o los bancos centrales decidieran no atarse a tales decisiones políticas, aspiraran a ser plaza financiera internacional, o creyeran conveniente desviar las tensiones, podrían acudir a formas libres de mercado; pero en tal caso habría que asegurarse de que hay "mercado", y no un núcleo reducido de operadores que serían depositarios no institucionalizados de poder público.

Los tipos, en cualquier caso, deberán ser realistas; ello significa que a la larga el índice de "capacidad de competencia" del país, o los precios internos expresados en dólares, o la relación entre tipo real y paridad, o cualquier otra forma en que el problema se exprese, sólo tendría que moverse entre cotas determinadas. Los criterios para fijar estas cotas han de ser varios y convergentes.

La sobrevaluación lleva al desajuste del balance de pagos a través del excesivo aliento a la importación y el desaliento a la exportación; transfiere ingresos desde exportadores hacia importadores con eje en el tipo de cambio; y resulta inflacionaria a mediano y largo plazo. La sobredevaluación actúa en sentido contrario y tiene efectos inflacionarios fuertes a corto plazo, salvo que se distorsione la estructura de precios internos; ello aparte de sus efectos señalados en otros aspectos. El acto, pues, de devaluar tiene sentido en cuanto lleva el tipo a su paridad real; y el verdadero problema es determinar cuál de las varias paridades ha de tomarse en cuenta. Consideraciones adicionales, como las de existencia o no de capacidad ociosa al momento de devaluar, tienen interés para países que exportan productos industriales o, en cierta medida, mineros. Para los exportadores de productos agropecuarios lo que interesa es establecer si, al momento de devaluar, hay elasticidad de oferta o si subsisten trabas que impiden que ella crezca. Y,

/además, esta

además, esta elasticidad debe existir durante el período en el cual la devaluación desnivela precios internos e internacionales pues, salvo que la inflación sea frenada por otras vías, el efecto de la devaluación "per se" tiene un plazo de perención.

El mantenimiento de tipos fijos cuando los precios internos tienden a crecer -a crecer a pesar de ello- implica cierto tenor de inflación retenida, y hace más alto el escalón de suba cuando llega el momento de ajustarlos. Pero realizar muchos ajustes a corto plazo, como se ha expresado, crea expectativas que perjudican la estabilidad. Sin embargo, sería posible mantener tipos fijos a pesar del alza de precios internos, cuando los tipos iniciales estuvieran excesivamente devaluados.

Si hay, pues, razones de competencia que llevan a que los países en desarrollo tengan precios alineados a cierto nivel, hay razones de estructura de la propiedad y de subsidios subrepticios que les aconsejan también tener una baja propensión a la devaluación. Sobre esto último podría señalarse que las mismas razones que asisten a los Estados Unidos para no modificar la paridad-oro del dólar, asisten a Latinoamérica para no entrar fácilmente en una rueda devaluatoria. En el Area no hay problemas esenciales de custodia de monedas de reserva o de prestigio; pero el mismo subsidio subrepticio que los Estados Unidos trasladarían con su devaluación a los productores y tenedores mundiales de oro, lo entrega periódicamente Latinoamérica a los productores mundiales de ahorro. ^{36/}

La armonización de políticas cambiarias en el Area ha de exigir probablemente que haya cierta correspondencia entre precios internos y tipos de cambio, eventualmente a partir de paridades iniciales que serían decisivas, y entre cotas que motivarían ardua negociación. Se piensa que ello, vinculado a un progresivo crecimiento del comercio intrazonal, haría de más en más aconsejable a los intereses del Area la existencia de un clearing zonal que, entre otras cosas, pudiera dar apoyo de balance de pagos a mediano plazo a los países, sobre la base de conductas nacionales compatibles con el desarrollo del Area y los propósitos de integración y, lo que es esencial, compatible con su propia realidad económica. El reciente apoyo político a la Integración abre las vías a formas de instrumentación eficientes.

/La política

La política de endeudamiento ha sido no feliz en una serie de países y la carga del endeudamiento a plazo corto ha puesto restricciones muy fuertes en algunos casos. Las estimaciones relativas a la brecha del comercio en el futuro señalan que habrá de continuar un fuerte ritmo de endeudamiento, tanto más en la medida en que presionen términos del intercambio, intereses, beneficios y regalías. La Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo ha señalado pautas para el comportamiento deseable de ciertas variables relevantes. La acción internacional para la baja de la tasa de interés del crédito que va al subdesarrollo; una defensa no aislada de precios internacionales; y ciertos pasos que tal vez pudieran conducir a formas de internacionalización de determinada tecnología, o por lo menos a bajar sustancialmente su costo real -visible más subrepticio- constituyen formas en que, se piensa, el Area alguna vez tendría que comprometer una acción que tiene un profundo prerrequisito político. Ello lo mismo que el tratamiento de otros elementos, requiere una política cuya insuficiencia contiene un efecto de alza de precios, al menos a mediano plazo y a través de la capacidad para importar.

Algunos países industriales consideran que conviene mantener cierto control sobre los movimientos de capital, y se endeudan en parte para continuar invirtiendo en el exterior. Se concibe que América Latina utilizaría completamente bien su endeudamiento a partir del momento en que el crédito y la inversión externa fueran a financiar y contribuir en reformas de fondo para poder exportar más o sustituir mejor y, en última instancia, vigerizar su crecimiento capitalismo sin crear enclaves internos. Es de prever que la creación de un "capitalismo de Area", y la renuencia a usar de los multiplicadores nacionales que ha significado la decisión política de ir a un mercado común contribuirán, a su tiempo, poderosamente al proceso.

Frente a estos problemas que hacen al fondo del asunto, va de suyo que los controles directos son instrumentos cuyo uso depende de circunstancias reales, y no de preferencias doctrinarias previas. Resulta, pues, tan inflacionario utilizar controladores directos de importación, como no emplearlos cuando no hay otro mecanismo más eficiente; y particularmente cuando la discriminación vía precios tan no opera que, por más que se eleven los costos

/de importación

de importación, siempre habrá compradores para lo suntuario importado, máxime cuando el ingreso se redistribuye en su favor. Ello, indudablemente, representa un alejamiento de normas de eficiencia dadas por un esquema de división internacional que funcione sobre costos comparados relativos. No otra cosa -e incluso con otros instrumentos- hacen los países desarrollados.

En América Latina el alza de precios introduce una presión sobre el balance de pagos que, a su vez, en un esquema circular, genera nuevas alzas de precios. Pero aquellas presiones no son las únicas; y ellas se suman a las que vienen de la insuficiencia de fondo de las exportaciones. Por ello, la estabilización eliminaría una de las presiones, pero no habría de resolver por sí el problema de fondo, que requiere la convergencia de otro tipo de medidas. Ello, en última instancia, llama la atención al hecho de que tan inflacionario resulta no desarrollar políticas cambiarias sensatas a corto plazo, como plantear políticas imposibles a plazo medio o largo.

Queda, por último, el contenido inflacionario de ciertos instrumentos de política comercial. Particularmente en la promoción de exportaciones, más de un país requeriría introducir ciertas reformas institucionales como prerrequisito para incrementarlas. Muchas oportunidades resultan en ello esterilizadas por la falta de definición de políticas precisas; de identificación del papel del gobierno en el comercio; de identificación de las formas en que gobierno y sector privado deben unir su acción, eventualmente en organismos mixtos; de definición sobre algunas modalidades del comercio; de programas operativos contrados en el sector externo; de atención preferente a ciertos problemas de transporte y seguro; de revisión de procedimientos administrativos que entaban la exportación; de instituciones que sirvan suficiente y oportunamente al financiamiento de ciertas exportaciones; de una central de informaciones y procesamiento de datos; de cierta capacitación y orientación mínimas uniformes en los agentes del sistema; y de convergencia de instrumentos de otros campos de política.

En materia de importaciones, y considerando los entes importadores, las compras del gobierno no parecen ser siempre empleadas como instrumento de política económica; y las del sector privado están a veces muy concentradas en

/países de

países de menor desarrollo.

Contralores de precios, cantidad y calidad suelen no estar difundidos; y su inexistencia permite ampliar ciertas filtraciones de divisas, que suelen acrecer en inflación.

La tarifa aduanera ha tendido a ser menos empleada en el Area, como se ha señalado; y la causa de ello a veces se asigna a que los parlamentos deben autorizar sus modificaciones. Sin embargo, aún con menos dureza jurídica, se requerirían equipos de técnicos y economistas que le dieran actualidad para manejarlas eficientemente.

Este tipo de carencia hace más fuertes las limitaciones que, intrínsecamente, tiene una estrategia unilateral de sustitución en América Latina.

Además, el manejo de la política suele estar repartido por grupos de instrumentos en las administraciones públicas del Area; pero para poder hacer una política comprensiva del sector externo se requiere que ellos converjan por grupos de productos, y que el sector privado participe en el diseño de ciertas soluciones. El avance significativo que algunos países han venido logrando se entiende en buena medida imputable a que han realizado esta convergencia; y se concibe que los organismos de planificación pueden prestar un concurso esencial en el propósito.

En la medida en que estos elementos han perjudicado sistemáticamente el balance de pagos -o han dejado de beneficiarlo- ciertos factores inflacionarios han surgido de ellos.

e) Sobre los factores inflacionarios derivados del uso de instrumentos del campo de las "corrientes físicas", que hacen a la inversión, el empleo, la tecnología, y otros aspectos, se ha de formular una sistematización a propósito de los estudios de casos de países en particular. 27/

CAPITULO IV

FACTORES ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES DE INFLACION

CAPITULO IV

FACTORES ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES DE INFLACION

La apretada síntesis del capítulo anterior procura ser aquí ampliada y debidamente fundamentada, al nivel global, referido al efecto inflacionario de los factores estructurales e institucionales. Se desarrolla primero una enumeración, para intentar al final cierta prognosis de algunos factores relevantes.

Estos dos últimos aspectos, sin embargo, recién podrán ser debidamente desarrollados una vez que estén concluidos los estudios país por país.

El siguiente tratamiento se agrupa en factores que se consideran en principio económicos, políticos, o sociales específicos. La inclusión de un factor en uno u otro grupo no es, naturalmente, rigurosa; y sólo se formula al objeto de facilitar la exposición de las ideas que se presentan. 1/

No se trata de establecer la causa inicial de un proceso inflacionario -lo que sería una cuestión tal vez académica-, 2/ sino de identificar factores, cuya relevancia dependerá de cada país y proceso. Por otra parte, ciertos factores de los que aquí se analizan seguramente concitarán coincidencia plena de opinión acerca de su existencia y, eventualmente, cierto consenso sobre determinado efecto cuantitativo mínimo, que su acción puede traer sobre los precios.

Uno de ellos es lo que se concibe, en términos globales, como la "vulnerabilidad estructural" 3/ de las economías latinoamericanas. Por razón de ella, los precios deben necesariamente crecer en los países del Area más que el nivel mundial de precios, para una misma tasa de desarrollo; y eventualmente más aún por efecto de las tensiones sociales creadas por el retraso en el desarrollo mismo.

Así, dadas: la interdependencia de los países a través del comercio mundial, la analogía de los factores que determinan estas alzas irreversibles de precios en países desarrollados y en desarrollo, y la mayor sensibilidad -y, a la postre, vulnerabilidad- inflacionaria de los países en desarrollo, las alzas mínimas de precios en ellos tendrían que ser más elevadas que el

/uno por ciento

uno por ciento anual. ^{4/}

Pero lo cierto es que los precios en una serie de países de Latinoamérica suben mucho más que ello; y resulta muy difícil formarse un juicio cuantitativamente preciso sobre si los factores estructurales e institucionales llevan a que este alza sea un tres o un seis por ciento, u otro nivel que se fije. Ello deriva de que tales factores existen intrínsecamente; pero su efecto cuantitativo sólo en parte es irremediable o irreversible.

Lo cierto también es que muchos de ellos son perdurables en Latinoamérica. Y esta perdurabilidad explica, a su vez, la permanencia de una serie de procesos inflacionarios, que han resistido incólumes en el mediano y largo plazo a políticas antiinflacionarias severas, y costosas en términos económicos y sociales. Precisamente, pues, el interés de sistematizar su análisis reside en que la aceptación inequívoca de su existencia y un conocimiento cada vez más disciplinado de la forma como tales factores operan, han de permitir que se pueda edificar un entorno más preciso para el diseño de políticas antiinflacionarias -globales y a nivel de instrumentos- que tengan eficiencia específica para abatirlos o para minimizar su efecto.

1. Factores Económicos

a) Entre los factores económicos que motivan alzas de precios se ubica en primer término el conocido problema de que los precios no se mantienen sin variación cuando se opera a nivel de pleno empleo; ^{5/} y que la variación en el nivel general de precios es al alza, por la inflexibilidad a la baja de la remuneración de ambos factores.

En efecto, pueden lograrse aumentos de producción mientras haya desocupados y mientras su trabajo sea aplicable en condiciones de perfecta movilidad. Pero en el punto de ocupación plena los salarios y precios crecerán por lo menos lo que incremente la demanda efectiva.

La inelasticidad de la remuneración nominal de los factores a la baja es hoy admitida como un dato en el problema. Ella existe claramente en cuanto a salarios. La remuneración del factor empresario y capital tiene cierta elasticidad, aunque una fuerte proclividad también a no admitir descensos y a ajustarse, en consecuencia, a través de varias vías (alza de precios; evasión

/tributaria; obtención

tributaria; obtención de crédito a tasas reales bajas o, aún, que se tornan negativas precisamente por la propia conducta del factor al elevar los precios; presión para la modificación de tipos de cambio o la fijación de precios de soporte; etc.) ^{6/}

El juego conjunto de estos dos elementos plantea un eventual "conflicto de objetivos" entre pleno empleo y estabilidad de precios; ^{7/} y ha sido sistematizado en una conocida relación que señala que, cuando el desempleo en la economía en su conjunto baja más allá de ciertos niveles, los precios tienden a subir; y que cuando los precios se mantienen estables, el desempleo tiende a estar por sobre niveles socialmente tolerables, en países industriales. ^{8/}

Esto tiene ciertas implicaciones. Aparte de que -se piensa- es posible ajustar progresivamente los instrumentos para hacer mínimo el efecto sobre los precios de tal tipo de conflictos, es esencial que al institucionalizarse una política de pleno empleo como propósito de la acción de gobierno y como requerimiento social masivo, se está introduciendo cierto contenido de presión sobre ellos. La "santidad del pleno empleo", como se calificó a esta opción social hace tiempo ^{9/} se constituiría, así, en factor de alza de precios.

b) Pero es el caso que el desajuste ya se manifiesta antes de que se llegue al pleno empleo; ^{10/} y sobre ello se entiende que existe general consenso. Esta tensión sobre los precios ha sido registrada "ex-post" en función de alzas de salarios, ^{11/} y ella se manifiesta paralelamente al hecho de que, aunque el país en su conjunto tenga alto desempleo, ello no ocurre por igual en la totalidad de sus actividades. Puede así, coexistir una situación de desempleo global relativamente elevado, juntamente con escasez de mano de obra en ciertos campos sobre los cuales incida un exceso circunstanciado de demanda. ^{12/} Y ello basta para que, en muchos casos, se impulse un proceso autoalimentado. ^{13/} Esto refuerza la presión sobre los precios antes mencionada, particularmente cuando se hace del pleno empleo un objetivo de corto plazo. Ello particularmente en países industriales.

El objetivo del pleno empleo está incorporado, como se ha dicho, a la escala de propósitos sociales prioritarios existentes en la generalidad de

/países. En países

países. En países industriales del hemisferio norte el mismo fue el objetivo de prácticamente todos los países; y tal vez por ser objetivo estable es que la preocupación por el pleno empleo no estuvo correlacionado con el volumen presente de desempleo. 14/

En los países de América Latina el nivel de desempleo real no es conocido con suficiente precisión, salvo ciertas aproximaciones realistas en algunos casos. Y tal vez, en la medida en que se tenga más información cuantitativa, más fuerte resulte la tendencia a tomar la ocupación como un objetivo explícito y cuantificado. Ello, naturalmente, entrará en un nivel de prioridad que en buena medida estará asociado a la actitud política general de los gobiernos; pero los grados de libertad para relegarlo no son muchos, y cada vez menores. En el medio latinoamericano el pleno empleo no es sólo patrimonio de actitudes políticas "distribucionistas", sino cada vez más una preferencia social expresa. Y la escasa y cada vez menor tolerancia al desempleo ha sido claramente expresada y admitida también como un "dato" en el problema inflacionario para la generalidad de países.

Hay además en Latinoamérica, clara conciencia de que el desempleo no es sólo cíclico -el desempleo en recesión- sino que también hay un desempleo estructural por falta de generación suficiente de oportunidades de empleo. Y ello, a su vez, pone el acento del problema en la insuficiencia de producción que más adelante se considera y en la inflexibilidad relativamente grande de sus "mercados" de mano de obra, en que a veces coexiste alta desocupación con escasez de mano de obra calificada.

La falta de oportunidades de empleo lleva a veces a la mano de obra a presionar por el empleo público. El sector público resulta, así, el refugio a la desocupación. La expansión del costo del servicio público resulta entonces una respuesta a la incapacidad de la actividad económica del sector privado para crear empleos, unida a la conducta social de no aceptación de la desocupación, exteriorizada y promovida a veces por los propios niveles políticos.

c) El problema de la presión sobre los precios que se genera a nivel de pleno empleo, y aún antes que él, se refuerza por la disímil velocidad de expansión de la tecnología en países desarrollados y en desarrollo; y por la

/tendencia al aumento

tendencia al aumento en la dimensión económica de las plantas que el avance tecnológico ha traído consigo hasta ahora en una serie de ramas.

La diferencia en tales velocidades relativas, en efecto, acrece a su vez la velocidad de la obsolescencia y obliga a ampliar la protección, mientras la sustitución de tecnologías no se realiza. El aumento en la dimensión mínima económica de plantas en ciertas industrias transformadoras aleja cada vez más de la posibilidad de invertir en ellas, a países de mercado reducido. Y esto obliga: o bien a continuar importando ciertos insumos difundidos, salvo que se pueda colocar en el área integrada los excedentes por sobre la demanda interna o bien a acelerar el cambio tecnológico pagando regalías y utilizando intensamente recursos externos; o bien a ampliar el costo de la sustitución, si se opta por escalas menores que las de la competencia internacional; y en todo caso a hacer la protección más alta, como se ha dicho, a través de mecanismos de promoción industrial.

Pero no todos los países pueden tener tales alternativas. Algunos poseen mercado tan reducido -sea por poca población, por reducido ingreso per cápita, o por ambas cosas conjuntamente- que su pequeñez impide la difusión de la tecnología. En tales condiciones, la falta de integración constituye también un factor inflacionario, sea por inexistente como proceso, o por demorada en su concreción.

Una débil contrapartida de la presión inflacionaria que viene de tales fuentes se advierte en el proceso de traslación de plantas que se opera desde los centros hacia la periferia, a partir de las actividades que tienen mayor densidad de mano de obra. El proceso es lógico, dado que la expansión del costo en salarios por hora en los centros tiende a distanciarse cada vez más de los de la periferia en valor absoluto, aunque sus ingresos por habitante crezcan a la misma tasa; y la velocidad de traslación depende del grado en que la tecnología permita reducir el insumo relativo de mano de obra por unidad de producción en los centros. El mismo es también continuo, y constituye una prolongación del esquema agrario-industrial ejemplificado en la división internacional del trabajo; aún más, es una etapa en este sistema de división internacional, que sigue imponiendo con todo vigor.

/Pero por lo mismo

Pero por lo mismo que el avance tecnológico en los centros es fuerte, la velocidad de esta transferencia física tiende a ser baja; y ella en la práctica se realiza a escala muchas veces no económica. Tales factores de lentitud y de escala no óptima debilitan el efecto antiinflacionario de la transferencia. El proceso no se hace más visible, seguramente, por la imperfección de una serie de índices estadísticos de los países en desarrollo, que no poseen un tratamiento adecuado para productos que son "nuevos" en cuanto nacionales.

Ello se suma a los factores que exigen mantener cierta capacidad ociosa, por razón de indivisibilidades y de complementariedad. La falta de equilibrio actual en la estructura de capacidades constituye ciertamente un estímulo poderoso que trae inversión complementaria; ^{15/} pero su incidencia sobre los costos es fuerte en países en desarrollo. Para ellos la elección de alternativas entre escasez con capacidad ociosa en el presente, para lograr mayores reducciones de costos en el futuro; o bien óptimo uso actual con mayores costos en el futuro; ^{16/} se hace siempre bajo la restricción de altos costos, actuales y futuros.

d) El crecimiento diferencial de la productividad en las distintas ramas, dentro de un país constituye un factor inflacionario de acción permanente. Admitida como un dato la inflexibilidad a la baja de los ingresos nominales, cuando las actividades de productividad más dinámica tienden a apropiarse parte de su propio efecto-productividad no trasladando a los precios de venta toda la reducción de costos que éste origina, motivan una reacción de los sectores de productividad más rezagada, que elevan a su vez sus precios. Así, los frutos del progreso técnico se difunden sólo en parte a través del impulso de menores precios relativos; en el resto lo hacen a través del impulso de mayores ingresos nominales de los factores. ^{17/}

Y la velocidad del avance tecnológico en los últimos tiempos es tan fuerte, que viene "abriendo" cada vez más el espectro de curvas de productividad para las distintas actividades, por lo menos en la productividad expresada en términos de mano de obra. Ello, junto con la concentración que opera en una serie de ramas dinámicas, en que se crean virtuales "monopolios tecnológicos", permite trasladar a la remuneración del factor trabajo cierta alícuota de ingresos de monopolio, que motivan el "contagio" de ramas menores /dinámicas, en las

dinámicas, en las que se produce un mayor impacto sobre los precios.

e) Otro factor inflacionario de actuación permanente reside en los cambios en la estructura de la demanda que acompañan a su expansión. Cuanto más rápida sea el alza global, tanta más variación se introducirá en la estructura de la demanda. Ello, unido a la introducción permanente de cambios en los productos, de adiciones permanentes a la nómina de bienes de utilización final e intermedia, y de cambios en la tecnología, dificulta que haya una oferta virtual suficiente al nivel de cada bien. Como los recursos no son totalmente intercambiables, algunos bienes alcanzarán una condición de inelasticidad de oferta, produciéndose entonces el alza de precios. Y ello ocurre a pesar de haber recursos sin empleo, disponibles para la producción de otros bienes. ^{18/} Por otra parte, la movilidad de los factores se refiere básicamente a los nuevos factores, cuando se trata de bienes de capital. ^{19/} Y, además, las remuneraciones de los factores que entran en el costo marginal no cambiarán todas en la misma proporción. ^{20/} Ocurre, entonces, un alza en los precios, que está registrada en las curvas de oferta a corto plazo para una planta, de costos rápidamente crecientes en la zona vecina a la de plena utilización de la capacidad.

Se considera que, por lo menos, este tipo de circunstancias es el que se registra, cuando en proposiciones generales se establece que tienden a desarrollarse fuertes presiones sobre los precios al alcanzarse altos niveles de actividad; ^{21/} o bien cuando se expresa que el proceso de desarrollo económico envuelve un riesgo de generación de presiones inflacionarias. ^{22/}

Tales cambios en la demanda llevan hacia arriba el nivel general de precios por la indicada asimetría del comportamiento de la remuneración de los factores: mientras suben los precios de los bienes más demandados, no bajan los de aquellos que pierden demanda. ^{23/} Y el proceso se agudiza en la medida en que el ritmo de cambio en la demanda se hace más fuerte.

f) Pero, en la realidad de los países de Latinoamérica, si la elasticidad de oferta fuera suficiente, no habría en principio incremento de precios, por más que subiera la demanda.

/Aquí el razonamiento

Aquí el razonamiento conduce a poner énfasis en la diferencia entre exceso de demanda e insuficiencia de oferta, y lleva a un punto vital del criterio que parte de los problemas estructurales en la explicación del proceso inflacionario.

En efecto, exceso de demanda no es lo mismo que insuficiencia de oferta. El exceso de demanda no podría ser justificado si se partiera del razonamiento de que "toda oferta crea su propia demanda". En cambio, sí se puede asir la idea de un exceso de demanda cuando se agrega a ello que, en ciertos períodos, algunos sectores de la colectividad pueden acumular activos liquidables, que transforman en demanda efectiva en un período posterior; ²⁴ / o cuando la remuneración nominal de los factores se fija por otros mecanismos que el mercado actuando en competencia perfecta.

Lo primero ha sucedido en los períodos postbélicos, en que la generalidad de países ha tenido un claro exceso de demanda, por haberse agregado al ingreso generado en la actividad corriente la disponibilidad de fuertes activos financieros en el sector privado. Ello ocurrió, dada la obligada comprensión de consumo del período bélico, y la acumulación consiguiente de saldos favorables en divisas en los países que no participaron activamente en el conflicto. En cuanto al segundo aspecto, se ha establecido ya que no se cumplen los supuestos de la competencia perfecta; y la fijación de ingresos nominales de los factores constituye un caso particular de ello.

Procesos de fuerte acumulación de activos liquidables no se vienen dando en el Area en los últimos tiempos, por lo menos al nivel del período postbélico. En cambio, la fijación de remuneraciones de factores no relacionadas con la expansión de la productividad -en los términos y con las limitaciones antes indicados- sí han venido ocurriendo, aunque con carácter compensatorio muchas veces. Y si aquello sucede, y hay exceso de demanda promovido por alzas excesivas en la remuneración de los factores, quiere anotarse que parece evidente que la corrección tiene que ser dada por una política de ingresos, puesto que de lo que se trata es de corregir o evitar la fijación de ingresos en niveles inflacionarios, que operan vía costos.

En cambio, la insuficiencia de oferta tiene una serie de explicaciones

/específicas, que son

específicas, que son particularmente claras en países en desarrollo. Para ello conviene separar la oferta en sus componentes, de existencias a principios producción e importaciones.

El comportamiento interno de los stocks está prácticamente muy poco explorado en América Latina, por insuficiencia de información. En lo externo, es conocido que la imposibilidad de mantener stocks de productos exportables deteriora los precios de venta y puede constituir un factor que lleve a devaluar. El comportamiento de los precios de los stocks de materias primas y de productos terminados, en países con procesos inflacionarios, es tal, que tienden a reactualizarse los precios al nivel de los de la nueva producción o importación. Hay, pues, "ganancias inesperadas" que no se difunden adecuadamente entre todos los productores. ^{25/} El grado en que las variaciones de volumen de los stocks han operado como una señal para la nueva producción o inversión necesita más investigación.

En la producción hay, entre otras cosas, estrecheces de capital de infraestructura, menores oportunidades de inversión, ^{26/} rigideces institucionales, retardo tecnológico, falta de diversidad en los bienes producidos, escasez de mano de obra calificada, indivisibilidad tecnológica en los equipos de capital y falta de versatilidad en su adaptación a la producción de otros bienes. Las informaciones sobre el mercado son poco eficientes y ello hace que la existencia de capacidad ociosa de capital instalado no sea garantía de que dejará de haber presión sobre los precios cuando suba la demanda de un bien. Las caídas de la producción agropecuaria por razones climáticas son particularmente incidentes en los países en desarrollo ya que en ellos el sector agropecuario contribuye con una alta participación al producto y al empleo, y los alimentos constituyen una muy alta proporción del gasto en consumo. Es insuficiente además, el ahorro generado internamente, y que queda en el país.

Sin que exista una demanda general excesiva, la inflación puede surgir del estancamiento de algunas actividades ^{27/} -no sólo la agropecuaria, pero particularmente ella-. En las industrias en que haya tal insuficiencia de oferta es probable -y suele darse- que haya incremento de precios, los cuales pueden difundirse por el resto de la economía, incluso cuando la demanda no

/sea suficiente

sea suficiente para absorber toda la capacidad productiva disponible en la economía en su conjunto. Iniciada la espiral, ella puede seguir su marcha hasta mucho después de haber desaparecido cualquier rastro de insuficiencia particular de oferta.

Y estas condiciones no son exclusivas a los países en desarrollo de economía mixta; en países de economía centralmente planeada, el principal factor de desequilibrio entre oferta y demanda en la postguerra se considera que residió en la falta de proporción de la producción destinada a consumo.

Pero no sólo existen tales limitaciones internas a la producción, particularmente incidentes en países en desarrollo. Las transacciones con el exterior inciden también fuertemente sobre ella. Así, es reconocido que aunque la inversión planeada sea igual al ahorro planeado, puede haber presión sobre el balance de pagos proveniente de la rigidez de la producción misma,^{28/} que incide a su vez por un proceso circular sobre la producción futura. Además, la fuga de ingresos generados en la producción interna -que suele darse en países con mala distribución del ingreso tanto como en países con distribución algo más igualitaria- retacea recursos a la nueva inversión y mantiene a ésta artificialmente baja. Lo mismo, las restricciones a abastecimientos esenciales y el juego de otras transacciones que registra el balance de pagos introducen frenos a la producción; lo cual coexiste con un aumento en el componente importado en el consumo, que se produce por el sólo efecto de la urbanización, acompañante inevitable del proceso de desarrollo.

Estas condiciones, que constituyen el subdesarrollo, afectan considerablemente la velocidad de reacción de las economías y hacen que ésta sea relativamente reducida, aún frente a estímulos sostenidos, y aunque haya recursos ociosos de mano de obra.

Es que en los países en desarrollo tiene particular interés el que se distinga "recursos ociosos" (particularmente de mano de obra) de "capacidad ociosa".^{29/} En ellos los recursos no constituyen el límite cuantitativo ostensible a la expansión de la producción, sino el hecho de que la capacidad ociosa es relativamente reducida, dadas la especificidad de los bienes de producción y el crecimiento "a saltos" de la capacidad instalada. El problema

/es más serio

es más serio aún, en los países cuya dimensión de mercado es menor que la dimensión mínima económica de una sola planta, en industrias transformadoras, como antes se anota.

Aunque por ahora no constituye un objetivo el identificar soluciones, vale la pena anotar que hay cierta bilateralidad -no rígida- entre el factor inflacionario y la naturaleza del remedio. Así, estas limitaciones en la producción insinúan que habrá tanta más presión sobre los precios en la medida en que más insuficiente sea la expansión de la oferta; y ello lleva a la necesidad de plantear políticas muy cuidadosas y detalladas para la expansión de la producción sectorial y aún a nivel de actividades relevantes, debidamente entrabadas con las políticas financieras. Esto conduce, naturalmente, a elevar sin demora la tasa de inversión, entre otras cosas; todo lo cual fue sostenido como criterio por la CEPAL desde sus primeros estudios, y por el Instituto; y ha inspirado también la formulación de los planes de desarrollo a mediano y largo plazo en los países latinoamericanos.

Hay también límites a la importación, que deterioran la suficiencia selectiva de la oferta en países en desarrollo. La demanda de importaciones crece más que proporcionalmente al crecimiento del ingreso; y solamente si las exportaciones crecieran lo suficiente como para que la capacidad para importar alcance al nivel de aquella demanda, se evitarían presiones al alza provenientes de este desajuste.

En efecto: la importación de materias primas puede crecer más que el ingreso por efecto-sustitución en bienes terminados; la de combustibles crece también más que el ingreso por la reconocida elasticidad mayor a uno que la demanda total de energía posee, salvo en la medida en que haya sustitución interna; la de bienes de capital se expande, igualmente a tasa mayor, y tanto más, en cuanto las economías deban rescatar su atraso tecnológico; la de bienes de consumo contiene una parte imprescindible, que por lo menos crece con la población, y otra parte prescindible, sobre la cual se ejercen las mayores presiones del "efecto demostración". Y la importación de factores y de tecnología, registrada en las cuentas del balance de pagos como "transferencias al exterior" se abre en intereses, beneficios y regalías. Los

/primeros son función

primeros son función del grado de endeudamiento externo; los segundos de la inversión externa en los países; y las terceras del "insumo" de tecnología no producida en el mismo país. No hay evidencias de que estos rubros vayan a crecer menos que el ingreso, en países en desarrollo, lo que se discute más adelante.

La capacidad para importar no crece lo suficiente, y la caída tendencial del coeficiente de importaciones se asocia a alzas de precios en América Latina. Si esta caída ocurriera "voluntariamente", ella reflejaría la adaptación exitosa del comercio exterior a los patrones cambiantes de demanda y de producción interna. Pero su baja drástica refleja, en cambio, el surgimiento de un nuevo tipo de vulnerabilidad, derivada de que prácticamente todas las importaciones concluyen siendo imprescindibles. 30/

En América Latina, "la tasa de cambio de los precios a largo plazo parece ser principalmente, aunque no exclusivamente, una función de la diferencia entre las tasas de crecimiento del ingreso y de las exportaciones", según se concluye de estudios realizados. 31/ De manera que salvo que las importaciones crezcan por lo menos paralelamente con el ingreso -y aún más que éste- habrá alza de precios debida al desajuste entre oferta y demanda en bienes concretos.

En el pasado, los países de economías más abiertas y ritmos de importación por lo menos paralelos al del ingreso tuvieron menos alza de precios que aquellos en que bajó el coeficiente de importaciones. Y ello, teniendo en cuenta que ha habido un proceso de sustitución en el Area.

Es que hay una insuficiencia básica y perdurable de exportaciones, sobradamente identificada en Latinoamérica, que toca a los países con muy pocas excepciones; y particularmente en forma más intensa a los más inflacionados. La relación entre la expansión del ingreso y la de las exportaciones -con los debidos ajustes- constituye un factor esencial de presión inflacionaria, suficiente para desatar el proceso.

g) Y, de aquí ciertos factores inflacionarios realmente "estructurales" deben ser buscados en las razones que motivan la insuficiencia de exportaciones o, mejor aún, de su poder de compra. Se identifican claramente, entonces,

/la insuficiencia

la insuficiencia de la producción exportable, la falta de diversificación, el proteccionismo de los centros, los factores adicionales que influyen sobre los términos del intercambio, la oscilación misma de las exportaciones, el efecto de las transferencias netas con el exterior por remuneración de factores y, en forma convergente, las imperfecciones y los efectos naturales del proceso de sustitución. Ello, en calidad de factores "estructurales", independientes de los factores inflacionarios que residen en el manejo de instrumentos determinados -como el tipo de cambio, por ejemplo- sobre los cuales se vuelve más adelante.

Que las exportaciones han venido creciendo insuficientemente en los países más inflacionados se registra más adelante. Allí donde los coeficientes de exportación en el ingreso son más elevados en América Latina y su nivel más estable, los precios han crecido menos; y donde los mismos han caído, la expansión de los precios ha sido más fuerte en las últimas décadas. Naturalmente que otras variables intervienen en el proceso -el nivel de exportaciones por habitante p. ej.- pero, con todas las limitaciones que surgen de este esquema restringido, el nexo es claro.

La insuficiencia estructural de la producción para exportar ha sido reconocida muy vastamente, no sólo en trabajos anteriores de organismos internacionales y en los diagnósticos realizados en los países por sus propias oficinas nacionales de planificación,^{32/} sino por una serie de autores. Así, se ha señalado que si las exportaciones latinoamericanas crecieron menos que su ingreso en la década del 50, ello no obedeció a una falla de la demanda mundial, que creció un 6 por ciento en la década sino, tomando el continente en su conjunto, a una "falla del esfuerzo".^{33/} Claro que no existe sólo esta falla en el esfuerzo; sino, además, hay distintas explicaciones de este hecho. Una, ya señalada, reside en que los países de más alto ingreso tienden a crecer a tasas menores que los de menor ingreso per cápita que se expanden;^{34/} otra, deriva de que la expansión de la demanda mundial total hasta ahora significó una expansión menor de la demanda de una serie de bienes producidos por países latinoamericanos, por los referidos problemas de elasticidad y otra, señala que la importación de los centros industriales tendió a abrirse hacia otras áreas. Pero restan aún otras consideraciones para

/establecer

establecer dónde está la falla interna en los países.

Una parte del pensamiento considera que se trata de factores básicamente estructurales, lo cual explica en buena medida la estabilidad de la insuficiencia. Otra, que se asiste a la consecuencia de malas políticas, y que la insuficiencia proviene precisamente de políticas inflacionarias y de programas de desarrollo orientados en detrimento de las exportaciones. ^{35/} Que la insuficiencia de exportaciones sea, pues, causa o consecuencia del propio proceso inflacionario, constituye un punto de polémica. Acerca de él, se sustenta aquí el criterio, a la luz de los diagnósticos detallados que fueron realizados por las oficinas de planificación de los propios países, y de ciertos estudios globales, que hay una insuficiencia estructural de exportaciones; la cual pone en marcha presiones inflacionarias, por un proceso de largo plazo. Y una vez que estas presiones están en marcha, las políticas de corto plazo no necesariamente han acertado en promover las exportaciones en la forma debida. Así, particularmente en algunos de los países más inflacionados del Area, a aquellos desajustes estructurales perdurables se sumaron tales desajustes de corto plazo -la sobrevaluación monetaria, por ejemplo- para agravar la situación. ^{36/} No podría explicarse, de otra manera, cómo las insuficiencias perduraron aún después de haberse cambiado ciertas políticas defectuosas.

La falta de diversificación de las exportaciones se ha dado en la casi generalidad de países, como se analiza más adelante.

Ciertamente, alguna diversificación ha existido. Sólo que ella no fue suficiente, en la medida en que no tendió a incrementarse adecuadamente el valor agregado nacional por unidad de valor exportado; es decir, se persistió en el bajo grado de elaboración. Aunque con alguna deliberación en la política comercial por adicionar etapas industriales a la exportación clásica, ella no resultó todo lo activa que era necesario que fuera.

El proteccionismo de los centros constituye también un factor que gravita inflacionariamente en la periferia, a través de varios canales repetidamente enunciados. Lo mismo ocurre específicamente con el efecto de la relación de términos del intercambio, en parte asociada a aquél.

/Cuando los países

Cuando los países pierden por efecto de la relación de términos del intercambio, el sector externo pone un doble impulso al alza de precios internos: por vía del incremento de los precios de las importaciones -particularmente las provenientes de países que, a su vez, tienen alzas de precios pero que no devalúan-; y por la devaluación de la moneda nacional, muchas veces obligada por el menor nivel relativo de los precios de exportación, o bien de los precios implícitos en el ingreso del sector exportador.

Lo primero constituye, para los países latinoamericanos, una "inflación importada", derivada del alza de los precios internos de los países industriales, medida ésta en moneda internacional comparable. ^{37/}

En lo relativo a precios de exportación, no necesita que haya una caída, en sentido estricto, para que exista un efecto inflacionario. Basta en muchos países con que los precios relativos de las exportaciones en moneda nacional caigan por debajo del nivel general de precios implícitos en el producto para que se promueva la devaluación. Ello ocurrirá normalmente a mediano plazo; y también a corto plazo, si la capacidad de presión de los grupos exportadores y de los productores de bienes de exportación es lo suficientemente fuerte. Naturalmente que la devaluación podría ser evitada por un alza persistente de la productividad en las industrias exportadoras; pero en tal caso el país estaría simplemente trasladando hacia afuera su "efecto-productividad", lo que constituye el proceso contrario a lo que realizan en buena medida los centros industriales.

Plantada una devaluación para poder exportar cuando bajan los precios internacionales, el no hacerlo lleva a afectar las exportaciones y a crear presión inflacionaria a mediano plazo por insuficiencia de oferta; y si se devalúa se promueve el alza de precios a corto plazo, con deterioro en la distribución del ingreso, y financiándose coetáneamente a través de este mecanismo el mantenimiento de todas las restricciones básicas prevalcientes en los sectores que producen para la exportación. ^{38/}

Este tipo de consideraciones lleva a extrapolar aún más el efecto no sólo de precios internacionales de exportación en baja, sino de precios simplemente estabilizados para las ventas de los países en desarrollo, mientras

/éstos importan

Éstos importan inflación a un ritmo de por lo menos el uno por ciento anual. La "estabilización" de los precios de las materias primas resulta por sí insuficiente, ya que sanciona un deterioro de los términos del intercambio y con ello la existencia de un factor inflacionario perdurable. Éste se enjuagaría sólo en la medida en que la productividad en las industrias de exportación creciera por lo menos lo suficiente para cubrir la brecha, sin recurrir a la devaluación. Ello, aparte del efecto sobre el ingreso interno de los países en desarrollo, y de la inequidad que surge del proceso de transferencia del efecto- productividad entre unos y otros países.

A estos elementos que operan en tendencia, se suman las oscilaciones en la exportación -en precio y volumen- que constituyen también un factor inflacionario. En efecto, las fluctuaciones de corto plazo en los ingresos provenientes de la exportación suelen ser tan intensas en países de menor desarrollo, ^{39/} que someten a sus mercados cambiarios a tensiones redimibles sólo con una fuerte masa de maniobra en divisas. Pero cuando la existencia de oro y divisas está ya erosionada por el proceso de largo plazo y esta masa de maniobra, en consecuencia, no se posee, no queda a los países otra alternativa que la devaluación, entonces inflacionaria e infructífera, porque en este caso no va a resolver un desajuste de fondo, sino a corregir una situación emergente de la mera inestabilidad de corto plazo.

Estas fluctuaciones han sido suficientemente identificadas. Algunos estudios señalan que, sobre diecisiete países en el mundo en que los ingresos provenientes de la exportación cayeron entre alrededor de un diez y un cincuenta por ciento en pocos años, once son latinoamericanos; y en ellos hay caídas por debajo de la tendencia de más de 30 por ciento en un solo año.

En cierta medida la oscilación se origina en disponibilidad de saldos exportables; pero en otra ella ocurre como resultado del ciclo de actividad económica de los países industriales, particularmente de su ciclo de actividad industrial y de inventarios, de los cambios de política de los grandes compradores mundiales, y de la especulación. ^{40/}

Estas ondas cíclicas de los centros se trasladan a la periferia, constituyendo un factor de inestabilidad interna. El mecanismo ha sido explicado

/en términos

en términos de que la expansión de exportaciones ensancha el ingreso de los países en desarrollo y con ello la demanda de importaciones; pero la contracción de las exportaciones no admite una contracción coetánea de las importaciones y del ingreso, despertándose entonces, también en la recesión, fuerzas inflacionarias "latentes" que procuran mantener el ingreso una vez que pasó la onda de exportaciones que promovió su ascenso. ^{41/} Cualquiera sea el mecanismo compensatorio que se elija, el déficit externo trae entonces consigo presión inflacionaria.

Y, aún si se lograra comprimir las importaciones, hay un problema de cronología en el ajuste, identificado empíricamente en algunos países. Así, la caída en las exportaciones repercute en las importaciones después de cierto lapso, y a veces en medida menor; dándose también el caso de que, cuando la caída es momentánea, no hay efecto visible en las importaciones. ^{42/}

Pero no termina ahí el efecto de estas variaciones cíclicas. Cuando el ingreso crece sostenidamente y opera una caída en la capacidad para importar, tarda en ajustarse el nivel de importaciones reales; el desajuste presiona sobre los precios con una intensidad que depende del uso de reservas y del crédito, así como del nivel y la flexibilidad de la protección efectiva.

Hay, además, un problema de dimensión. Al subir el ingreso la demanda de importaciones tiende a crecer más que él por dos razones: una, que su elasticidad es estructuralmente mayor que uno en los países en desarrollo; y la otra, que también se expande cíclicamente el coeficiente de importaciones en una serie de bienes, debido en parte a los cambios que ocurren en la distribución del ingreso, ^{43/} y a la presión del consumo de los grupos de altos ingresos, que tienen mayor contenido de importación. Pero cuando el ingreso baja, no necesariamente hay un retroceso espontáneo del coeficiente, lo que acrecienta el requerimiento de deliberación en las políticas compensatorias.

Las transferencias netas al exterior por remuneración de factores constituyen un factor que ha comenzado a jugar como elemento importante y al cual debe prestarse en el Área una atención preferente. Ellas contienen intereses, beneficios y regalías, ^{44/} cuyo efecto hasta el presente ha restado capacidad de importación; bien que al mismo tiempo ello ha constituido el costo de

/mantener o aumentar

mantener o aumentar la actividad interna. Sin embargo, en la medida en que los recursos más escasos de una serie de economías residen en el sector externo, su efecto directo sobre el balance de pagos es importante de ser anotado.

Los intereses han crecido por efecto del endeudamiento y del incremento de tasas. Desde varios foros se ha insistido en que, a los niveles actuales de las tasas, resulta prácticamente imposible a los países en desarrollo cumplir con su pago; y cierta reacción parece haberse promovido en el interés de los centros financieros por reducirlas.

Los reales beneficios y regalías son desconocidos, prácticamente, en el Area. Sólo algunos países -en particular exportadores de minerales y de petróleo- pueden tener alguna idea menos inexacta de su verdadera dimensión; y se estima que, fuera de ellos, países aún sin grandes inversiones extranjeras es probable que tengan un peso verdadero conjunto de ambos elementos bastante fuerte. Una estimación conjetural del total de transferencias hace llegar su dimensión, aún tales casos, al uno por ciento del producto bruto interno. ^{45/}

En la medida en que ocurrió la traslación varias veces anotada del centro cíclico mundial hacia los Estados Unidos, cambió también la modalidad de la inversión extranjera en el Area, que salió del servicio público para dirigirse a industrias extractivas -particularmente petróleo- y luego a industrias manufactureras de toda naturaleza. Ella se mantuvo y, aún, acreció en ramos de comercio, incluso minorista.

La verdadera dimensión de beneficios y regalías reales y subrepticias que este proceso ha traído consigo, juntamente con las transferencias de ingresos que ocurren según formas de venta -en consignación por ejemplo- no ha sido mensurada. Y las regalías subrepticias, incorporadas en buena medida a los precios de importación de abastecimientos y maquinaria importados por los países, no están computadas en los índices de precios con el debido detalle como para ser visibles claramente en los términos del intercambio.

Si el Area en su conjunto incorpora tecnología para producir bienes destinados exclusivamente a su consumo interno; y paga regalías y beneficios

/afuera, habrá

afuera, habrá presión sobre el balance de pagos, y presión inflacionaria al fin, por este sólo hecho en Latinoamérica; aunque no todos los países la sufran por igual. Habrá, naturalmente, más volumen de producción y de consumo; pero realizados a un nivel de precios más alto por tales razones.

Y el dilema es de hierro, pues por un lado del dinamismo tecnológico de las economías depende su acumulación de capital y, en última instancia, el crecimiento de su ingreso; ^{46/} y por otro la inversión extranjera viene al Area con su "know how" o, a la recíproca, la incorporación de este elemento requiere de la inversión extranjera como acompañante, en cierta medida.

El mismo proceso de sustitución contiene elementos de presión inflacionaria "per se"; y además los posee en cuanto no sea eficiente el rendimiento en divisas de la sustitución neta.

Que la sustitución lanza al mercado interno bienes a costos mayores que los de importación es bien conocido, y se comprende que ello ocurre por todas las razones que hacen más cara a la "industria infante". Si a ello se une cierta inadecuación en la escala de producción, hay un doble motivo para el alza de precios internos.

Sin embargo, sólo habría un "impulso" inflacionario si el proceso no fuera continuo. Pero no es así. Por un lado, la sustitución exige que la distribución del ingreso en favor de los productores de bienes sustitutivos sea continua y tanto más cuanto que el período de "infancia" de la industria sea largo; y por otro la presión del balance de pagos obliga a que, cuando una línea de sustitución ya ha sido encarada, otras nuevas se aborden. El proceso resulta, así, continuo, ^{47/} orientado al principio hacia bienes prescindibles -que son los primeros en ser discriminados por la política de balance de pagos-; y siguiendo la ruta de la menor dificultad o complejidad tecnológica, aunque a veces algunos "saltos" ocurren en este último aspecto. Con todo, hay indicios generalmente aceptados de que en América Latina se ha agotado en gran medida la sustitución fácil; y también suele considerarse que es posible que la sustitución, realizada como lo fue, haya llevado a un costo en algunos casos excesivo por la improvisación, la estrechez de los mercados nacionales y la dimensión desmesurada que el proceso asumió en algunos casos. ^{48/}

/La necesidad del

La necesidad del proceso, inequívocamente, constituye un dato en el problema del desarrollo; y de lo que puede tratarse es de minimizar -en lo que aquí interesa- el costo inflacionario de la sustitución; pero no de pretender suprimirlo por completo. Una forma para ello reside en encarar un programa regional de sustitución de importaciones, en el marco de la integración económica del Área. 49/

Los elementos que se han venido analizando identifican factores de presión inflacionaria en la insuficiencia de exportaciones, el proceso de sustitución y, en última instancia, la capacidad para importar; todo ello reflejado en el inadecuado financiamiento de la economía en su conjunto, y vinculado a la insuficiencia de la oferta. Además de los efectos de cada elemento "per se", hay un factor inflacionario adicional en el círculo vicioso que el desajuste entre estas variables genera.

El efecto-productividad explica entre dos tercios y tres cuartos del incremento del producto interno real en países que crecen; éste depende de la dotación de capital por hombre, admitiendo que exista semejanza en el coeficiente de capital por unidad de producción en la generalidad de países -medido sobre bases convencionales-; 50/ y ésta, a su vez, depende de la capacidad para importar. Ella pone el límite y, cuando desciende, se hace virtualmente imposible la estabilidad de precios.

Una política antiinflacionaria exigiría en estas condiciones acrecentar el esfuerzo de ahorro, lo cual es difícil precisamente en momentos en que disminuyen las exportaciones. 51/ De ahí la necesidad de emplear el ahorro externo como instrumento anticíclico, que se suma a su requerimiento como medio de financiamiento de una expansión de largo plazo y mayor a la admitida por la suba de las exportaciones, cuando tal programa se plantea. Y si este ahorro externo no está disponible, o si las condiciones para acceder a él son onerosas para los países, resultan presiones inflacionarias internas por el juego de mecanismos distintos en su esencia, pero que traen efectos igualmente expansivos sobre los precios.

h) La misma regresividad en la distribución del ingreso constituye un factor inflacionario, en cuanto perjudica el desarrollo mismo -al no dejar que

/se expanda

se expanda la demanda interna- y acrecienta la demanda de importaciones de bienes no esenciales; y en tanto motive conductas sociales de no aceptación, que llevan a la espiral. Y ella puede ser de tal magnitud en algunos sectores, como el agropecuario, que cualquier propósito de corregirla expandiendo en ellos el salario real lleve a incrementos en los precios de ciertos abastecimientos básicos -como alimentos- de efectos regresivos para el resto de los asalariados.

Y tanto como la inequidad en la distribución es factor inflacionario, lo es también el poder de ciertos grupos para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso. ^{52/} El ejercicio de esta capacidad motiva "per se" alzas de precios.

i) Hay también un factor inflacionario en el "contagio de precios que se da entre bienes que utilizan recursos semejantes -como la tierra-, o entre bienes que son sustitutivos entre sí.

j) Hay también factores inflacionarios que residen en los propios procesos de planificación, cuando se hace a su través una asignación defectuosa de recursos a consumo e inversión en un plan operativo -que sea realmente el instrumento de ejecución de la política económica-; o cuando se impulsan merced a ellos procesos de reformas estructurales mal diseñados o que son ejecutados luego a medias. ^{53/}

k) Lo hay también en la especulación de toda la naturaleza, que da en buena medida a los procesos inflacionarios el carácter de "autoalimentado" que ellos poseen, por un efecto no necesariamente igual al de la formación de expectativas. ^{54/}

l) La operación no eficiente de los mercados bancarios y parabancarios de crédito y capitales constituye también un factor inflacionario vía oferta, al impedir que pueda financiarse no sólo la máxima inversión sino también toda la buena inversión. ^{55/} El préstamo realizado sin otra consideración que la solvencia -en la modalidad de banca clásica- constituye una forma dispensada de utilizar recursos. Si no hay un propósito en el crédito, que pueda ser identificado con eficiencia, la mera solvencia como atributo de primer orden para el acuerdo puede reforzar la presión inflacionaria; y ello particularmente si sus beneficiarios son especuladores de las finanzas, que suben

/el costo en

el costo en intereses de la inversión, que siempre juegan a la devaluación en mercados cambiarios libres de economías con precios inestables, y para quienes el crédito bancario -recibido en términos semejantes al que va a la inversión- puede constituir incluso un subsidio a la fuga de capitales. Así, el sistema bancario puede concluir sirviendo de fuente de financiamiento al resto del sistema institucionalizado y no institucionalizado.

Es conocido que, a medida que el proceso de desarrollo se realiza, en la economía en su conjunto, aumenta la participación de activos financieros con respecto a los activos totales (financieros más tangibles); que incrementa también la participación de entidades financieras institucionalizadas en la tenencia de tales activos y que disminuye la participación del sistema bancario en la tenencia de activos de las instituciones financieras en conjunto, a medida que el sistema institucionalizado no bancario mejora en su eficiencia y amplía su cobertura de transacciones. 56 /

Sin embargo, muchas veces en los procesos inflacionarios agudos, y particularmente cuando no hay un buen control del destino del crédito, el sistema financiero tiende a desinstitucionalizarse, funcionando entonces en forma cada vez menos acorde con las necesidades del desarrollo. En tales casos la banca consolidada tiende a manejar una proporción menor cada vez de los medios de pago totales, lo que se exterioriza en la alta participación de la "moneda en el público" dentro del total.

Y el sistema financiero en su conjunto -institucionalizado y no- opera entonces como factor inflacionario por varias vías: la asignación de fondos defasada con respecto a los propósitos y necesidades del desarrollo; el alza de costos a corto plazo introducida por la intermediación en el dinero, -aún más cuando ella es hecha a escala no económica-; y la menor oferta relativa de bienes a mediano y largo plazo, por efecto de que una serie de inversiones sanas de baja rentabilidad comercial no se realizan a las mayores tasas de interés prevalecientes.

En cuanto al sistema bancario consolidado pase a gobernar una parte cada vez más pequeña de la moneda -y ello ocurra al mismo tiempo que el sistema no bancario no sea eficiente-, es concebible que el sistema financiero se desinstitucionaliza para satisfacer, precisamente, una valoración especulativa de la colectividad. La valoración resulta así la fuente del proceso; y la desinstitucionalización ineficiente la mecánica, que hace operar a un factor inflacionario.

/Lo notable

Lo notable en estos procesos es que la desinstitucionalización se hace más intensa cuando el crédito bancario sano es más escaso; lo cual hace más provechosa la actividad no institucionalizada. Y ello constituye una de las varias formas en que se contraría precisamente el efecto esperado de políticas globales de restricción financiera, que pretendan bajar el tenor inflacionario con tales métodos restrictivos. 57/

Todo el conjunto de elementos que se han venido analizando constituyen otros tantos factores inflacionarios. Algunos de ellos podrían ser comprendidos en la proposición global de que la presión sobre los precios viene tanto con el desarrollo acelerado como con el lento crecimiento,^{58/} aunque por vías diferentes. En aquel proceso operan factores básicamente económicos; en el lento crecimiento, en cambio, entran a jugar con mayor peso ciertos factores políticos y sociales, lo que conduce a los puntos siguientes.

2. Factores políticos y sociales

Los factores políticos y sociales que tienen efectos inflacionarios -directos o indirectos- son muchos, y seguramente no podría aquí hacerse de ellos sino una identificación muy parcial e incompleta.

a) En principio, es factor inflacionario la inestabilidad política; no sólo a los superiores niveles de conducción de la cosa pública, sino a ciertos niveles burocráticos cuya permanencia sería requerida para que haya eficiencia en la operación.

Cada cambio de equipos políticos introduce una pausa expectante que demora algunas decisiones económicas, a veces de inversión. Lo mismo ocurre cuando cambian las políticas económicas dentro de un mismo gobierno político, por el cambio de hombres destinados a encauzarlas. Y a veces más aún, en la medida en que surgen nuevos grupos sociales en la política y en la economía, que acuden a la inflación para formar y consolidar su poder, modificando a veces en su favor la distribución del ingreso. 59/

b) El grado en que el gobierno realmente "gobierna" es otro factor que afecta la convergencia de medidas concretas, destinadas a lograr propósitos perseverantes de política, en general, y antiinflacionaria en particular.

/En ciertas

En ciertas oportunidades, el funcionamiento de las instituciones ocurre de manera tal, que la acción privada compensa ciertos propósitos de acción pública, a través de su operación inversa. En efecto, en América Latina el consenso amplio e institucionalizado para lograr la participación de todos los grupos sociales en el diseño de la política económica no ha sido probado, como vía para lograr la convergencia de actitudes y cierto compromiso de conducta de los sectores privados, encaminados hacia objetivos aceptados por toda la colectividad. Los consensos han sido hasta ahora restringidos a grupos determinados.

Por lo mismo que estos objetivos no están muchas veces suficientemente claros, las políticas del gobierno y de los distintos grupos sociales no necesariamente son coincidentes; y ello llega a su máximo de desajuste cuando aún la misma política del gobierno es vacilante.

Estas acciones divergentes y contramarchas llevan a alzas de precios por diferentes mecanismos. Casos, por ejemplo, de utilización de créditos externos que resultan financiando la retención de divisas en poder de exportadores cuando los países requieren imprescindiblemente de ellas, han sido citados; 60/ y ellos integran un área de decisiones en buena medida independiente de la autoridad nacional.

Pero no es sólo la capacidad externa al gobierno lo que hace que éste "gobierne" sólo en parte. Ello es natural que ocurra cuando se refleja fielmente una valoración de la colectividad, cristalizada en una distribución política de capacidades y de responsabilidades entre sector público y privado. Hay, además, defectos intrínsecos en el aparato de gobierno mismo y en su manera de funcionar, que le llevan a tales situaciones, con consecuencias inflacionarias.

Así, muchas veces los gobiernos no poseen todos los instrumentos que requieren para gobernar; otras veces no utilizan los que tienen; y otras no los emplean bien. Hay situaciones en que, por el contrario, se asigna a los gobiernos más funciones que las que pueden cumplir, y ello lleva: a no hacer en la esfera pública por imposibilidad de hecho; a la inacción de la privada por incapacidad jurídica; y a veces a la convalidación "ex-post" de actos

/privados como

privados, como medio de formalizar la apariencia de que las normas se cumplen. Algunas políticas de precios han dado experiencia de ello. ^{61/}

Además, existen situaciones en que el mismo sector público no tiene una suficiente concentración de poder administrativo interno para la toma de decisiones con criterio unívoco, en la medida en que tales decisiones son hechas por entes diferentes. En tal caso el "sector público" es una yuxtaposición de órganos autónomos, con pequeños liderazgos generalmente fuertes, más que un órgano eficiente, por disciplinado.

Y, en la aplicación de las políticas, algunos países sufren a veces inmovilismos derivados de ser víctimas de una equívoca actitud pseudo-institucionalista o, más bien, juridicista, que cree resuelto el problema cuando se dicta una ley; la cual en realidad sólo brinda ciertos instrumentos para contribuir a resolverlo. La quiebra de las expectativas, en tales casos, resulta también finalmente un factor inflacionario.

c) Otros factores inflacionarios resultantes de la aplicación de las políticas residen en la insuficiencia de claridad en algunas de ellas; en ciertos errores muchas veces vinculados al mal diagnóstico, cuando no a la falta de diagnóstico; en la falta de perseverancia de la política misma; en la insuficiente firmeza y profundidad de convicciones de los responsables de aplicarla; ^{62/} y en la falta de flexibilidad de las políticas, cuando no se realiza su ajuste periódico a las nuevas circunstancias.

Los cambios de política, frecuentemente ligados a la persona de los líderes de turno, introducen en la realidad latinoamericana expectativas inflacionarias. Y ello lleva a reforzar las dudas y también a levantar prevenciones con respecto a la perseverancia con que han de ser aplicadas las nuevas políticas antiinflacionarias que se planteen, por serias que ellas sean y por bien diseñadas que ellas estén.

d) Pero en el trasfondo de la ausencia de políticas claras, que orienten la acción de los gobiernos en forma perseverante, existe a veces insuficiencia política propiamente dicha.

En cierta medida, la falta en algunos partidos y movimientos políticos, de un "centro de gravedad" de ideas que sea estable y definido, y que informe

/persistentemente la

persistentemente la orientación de la política económica, explica parte de las insuficiencias políticas que se identifican en Latinoamérica y también de su presión inflacionaria. Si en ello hay un factor de inestabilidad, -como lo hay-, difícilmente podría lograrse que los planes elaborados sean operativos, pues esto requiere perseverancia en su aplicación, y capacidad para catalizar una conducta convergente de los grupos sociales del sector privado.

Todo aquello, en la medida en que opere en el sector público, lleva al incremento de la eficiencia monopólica, a la incertidumbre del sector privado, y a la falta de confianza en que habrán de ser perseverantemente aplicados los programas antiinflacionarios, particularmente aquellos que exijan un esfuerzo más largo en el tiempo.

e) Estas consideraciones conducen, a su vez, a tratar sobre los factores inflacionarios que residen en las preferencias y conductas sociales.

La función de preferencia de la comunidad no está claramente identificada en nuestros países. No se han establecido sistemáticamente los atributos de la sociedad a la cual se aspira, en lo económico, social específico, político, y en otros campos convergentes a la actividad social en sentido general. Sólo se conocen algunos elementos de estas preferencias, que hacen parte de los atributos de la sociedad futura, según la valoración que realiza la comunidad actual.

Uno es el ritmo de la expansión demográfica. Pocos países han llegado ya a definir la dimensión de la familia "tipo" con cierta estabilidad. Los que están en proceso de realizarlo, tienen hoy tasas de expansión demográfica a veces explosivas, que exigen "per se" mucha más aptitud productiva para satisfacer un mismo nivel de consumo per cápita. De lo contrario, la carencia social tiene finalmente una vía de expresarse en demandas que resultan un factor inflacionario.

La presión de las aspiraciones, el efecto-demostración, la propensión al consumo importado y conspicuo, la fuerza misma de las expectativas y cierto tenor de cambio en los valores que trae consigo la inflación misma -incitando a la búsqueda del rendimiento rápido y espectacular- constituyen elementos bien conocidos, que integran un cuadro de preferencias en parte

/estables y en

estables y en parte transitorio que conllevan presión inflacionaria. Además, la acumulación de falta de confianza pretérita condiciona ciertas preferencias, o limita la acción que de ellas nace, una vez que el proceso inflacionario ha sido atacado sin éxito en el pasado.

Hay en el fondo de estos elementos cierta propensión -advertida en algunos países- a consumir como desarrollado y a producir como subdesarrollado.^{63/} Tal conducta de los grupos sociales -y del gobierno a veces- puede "financiarse" cuando se exporta lo suficiente. De lo contrario, hay algunas variables definitorias de la presión inflacionaria, que resulta entonces imposible compensar vía oferta. Son ellas, básicamente:

- i) el grado en que los asalariados expresen sus demandas o bien acepten el no desarrollo (que perciben en la no expansión de su consumo);
 - ii) el grado en que los empresarios aprehendan su responsabilidad social, en toda la dimensión que ella tiene;
 - iii) la coincidencia u oposición de intereses dentro del sector empresario;
 - iv) el grado en que la inflación esté ya "institucionalizada";
- el grado en que el diálogo social esté institucionalizado, a su vez.

El primero es un aspecto del problema general, que reconoce en la inflación -por lo menos en parte- la consecuencia de la pugna entre grupos sociales, y particularmente entre asalariados y empresarios.^{64/} La existencia de esta pugna es universalmente reconocida en sí misma, y como factor inflacionario.

Y lo esencial es que ella es intrínsecamente normal. En efecto, la lógica del mercado libre requiere que cada unidad económica tenga libertad para obtener la mayor utilidad posible, ya se trate del mercado de bienes y servicios, o del mercado de trabajo. Y, en tales condiciones, aún cuando el ingreso de los factores crezca más de prisa que la productividad, no hay motivo para esperar que uno de los grupos modere sus demandas de aumento de ingresos si no tiene la seguridad de que los demás adoptarán la misma actitud.

65/

/Como entro

Como entre sindicatos y empresas, ninguno puede demostrar menos celo que los demás en proteger sus intereses, ^{66/} el alcance y duración de la espiral dependerá de la medida en que los diversos grupos estén dispuestos a aceptar que se modifique su participación absoluta o relativa en el ingreso, o bien se esfuercen en protegerse contra tales cambios. ^{67/} Así la inflación de costos puede surgir cada vez que haya un conflicto entre varios grupos por el ingreso; ^{68/} y de hecho ha surgido en tales circunstancias en una serie de países de Latinoamérica. ^{69/}

La puja puede tener uno de dos propósitos para cada oponente, o ambos a la vez: mejorar la posición, o resarcir una pérdida de posición anterior. Si se trata sólo de resarcir pérdidas pretéritas en la participación, este aumento produce alzas de precios que son correctivas de fenómenos inflacionarios anteriores. Tal es el caso de un alza de salarios nominales destinada a compensar una pérdida pretérita de salario real.

Cuando se trata de mejorar la posición del grupo puede presentarse un nuevo impacto inflacionario, en las formas y condiciones que se han discutido al considerarse el caso de aumentos de salarios mayores que los de la productividad (Cap. II). Y estos intentos de mejora son también normales, y muy particularmente en países en desarrollo para el grupo de asalariados. Es reconocido que casi todos los grupos en la economía tratan periódicamente de mejorar su posición económica real; ^{70/} y ello constituye un dato en el problema.

Lo importante reside en que la puja genera inflación en magnitudes que, bien miradas, debieran estar fuera de todo propósito para unos y otros grupos sociales. Sin embargo, cuando las tasas de alza en los precios comienzan a ser grandes, las alzas resarcitorias de salarios también deben serlo; y así la espiral se ubica a niveles innecesariamente elevados.

Hay conciencia generalizada acerca de que el costo inflacionario de la puja social podría ser menor de lo que es en una serie de países. Aún, se considera que podría minimizarse este costo, a través de ciertos mecanismos que se proponen en documento separado, como instrumento de política antiinflacionaria.

/¿Por qué, entonces

¿Por qué, entonces, ha venido ella significando alzas de precios en la magnitud que en muchos casos ha tenido?. Una respuesta genérica consiste en que la inflación actúa como el "gran suavizante social", al permitir que unos grupos aumenten sus ingresos nominales sin bajar los de los demás. Y la dificultad, entonces, de parar la inflación resulta del hecho de que no solamente los asalariados sino todos los grupos de presión de productores pueden preferirla a otras alternativas. Ello está indicado por sus acciones, aunque no lo esté por sus palabras; ^{71/} y constituye en definitiva una forma de resistencia al cambio.

Pero, además, es defectuosa la toma de conciencia del problema. Cuando los grupos sociales desean apropiarse en conjunto mayor ingreso que el nivel físico del que el país dispone, hay evidentemente un no reconocimiento de la existencia de dicho límite físico. Puede concebirse que este no reconocimiento es deliberado sólo cuando el límite físico haya sido previamente establecido en un plan; y el mismo no sea respetado. Pero cuando estos planes no existen, los intentos de apropiación de ingreso por sobre el límite físico son en cierta medida resultantes de la falta de toma de conciencia originada a su vez en buena medida, en la falta de información. El que esta falta de toma de conciencia ha tocado por igual a gobiernos, trabajadores y empresarios, está registrado en las políticas de ingresos seguidas por dichos entes.

Es por estas circunstancias que la toma de conciencia acerca del problema, por parte de todos los grupos sociales, tanto al nivel general como a niveles de detalle, constituye un prerrequisito para que cualquier política antiinflacionaria tenga éxito. ^{72/} De lo contrario, nada perdurable podría ser llevado a cabo, ya que no sólo el compromiso formal puede atar la conducta de grupos sociales intrínsecamente no homogéneos -como son los de asalariados y de empresarios-. Una componente de convicción es decisiva, ^{73/} y ella sale del diálogo social.

Cuando el ingreso crece -y tal vez ello puede ocurrir antes de que la inflación se haga virulenta- el efecto de la pugna social se hace menos visible. Pero cuando ello no sucede, se advierte en todo su rigor el efecto inflacionario de la pugna estéril por aumentar la participación de cada grupo

/en un ingreso

en un ingreso que no se expande. Esto ha venido siendo anotado repetidamente en estudios globales y en los propios diagnósticos de una serie de países. ^{74/}

Son varios los mecanismos y la forma de ser de la puja, identificables en la secuencia de aumentos de precios de bienes y factores que surgen de ella. Y una serie de explicaciones se han intentado en términos de variables de costos, precios, remuneración de factores, tipos de cambio, etc., o bien en términos de precios relativos entre sectores de actividad económica. ^{75/}

Los prestigios e intereses parciales que juegan en cada batalla que integra la puja total son muy fuertes; y hay tendencia de la puja a perdurar, no sólo porque el abatimiento de la inflación cercena intereses que medran con su existencia. Hay también cierta componente de resistencia al cambio; aún al cambio que exige la adopción de una política antiinflacionaria realmente eficiente. ^{76/}

Se ha señalado que el temor a un nuevo orden es frecuentemente disimulado como temor al desorden; ^{77/} y por ello, en la medida en que el esfuerzo de estabilización -por el origen del problema- incumbe a los poderes públicos tanto como a los grupos sociales privados ^{78/} es necesario que haya una convicción firme que mueva la aceptación real, operante, de los grupos sociales; para que el nuevo esquema impuesto por la política antiinflacionaria tenga éxito perdurable. De lo contrario, no sólo la puja será por sí misma factor inflacionario; también habrá de serlo la resistencia a que ella concluya, particularmente cuando terminar con la inflación requiere que ciertos grupos que pueden influir arbitrariamente sobre el ingreso cedan a la sociedad en su conjunto el poder de hacerlo. ^{79/}

El problema que suscita la valoración por el empresariado de su propia responsabilidad social, es esencial. En un sistema de economía mixta no podrá avanzarse en el desarrollo ni en la lucha antiinflacionaria más allá de lo que permitan la actitud y la capacidad intrínseca del grupo social empresario.

O él tiene los mismos objetivos que el país en su conjunto, o habrá metas que no han de ser alcanzadas, o el costo inflacionario del desarrollo resultará más elevado, o el costo social de la estabilización será más duro.

/De entre los

De entre los distintos puntos que abarca la "responsabilidad social" de la empresa, se ha puesto secularmente el acento en la relativa a los accionistas y a los asalariados: para aquellos se trataba de asegurar el equilibrio en una perspectiva estática, y el crecimiento, en una perspectiva dinámica; ^{80/} para éstos, un nivel de salario "justo". Hoy sin embargo, se valora que en una sociedad solidaria e interdependiente, el progreso de la economía en su conjunto es prioritario con respecto al de cada empresa en particular. ^{81/}

El contenido de socialización en la escala de valores del empresario latinoamericano ¿hace que participe de este criterio?. No puede aún responderse a ello; por lo menos hasta que no se tengan algunas pautas básicas surgidas de los estudios sobre "el empresario latinoamericano" que están llevándose a cabo. ^{82/} Sin embargo, la forma de darse ciertas resistencias al proceso de integración hace pensar en que ello no ocurre en toda la dimensión necesaria, por lo menos en algunos países.

Y si participara: ¿posee el empresario latinoamericano la suficiente información y una motivación arraigada como para formarse una convicción perdurable sobre los requerimientos del desarrollo nacional y su labor antiinflacionaria, de forma tal que ello condicione su propia política empresarial?. No es fácil concebirlo; por lo menos en la medida en que los planes de desarrollo han tenido distinto soporte según los gobiernos, en diferentes países; aunque ciertas excepciones pudieran darse.

Esto es importante, pues las consecuencias de una u otra actitud sobre la propia política de productividad, precios y salarios de la empresa han de ser esencialmente distintas.

Sin embargo, de entre lo mucho acerca de lo cual puede haber incertidumbre, determinadas pautas son claras. Por ejemplo, en cuanto a la expansión de la productividad que es, como se ha dicho, la llave del desarrollo. Hasta ahora se ha considerado tanto la productividad de la mano de obra (por la naturaleza de los índices estadísticos que la miden), que se ha insistido demasiado poco en que el responsable por incrementarla es el empresario, y en que la responsabilidad del sector laboral reside básicamente en no obstruir la expansión; aparte de lo cual se requiere que coopere en la búsqueda de soluciones.

/¿Hay en el

¿Hay en el empresario latinoamericano una vocación de mejoramiento tecnológico y administrativo suficientemente fuerte y operativa como para llevar adelante este proceso?. Y si no la hay, ¿pueden los países esperar a que el costo inflacionario y en términos de desarrollo de esta relativa ineficiencia sea reducido primero, para luego dar a las economías mayor competitividad externa; o debe antes bajarse la protección para incitar a que ella sea eliminada?.

Este es un caso importante en que la solución depende de la identidad de propósitos de la empresa y del país. Cuando ella exista, el único punto básico de diálogo entre los empresarios y el gobierno sería, en tales casos, el ritmo y el lapso durante el cual se relajará la protección. Cuando no exista, habrá presión empresarial por que la protección se mantenga; y si el proceso inflacionario ya está en marcha, ello puede tener el sentido de nuevas devaluaciones, que habrían de perpetuarlo. Las muchas devaluaciones y los subsidios reales y subrepticios otorgados en favor de sectores exportadores poco eficientes -y productores industriales también poco eficientes- en Latinoamérica son índice de aquella falta de coincidencia histórica.

Y ello llama la atención al problema de futuro. No sólo habrá en lo venidero un factor inflacionario en esta falta de coincidencia, sino también en la inacción o la falsa prevención de los gobiernos por hacerla aprehender.

La coincidencia de intereses dentro del sector empresario constituye otro factor sustancial en el proceso inflacionario; bien que ella constituye un aspecto particular de la puja social, que antes fue referida básicamente a grupos sociales de empresarios y asalariados, en términos globales.

La inflación puede tener impulso tanto en la puja entre un sector agropecuario arcaico y una manufactura monopólica ^{83/} pero conciente de los instrumentos que afectan su interés; como en la coincidencia entre un sector agropecuario ineficiente y un sector industrial también ineficiente, necesitado de la devaluación o indiferente a ella. Ambos suelen requerir la devaluación para protegerse y/o para exportar. Y hay casos en que con ellos coincide el interés de los ministros de hacienda, que necesitan devaluar para equilibrar las finanzas en países cuyo sector público está aprisionado por gastos

/crecientes por

crecientes por efecto-precios, e ingresos insuficientes por la evasión. Y coincide también, naturalmente, el apoyo de los grupos que mantienen posición en monedas duras. El clamor por la devaluación -o la devaluación de hecho en los mercados libres- no tiene entonces voces audibles en contra, salvo que los consumidores -como tales o como asalariados- participen en la discusión de las decisiones, sobre bases institucionalizadas.

Si es alto el grado en que la inflación está ya "institucionalizada", se plantea una situación aún más complicada de resolver; y seguramente ello envuelve más necesidad de cambio institucional, como prerrequisito para que un proceso inflacionario concluya. Ello porque, aparte de resolverse los problemas institucionales básicos, habrá que derribar las pretendidas "defensas" contra la inflación, que cada grupo social tiene interés en mantener.

¿Qué tipo de medidas significan "institucionalizar" la inflación?. Evidentemente, el ajuste del salario vital mínimo no puede ser considerado como tal pues, aún desarrollando los asalariados una conducta de aceptación a la reducción de su nivel de vida, ella no debiera ir más allá del nivel de subsistencia. Huelgan las razones para ello, económicas -el mantenimiento de su fuerza de trabajo- y sociales de todo tipo. ^{84/} Se considera, por el contrario, que "institucionalizan" la inflación ciertas medidas compensatorias en forma de reajustes periódicos, que en algún caso se han propuesto p.ej. para depósitos en instituciones financieras, intereses de créditos y tarifas de servicios públicos (reajustes, a veces, en períodos breves). ^{85/}

Es sabido que la inflación provoca redistribuciones indeseables de ingreso; pero el empeño en "salvar" de ella a determinadas variables debe ser aplicado con criterio muy restrictivo, aún, excepcional. De lo contrario, bastaría con demostrar que cada nueva variable es relevante, para que todo el sistema resultara comprometido en una maraña de actualizaciones, al final interdependientes entre sí. Ello concluiría institucionalizando de hecho la inflación, y acrecentando con ello el vigor de ciertas fuerzas que impiden concluirla.

Muchas veces, el ansia de cubrir de la inflación a ciertas variables nace de una inadecuada evaluación del "momento" de la lucha antiinflacionaria

/en que de

en que de ella se hace un objetivo. Tómese, por ejemplo, la tasa de interés real. Es evidente que ella debe ser positiva; pero no hace falta elevar la tasa nominal durante la lucha antiinflacionaria a niveles impeditivos -más aún- de la inversión, por vía de ajustes en función de precios u otros mecanismos; pues aquél constituye un objetivo a ser logrado "como resultado de" la lucha antiinflacionaria, y no "mientras" ella se está dando. Este caso particular ilustra el problema general; y si la presión de unos y otros grupos ha llevado a institucionalizar el mantenimiento de "su" alícuota por estas vías, hay una presión inflacionaria que viene de su propia existencia.

El último punto antes citado se refiere a la existencia de diálogo social y al grado en que el mismo está institucionalizado.

En Latinoamérica el diálogo social a nivel por lo menos tripartito de gobierno/empresarios/trabajadores no ha sido probado como instrumento de progreso social ni, salvo alguna excepción que se dió en algún contexto peculiar de poder, como instrumento de lucha antiinflacionaria.

Así, a nivel global existen planes de los más variados entes y objetivos, pero los países no tienen un plan que sea "del país" es decir, "querido" por todos sus sectores sociales. Los contactos bilaterales gobierno/empresarios y gobierno/obreros resultan en políticas bilaterales no necesariamente coherentes; desgastan la labor gubernamental; introducen vaivenes en la política económica misma, según se escalonen los momentos en que se adoptan decisiones que satisfacen a uno u otros grupo; y resultan en alzas de precios.

Así se frustran las expectativas de cada uno de los grupos sociales por turno. Ejemplo de ello ^{86/} es el fracaso de las políticas redistributivas que van por vía directa (fijando salarios y precios) cuando hay restricciones institucionales básicas -jurídicas y también las derivadas de hábitos arraigados, de carencias sociales básicas y de la estructura de la propiedad y las decisiones- que impiden que suba la producción de bienes de consumo popular. El alza de precios es entonces la consecuencia no del alza de salarios, sino de la no aceptación del factor empresario y capital, resultante: o bien de su propio designio; o bien de las reglas del juego de las estructuras prevalecientes; o bien de la falta de diálogo tripartito, que haga de la distribución un objetivo realmente deseado y aceptado por la colectividad en su

/conjunto, y

conjunto y, además, medido en sus efectos y claramente identificado en los mecanismos que deban concretarlo con criterio realista.

Hay, por razón de estos problemas, una parte de causa de aumento de precios que deriva de la falta de una disciplina social; y ello tiene a su vez como causa una serie de parámetros sociales -y políticos en fin de cuentas- para los cuales: ni hay una satisfactoria explicación solo económica o sólo financiera; ni el problema es sólo de corto plazo, ni son unívocos los remedios; ^{87/} ni ellos residen puramente en las políticas monetaria, cambiaria y fiscal.

La existencia de esta falta de convergencia de los distintos grupos sociales hacia objetivos que sean efectivamente nacionales tiene una serie de connotaciones importantes sobre ciertos aspectos de la política económica.

Así, la necesidad de resolver el problema de la conducta de los grupos sociales agrega por sí misma un criterio más, a la valoración del uso de instrumentos determinados de política. Por ejemplo, en la medida en que la protección contribuya a cambiar la fisonomía de la clase dirigente y a promover nuevos grupos, ello puede resultar más beneficioso para el país que el daño económico que cause, ^{88/} si es exagerada.

Por otra parte, también se agregan enfoques al juzgamiento de la propia conducta de los grupos sociales. Por ejemplo, la dificultad de aumentar realmente la tributación directa en países en desarrollo, ^{89/} en razón de la resistencia a la introducción de los impuestos "per se" y de la evasión, constituye mucho más que un mero problema de moral fiscal. Es la expresión de la resistencia de los grupos sociales de más alto ingreso a financiar servicios públicos que, en buena medida, deben estar dirigidos a los sectores de ingreso más bajo.

Además, la existencia del problema agrega imprecisión al resultado esperable de una medida determinada. ^{90/}

Finalmente, el comportamiento de los grupos sociales condiciona ciertas soluciones, al mismo tiempo que -como se acaba de expresar- descalifica las soluciones univalentes: ^{91/} y enfatiza el hecho de que sin desarrollo, no

/hay solución

hay solución perdurable posible en el problema inflacionario.

Si la expresión institucionalizada de las actitudes y propensiones de cada grupo sirve por lo menos para mejorar las condiciones de la expansión física y coetáneamente para reducir el impacto sobre los precios de las distintas acciones y decisiones de los grupos mismos, su inexistencia constituye "per se" un factor inflacionario de peso considerable en algunos países.

En la medida en que al esquema anterior de asalariados/empresarios se incorpora el gobierno, se agrega a la nómina de factores inflacionarios la inadecuada "administración del país" ^{92/} -y no meramente la del sector público-; particularmente en la medida en que las decisiones se toman en ausencia de participación de los grupos a los cuales afectan como productores o consumidores, en última instancia.

La falta de institucionalización de esta participación estimula la creación de economías de pequeños privilegios, que endurecen el sistema y hacen que funcionen automáticamente los mecanismos de "no aceptación", por lo que resulta inflacionario. Uno de los problemas importantes de la lucha anti-inflacionaria consiste, entonces, en eliminar estos pequeños privilegios en la medida en que sea inútiles o dañinos, sin crear otros en su transcurso, directa o subrepticamente.

La lucha social introduce presión sobre los precios, particularmente cuando no es encauzada por el gobierno. No sólo la lucha por la participación en el ingreso -que impulsa la conocida espiral- sino la lucha por el cambio social; y también la resistencia al cambio necesario, frecuentemente disfrazada como resistencia al desorden o resistencia a un cambio de sistema político, aún cuando este cambio no sea propuesto por fuerzas dominantes.

Estas restricciones fundamentales deben ser vencidas por el ordenamiento político-social de los países; y mientras ellas estén vigentes, habrá presión inflacionaria derivada de su existencia, aunque sea sutiles los mecanismos a través de los cuales se exteriorice.

Aún más: en países industriales del hemisferio norte se ha verificado un continuo crecimiento del "gobierno": ha ganado poder el Ejecutivo en relación

/con los parlamentos

con los parlamentos, y ha aumentado la independencia de la administración con respecto al gobierno político. Además, en varios países se ha institucionalizado la participación de los grupos sociales en el diseño de decisiones.^{93/}

Si un proceso de desarrollo político se cumpliera en Latinoamérica, dentro de su propia peculiaridad, perderían peso las influencias circunstanciales que introducen vaivenes en la elección de objetivos y de instrumentos de política económica. Seguramente, se atendería entonces más a las condiciones dadas por la estructura interna y al juego de los factores externos perdurables; y el mantenimiento de elementos tales como la "cohesión nacional" y el "orden social" no resultaría un objetivo conflictivo -ni aún a corto plazo- con políticas económicas determinadas. Ello porque estas políticas contarían con el beneficio del diálogo y, eventualmente, con cierto grado de aceptación previa.

Si ello no ocurriera, cada "operativo" suscitará un conflicto diferente, en el cual los grupos actuantes -y el gobierno incluso- tendrán que definir una posición y una acción, por lo menos con respecto a "cuánto poder" han de volcar en él para lograr una orientación determinada de las soluciones.^{94/} Cierta alza en los precios es, por lo menos en los países en desarrollo de América Latina, una de las maneras de expresarse el costo económico de tales conflictos.

La nómina de los incisos precedentes no es, naturalmente, taxativa. Ella registra puntos acerca de los cuales se presume que hay general aceptación -aunque no necesariamente unanimidad- por lo menos entre economistas.

En tales condiciones, los países en desarrollo están sujetos a un alza de precios coctánea a su proceso económico, tanto más fuerte "ex-ante" cuanto más alta sea su tasa de crecimiento.^{95/} Pero no necesariamente vinculada a ella, pues también hay países de Latinoamérica que han experimentado procesos de inflación con desocupación, capacidad ociosa, crisis de balanza de pagos, y retroceso o estancamiento en el producto; todo ello a un mismo tiempo.

Si tal alza de precios no se presenta es, entre otras cosas, porque: o bien el país en cuestión está creciendo menos de lo que puede; o bien sus

/sectores asalariados

sectores asalariados no tienen prácticamente capacidad de presión -o no usan de la que poseen-, o porque se da el caso singularísimo de que el país tiene una capacidad de importación que excede establemente a sus necesidades reales de importación, impuestas por una expansión acelerada. El primer caso ilustra una lamentable esterilización de recursos; el segundo un disfuncionamiento de la democracia, salvo que haya disciplina social; ^{96/} y el tercero una excepción tan singular, que no haría más que confirmar la regla.

Y todo ello, siempre que no haya desocupación estructural, tal como se presenta en países en desarrollo de América Latina pues, cuando la hay, cualquier intento de incrementar fuertemente la demanda conduce a estos países a un incremento en los precios, por lo menos a corto plazo. ^{97/}

3. Prognosis de la conducta de algunos factores esenciales

En los últimos lustros -y en algunos países, decenios- ha venido habiendo inflación en Latinoamérica; y la exposición anterior pone el acento en una serie de factores que tuvieron efecto perdurable. ¿Qué es presumible que ha de ocurrir con ellos en el futuro, si no cambian las condiciones básicas imperantes en la actualidad?.

Responder acuciosamente a una pregunta de este tipo llevaría a formular un trabajo profundo de investigación y proyección para cada uno de los factores inflacionarios identificados. Ello se ha hecho en algunos casos y en otros aunque la certeza de la proyección sea menor, es posible vislumbrar cierta conducta de los factores en el futuro.

Por un lado la tolerancia al desempleo es cada vez menor, y el reclamo social por un mejor nivel de vida cada día más intenso. Es presumible, pues, que el desajuste crece -por su sólo efecto- presiones sobre los precios bastante antes del nivel de pleno empleo en los países de América Latina, siempre que el reclamo exista.

La disímil velocidad tecnológica de centro y periferia seguirá jugando. El avance tecnológico es una función parabólica del tiempo; y mientras los países que comenzaron antes su proceso de avance tecnológico están en un punto en que la parábola se acelera rápidamente, los países menos desarrollados

/recién están

reción están haciendo esfuerzos para entrar en la zona de aceleración. A veces entran por un proceso de rápida ósmosis técnica; pero entonces también con un costo muy elevado, que presiona en forma de altos beneficios y regalías sobre el balance de pagos, y con altos costos internos.

Es posible que este costo comience a hacerse insoportable para los países en desarrollo; y la identificación del punto en que ello podría suceder constituye un aspecto esencial de la problemática actual, en el que es necesario poner mucho pensamiento.

La velocidad relativa de los procesos de integración, y de abatimiento de la protección y de varias formas discriminatorias empleadas por los países desarrollados -que influyen a su vez sobre la velocidad de traslación física de plantas industriales hacia los países menos desarrollados- no parecen ser todo lo fuertes que se requiere para enjugar la presión inflacionaria proveniente de aquellas fuentes.

El crecimiento de la productividad en distintas actividades pareciera, así, tender lógicamente a ampliar su espectro de curvas en un haz que, en cualquier caso, introducirá cierta dimensión de alzas de precios por su sola existencia. En tales condiciones el crecimiento de la demanda global traerá cambios en la estructura de la demanda de bienes concretos, que también han de llevar presión sobre los precios, con intensidad aparentemente no inferior a la del pasado.

La inelasticidad de los ingresos nominales a la baja continuará siendo un dato en el problema, según lo que puede vislumbrarse. Y la necesidad de hacer que la distribución del ingreso por factores, estratos y regiones mejore coetáneamente con el crecimiento del producto, ha de introducir un requerimiento que puede aportar otro factor inflacionario.

Además, lo que es esencial, se prevé que el sector externo de Latinoamérica ha de tener una brecha externa muy fuerte en el próximo decenio, si el Area quiere crecer a un nivel medianamente compatible con sus requerimientos económicos y sociales. 98/

/La brecha del

La brecha del comercio no podrá ser cubierta con la mera entrada de capital extranjero ^{99/} por el juego de sus servicios, que tornan a la larga nulos sus efectos. De aquí la necesidad de un programa regional de sustitución y de importaciones, y de un programa de expansión máxima de exportaciones tradicionales y no tradicionales; además de toda la acción requerida a varios niveles para proporcionar el peso de ciertos rubros -como las transferencias, ya citadas- a la real capacidad de pago de los países, según su necesidad de desarrollo. Si ciertos niveles no fueran logrados, ^{100/} habría que resignar cierta alícuota de crecimiento del producto; y en tal caso se reforzarían las tensiones por vía de una menor oferta física de bienes, y por la presión devaluatoria que habría de emerger de un balance de pagos estructuralmente desequilibrado de todas maneras.

La sustitución es programable a nivel nacional y, si los gobiernos deciden realmente utilizar los mecanismos jurídicos que el Tratado de Montevideo ya les brinda, es también susceptible de acuerdo a nivel zonal con buenos resultados, pero con precios alzados por su sólo efecto. Y la expansión de las exportaciones, en una serie de países, requerirá derribar las restricciones institucionales y a veces estructurales que entraban la expansión de la producción lo que ha de acarrear costos de distintos tipo.

Los países continuarán importando inflación, dado que es previsible: tanto que ella continuará ocurriendo en los países industriales, como que ha de existir en ellos una total renuencia a devaluar, por lo menos para no incrementar el poder de compra de las tenencias de oro de otras naciones. ^{101/} Los factores de inestabilidad provenientes de los precios de exportaciones y de las oscilaciones de éstas motivadas por cambios cíclicos en la demanda de los centros, distan de poder ser considerados como resolvibles a corto o mediano plazo.

La elasticidad-ingreso mayor a uno de la demanda de importaciones es un dato en el problema, lo mismo que el acrecimiento de transferencias netas al exterior por remuneración de factores. Bajo este cúmulo de condiciones, aun suponiendo un ahorro de divisas por efecto-integración relativamente alto, el desequilibrio del balance de pagos ha de existir; y será inflacionario en el

/Arca -aunque

Area -aunque este desequilibrio no incida por igual en todos los países-. Y si se resignaran tasas de crecimiento -manteniéndose la fluidez de los mecanismos de comunicación de masas, que exitan fuertemente la propensión a consumir de los estratos de más bajo ingreso- vendría una presión inflacionaria vía remuneración unitaria de los factores; ^{102/} y además se correría el peligro de mantener condiciones de desocupación estructural, que ya se dan hoy en el Area y que también constituyen fuente de presión inflacionaria cuando se hace el intento de acelerar el desarrollo, como se ha dicho.

El Area en su conjunto, pues, parece no poder financiar un nivel de desarrollo necesario para ocupar su fuerza de trabajo, salvo que encare un proceso simultáneo de sustitución -que es limitado en sus efectos y que también traerá alza de precios- y de expansión agresiva de las exportaciones.

El problema no es nuevo, y varios organismos internacionales han insistido largamente en la disparidad entre las tasas de expansión de exportaciones e importaciones latinoamericanas. ^{103/}

Los factores inflacionarios que emergen del círculo vicioso de insuficiente desarrollo -insuficiente para la valoración social- y de fuerte expectativa distributiva continuarán, pues, operando; lo mismo que los mecanismos que promueven los "contagios" de precios. Y dada aquella inflexibilidad a la baja, la corrección de las deficiencias que hoy presenta la estructura de precios -particularmente en el reducido poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión en algunos países- llevará a un alza en el promedio.

Si todo este tipo de presiones sobre los precios se generara con cierta intensidad, la especulación agregaría su alícuota de alza, como lo ha hecho en el pasado.

Hay, pues, elementos de juicio para considerar que el futuro ha de traer ciertas alzas de precios; y que ellas serán más fuertes, tanto si el desarrollo pretende ser más acelerado que lo financiable, como si es menos rápido de lo requerido para satisfacer las expectativas sociales. El problema es más agudo en algunos países cuando el límite máximo puesto por lo financiable no alcanza al límite mínimo, socialmente exigido.

/Razonando, pues,

Razonando, pues, al nivel de estos factores globales, se hace evidente que sin desarrollo habrá inflación; y que ella será tanto más alta, excediendo el primer tramo de alza de precios, en la medida en que cada grupo social desarrolle su criterio de no aceptación a las condiciones que el mismo subdesarrollo impone.

La solución no puede, pues, buscarse por el lado de reducir el alza de precios a cero, sino por hacerla lo más pequeña posible. Y para ello se exige una respuesta que brinde desarrollo económico sostenido -con expansión de producción y de exportaciones, reformas básicas, distribución y funcionamiento eficiente de los mercados monetarios y financieros-, así como soluciones políticas y sociales.

Que un factor de presión sobre los precios reside en determinados elementos políticos y sociales acaba de ser señalado; y las soluciones suficientes en estos campos deben ser convergentes con las que se den en el campo económico. Ello es requerido para mejorar la administración "del país" -y no sólo, como se ha dicho, la del sector público- sobre bases tales que hagan que sea fructífero utilizar de la planificación como instrumento permanente de gobierno, y mantener operativamente el diálogo social.

Hay un proceso de toma de conciencia, y de auto-identificación de responsabilidades; y cierta comunidad de valores y aspiraciones en los grupos sociales, que conduce al imponderable de la "confianza". Este elemento vino siendo establecido como ingrediente de la estabilidad desde las primeras formulaciones antiinflacionarias, y es inequívoco que él existe. Sólo que en Latinoamérica hay que construirlo; y para ello no existe una mano invisible, sino que es requerido el propósito deliberado y operante de todos los grupos sociales y políticos, y del gobierno.

Algunos factores inflacionarios que se han identificado antes no son peculiares a América Latina sino que, tal como se ha reconocido en la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se presentan en todo el mundo en desarrollo. Tal es, particularmente, la brecha del comercio que se originaría en el desarrollo económico si éste se hiciera a ritmo socialmente suficiente.

/La insuficiencia de

La insuficiencia de las exportaciones, o la del desarrollo, o ambas conjuntamente es presumible que traerán consigo alzas de precios; y como hasta cierto punto la expansión del producto es función de la expansión de las exportaciones, el análisis confirma la experiencia repetidamente realizada en América Latina acerca de que en estas últimas radica, en buena medida, una variable independiente esencial, de cuyo ritmo de expansión depende el desarrollo mismo y el nivel de precios de las economías.

De tal forma, las presiones inflacionarias internas generadas en la insuficiencia de las exportaciones no podrían ser enjugadas establemente sino aumentando éstas, ^{104/} lo cual asocia a los países industriales, a la responsabilidad por la acción antiinflacionaria en los países en desarrollo.

Como consecuencia de la expansión diferencial del comercio de productos básicos y de manufacturas, y de sus diferentes precios los países en desarrollo, que tenían un superávit en su balanza comercial en 1950, pasaron a tener un déficit fuerte en 1962, que sería mucho más fuerte y prácticamente inadmisibles hacia 1970, en caso de cumplirse la expansión prevista en la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas. ^{105/}

Las presiones inflacionarias básicas provenientes de la insuficiencia de exportaciones del mundo en desarrollo -y de América Latina en particular- exigen un ejercicio claro de ciertos principios de solidaridad internacional, como resultante necesaria de la real interdependencia entre unos y otros países.

No basta con esperar que la expansión de los países desarrollados incrementa la demanda de importaciones desde los que están en desarrollo, porque hay un problema de ritmo: no se tiene la certeza de que la expansión de demanda mundial se haga a ritmo suficiente. Y en última instancia, los países en desarrollo no podrían políticamente poner su tasa de desarrollo en manos de los propósitos de crecimiento de los países ya desarrollados.

La integración misma de los países industriales, si bien por un lado ha de aumentar la demanda por exportaciones del mundo en desarrollo, por otro ha de orientar esta expansión hacia sus territorios asociados.

/También se debilita

También se debilita considerablemente la valoración -que alimentó a la Conferencia de Bretton Woods- acerca del papel prevalente del comercio internacional. Dada la misma existencia de protección y de bloques económicos, ya el comercio mundial carece de la multilateralidad amplia que constituye el propósito de la Carta que contiene el mandato del Fondo Monetario Internacional.

Extrapólense, entonces, estas condiciones. Los países en desarrollo, con balances de pagos deficitarios estructuralmente -y a veces a niveles en que no alcanza a financiarse el mínimo socialmente exigido de desarrollo- deberán acudir al crédito internacional. Los sectores públicos y privados importantes de los países desarrollados aguardan un acuerdo o, por lo menos, una "actitud" del Fondo Monetario Internacional para otorgarlo. El mundo en desarrollo, pues, se verá sometido a las condiciones que con este Organismo acuerde; las cuales son a su vez aceptables para el mismo en la medida en que respondan a los principios de su Carta. Ello conduciría a obligar al mundo en desarrollo a "abrir" su comercio exterior y atenuar su protección, mientras el mundo desarrollado no lo hace, pues no necesita someterse a las condiciones de los deudores, cuya calidad no posee.

Se suscitan, entonces, por lo menos tres preguntas:

- a) Frente: a los problemas concretos de insuficiencia de liquidez que poseen los países, y que se acepta como existente en escala mundial; a la **imposibilidad** concreta de crecer a ritmo siquiera razonable en que se halla buena parte del mundo subdesarrollado; al hecho reciente de la formación de grandes bloques económicos con tratamientos preferenciales para sus países miembros y sus países "asociados" en diversas formas; a los problemas sociales y hasta políticos que de ello derivan y teniendo en cuenta que por vías tributarias, por políticas sectoriales o restricciones directas, se imponen trabas que resultan afectando al comercio y a los pagos mundiales: ¿siguen teniendo plena validez y actualidad los términos del mandato que los países otorgaron en Bretton Woods?.

En otras palabras: ¿puede, a esta altura de nuestro conocimiento de la realidad concreta del mundo subdesarrollado, prestarse atención a problemas de corto plazo de balanza de pagos y a sus aspectos monetarios y

/fiscales inherentes

fiscales inherentes, con sólo un propósito de apertura hacia un comercio mundial que, en la realidad, se está ordenando en un multilateralismo restringido por áreas?. Y, lo que es esencial, ¿puede ello hacerse fuera del marco de referencia de un propósito perseverante de desarrollo a plazo mayor en el mundo y en cada país?. O bien: es que deberá la familia de países de Naciones Unidas, que dió claros votos expresivos de sus propósitos solidarios al establecer la Década de Desarrollo y luego, en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, revisar los términos de dicho Acuerdo para poner más el acento en el desarrollo y la justicia distributiva a nivel internacional, y menos en propósitos de equilibrio de corto plazo, dentro de un esquema de comercio mundial que no se alcanzó a veinte años de Bretton Woods, ni tiene miras de lograrse?.

Ello, bien entendido que los costos comparados no constituyen sino uno de los muchos elementos orientadores del comercio mundial; y que el avance tecnológico y la especificidad creciente tienden a restringir progresivamente la operación real del principio teórico, por lo menos en lo que concierne a los países en desarrollo. Es éste un interrogante básico, para cuya respuesta se exige un diagnóstico claro sobre sí, a nivel mundial, existe o no un defasaje entre las instituciones que se tienen y aquellas que se necesitan.

- b) ¿Quién establece la política "adecuada". En ello, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Annex A.IV.20) ^{106/} señala la insuficiente participación actual de los países en desarrollo, al requerir que se busquen vías y medios para aumentar la participación de nacionales de dichos países en el proceso de formulación de la política.
- c) ¿Cuál es la política adecuada, teniendo en cuenta que, en última instancia, el corto plazo constituye no sólo el momento de lucha antiinflacionaria y de ajuste anticíclico, sino también el de instrumentación de una política de desarrollo económico y social?.

Estas preguntas plantean un problema que es institucional en el fondo; y, ciertamente, para responderlas habrá que tener presentes las muchas voces que se han levantado con respecto al poco éxito que la aplicación perseverante

/de políticas

de políticas afincadas sobre tales propósitos han tenido en América Latina. No se incorporará aquí un listado de las opiniones de economistas latinoamericanos y del hemisferio norte- sobre ello; pero sí es importante anotar, por lo menos, algunas conclusiones de documentos recientes y esenciales.

Así, el Grupo de Expertos convocado por UNCTAD, a propósito de los problemas de reforma del sistema monetario internacional, ha concluido que parece haber cierta evidencia de que el Fondo pone confianza indebida en la operación de las fuerzas del mercado; y que es necesario evitar ideas preconcebidas en este campo. ^{107/}

Por otra parte, la declaración de Jamaica, surgida de la Segunda Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, en abril de 1966, estableció (también a propósito de la reforma del sistema monetario internacional), que deben subsanarse los múltiples defectos advertidos en su actual funcionamiento; y que es necesario no poner todo el peso del ajuste del balance de pagos -que es un problema mundial- sobre los países deficitarios. Señala también las dificultades que encuentran los países en desarrollo para tener acceso a los mercados financieros internacionales, las cuales se establecen para que ellos puedan hacer frente a déficit cíclicos de balance de pagos; expresa también que el FMI debería tener en cuenta las consecuencias de cualquier política de estabilidad para los esfuerzos de la Integración Latinoamericana; y asimismo que dicho ente debería establecer mecanismos que permitan que sus operaciones no se efectúen, como en la actualidad, sólo con países individuales, sino que también pudiesen realizarse con agrupaciones, así como con entes de cooperación o integración financieras de ámbito regional. ^{108/}

Estas y otras proposiciones, señalan la existencia de un no perfecto ajuste institucional en las entidades existentes, según el criterio de los Gobernadores de los Bancos Centrales de América Latina.

Hay también un hecho nuevo. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, al considerar las "Medidas Financieras Complementarias" solicitadas por UNCTAD con el objeto de eliminar la inestabilidad de los ingresos provenientes de las exportaciones para los países en desarrollo, señala que la demanda de productos primarios, particularmente para materias primas agropecuarias y minerales, fluctúa en respuesta al ciclo económico general que se origina en

/los países industriales

los países industriales; ^{109/} lo cual pone la causa de una parte de la inestabilidad interna de nuestros países fuera de sus fronteras; y constituye un planteo similar al viejo esquema de centro y periferia de la CEPAL. De aquí que el peso de la solución no debe cargarse sólo sobre el frente interno de los propios países deficitarios.

Pero, además, al proyectar las vías prácticas para que los países utilicen los mecanismos de financiamiento suplementario, formula un "esquema" que requeriría acordar un programa determinado y su implementación, entre el país correspondiente y la agencia internacional encargada de administrar tal ayuda. ^{110/} Ello significaría, en la práctica, una nueva cesión de capacidad de decisión de los países individuales; y pone un nuevo acento en la necesidad de que las pautas básicas para definir las políticas de desarrollo -en general y de corto plazo en particular- sean claramente establecidas y aceptadas por los países participantes, antes de que comiencen las operaciones concretas.

Es decir que, para responder a las preguntas suscitadas por los aspectos institucionales básicos relativos al FMI sobre los que aquí se está tratando, deberá tenerse en cuenta que el problema de balance de pagos es mundial y no sólo nacional, que reconoce para los países en desarrollo la existencia de factores de largo plazo -insuficiente crecimiento del valor de las exportaciones, entre otros- tanto como de corto plazo; ^{111/} que por lo tanto, no sólo al corto plazo deben ir las soluciones; que el peso del ajuste debe ser equitativamente repartido según la distinta capacidad de los países para soportarlo, si es que existe verdadera solidaridad en la cooperación internacional; que hay insatisfacción en las autoridades monetarias de Latinoamérica por el actual funcionamiento del sistema; que los países todos del mundo deben discutir muy en profundidad las políticas implicadas en la ayuda; y que hay límites a la confianza que puede ponerse en la operación de las fuerzas del mercado, particularmente en los países más débiles que no tienen un capitalismo nacional suficiente, ni capacidad real para "financiar" su autonomía de decisiones ^{112/} en un mundo interdependiente, si persisten las actuales condiciones.

/Del mucho

Del mucho diálogo que, a nivel mundial, será requerido para resolver estos problemas -que luego aparecen como factores inflacionarios aparentemente internos de los países en desarrollo- algunos han tenido principio de tratamiento en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, y en trabajos de otras entidades. Ciertas recomendaciones de la Conferencia han sido precisas en una serie de aspectos que interesan al presente trabajo. Entre ellos, el de que las políticas monetarias y financieras internacionales debieran ser diseñadas de manera tal que se tengan totalmente en cuenta las necesidades de comercio y desarrollo de los países en desarrollo, ^{113/} así como sus características individuales y diferentes etapas de crecimiento; ^{114/} y que la asistencia financiera y técnica internacional no debe estar sujeta a condiciones inaceptables para tales países. ^{115/}

Aspectos éstos que se recogen a esta altura del análisis, y precisamente al tratar sobre . . . de alzas de precios que son en parte irreversibles, para señalar que su consideración indebida habría de constituir a la larga un factor inflacionario más.

CITAS AL TEXTO

CAPITULO I

- 1 - Irving S. Friedman: "Summation" on the UN Conference on Trade and Development: Implications for the Future. (En: International Development 1965, volumen publicado por la Society for International Development, que contiene los documentos de su VII Conferencia Mundial): comenta el "sorprendente" resultado de que los países menos desarrollados hayan arribado a una posición común, la interdependencia entre los campos de política y entre países, y el reemplazo de la visión de corto plazo por la mira de plazo largo; y registra el ansia de seguridad en el futuro que tienen los países en desarrollo. De aquí surgen tres cosas: un cierto sentido de urgencia en darles respuestas; un reto para las respuestas tradicionales, que se está dando en todo el mundo; y una tarea concreta para los economistas, con respecto a los cuales los hombres que toman decisiones no pueden "sostener" (afford) el lujo de la disensión académica. Ellos deben dar, pues, respuestas a los problemas prácticos (ps.189 a 191).
- 2 - Juan F. Noyola, en "La Evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en la América Latina" (Rev. Investigación Económica - México - Tercer Trimestre de 1956 - número de Homenaje a Jesús Silva Herzog): recuerda que el pensamiento económico ha tenido siempre dos aspectos: uno estrictamente científico y otro polémico, y casi siempre apologético: (p.407). El primero responde a una necesidad de explicación racional y sistemática; el segundo tiene el propósito de defender o de criticar determinadas formas de organización social y política. Dentro de estas categorías, pues, el presente trabajo pretende ubicarse en el plano de una explicación racional y sistemática, en busca de soluciones concretas para el corto plazo.
- 3 - Hay, no obstante, una serie de antecedentes y trabajos metodológicos en este sentido, producidos en Latinoamérica, aparte de la experiencia europea. Se han elaborado, a título de ensayo todavía, modelos de simulación para Argentina (O. Varsavsky, A. O'Connell y otros: Un modelo económico de corto plazo para Chile); y Venezuela. Se han elaborado también metodologías completas o parciales de planificación a corto plazo por aproximaciones sucesivas (A. Monti: La programación del financiamiento a corto plazo - Boletín Económico de América Latina, marzo de 1965); C. Matús - Apuntes del Curso de Política Económica - Cursos de Capacitación de CEPAL y del Instituto; y otros autores). El FMI ha desarrollado una metodología de planificación financiera para los programas de estabilización; el CIAP ha hecho lo mismo para el examen de los programas anuales, particularmente enfocado al balance de pagos; el CEMLA ha trabajado en el campo monetario; el Grupo Conjunto de Tributación OEA/BID en lo tributario; la CEPAL y el Instituto en Programación Presupuestaria. Además, a nivel de países, se ha hecho un primer intento de Plan Anual para Venezuela en 1962, se elaboró un Plan Anual para el primer año de ejecución

/del Programa

del Programa de Desarrollo del Uruguay, en 1965, en Argentina se han elaborado Presupuestos Económicos Nacionales para años recientes -todo ello con metodologías definidas-; y otros países están realizando aproximaciones similares.

- 4 - Podría concebirse que, a corto plazo, la alternativa técnica de maximizar (p.ej.) el ingreso poniendo un límite de máxima al alza de precios constituye una forma de minimizar el costo inflacionario del desarrollo; y la que reside en minimizar el alza de precios poniendo un límite de mínima a la expansión del ingreso (p.ej., o bien del empleo, etc.) constituye una forma de minimizar el costo social de la estabilización. Sin embargo, ambas tienen un contenido que "minimiza" en cierto sentido este costo social, vía ingreso, o vía empleo, o vía precios, siempre que se establezcan las restricciones correspondientes. (cf. A.Monti - o.c. p.100). Frente a una inflación en marcha el optar por la primera alternativa constituye también una forma de minimizar el costo social de la estabilización.

CITAS AL TEXTO

CAPITULO II

PUNTO 1.

- 1 - M.Bronfenbrenner y H.D.Holzman en "Survey of Inflation Theory" (American Economic Review - sept.63 p.597) señalan que el desacuerdo sobre la definición del término es sintomático de la confusión en la teoría de la inflación.
- 2 - Cf. World Economic Survey 1957, p.7, señala que ha tenido gran importancia la tesis de que la inflación es causada en última instancia por un exceso de dinero que coincide con una escasez de bienes. El hecho de que el alza de precios implicara un ritmo de aumento en la corriente de bienes se consideró, en general que justificaba la política de evitar la inflación principalmente con medidas destinadas a restringir la corriente de dinero.
- 3 - G.Manoussos: Inflation, croissance et planification (p.108), quien expresa que: la teoría cuantitativa, en su forma más simplista, está siempre en uso en razón del equívoco de la noción de inflación. Prácticamente todo el trabajo de Manoussos constituye un análisis de las confusiones en la definición y de algunos problemas suscitados por ello.
- 4 - En efecto, si la productividad es de la mano de obra, el evitar que suba el costo en salarios por unidad de producción requiere que la tasa de salarios crezca tanto como la productividad del mismo factor. En realidad, los índices estadísticos que miden el concepto son de productividad "expresada en términos de" mano de obra, lo que es distinto.
- 5 - H.Johnson: Una reseña de las teorías de la inflación (Ed. Di Tella p.5) propone que las definiciones de inflación tienden a impedir la reflexión en lugar de facilitarla; y por consiguiente deberían ser evitadas en lo posible, y solamente empleadas con gran precaución.
- 6 - M.Simonsen (Inflation and Growth in Latin America, ed. Baer & Kerstonetzky p.110/111) señala que "inflación" y "desarrollo" son palabras de propósito múltiple.
- 7 - Inflación, como género, admite varias especies; por lo menos se requiere establecer, si ella tiene su origen en el lado de la oferta, o de la demanda, o en ambos. M.Bronfenbrenner y H.D.Holzman (o.c. p.614, llamada 24) señalan que la mayoría de las inflaciones que contienen elementos de inflación de costos parecen, en el largo plazo, ser de tipo mixto, en el cual costos y demanda (push and pull) interaccionan. El tipo de inflación no necesariamente será, pues, el mismo en un análisis de corto y de largo plazo. Por otra parte, en cuanto a la dimensión (o.c. p.598) también -señalan- que al hablar de inflación en términos de nivel de precios simplemente, se tiene imprecisión en cuanto a establecer cuál, de entre un número infinito de niveles de precios posibles, es el referido. W.Arthur Lewis (Inflation and Growth in Latin America, Closing Remarks.

/Conference on

Conference on Inflation and Growth, ed. Baer & Kerstenetzky p.22) señala que la espiral está en todos lados; lo que interesa es su dimensión. Y hasta los enunciados de "estructuralismo" y "monetarismo" resultan confusos y han tratado de ser evitados en lo posible en este trabajo, en las pocas oportunidades en que a ellos se hace referencia. En estos campos "semántica" se refiere más bien a precisión del término.

- 8 - En rigor, la caracterización del proceso inflacionario es lo último que debiera exponerse en un trabajo de esta naturaleza, como deducción del análisis. Esto es lo que se ha hecho, en la secuencia de análisis seguida; pero para objetos de exposición, el trabajo contiene primero la tesis que se sustenta y luego su fundamentación.
- 9 - Véase la discusión sobre los supuestos que quedarían aparentemente fuera de una noción de inflación sobre la base de precios, en M. Bronfenbrenner y H.D. Holzman: Survey of Inflation Theory The American Economic Review, sept. 1963, ps. 598 y sigts.
- 10 - Parece estar teniendo aceptación generalizada el criterio de R. Turvey ("Some Aspects of the Inflation in a closed Economy" - Economic Journal, sept. 1951, según el cual la inflación es el proceso que resulta de la competición entre tratar de mantener un ingreso real total, un gasto real total, y/c un producto total, a un nivel que se ha tornado físicamente imposible. Esta definición está especialmente citada en "Inflation and Economic Development" - Progress report by UN Secretary General (docto. E/4053 Add. 1-june 1965, p. 4 y 5 como "bien conocida"; en Bronfenbrenner & Holzman (o.c.) p. 600 como una definición inusualmente comprensiva; y en J.D. Pitchford: A Study of Cost and Demand Inflation (Ed. North-Holland Publishing Co. 1963) p. 3, como una definición "amplia".
- 11 - Se concibe que hay, pues, un "proceso" inflacionario. Cf. G. Ackley: Teoría Macroeconómica (Ed. UTEHA) - 1965 p. 447, quien expresa que la inflación, "per se", es un proceso. Y el Secretario General de las Naciones Unidas en: "Inflation and Economic Development" (Docto. E/4152 -enero 1966- p. 32) señala que las consecuencias de la inflación se ramifican a través de toda la economía, de tal forma que la cuestión esencial radica en su interconexión, ya que ello subraya la naturaleza potencialmente acumulativa del proceso inflacionario.
- 12 - Un examen de las causas por las cuales la hiperinflación no emerge fácilmente de la inflación acelerada en Latinoamérica puede verse en: CEPAL Inflation and Growth - Vol. III Chapter VII, p. ix (mimeografiado).
- 13 - En efecto, un caso típico es el mantenimiento de un tipo de cambio invariado aunque crezcan los precios internos y el país pierda fuertemente capacidad de competencia. Hasta cierto momento, en cuanto el proceso inflacionario siga, es posible que el mantenimiento del tipo de cambio haga que el nivel general de precios suba menos de lo que hubiera sido con un ajuste más o menos coetáneo. Pero es seguro que, llegado un

/momento determinado

momento determinado, y si se devalúa todo lo que entonces hiciera falta para restablecer condiciones preexistentes, el alto del "escalón" de su ba introduce un nuevo y fuerte impacto sobre los precios, que constituye una manera de "expulsar" la inflación retenida.

- 14 - Kirschen y otros (Economic Policy in Our Time) p.10, señalan que en años recientes, un número cada vez mayor de gobiernos ha comenzado a considerar esta tendencia en los precios como un problema de largo plazo, que puede requerir cambios estructurales o institucionales en la economía. Ello significa una reacción frente a una actitud anterior, en que la mayoría de los gobiernos de los países industriales analizados habían tendido a considerar la estabilidad de precios como un problema de corto plazo, por el cual tendencia de los precios al alza era algo a ser corregido por políticas coyunturales.
- 15 - A.Monti - La Programación del Financiamiento a Corto Plazo. Boletín Económico para América Latina, Vol. X, Nro. 1 mayo 1965.
- 16 - Sobre esto último, véase Yossef Attiyeh Wage-Price Spiral vs. Demand Inflation, citado por Bronfenbrenner & Holzman p.636. El admitir que existe cierta elasticidad no implica prejuzgar sobre su dimensión.
- 17 - Donde el período puede ser tan pequeño que el proceso resulte prácticamente continuo.
- 18 - No es necesario que ello ocurra en condiciones de ocupación plena. Aún antes del nivel de pleno empleo -como más adelante se considera- esta presión puede dar lugar a inflación abierta.
- 19 - Cf. W.A.Lewis - Closing Remarks: Inflation and Growth in Latin America, p.21 y sigs. A.Pinto: Estabilidad y Desarrollo. ¿Metas Incompatibles o Complementarias?. - El Trimestre Económico, abril/junio de 1960 p.260 contiene el concepto de "predisposición" inflacionaria.
- 20 - Cf. en cuanto al concepto de "perfil": J.H.G.Olivera ("On structural inflation and Latin America Structuralism" - Oxford Economic Papers, 1964, pages 329/331; en que agrega a la movilidad de los factores ciertas consideraciones relativas a las tendencias en la flexibilidad de precios; y G.Dorrance: The Effect of Inflation on Economic Development", Staff Papers, march 66, en que combina los "perfiles" de tasa de crecimiento/precios y de nivel existente de ingresos/precios, para llegar a ciertos "mapas de indiferencia" que vinculan a las tres variables (p.90), señalando la más alta propensión inflacionaria para países entre 400 y 1.600 dólares per capita.

PUNTO 2.

- 21 - Raúl Prebisch: El Falso Dilema entre Desarrollo Económico y Estabilidad Monetaria (Boletín Económico de América Latina, Vol.VI, Nro. 1, marzo 19 de 1961.

- 22 - Habría una excepción en el caso de países en desarrollo que poseyeran condiciones excepcionales de ajuste y cuyos problemas inflacionarios fueran muy recientes y poco virulentos. Pero en tal caso se trataría de programas enfocados sólo al nivel general de precios, y no a cambios en su estructura que, por regla general, requieren un lapso mayor.
- 23 - Sobre los problemas de abatimiento gradual de la inflación se vuelve más adelante.

PUNTO 3.

- 24 - E.S.Kirschen y otros: Economic Policy in our Time (Ed.1964) Tomo I; una serie de tablas de doble entrada con instrumentos y objetivos señalan el uso inverso de los instrumentos que se indica. Véanse, p.ej., la tabla II. 12, pag. 51, y otras. La anotación sobre las crisis de balanza de pagos figura en pag. 345.
- 25 - En "Inflation and Economic Development (Docto.E/415-January 66 - p.6)", el Secretario General de las Naciones Unidas señala que hay un conflicto potencial entre desarrollo y estabilidad, a todos los niveles de desarrollo económico, pero el peligro es mayor cuando es menor el margen para aumentar rápidamente abastecimientos críticos.
- 26 - Como, tal vez, países petroleros del Medio Oriente.
- 27 - Por la CEPAL, el Instituto, y los más recientes análisis del CIAP sobre los balances de pagos de los países latinoamericanos.
- 28 - Aspecto que es de esencia en problemas de programación lineal, y que se considera debería ser utilizado con más asiduidad en la teoría económica.
- 29 - A.Monti (o.c.) p.100
- 30 - En estas alternativas lo que debe hacerse mínimo es, por lo antes expresado, el incremento de precios por sobre lo irreversible.
- 31 - G.A.Costanzo: Programas de Estabilización en América Latina (Ed. CEMLA) p.68/69.
- 32 - G.Dorrance: The Effect of Inflation on economic development (on Inflation and Growth in Latin America, o.c., p.64).
- 33 - G.Dorrance (o.c.) pgs.64/66.
- 34 - G.A.Costanzo (o.c.) ps.23/24; G.Dorrance (o.c.) p.64.
- 35 - A estos efectos se considera el empleo como una función del ingreso y de la productividad, por lo que el conflicto de objetivos empleo/precios se asimila (como conflicto) al precios/ingreso, o precios/consumo, o precios/otra variable elegida en el campo de las corrientes físicas.

- 36 - Y, naturalmente, poniendo otras restricciones que sean del caso.
- 37 - Esta elección del objetivo del desarrollo a largo plazo constituye la médula de la posición llamada "estructuralista" para dicho plazo. Ella ha sido expuesta en múltiples formas y oportunidades, y serían numerosas las citas de los expositores de esta teoría que así lo sostienen, desde los primeros trabajos de la CEPAL; prácticamente desde el Estudio Económico de 1949. Entre ellos C.Furtado (Perspectivas de Economía Brasileira - Ed. 1958 p.69) señala que el precio de la estabilidad no debe ser el estancamiento. Y esta elección no es sólo económica, sino social y política.
- 38 - El documento de la O.C.D.E.: "Una política de Equilibrio de Precios" (p.17) señala que, manifiestamente, ningún país miembro consentiría en aceptar un alto nivel de paro para "mantener" sus precios.
- 39 - Este juego de conceptos, entre objetivos e instrumentos, resulta en verdad poco riguroso. Lo que se quiere significar es que, al hacerse la elección del desarrollo como el objetivo de largo plazo, se lo está eligiendo también como un marco de referencia dentro del cual se mueve la política antiinflacionaria. Técnicamente resultaría siendo una restricción en el problema inflacionario; pero se considera ilustrativa la expresión, teniendo en cuenta que así resulta ser.
- 40 - El Secretario General de las Naciones Unidas (Inflation and Economic Development - Dto. E/4152 - January 66, page 47, señala que la fuerza antiinflacionaria más poderosa es una expansión en la producción, especialmente en la producción de bienes y servicios de consumo corriente. Luego, en p.48 establece que el montaje de un mecanismo productivo más diversificado y apto (resilient) es el objetivo esencial del desarrollo; y ello es esencialmente una proposición de largo plazo. Y en p.49, establece que, a largo plazo el desbalance interno puede ser corregido sólo mediante una apropiada acción interna.
- 41 - Cf. S.Dell: Post World experience of inflation on the Industrial Countries (Inflation and Growth in Latin America) p.215
- 42 - Cf. Kirschen (o.c.) p.345
- 43 - El "modelo" de CEPAL para la programación a precios constantes a mediano y largo plazo ha identificado clásicamente a las exportaciones como la variable estratégica.
- 44 - Caso de Francia cuando la administración Pinay (Kirschen o.c. p.336).
- 45 - Cf. E.W.Robichek en "Financial Programming and Economic Development (FMI - August 1965, pag.7).
- 46 - Analfabetismo, subalimentación, etc. que, o bien son generales a los países, o bien se presentan en zonas determinadas dentro de sus fronteras.

- 47 - En tal país -Venezuela- no solo se está "sembrando el petróleo" para irrigar el avance financiable con sus exportaciones hacia el resto de la economía, sino hacia toda la sociedad. Aunque, al parecer, ciertas presiones inflacionarias estarían dándose en épocas recientes.
- 48 - Naturalmente convergente con otros elementos, dentro del sistema político de los países latinoamericanos.
- 49 - Si se lograra plena eficiencia en el diseño y en la ejecución de los programas de desarrollo, estas ondas se atenuarían o desaparecerían. Pero en la práctica, parece que por varios lustros por lo menos, no podrá aspirarse en los países en desarrollo más que a lograr un "coeficiente de cumplimiento" de los planes que sea razonablemente creciente. Y ello teniendo en cuenta que se parte de niveles muy modestos de este coeficiente, y que los planes tienen también defectos e insuficiencias.
- 50 - Se anota, en efecto, que la variable física elegida a largo plazo como objetivo no necesariamente es la misma variable física que se elija a corto plazo. Este problema concreto se presentó en la formulación del Plan Anual de Venezuela 1962, en que a largo plazo se hizo máximo el producto nacional y a corto plazo, en cambio, el empleo. Ello surgió de considerarse que, sin antes maximizar el empleo, sería imposible lograr que la demanda interna creciera en la dimensión necesaria para motivar el alza de la inversión requerida para maximizar el ingreso. (Plan Anual de Venezuela 1962 - Metodología y Modelos desarrollados para el Programa). Se considera que varios países latinoamericanos están en la misma situación.

PUNTO 4.

- 51 - A.Harberger: El Problema de la Inflación en América Latina. Documento Publicado por la Secretaría del CIES (CIES/855, 24 de febrero de 1966) p.35, y otras. G.Dorrance (o.c. p.64) señala que sería utópico esperar que todas las fases de este proceso estuvieran estrechamente sincronizadas.
- 52 - A.Harberger (o.c.) p.38 y 39, en que cita trabajos de A.Blanco y C.Diz, para Chile y Argentina, que abonan el criterio.
- 53 - A.Harberger (o.c.) p.17
- 54 - Aunque hay algún antecedente de su uso en 1952, 54 y 56 en un país latinoamericano.
- 55 - G.A.Costanzo: Programas de Estabilización en América Latina, p.132.
- 56 - G.A.Costanzo (o.c.) p.68
- 57 - E.W.Robichek: Financial Programming (o.c.) p.11

- 58 - G.Dorrance: The effect of Inflation on Economic Development (en Inflation and Growth in Latin America, o.c.) p.64
- 59 - A.Harberger (o.c.) p.35, da estos argumentos a propósito del tipo de cambio; pero ellos son de naturaleza general.
- 60 - Algunos de estos elementos son citados por G.Dorrance (o.c.) ps. 66 a 68
- 61 - Este pensamiento se encuentra en los economistas que participan de la aproximación monetaria para tratar sobre el proceso inflacionario.

PUNTO 5.

- 62 - E.S.Kirschen y otros: Economic Policy in our Time. Vol. I:General Theory p.227, señalan que para gobiernos socialistas el objetivo dominante está constituido por el pleno empleo y la mejora en la distribución del ingreso; para gobiernos de centro la estabilidad de precios y la expansión de la producción constituyen objetivos en cierta medida dominantes o significativos y para gobiernos conservadores, la estabilidad de precios constituye el objetivo dominante por excelencia.
- 63 - Cf. E.S.Kirschen y otros (o.c.) ps.241 y sigs.
- 64 - Aún, un autor califica a las inflaciones latinoamericanas como "métodos de simular el desarrollo", con propósitos políticos y de distribución regresiva del ingreso (Antonio García: "La estructura social y el desarrollo latinoamericano. Réplica a la teoría del nuevo contrato social de W.W.Rostow - El Trimestre Económico, enero/marzo de 1966, p.33).
- 65 - Al igual que en los casos anteriores, estos aspectos constituyen un marco de referencia para las proposiciones que siguen y, al mismo tiempo, un antecedente para la política propuesta en el documento siguiente.
- 66 - Jean Maynaud, en: Planification et Politique (Études de Science Politique Nro. 6, 1963) p.12, señala que los elementos políticos de la planificación no han recibido la misma consideración que los económicos. Y que ella constituye un acto político que presenta desde el inicio esta característica, puesto que se trata de introducir un nuevo sistema de gestión y de orientación de la actividad económica nacional, y señala el peligro de que una gran idea, si es mal utilizada y está falta de impulso político apropiado, puede concluir en que la planificación sea un instrumento de conservación social (p.186). Lo mismo puede establecerse de la acción antiinflacionaria, en la medida en que ella conduzca hacia estructuras políticas inadecuadas.
- 67 - R.Prebisch: El Falso Dilema (o.c., p.3). En efecto, los aumentos grandes de productividad no benefician a los estratos de menor ingreso vía empleo a corto plazo; pero sí lo hacen vía ingreso a corto y largo plazo. Criterios semejantes, a nivel internacional, figuran, del mismo

/autor, en

autor, en "La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional" - El Trimestre Económico, Nro. 112, octubre/diciembre de 1961.

- 68 - Inflation and Growth - Cepal Vol.I p.28 (versión provisional para uso interno) registra las limitaciones introducidas por el esquema de poder político; y sobre estos aspectos se vuelve en otros pasajes de los cinco volúmenes del trabajo.
- 69 - R.Prebisch: "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", versión mimeografiada, docto. E/CN.12/680, Naciones Unidas, mayo de 1963, p.27
- 70 - Id. p.30
- 71 - A.Pinto: Estabilidad y Desarrollo ¿Metas Incompatibles o complementarias? El Trimestre Económico, Nro. 106, abril/junio de 1960, ps.266/267.
- 72 - J.Grunwald: La escuela "estructuralista"; estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno. El Trimestre Económico Nro. 111 julio/septiembre de 1961, p.483.
- 73 - E.S.Kirschen y otros: Economic Policy in our Time. Ed. 1964, p.347.
- 74 - Texto del Art. I inc. 2 del acuerdo, según la versión de la Academia de Ciencias Económicas de Buenos Aires. Esta versión utiliza la palabra "así". La versión de la Delegación de Chile a la Conferencia (Imprenta Universitaria - Santiago - 1944) utiliza la expresión "de esta manera". G.A.Costanzo (Programas de Estabilización Económica en América Latina - Ed. CEMLA - 1961 utiliza la expresión "con ello" (p.16). La versión original en inglés dice:
- 75 - Art. I inc. 2 del Acuerdo. Este texto y los siguientes corresponden a la versión de la Academia de Ciencias Económicas.
- 76 - Art. I inc. 5 del Acuerdo.
- 77 - Art. I inc. 3. La versión de la Academia de Ciencias Económicas dice "mantener acuerdos uniformes sobre cambios entre los miembros"; la de la Misión de Chile: "mantener relaciones de cambio ordenadas entre los miembros"; el texto original:
- 78 - Art. I incisos 3 y 4. Consecuentemente, por el Artículo VIII, sección 2, los países miembros se han obligado a no imponer, sin autorización del Fondo, restricciones a la realización de pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes; y por la Sección 3 del mismo artículo, los países se comprometen a abstenerse de incurrir en arreglos monetarios discriminatorios o prácticas monetarias múltiples (prácticas de cambios múltiples, dice la versión de la Misión de Chile).

- 79 - E.W.Robichek: Financial Programming and Economic Development pag. 1 (agosto de 1965).
- 80 - E.W.Robichok: Monetary Analysis as a tool for credit control. Fifth lesson, page 5 (april 1962).
- 81 - "La necesidad de decisiones políticas" es, gráficamente, el título de un capítulo del documento: "Proposiciones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano", por J.A.Mayobre, F.Herrera, C.Sanz de Santamaría y R.Prebisck (Ed.Fondo de Cultura Económica p.15 y sgs.) en el cual se citan una serie de decisiones requeridas para acelerar el proceso de integración.
- 82 - Véase International Bank for Reconstruction and Development: Supplementary Financial Measures. December 1965. Entre los mecanismos previstos para la ayuda (p.39) se considera "un acuerdo general entre el país y la agencia de ejecución del programa, que considere las proyecciones de exportaciones y las principales medidas de política que sirvan para facilitar su logro, juntamente con cualesquiera items específicos de formulación o implementación de políticas en instancias particulares que sean obviamente deseables". De tal manera "las caídas de corto plazo de las exportaciones más allá del control del país miembro serían aquellos movimientos adversos que no están relacionados con la persecución de políticas no deseables". "Para hacer operativo este criterio, sería necesario definir el conjunto de medidas de política (policy package) que sería satisfactorio para la agencia y para el gobierno miembro". Y como estos planes deben hacerse con anticipación (eventualmente cinco años), "si un país miembro ha adherido a las medidas de política formuladas en el curso de las consultas, entonces todas las caídas de las exportaciones podrían ser consideradas como estando fuera de su control" (p.40).
- 83 - En la situación actual con el FMI y en la que se presentaría con el esquema de Medidas Financieras Complementarias las políticas preconizadas por los antes se aplican sólo a los países que acuden a ellos
- 84 - Ello se refiere, entre otras cosas, a la importación de inflación que nuestros países realizan y al efecto inflacionario de subas y bajas en los precios internacionales de los productos de exportación de países en desarrollo.

PUNTO 6.

- 85 - Cf. P.Streeten: Crecimiento Desequilibrado (Oxford Economic Papers; versión castellana en Revista de Desarrollo Económico, octubre/diciembre de 1962, p.85 y concordantes). Streeten señala el caso de las "explosiones sucesivas" que se producen por las alternativas de utilización de la capacidad a corto plazo.

86 - Hay, no obstante, una serie de avances a los que antes se ha aludido, en materia de metodología.

PUNTO 7.

- 87 - Se trae a la cita este elemento de inflexibilidad a la baja en la remuneración nominal de los factores y de subas diferenciales en la producti vidad para partir de un punto en que hay consenso general. En efecto, en ello el acuerdo entre distintos autores es tan grande, que el ejemplo figura en libros de texto sobre macroeconomía.
- 88 - Cf. Economic Development with Stability - Report by Messrs. E. Bernstein, R. Goode, M. Friedberg and I. Patel - Staff Papers febr. 1954 pag. 317. Se trata de un informe de una misión del FMI a la India, en que los autores señalan que una economía en crecimiento tiene que tener flexi bilidad suficiente en su estructura de precios para inducir el movimiento de los recursos reales hacia los sectores de mayor crecimiento. La estabilidad económica es consistente no sólo con un alto grado de flexi bilidad de precios, sino aún con cierto aumento en su nivel general, causando por las fuerzas impulsadas por un aumento de inversión que llevan a un ajuste hacia arriba de los precios en los sectores que tienen la expansión mayor. Ello constituye un aumento "funcional" de precios, que no debe ser confundido con un aumento "inflacionario". Se admite que no es siempre fácil distinguir ambos elementos; y se expresa que la esencia de un aumento inflacionario en los precios reside en que refleja un exceso general de demanda por bienes y trabajo. Un aumento funcio nal de precios, en contraste, debe estar confinado a un sector muy limi tado; y aún en él, el alza debería ser todo lo pequeña que hiciera fal ta sólo para inducir el mayor movimiento de recursos hacia el sector.
- 89 - En la práctica será muy difícil escapar de evaluaciones subjetivas, aún cuando se pudieran identificar con absoluta precisión los factores que juegan en el primer tramo inflacionario.
- 90 - U.N. Secretary General: "Inflation and Economic Development" (o.c., p.6) señala que no es constante ni definible el límite en el cual las fuerzas inflacionarias cesan de ser manejables. El mismo depende de la cam biente combinación de una serie de circunstancias que incluyen, en particu lar, la extensión en que los factores pueden ser reubicados (re-deployed) y la producción puede ser incrementada en la economía.
- 91 - Cf. G. Dorrance ps. 86/87 (o.c.) y otros autores citados.
- 92 - Véase R. Prebisch: El Falso Dilema entre Desarrollo Económico y Estabilidad Monetaria (o.c.)
- 93 - H. Johnson: Una reseña de las teorías de la inflación, señala que: la evi dencia parece indicar que la inflación no reduce la eficiencia económica, al menos cuando es moderada y razonablemente estable; y los precios y salarios no se hallan bajo control (caso de USA e Inglaterra, en que

/esta clase de

esta clase de inflación tendería a aumentar la movilidad del trabajo, tanto vertical como horizontal - p.40); y que si la inflación es moderada (entre 0 y 6% según los hallazgos de la Commission on Money and Credit) la tasa de inflación no afecta la de crecimiento (p.41).

- 94 - N.Kaldor: El Crecimiento Económico y el Problema de la Inflación (Trimestre Económico, enero/marzo de 1961, p.111).
- 95 - P.Uri: Una Política Monetaria para América Latina, Ed. CEMLA p.103, quien señala la condición de que no se pierdan los mercados extranjeros.
- 96 - H.Johnson (o.c.).
- 97 - H.Brochier, en "La politique des revenus et la planification française (Revue Economique, Nro. 6, novembre 1964, page 878), señala a este respecto que hay que preguntarse si no hay un peligro en querer limitar el alza de salarios a la suba de la productividad media de la economía. Y cita a André Gorz (Stratégie Ouvrière et Néocapitalisme), indicando que el estimulante más poderoso del progreso técnico desaparecería, si a su vez desapareciera la tensión permanente entre salarios y productividad".
- 98 - Como hicieran los países europeos después de la guerra, según el Estudio Económico Mundial 1957, p.45
- 99 - Como parece haberse realizado en años recientes en el Uruguay, en que había resistencia política y de grupos económicamente fuertes a la introducción del impuesto sobre la renta.
- 100 - P.Uri (o.c.), p.104
- 101 - H.Brochier (o.c.).

PUNTO 8.

- 102 - A.Monti: La Programación del Financiamiento a corto Plazo. Boletín Económico de América Latina, año X Nro. 1, marzo de 1965.
- 103 - R.Prébisch en: Curso de Economía Política (versión de M.Vera y H.Gerino) p.58, señalaba este hecho en 1934. Este concepto se vincula a la crítica que en dicho trabajo se hace a la mecanicidad de la ecuación de Fisher.
- 104 - Aparte del ajuste dado por otras transacciones, como las internacionales.
- 105 - La tasa de interés necesitaría cierto ajuste conceptual, en la medida en que no sólo estaría fijada por la "oferta y demanda" de dinero.

/Punto 9.

PUNTO 9.

- 106 - En este documento no se abordan problemas de metodología de la programación de corto plazo, en general, ni de la estructura de precios en particular.
- 107 - Gottfried Harberler en: Un examen de la teoría del comercio internacional (Ed. Di Tella 1965 p.15) señala que la teoría clásica no sólo servía para explicar el comercio que se realizaba, sino que al mismo tiempo brindaba la justificación económica de las ideas librecambistas.
- 108 - Supplementary Financial Measures, I.B.R.D., p.15, registra el hecho de que la competencia externa, en la concepción de los economistas clásicos y neoclásicos, constituía una salvaguardia contra el incremento de las prácticas monopólicas en el interior de los países.
- 109 - No interesa esencialmente que ello fuera motivado por la presión de intereses, por propósitos de crecimiento autárquico, por ansia de dominación, o por cualquier otra circunstancia.
- 110 - Opinión del Profesor Triffin en la Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano - Buenos Aires 1966.
- 111 - Y no sólo en ellos.
- 112 - J. Tinbergen, en: Hacia una Economía Mundial (Ed. Oikos 1965 p.195), señala que, en materia de comercio internacional, existen buenas razones para concluir un mayor número de acuerdos sobre mercaderías. Y agrega que es muy importante el hecho de que, en algunos casos, la libre competencia no tenga los efectos generalmente favorables que, a menudo, se le atribuyen. Ello es cierto en el caso de aquellos productos con un largo período de producción y elasticidades reducidas de la oferta y de la demanda". (Precisamente las exportaciones de los países latinoamericanos que sufren los más severos procesos inflacionarios tienen esta característica de baja elasticidad, particularmente de la demanda, como ha sido señalado repetidamente. Y a veces también de la oferta, por las rigideces que impiden crecer a la producción, según se consideró).
- 113 - Pero es importante señalar que el país que fue cuna de la posición clásica, ha sido llevado por los desajustes de su estructura económica: hacia una tendencia grave de pérdida de reservas internacionales y de alza de precios internos; hacia la congelación de precios y salarios como medida más reciente de política; y hacia la planificación, como mecanismo de búsqueda de soluciones.
- 114 - J.S. Bain: Price Theory; Ed. 1952, p.5.
- 115 - T. Balogh: La política económica y el sistema de precios. Boletín Económico de América Latina, vol. VI Nro.1, marzo de 1961.

- 116 - Hay numerosas contribuciones sobre la inexistencia de estos supuestos. Véanse, p.ej., las de Ballog (o.c.); J.Grumbald: La Escuela Estructuralista. Estabilización de precios y el Desarrollo Económico. El caso chileno. El Trimestre Económico julio/septiembre 1961; D.Félix: Otro enfoque de la Controversia "monetarista vs. estructuralista" en Controversia sobre América Latina o.c.; P.Streeton, Crecimiento Desequilibrado, en : Desarrollo Económico octubre/diciembre de 1962, D.Seers: La teoría de la Inflación y el Crecimiento de las Economías Subdesarrolladas: la experiencia latinoamericana (El Trimestre Económico - julio/septiembre 1963); E.Eshag & R.Thorp: Las consecuencias Económicas y Sociales de las Políticas Económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de postguerra - en Desarrollo Económico abril/junio de 1965; R.Ruggles (o.c.); y los trabajos de economistas de la CEPAL y del Instituto (A.Pinto, O.Sunkel y otros). En particular sobre el mercado del factor trabajo, hay numerosas contribuciones en: O.E.D.D. Wages and Labour Mobility - Supplement Nr.1, Abstracts of selected articles.
- 117 - CIDE. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay, 1965.
- 118 - O.E.C.D.: Wages and Labour Mobility - Supplement Nr.1, p.13 - Este estudio contiene una serie de investigaciones sobre la materia, de la que la indicada se escogió como ilustrativa.
- 119 - O.E.C.D. - Wages and Labour Mobility, ed. July 1965, p.16.
- 120 - T.Ballogh (o.c.) señala lo mismo en un análisis detallado.
- 121 - P.Rosenstein-Rodan: Notas sobre la teoría del "Gran Impulso"; en: "El desarrollo económico y América Latina", Fdo.de Cultura Económica, Ed. 1960, notas p.68) señala que los mercados presentes de bienes a futuro tampoco son perfectos, porque es imposible la provisión perfecta; y que ellos en realidad no existen ciertamente. Se desprende, pues, que otras señales deben existir, aparte de los precios.
- 122 - T.Scitovsky, en "Two Concepts of External Economics" (Journal of Political Economy, april 1954) señala que la adecuada coordinación de las decisiones de inversión, requerirá un mecanismo para transmitir información acerca de los planes presentes y de las condiciones futuras, según están determinadas por los planes; y que el sistema de precios actuales no da esta información.
- 123 - Kirschen y otros (Economic Policy, o.c. p.311 y siguientes), señalan que cuando estalló la guerra de Corea los países estaban en diferentes etapas del proceso de eliminación de la maquinaria detallada de control que prevaleció en todas partes durante la II Guerra. La guerra de Corea condujo a la reimplantación de controles internos de varios grados, dependiendo éstos de la magnitud del esfuerzo de guerra, el nivel de la inflación interna, y la actitud hacia medidas de control selectivo.

/(0 sca: cuando

(O sea: cuando la escasez es irremediable, el racionamiento es una política aplicable y que ha sido aplicada en países industriales).

- 124 - Id. p.324 y sigs.
- 125 - Hay casos, como los de la política de salarios, en que se ha reclamado la necesidad de que el estado tenga "una" política. (O.E.C.D.: The problem of Rising Prices - p.56), como conclusión de grupos de trabajo que analizaron el problema. Las dificultades para poder diseñar con aptitud operativa "una" política son notoras. Ellas derivan de las condiciones de partida, y de las muchas aplicaciones que cualquier solución tiene. En cuanto a las condiciones de partida véase: O.E.C.D.: Wages and Labour Mobility - Supplement Nro.1, Abstracts of selected articles; de los cuales resultan las grandes diferencias entre niveles de salarios.
- 126 - Aquí se usa la expresión de "formas monopólicas" para hacer referencia a monopolio, u otras formas de restricción de la competencia vía oferta, en distintos grados.
- 127 - P.Rosenstein-Rodan, (o.c.), ps.67/68, señala en pocas palabras el contenido de la teoría del "big-push" indicando que hay una velocidad crítica de "despegue" de las economías, por lo que un quantum mínimo de inversión es siempre necesaria. Y ello parece contradecir las conclusiones de la teoría tradicional del equilibrio estático por tres razones: está basada en un conjunto de supuestos más realistas; examina el paso hacia el equilibrio y no solamente las condiciones en un punto de equilibrio; y considera los mercados en los países subdesarrollados que son aún más imperfectos que en los ya desarrollados. Dentro de estas razones cabe la circunstancia de que en tales mercados los precios no señalan toda la información requerida para una solución óptima. Además de los precios de mercado, se requirieron señales orientadoras adicionales.
- 128 - Naturalmente que habrá que hacer ajustes cuantitativos en función de los coeficientes de utilización de la capacidad; y según las indivisibilidades, que pueden obligar a dos plantas a mantener igualmente capacidad ociosa.
- 129 - T.Ballogh (o.c.) señala que el restaurar el libre juego de las fuerzas de mercado existentes no conduciría a una eficiente distribución de los recursos escasos, y muy bien podría perpetuar o acentuar su actual mal empleo.
- 130 - H.Aujac, "La Inflación como consecuencia monetaria del comportamiento de los grupos sociales", p.9), señala que, en inflación, los asalariados no pueden programar sus compras en términos de dinero por un período de cualquier duración, y comienzan a hacer sus planes en términos reales: Así: los empresarios fijan los precios y los asalariados la cantidad. Precio y cantidad se convierten en dos variables independientes. (Observación que, aunque Aujac remite al análisis de un ejemplo que expone, se estima que

/debe considerarse

debe considerarse como de gran valor para explicar el funcionamiento del mecanismo oferta/demanda, en países en desarrollo, en épocas de inflación, y particularmente para bienes de demanda inelástica, que componen la mayoría de los bienes adquiridos por los estratos bajos de ingreso; que a su vez son la gran mayoría de la población en países pobres).

- 131 - Lo cual no significa que se propicie la adopción de tal criterio para la decisión sobre nuevas inversiones, sin más ajustes. Hay casos en que los precios de compra darían como resultado tecnologías no compatibles con la competencia externa -particularmente en zonas integradas-; pero ello no es materia del presente trabajo.
- 132 - P.Massé (Informe sobre la política de rentas, o.c., p.56), a propósito de ciertas instituciones para administrar la política de ingresos, que Francia podría tomar de Gran Bretaña, señala que "la transposición de un ejemplo extranjero no puede ser efectuada más que tras seria reflexión".
- 133 - Los precios contenidos en las transacciones son tratados corrientemente. Los precios de activos determinados (inmuebles, monedas extranjeras, valores mobiliarios, etc.) tienen importancia en cuanto son portadores de valor (Véase: CEPAL, Inflation & Growth - Vol.V El caso de Chile p.61). Finalmente, el "nivel general" de precios se considera resultante de las variaciones de precios individuales; y la "estructura" puede ser concebida en función de la distancia entre cada precio individual y aquel promedio.
- 134 - Cf. K.Boulding y Pritam Singh, quienes en: The role of the price structure in economic development (American Economic Review, Papers and Proceedings, may 1962, p.29) señalan que no existe la más ligera razón para suponer que el conjunto de precios de equilibrio, en el sentido clásico o neoclásico, es el conjunto de precios que acuerdo con la máxima tasa de desarrollo económico.
- 135 - Posiblemente no sólo para países en desarrollo, aunque sobre los países industriales no se trata aquí. Cf. A.Monti (La programación del financiamiento a corto plazo, o.c.).
- 136 - Kirschen y otros (o.c., p.10), señalan precisamente este hecho, que resulta una reacción contra la concepción anterior de la mayoría de los gobiernos, que, consideraron el alza de precio como un problema de corto plazo, y su solución como materia de políticas coyunturales. El fracaso en lograr la estabilidad por un período mayor a pocos años -reconocidos por los gobiernos- ll va a dichos autores a estimar que la mayoría de los gobiernos considerarían que han logrado la estabilidad, si pudieran mantener una tasa de aumento anual de 1 a 2% en los precios. Tales elementos son desarrollados en otra parte de este trabajo.
- 137 - El clásico ejemplo de J.Fourastié (La productivité: Qué sais-je?, y "The Causes of Wealth") acerca de cómo ha variado con el tiempo el poder de compra del ingreso generado por hora de trabajo en términos de corte de cabello y de automóviles, ilustra claramente este hecho. Aún, si en el

/futuro los avances

futuro los avances tecnológicos condujeran a ampliar el espectro de variaciones en la productividad, se acentuaría la necesidad de que los gobiernos intervengan.

- 138 - Sobre ello se trata detalladamente en otro punto.
- 139 - Cf. K.Boulding & P.Singh (o.c., ps.33/34). Además, cada estructura de precios ha de operar en el contexto de diferentes políticas fiscales y monetarias; y ella tendrá que ser diferente, ya que (T.Ballogh, o.c.) una misma política monetaria y fiscal da a su vez resultados muy distintos en países con diferente estructura básica.
- 140 - Ello vuelve a introducir el problema del óptimo, con otro enfoque.
- 141 - De la misma manera Richard Ruggles: Summary of the Conference on Inflation and Growth (ed. Baer and Kerstenetzky) (o.c.) expresa que el hecho de que un país haya crecido o no, depende primariamente de otros factores que la existencia de inflación. Aunque registra el hecho de que la inflación puede tener efectos importantes en el desarrollo económico, a través de su influencia en las decisiones de ahorro e inversión (p.12).
- 142 - Cf. G.Dorrance: Inflation and Growth, the Statistical Evidence. IMF Staff Papers, march 66, p.85.
- 143 - G.Dorrance: The Effect of Inflation on Economic Development (o.c.) p. 38/39, señala que en los países en desarrollo las tasas de crecimiento son mayores en los períodos en que los precios son menores y viceversa; y en "Inflation and Growth. The Statistical Evidence (o.c.) establece la existencia de un "perfil inflacionario" que se va a las más altas tasas de crecimiento cuando la inflación es pequeña -entre 0 y 2% para países de menor desarrollo- y a las más bajas o aún al retroceso, tanto en deflación como en la inflación más elevada.
- 144 - Cf.G.Dorrance (Inflation and Growth) o.c. p.40.
- 145 - Cf. id. p.68. Dorrance, en lugar de "resulta" expresa, en forma más condicionada, "puede ser frecuentemente".
- 146 - Cf. G.Dorrance: Inflation and Growth. The Statistical Evidence (o.c.), quien señala (p.86) que el "estímulo" al progreso social conduce a la "aceptación" de una cierta tasa, pequeña, de inflación.
- 147 - Id. ps. 85/86. El autor expresa que el mecanismo de los precios de mercado es el instrumento más "elocuentemente desarrollado" para este propósito.
- 148 - O.C.Bulhoes, al sostener una posición de libre cambio, en: Función de los Precios en el Desarrollo, Ed.CENLA (p.53 y otras) señala que la causa principal de que los precios de mercado no coincidan con los del nivel de equilibrio reside en la política gubernamental inadecuada y en la actitud comercial de los monopolios.

- 149 - Si se tomara un texto de ley de promoción industrial o agropecuaria, se hallaría un conjunto de instrumentos que, a nivel jurídico, se entienden como instrumentos de promoción o estímulo. Dentro de sus mecanismos, estas "señales" llegan incluso a la concesión de bienes de dominio público de los gobiernos, el aval, etc.
- 150 - Cuando, en las cuentas nacionales, se computa el producto "a costo de factores" y "a precios de mercado", se está registrando este hecho "ex post".
- 151 - Véase el caso en A.Monti: La Programación del Financiamiento a Corto Plazo. Piénsese en el caso de una empresa eléctrica que serviría al ejemplo.
- 152 - En una empresa energética, p.ej. habría en un principio que fijar el precio por unidad de consumo de energía y luego optimizar una estructura de precios según diferentes formas de energía (gas, carbón, electricidad, etc.) en cuanto hubiera posibilidades físicas, reales de sustitución de consumos. Ello daría una estructura de precios cuyo promedio ponderado coincidiría con los valores fijados en una etapa anterior. Otra forma de encarar este problema podría consistir en hacer intervenir varios bienes en el problema global, trabajando con submodelos de optimización. Un ensayo de este tipo fue realizado en Uruguay para consumos energéticos, por los señores C.Robertson Lavalle y G.Serrano, juntamente con el autor.
- 153 - En cuanto a si es calificable como tributo la totalidad del beneficio o su excedente sobre cierto nivel "normal", o si sólo constituyen tributos los beneficios sistemáticos, no se entra en la discusión. Más allá de las convenciones de las cuentas nacionales, el comportamiento de la diferencia como tributo o subsidio parece claro, al objeto de la política económica de corto plazo.
- 154 - En efecto, la "señal" de precios en países con estructura de precios estables no es instrumento de orientación de un cambio. En tales casos son el volumen de demanda y la escala de empresa implicada, los que contribuyen decisivamente a definir el nivel de ingreso y la viabilidad de la inversión.
- 155 - Cuando se expresa "es" o "no es" elástico quiere significarse que la elasticidad es relativamente alta o baja.
- 156 - Por ejemplo, viviendas en el primer caso; inversión en transportes en el segundo.
- 157 - C.Boulding y P.Singh (o.c. p.30) quienes señalan que, cuando se tiene un artículo para el cual el precio es muy alto, muy poco esfuerzo será hecho para reducir costos, y mucho esfuerzo se pondrá en ampliar las ventas. En los casos en que los precios sean bajos, no habrá problema en las ventas del empresario y su esfuerzo se orientará hacia la reducción de costos. Las circunstancias de precios relativamente altos o bajos, inducirán una acción distinta a nivel del empresario. Y, consiguientemente, el tipo de gastos será diferente: hacia la propaganda en el caso /de precios altos

de precios altos; y hacia la inversión ahorradora de costos, en el segundo. Nótese que en este caso el argumento va de preferencia hacia casos en que, vía precios, es alta o baja la remuneración del empresario y capital.

- 158 - Es bien frecuente este caso de altos precios de mercado de productos agrícolas a nivel de consumidor final y bajos costos de factores, por razón de un frondoso aparato de intermediación. Considerada, entonces, la economía como un solo sector, este tipo de intermediación se comporta como un sector de tributación, con la diferencia de que el tributo lo percibe un ente privado.
- 159 - Cf. K.Boulding y P.Singh, o.c. p.31.
- 160 - R.Ruggles (o.c. p.14), señala que, en la Conferencia de Río, al considerarse el grado en el cual las señales de precios en una economía de mercado podían conducir/las necesarias expansiones y contracciones, aún en los supuestos más optimistas con respecto a esta cuestión, hubo acuerdo general en que algunas "áreas-problema" requieren consideración especial, y recoge luego que si se desea una alta tasa de desarrollo, las señales existentes de precios pueden no ser una base adecuada sobre la cual edificar la industria futura.
- 161 - K.Boulding y P.Singh (o.c. p.33) señalan que cualquier política hacia el sistema de precios (hacia la estructura "ideal") debe ser ubicada en una matriz de otra política social (una política social más amplia). El sistema de precios meramente especifica una serie de oportunidades y recompensas por la acción humana. Es, pues, un estímulo que puede tener más de una respuesta; y ella puede ser racional o irracional. Y (p.30) el objeto de la política de precios consistiría, en opinión de estos autores, hasta cierto punto en anticipar la estructura de precios de la sociedad desarrollada y crearla artificialmente bajo ciertos supuestos.
- 162 - En efecto, elegida una variable física a largo plazo, como objetivo ulterior del esfuerzo de desarrollo, es doble identificar la estructura de la producción que hace máximo, por ejemplo, el ingreso; y a ella corresponde una estructura de precios "implícitos" en el producto de cada sector. Lo mismo puede hacerse para los elementos de demanda.
- 163 - Ejemplo de ello es la política de salarios en entes públicos, que ha sido utilizada (Kirschen y otros, o.c. p.48) como parte de políticas anticíclicas. Así, en Francia, en 1953, en que el gobierno aumentó los salarios para contribuir a promover el pleno empleo. Véase también Tabla XII-3, en p.332/333; y tabla XII-6, en p.340/341, que registran el uso de otros precios como medida de política anticíclica (tasa de interés, tipo de cambio, salarios del sector privado, alquileres; y también modificaciones en impuestos indirectos -incluso aduaneros- que provocan cambios en los precios).
- 164 - Los objetivos regionales, se ha señalado ya, no son considerados en este trabajo.

- 165 - Esta aproximación debiera realizarse para sectores de producción y de demanda final.
- 166 - E.W.Robichek (Financial Programming and Economic Development, o.c. p. 13) se considera escéptico en admitir que sea fácil incluir políticas financieras compatibles en el marco de referencia de un plan a, por ejemplo, diez años. Y señala que la limitada experiencia de los países no socialistas en este tipo de planes muestra claramente que su implementación queda por debajo de las previsiones, bajo la presión de dificultades no previsibles en el campo fiscal y de balance de pagos. Por lo que un plan realmente comprensible debe acompasar ambas aproximaciones. (p.14).
- 167 - El Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina: Financiamiento del Desarrollo Económico (Ed. 1960, Tomo I, cuadro 4) señala que entre preguerra y 1958, el poder de compra del ahorro en términos de maquinaria y equipos había bajado a menos de la mitad, en dicho país.
- 168 - Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: Integración, Sector Externo y Desarrollo Económico en América Latina (vol. I y II), octubre de 1968.
- 169 - K.Boulding y P.Singh (o.c. p.35) señalan que un cierto precio "de concesión" (concessional) debe ser aplicado a ciertos equipos para promover la formación de capital y la innovación tecnológica en el sector privado.
- 170 - A.Monti (o.c.) p.89.
- 171 - En tratamientos alternativos y considerando el salario como un instrumento de asignación de bienes físicos, tendría que tomarse como punto de referencia -también con algunos ajustes- el consumo por unidad ocupación.
- 172 - Y provisión hecha también para otros factores, en parte mencionados antes.
- 173 - O.E.C.D.: Una política de equilibrio de precios p.21; y esp. p.30 en que señala ciertos problemas de alineación de precios entre países competidores. Así, en algún caso en que un país (p.ej. Holanda en 1954/55) tuviera un exceso de capacidad de competencia, el Grupo de Trabajo que produjo el informe aludido considera que un alza de salarios por sobre la productividad constituiría una política correcta para lograr una mejor "alineación" de la capacidad de competencia con los otros países del área integrada. Interesante caso, pues, de utilización deliberada de un cambio en la estructura de precios para ciertos objetivos superiores de política.
- 174 - Claro está que tan importante como ello es mejorar su composición por sectores, regiones, entes y tipos de bienes; y mejorar el "proceso" de inversión, muy lento e insuficiente en muchos casos.

- 175 - Un caso en que ambas soluciones fueron consideradas es el de la industria textil del Uruguay: cambio de máquinas, o mayor aprovechamiento de las existentes.
- 176 - Véase en K.Boulding y P.Singh (o.c.) el análisis de una serie de casos que en el criterio de los autores requieren utilización deliberada y específica de la discriminación de precios.
- 177 - Lo mismo el Estudio Económico Mundial 1957.
- 178 - N.Kaldor "A Model of Economic Growth" (Economic Journal, septiembre 1957), citado por P.Streeten, en "Crecimiento Desequilibrado" (Oxford Economic Papers, junio 1959; traducción aparecida en "Desarrollo económico, octubre/diciembre de 1962, p.94. N.Kaldor expone también el problema en "El crecimiento económico y el problema de la inflación. (Económica, agosto y noviembre de 1959; traducción aparecida en "El Trimestre Económico" nro. 109, p.92 y siguientes).
- 179 - A.Costanzo: Programas de estabilización económica en América Latina, p. 43, cuando señala que en los casos de inflación avanzada, la política de limitar los aumentos de salarios a los aumentos de la productividad constituyó también parte importante del esfuerzo de estabilización.
- 180 - El Estudio Económico Mundial, 1957, p.5, al considerar la pregunta de si la inflación refleja por fuerza una demanda general excesiva, señala que ella se plantea solamente porque en realidad los precios y los salarios no siempre se fijan para dejar el mercado sin productos; sino que en unos casos habrá demanda mayor y en otros menor que la oferta; y que "existen otras consideraciones que también entran en juego al determinarlos". Entre ellas: las fórmulas convencionales, las negociaciones colectivas de salarios y las reglamentaciones del gobierno.
- 181 - En este trabajo no se intenta proponer ni describir una metodología para la programación de precios. Cierta discusión sobre el problema en cuanto interesa a países en desarrollo, y por vía de aproximaciones sucesivas, está contenida en: A.Monti (o.c.) ps. 87 a 91.
- 182 - Todo ello con las salvedades recién expresadas; y anotando que el exceso aludido puede ser cero.
- 183 - Más adelante se vuelve sobre el tema. No obstante, ciertas excepciones se anotan, en el sentido de que ello no necesariamente puede ni debe lograrse al nivel de cada empresa pública. Y que, aunque sea deseable, es posible que no resulte necesario lograr este nivel de autofinanciamiento ni siquiera al nivel de las empresas públicas consolidadas, si una estructura tributaria adecuada brinda elementos para contribuir a su financiamiento ulterior. Lo esencial es el equilibrio del sector público en su conjunto. Y, como más adelante se expresa, el criterio depende del objetivo de la distribución del ingreso. Así, un déficit en una empresa de servicios públicos como el transporte de pasajeros por

/ferrocarril -que es

ferrocarril -que es utilizado por los estratos de más bajo ingreso- es perfectamente compatible con un superavit en una empresa eléctrica, obtenido a partir de tarifas crecientes, que operan como instrumento de tributación progresiva. Y también es compatible con un déficit consolidado de las empresas, siempre que una tributación progresiva sobre las rentas y sobre el patrimonio permita lograr su financiamiento, al nivel del sector público consolidado. Los mismos criterios pueden aplicarse, en general, al problema de la seguridad social.

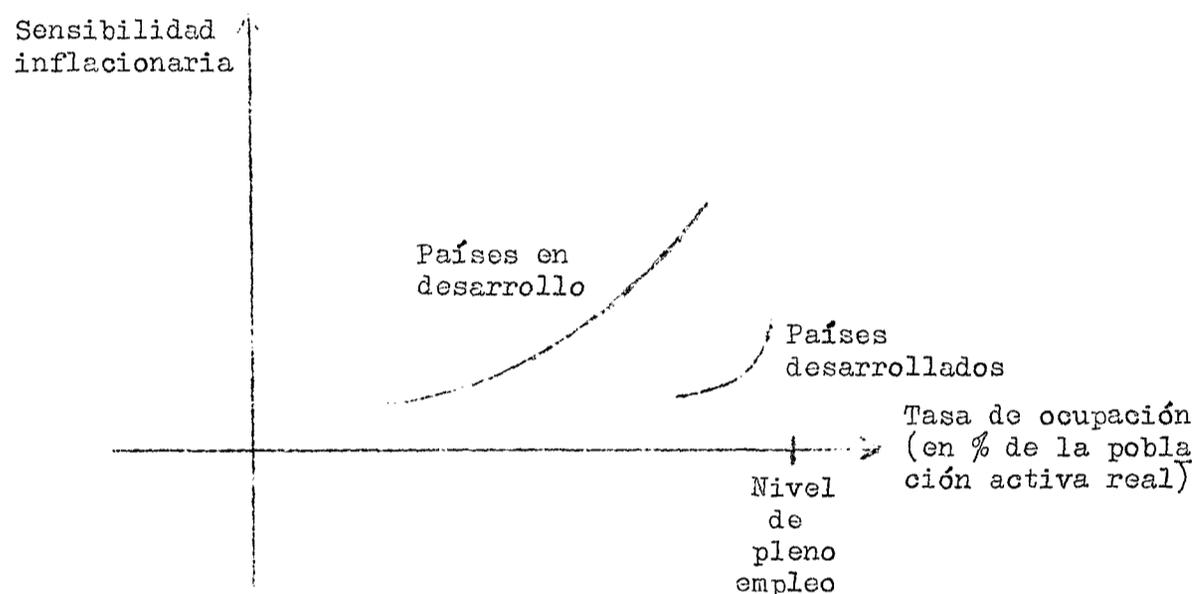
- 184 - Por supuesto; de difícil armonización al nivel global, sobre todo cuando se quiere minimizar al mismo tiempo el alza global de precios, o bien no dejar que los precios crezcan más allá de determinado límite estrecho.
- 185 - Por ejemplo O.G.Bulhoes (o.c.).
- 186 - Sobre ello han coincidencia prácticamente unánime.
- 187 - A.Monti, o.c.
- 188 - En un símil bastante preciso, resulta claro que no porque haya un programa nacional de inversiones, toda la inversión será pública.
- 189 - Por ejemplo: porque los bienes de que se trate sean relevantes, y no exista mercado eficiente.

PUNTO 10.

- 190 - Cf. G.Dorrance: The effect of inflation on economic development. (en: Inflation and Growth in Latin America, Ed. Baer & Korstonovsky 1964, p. 49), quien expresa que debe ser admitido que los mercados de capital de todos los países menos desarrollados tienden a ser más inflexibles que los mercados de los países más desarrollados.
- 191 - Inflation and Economic Development - UN. Report of the Secretary General; document E/4152 (january 1966) p.4.
- 192 - Economic Growth and External Debt, by Dragoslav Avramovic and Ass. I.B.R.D. 1964.
- 193 - El problema de la difusión diferencial del progreso técnico figura ya tratado en el Estudio Económico de América Latina de 1949, capítulo I.
- 194 - Este y otros factores son mencionados en el Informe de Naciones Unidas "Inflation and Economic Development".
- 195 - Inflation and Growth - CEPAL - Documento para uso interno. Chapter V (page ix) registra como características salientes de las economías latinoamericanas la dependencia de exportaciones de productos primarios, la fragmentación interna y la existencia de sectores manufactureros incompletos.

- 196 - Cf. Estudio Económico Mundial 1957, p.11.
- 197 - R.Prebisch: Apuntes del Curso de Economía Política, 1934, pgs. 54 y siguientes.
- 198 - El trabajo "Inflation and Growth", dirigido por Dudley Seers; y las publicaciones posteriores de dicho autor ponen precisamente el acento en la sensibilidad inflacionaria a la suficiencia de exportaciones.
- 199 - P.Massé: Informe sobre las Rentas. Traducción publicada en "Información Comercial Española", mayo de 1964, p.38.
- 200 - Se trata aquí de la demanda "ex-ante" y no de la que resulta a posteriori; naturalmente esta última no puede exceder a la oferta física de bienes.
- 201 - Cf. Estudio Económico Mundial 1957 p.12.
- 202 - Esta idea de simultaneidad necesaria fue repetidamente expuesta por la CEPAL y el Instituto, como instituciones; y por R.Prebisch en varios documentos.
- 203 - E.S.Kirschen y otros (o.c.) p.347.
- 204 - Anotada repetidamente por la CEPAL y el Instituto, así como por el documento citado de Naciones Unidas (E/4152) p.19.
- 205 - A.Pinto: Estabilidad y Desarrollo. Metas incompatibles o complementarias? (o.c.) p.272
- 206 - G.Dorrance, (o.c.). p.
- 207 - Los cuatro países más inflacionados del área: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay poseen niveles de ingreso que caen dentro de tales límites o son vecinos a ellos.
- 208 - Inflation and Growth - CEPAL - Chapter V page i, y varias otras partes de su contexto.
- 209 - "Más que" y "menos que". con los debidos ajustes por el proceso de sustitución y por el juego de otros rubros del balance de pagos, naturalmente. Véanse además los argumentos del trabajo citado acerca de cómo deben graduarse estas afirmaciones globales.
- 210 - El análisis anterior presenta en términos de sensibilidad lo que es parte del diagnóstico del Area. Algunos de estos aspectos han de ser retomados en capítulos siguientes.

211 - Las curvas serían del tipo siguiente:



- 212 - Supplementary Financial Measures - International Bank for Reconstruction and Development - December 1965 p.19.
- 213 - Cf. Sidney Dell: Postwar Experience of Inflation in Industrial Countries (o.c. p.196).
- 214 - Aunque hay casos de alzas interanuales de precios superiores al 100%.
- 215 - La inaplicabilidad a nuestros países de teorías establecidas bajo otras condiciones ha sido largamente expuesta por la CEPAL, y por R.Prebisch (Apuntes del Curso de Economía Política, o.c. p.55). La falta de éxito de la lucha antiinflacionaria en países industriales del hemisferio norte es vastamente reconocida. Particularmente E.S.Kirschen y otros (o.c. psg. 9) señalan que ningún gobierno en postguerra ha tenido de hecho un objetivo más ambicioso que la estabilidad de precios. Y ninguno de los nueve gobiernos considerados en el estudio ha tenido realmente éxito en mantener los precios estables por un período más largo que unos pocos años.

/216 - S.Dell: Postwar

- 216 - S.Dell: Postwar experience of inflation in the industrial countries. En: Inflation and Growth in Latin America., Ed. Baer & Kerstenetzky, 1964, p.190.
- 217 - Cf. R.Ruggles: Summary of the Conference on Inflation and Growth. Inflation and Growth in Latin America, O.C., p.9.
- 218 - E.S.Kirschen y otros (o.c.) p.10.
- 219 - H.Johnson: Una reseña de las teorías de la inflación. Notas sobre la discusión en seminario. Ed. Di Tella pag. 52.
- 220 - Cf. E.W.Robichek (o.c.), first lesson page 7.
- 221 - Conformes, con respecto a los efectos finales; R.Prebisch (Apuntes de Economía Política, 1934, pgs. 54 y sgs. y otros trabajos); G.Costanzo Programas de Estabilización Económica en América Latina (Ed. CEMLA); pgs. 24 y 25, y E.W.Robichek - Monetary Analysis as a tool for credit control Lectura 1 page 7 - IMF document -march 20/1962.
- 222 - Cf. P.Uri: Una política monetaria para América Latina, Ed. CEMLA p.76.
- 223 - R.Prebisch: El Falso Dilema. (o.c.).
- 224 - El Estudio Económico Mundial 1957 tiene para este proceso una expresión muy gráfica: "correa de transmisión" para difundir las presiones inflacionarias de los países desarrollados hacia el resto del mundo.
- 225 - Los índices de precios internos expresados en dólares pueden expresarse en función del cociente entre el índice de precios implícitos en el producto bruto interno al costo de factores (o de ciertas series de reemplazo como los índices de precios mayoristas, costo de la vida y otros) y el índice de la cotización del dólar u otra moneda internacional que se tome como punto de referencia. La recíproca constituye una medida gruesa de lo que podría denominarse "capacidad de competencia" de tipo general. Naturalmente que puede trabajarse con índices específicos, como los de precios o costos industriales que sufren esta competencia externa. Y también habrá diferentes valores según que se empleen los índices de tipos de cambio de mercados oficiales, libres, o paralelos.
- 226 - Cf. Inflation and Economic Development, o.c., p.9 Este hecho por otra parte, ha sido frecuentemente anotado.
- 227 - Cf. Víctor Alba: El estilo latinoamericano y las nuevas fuerzas sociales. En: Controversia sobre Latinoamérica - p.71) Este autor señala la existencia, también de "panaceas de turno".
- 228 - Cf. P.Uri: Una política monetaria para América Latina. Ed.CEMLA, p.16.

BUNEC 11.

- 229 - En World Economic Survey 1957 (p.4) se cita que en los Estados Unidos, donde en mayo de 1958 el desempleo había alcanzado la cifra más alta desde que terminó la guerra, el temor a la inflación nacido en otra época, siguió desempeñando un papel principal en las vacilaciones para combatir el retroceso económico.
- 230 - Los "versus" están presentes entre monetaristas y estructuralistas; keynesianos y clásicos; inflación de costos y de demanda. factores básicos y elementos de propagación; etc. Estos versus, más frecuentes en las ciencias sociales que en las ciencias físicas, parecen lógicos en última instancia, aunque requieren ser superados por una progresiva sistemática.
- 231 - R.Ruggles (Summary of the Conference on Inflation and Growth in Latin América - p.3 y sigs. - explícitamente indica que los "monetaristas" reconocen completamente la necesidad de reformas básicas (p.4).
- 232 - R.Prebisch: El Falso Dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria: Boletín Económico de América Latina, Vol. VI Nro. 1, marzo de 1961, p.1.
- 233 - Roberto Campos (Dos opiniones sobre la inflación en América Latina; publicado en: Controversia sobre América Latina, dir. A.Hirschman, ed. Di Tella - 1963 p.120 - expresa que parece reinar entre los estructuralistas, junto a un menosprecio de las políticas monetarias, un concepto demasiado estrecho de lo que se quiere dar a entender por política monetaria y fiscal. Este autor (p.121) llega a identificar una contradicción interna del estructuralismo, consistente en que, al hacer hincapié en la lenta reacción de la oferta en los países menos desarrollados, y en las limitaciones de la importación, lógicamente deberá llegar a la conclusión de que el único ataque a la inflación posible y efectivo, sería una restricción de la demanda excesiva; precisamente lo que siempre han defendido los "monetaristas". De aquí que este autor encuentra el punto de reconciliación en la investigación de los atascamientos, para que la política monetaria y fiscal los corrija, sin inversiones adicionales que sólo aumentarán la demanda excesiva. (p.122).
- 234 - Bronfenbrenner y Holzman (o.c. p.610) asignan a las doctrinas llamadas "estructuralismo" y "cepalismo" el tener en cuenta una alta elasticidad de la producción al precio; por ello y porque la inflación tiende a bajar las tasas reales de interés, concluyen que muchos escritores latinoamericanos se oponen a los controles monetarios y fiscales sobre el nivel de precios. Ello es erróneo, pues la resistencia de los así llamados "estructuralistas" va a la pretendida suficiencia de tales controles y no a los controles en sí.
- 235 - P.Uri: Una Política Monetaria para América Latina. Ed. CEMLA julio de 1956, p.24.

- 236 - Cf. International Monetary Issues and the Developing Countries. UNCTAD p.14.
- 237 - A.Monti: La programación del financiamiento a corto plazo. Boletín Económico de América Latina Vol. X Nro.1, marzo de 1965, pag. 86.
- 238 - La CEPAL y el Instituto como instituciones, y R.Prebisch, en varias de sus obras han señalado en múltiples ocasiones que ya no se da a América Latina la opción que tuvieron en el siglo pasado los países hoy desarrollados, de crecer antes de distribuir. Hoy en América Latina, la aceleración del ritmo de desarrollo y la mejora sensible en la distribución son objetivos que deben lograrse coincidentemente en el tiempo.
- 239 - Cf. sobre esto último E.S.Kirschen o.c., p.345.
- 240 - A.Pinto: en Estabilidad y Desarrollo. ¿Metas incompatibles o complementarias? - El Trimestre Económico - Vol. XXVII Nro. 106, abril/junio de 1960, p.272, quien considera que la divergencia de fondo reside, más bien, en la incapacidad para relacionar las medidas financieras con una política de producción deliberada y activa, cuyo propósito primordial es obtener los ajustes de estructura productiva que son indispensables para que haya desarrollo y estabilidad.
- 241 - Graeme Dorrance: Inflation and Growth, The Statistical Evidence (Staff Papers, Vol. XIII Nro. 1, march, pgs. 85/86.
- 242 - A.Monti (o.c.) p.87 y sigs.
- 243 - CEPAL: Estudio Económico de América Latina 1949; y varios estudios siguientes.
- 244 - Gottfried Haberler: Los términos del intercambio y el desarrollo económico (en: El Desarrollo Económico y América Latina; pags. 331 y sigs.).
- 245 - Jorge Ahumada: Growth and Stability in Latin America (ditto - 1 sept. 1960 - pgs. 1 y 2).
- 246 - R.Prebisch (Introducción a Keynes - Ed. Fdo.de Cultura Económica 1947 p.128/129) señala que "es singular el dualismo de los clásicos. Mientras discurren sobre la teoría del valor y la distribución nos dicen que los precios están determinados por las condiciones de la demanda y de la oferta, regida esta última por el costo marginal. Pero, al pasar luego a la teoría de la moneda y los precios, abandonan estos conceptos inteligibles y nos sumergen en un mundo en que los precios dependen de la cantidad de moneda y de la forma en que ella se comporta".
- 247 - Por ejemplo: M.Bronfenbrenner y H.D.Holzman (o.c.) pag. 613, al señalar que Ch.Schultze emplea una teoría dual de precios (los precios suben en los sectores expansivos como resultado de un problema de flexibilidad

/frente al alza

frente al alza de la demanda, y se mantienen en los sectores contractivos por una razón de formación de costos), consideran a estos puntos de vista como "teóricamente inconsistentes". (No se explicita el por qué de ello).

- 248 - Inflation and Economic Development, Report of the Secretary General of the United Nations (Dcto. E/4152 - 31 January 1966) p.12.
- 249 - Se trata del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay, que comprende planes de largo, medio y corto plazo, así como anteproyectos concretos de leyes y reglamentos cuya sanción se ha considerado un prerrequisito para que, en lo económico, se pueda ir hacia un desarrollo efectivamente maximizado. Estas elaboraciones han llegado a la formulación por los planificadores de un Anteproyecto de Reforma Constitucional, pues desde la Constitución del País provienen ciertas rigideces institucionales básicas.
- 250 - En H.Johnson: Una reseña de las teorías de la inflación (Ed. Instituto Di Tella - Nro. 18, p.52) se señala el caso de que, mientras en un país latinoamericano la restricción del crédito podría llevar al desempleo, por la forma como la economía responde a la restricción monetaria; en Inglaterra, p.ej. el efecto de la restricción monetaria sería el de dirigir la producción desde el mercado interno hacia la exportación.
- 251 - id. p.38 y siguientes, al tratar sobre algunos hallazgos empíricos sobre la inflación, que influyen en los argumentos corrientes sobre el tema, cita la inflación alemana que llevó al rechazo de la moneda. De aquí, se infiere que el temor a la hiperinflación y al colapso monetario, surgido del análisis de las experiencias históricas, ha tenido que influir en los criterios sobre el rigor de las restricciones monetarias, según el juicio de dicho autor.
- 252 - El enfoque que distingue entre presiones inflacionarias de fondo por un lado, y mecanismos de propagación por el otro está incorporado al Estudio Económico de América Latina 1957 (pags.227 a 229). Allí se señala que los aumentos de circulante destinados a financiar, p.ej., alzas de sueldos y salarios han sido de tipo pasivo, "propagadores" de la inflación. O.Sunkel (Revista de Desarrollo Económico, La Plata, octubre/diciembre de 1958 p.5 y sigs.) en "Un esquema general para el análisis de la inflación. El caso de Chile", sistematiza y amplía este análisis, distinguiendo presiones inflacionarias básicas, circunstanciales y acumulativas. Conceptos semejantes figuran en A.Pinto: "estructuralistas y monetaristas, un recuento". En cuanto a los factores monetarios como causa, véase anexo "Una aproximación que parte del análisis monetario". Este mismo tipo de problemas existe en distintos campos de teoría.
- 253 - Cf. Estudio Económico Mundial 1957, p.44.
- 254 - En América Latina el "acuerdo social" como instrumento de lucha antiinflacionaria está incorporado al "Plan Anual", que hace parte del Plan

/Nacional de Desarrollo

Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay 1965/1974. Propuesto también por W.W.Rostow (texto de una conferencia publicado en un número de la revista "Visión" en 1965; propuesto también por A.Monti: "El acuerdo social" (ed. mimeografiada - julio/agosto de 1966); el IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires), en Informe de Coyuntura Nro. 6 de agosto de 1966 (Grupo coordinado por A.Ferrer) y que fue criticado en América Latina, por lo menos por Antonio García (El Trimestre Económico o.c. pgs.3 y sigs.) sobre ello se vuelve al tratar, en documento separado, sobre el uso de instrumentos de política. La experiencia europea es en ello muy vasta y existe una serie de documentos nacionales e internacionales sobre el tema.

- 255 - Cfs. World Economic Survey 1956; y A.Monti (o.c. p.95 y sigs., y especialmente llamada a pag. 97, que anota la necesidad de una transformación en la política bancaria).
- 256 - El intento sistemático más importante que se ha realizado, en nuestra opinión, en los últimos años, fue el estudio "Economic Policy in our Time" (Ed. North Holland Publishing Co. en 1964), que constituye un análisis detallado, con relevamiento de la acción de determinados instrumentos sobre ciertos objetivos de política, en países industriales del hemisferio norte. El mismo comprende la "estabilidad de precios" como uno de entre doce objetivos relevados. Una aproximación, en cierta medida semejante, en términos instrumentales concretos, es la que se ha de realizar en el Area, en los términos indicados en el Capítulo I.
- 257 - Véase nota Nro.3 acerca de una serie de aproximaciones realizadas en el Area, en materia de metodología de la programación a corto plazo.
- 258 - La falta de suficientes "categorías" de análisis ha sido ya reconocida repetidamente por quienes han tenido alguna experiencia en la formulación concreta de planes de desarrollo. Por ejemplo, la escasa utilidad "operativa" de categorías tales como la "inversión bruta fija total", el "consumo privado" no discriminado por lo menos por estratos, etc., son una exteriorización del problema que se torna más agudo cuando se trabaja a niveles regionales y sectoriales. En materia de corto plazo hay dos problemas concretos: la metodología para formular programas de corto plazo no está suficientemente diseñada (aunque se está trabajando en ello); y como la definición de una metodología es el antecedente necesario para identificar qué categorías de análisis son requeridas, también poco hay precisión suficiente en este último campo. La falta de tales categorías está también identificada por P.Uri: (o.c. p.43). Además hay otras observaciones formuladas en materia de flujo de fondos. Como este análisis es imprescindible de ser usado para establecer el esquema de financiamiento a corto plazo, se ha argüido que hay endeblez teórica aún en estos instrumentos, pues no existe un marco global de referencia para el análisis del flujo de fondos que signifique lo mismo que la Teoría General para las cuentas nacionales (The Flow of Funds Approach to Social Accounting, Studies in Income and Wealth - Vol XXVI), comentario

/por John S.Attlee,

por John S. Attlee, p.469. Si esto se agregara habría, pues, tres elementos requeridos: un marco de referencia (la teoría del financiamiento), sendas metodologías de análisis y de programación, y categorías concretas de análisis. Se explica, por su ausencia, buena parte de la endeblez de los análisis concretos, y la oscuridad resultante. La insuficiencia de la información y de las categorías de análisis y de programación existentes ha sido, por otra parte, vastamente reconocida por economistas de todas las tendencias y organismos internacionales. S. Dell (Inflation and Growth, o.c., p.198/199, señala especialmente que existe cierto desvío al alza en los índices de precios para casi todas las categorías de gastos; H. Perloff: Governmental Organization for Growth and Stability (id. p.166) puntualiza que la "información es la sangre viviente del planeamiento"; R. Messy & H. Pedersen (Statistics for Economic Development with Special Reference to National Accounts and Related Tables - id. - ps. 112 y sigs.) presentan un programa de necesidades estadísticas; en las Conferencias de Técnicos de Bancos Centrales realizadas se ha insistido siempre sobre el tema; H. Johnson (Una reseña de las Teorías de Inflación, p.2) señala que según el índice que se adopte como representativo, así resultará en parte influido el juicio sobre el proceso inflacionario, etc., etc. Ciertos intentos de establecer mecanismos de análisis más detallados no han tenido utilización generalizada como instrumentos de programación (p.ej. los trabajos del profesor Triffin, tales como "Statistics of Sources and Uses of Finance" - OECD) cuya metodología sólo para análisis -no para programación- se utilizó, con ciertos ajustes, en: Aspectos Monetarios de las Economías Latinoamericanas, elaborados anualmente por el CEMILA. En otros estudios se suman flujos y cambios de stocks monetarios, en ecuaciones en forma más o menos global (G.A. Costanzo: Programas de Estabilización Económica en América Latina - ed. CEMILA 1961, p.28; y Bronislaw Minc: On the Symptoms of Inflation in a Socialist Economy - en: Studies on the Theory of Reproduction and Prices - ed. Polish Scientific Publishers - 1964; ps. 410 y sigs.) En suma: falta una buena aproximación para medir, en forma dinámica el concepto que reflejaría la "capacidad total de demanda".

- 259 - Las traslaciones intersectoriales de ingresos por cambios en la estructura de precios tienen una metodología útil introducida por P. Norrogaard Rasmussen: Studies in Inter-Sectoral Relations (Ed. North Holland Publishing Co.), y "on changes in Inter-Sectoral Terms of Trade", publicado en "The Structural Interdependence of the Economy", editado por Tibor Barna, pags. 359 a 375: que fue aplicada en el análisis de una serie de países de Latinoamérica. Pero el análisis de corto plazo no ha verificado sino por excepción la consistencia de tales traslaciones con el fluir de fondos originado en tributación y subsidios (véase: Estudio Económico del Uruguay - Evolución y Perspectivas - CIDE, Montevideo, 1963). Y faltan trabajos más en profundidad -aún de base metodológica- con respecto a las traslaciones interfactoriales o interregionales, así como en lo relativo a las originadas por cambios en los precios sobre el poder de compra de los saldos de deuda existentes entre momentos dados, particularmente en las deudas con oje en el fisco y el sistema

/bancario (tributos

bancario (tributos y deuda pública, por un lado; créditos y depósitos por el otro). Hay que ir, pues, a medir el poder de compra originado en el ingreso; en las transacciones brutas corrientes conocidas, tanto en cuenta corriente como en cuenta de capital, que registran las matrices de fluir de fondos; y a la computación sistemática de traslaciones, eventualmente en la misma forma matricial. Véase también: Financial Accounting: Its. present State and Prospects. G.Dorrance - Staff Papers July 1966.

- 260 - Cf. Osvaldo Sunkel: El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano (El Trimestre Económico, octubre/diciembre de 1963 Nro. 120, pags: 620 y sigs.), y una serie de autores sobre la materia. Véase Anexo 4.
- 261 - P.Uri,(o.c. p.49).
- 262 - En lo que hace específicamente a las informaciones estadísticas requeridas por el diseño de la política antiinflacionaria véase, p.ej., ECLA: Inflation and Growth, vol III chapter V p.22 y sigs.
- 263 - Se señala en el texto que es muy difícil escapar de estas y otras limitaciones del método, pues, no siempre hay algo mejor. Sin embargo lo importante es la cautela en las afirmaciones que surjan de sus resultados; y ella suele no ser abundante. Sería larga la lista de los trabajos redargüidos por sus críticos, por falta de representatividad en los datos o en los resultados. Además H.Johnson: (Una Reseña de las Teorías de Inflación, p. 37, a propósito de una determinada curva) señala que en una función de este tipo puede ponerse razonablemente en duda si la curva continuará manteniendo su forma, cuando la política económica realiza el intento de acomodar a la economía en un punto de ella. El problema es crítico cuando, a partir de correlaciones sobre datos no significativos, o de períodos no representativos, o de variables realmente no correlacionadas, se calculan -como se expresa en el texto- valores de parámetros en modelos econométricos que se utilizan para proyectar líneas de políticas o medidas concretas.
- 264 - Cf. N.Kaldor: El crecimiento económico y el problema de la inflación (El Trimestre Económico enero/marzo de 1961 p.111), que propone como más correcto hablar de una espiral utilidades/salarios, que de una espiral precios/salarios - Id. A.Monti (o.c.) p.84 y "El Acuerdo Social" (o.c.) en que se propone considerar "precios e ingresos".
- 265 - Bronfenbrenner y Holzman (o.c. p.652) señalan que el progreso de la teoría en los próximos años tomará (en parte) la forma de mejores estimaciones cuantitativas; y recogen (p.634) las conclusiones de un estudio de R.J.Bhatia, según el cual la inflación de Estados Unidos en la postguerra podría ser igualmente interpretada como de costos o de demanda, con precios y beneficios subiendo por sobre (ahead of) los salarios. En realidad las categorías en que se suele dividir el ingreso por entes son poco suficiente para extraer relaciones confiables de causalidad, aún a nivel macro.

266 - R.Rugglos: Summary of the Conference (o.c., p.6).

PUNTO 12.

267 - ~~CE~~ Sidney Dell (o.c.), quien cita el ejemplo de que las inflaciones de la postguerra inmediata en Europa Occidental fueron el resultado de la presión global de la demanda retenida (pent-up) por parte de productores y consumidores, quienes tenían a su disposición grandes volúmenes de activos líquidos que habían acumulado durante la guerra. Pero esta situación se complicó por escaseces de alimentos. Y los gobiernos (p.204) utilizaron controles directos en la distribución de alimentos durante y después de la guerra. Aún, más, en el caso de que se admitiera una inflación de demanda de este tipo (retenida -pent-up-) en países latinoamericanos, coexistente con escasez de alimentos, se anota la diferencia entre tales instrumentos de control, y los que son preconizados en nuestra Área.

268 - Incrementos que pueden ser negativos o positivos.

CITAS AL TEXTO

CAPITULO III

FACTORES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN EL AREA

- 1 - Teniendo en cuenta el objetivo ulterior de este documento y del que le sigue, aquí se sintetizan pautas que en cierta medida tienen la intención de ser orientativas de los estudios de "casos" de países en particular. En lo cuantitativo, se ha contado con informaciones básicas muy oportunamente suministradas por la División de Estadística de la CEPAL, y se ha acudido a datos contenidos en estudios ya realizados, de distinta naturaleza. Con todo, la sistematización que permiten las cifras globales es bastante menor que la que se entiende requerida para arribar a un entorno bien preciso y, ulteriormente, si ello cabe, a la identificación de "tipos" de inflación en el Area.
- 2 - Los niveles altos, medios o bajos de inflación se han establecido aquí, convencionalmente, en función de crecimientos de más de 200%, y hasta 100% de alza.
- 3 - Aquí se señalan sólo algunos aspectos parciales, dadas la insuficiencia de información básica y de su significación intrínseca, así como de medios de procesamiento de que se ha dispuesto. Se trata, pues, de un punto más que deberá ser profundizado en los estudios de países.
- 4 - Ellas son desarrolladas en el capítulo VI, a propósito de la política de remuneración del factor empresario y capital. En síntesis, tales razones residen en que se considera que la remuneración del empresario y capital está subvaluada en las cuentas nacionales de los países latinoamericanos, tanto más cuanto más fuerte es la inflación; hay problemas de asignación de determinadas remuneraciones a uno u otro campo; el por ciento de salarios en el ingreso sube por un problema de ponderaciones cuando aumenta la participación del sector industrial y baja la del agropecuario en el producto bruto interno; y las cifras totales están influidas por el volumen físico de los factores, tanto como por sus remuneraciones unitarias.
- 5 - En algunos de los años ello sucede precisamente porque se aplican políticas de restricción de demanda y coetáneamente se realizan devaluaciones, y suavización de controles o liberación de precios.
- 6 - CEPAL: Inflation and Growth, trabajo dirigido por D. Seers y sintetizado en: Inflación y Crecimiento - Resumen de la Experiencia de América Latina; y en: La Teoría de la Inflación y el Crecimiento en las Economías Subdesarrolladas - La Experiencia Latinoamericana (del mismo autor, en El Trimestre Económico, julio/septiembre de 1963).
- 7 - Los precios de petróleo han sido los que más crecieron con respecto a pre-crisis, de entre los de todas las materias primas exportadas por los países en desarrollo.
- 8 - Como cuando se demora un alza de salarios, o de precios, o un ajuste cambiario que se sabe necesario.

- 9 - Como se explica en el Cap.VI, se trata de la relación entre todos los instrumentos que poseen fuerza cancelatoria -bancarios y no bancarios- y el producto nacional bruto a precios corrientes. En la práctica sólo lo es mensurable la relación entre medios de pago bancarios y producto nacional, en el Area, y hasta ahora.
- 10 - En las elaboraciones suele ser imputada a ahorro de las familias toda la diferencia entre el ahorro interno y el ahorro del gobierno, "corporaciones" y empresas públicas. En consecuencia, todas las empresas que no son de capital están incluidas en el rubro "familias".
- 11 - Estos elementos no han aún sido detenidamente estudiados en su comportamiento en el Area. Su identificación deberá surgir de los estudios de países.
- 12 - Se trata de una apreciación subjetiva que no regiría, al parecer, para todos los países. Este diagnóstico de la aptitud de la administración pública será parte importante de los estudios de casos de países.
- 13 - Si se trata o no de tributos a la exportación se discute en el capítulo VI. Aquí se indica "que tomaron como base" al tipo de cambio bruto de exportación.
- 14 - Lo cual, naturalmente, no constituye sólo una respuesta a determinado ajuste cambiario, sino un requerimiento permanente.
- 15 - Ello es independiente de que la formulación de los planes exige, internamente, el máximo de diálogo no sólo con entes del sector público. Lo esencial es la pervivencia de objetivos, metas y políticas del plan, una vez decidido un plan a nivel de país, más allá de los cambios en los ministerios.
- 16 - Ha habido excepciones de países en que este condicionamiento no existió.
- 17 - No funciona, pues, la exportación no tradicional como una verdadera "industria".
- 18 - Esta misma conclusión, esencial, podría desprenderse del punto anterior con igual validez.
- 19 - Labor empíricamente convencional y de medición difícil y argüible; pero técnicamente concebible sin más dificultad esencial que la que pone la interacción entre las variables.
- 20 - En el capítulo II se anota que es previsible que la vía cuantitativa constituya uno de los más fructíferos caminos para el avance científico en los años próximos. Los modelos ponen requerimientos ex-ante que constituyen, precisamente, un plan de trabajo para la investigación de base encaminada a satisfacerlos. Se concibe que en Latinoamérica ha de ser imprescindible en años venideros que, juntamente con la administración corriente y el uso de aproximaciones sucesivas, se institucionalice el empleo de modelos a varios niveles de decisión.
- 21 - El concepto de productividad "ajustada" se desarrolla en los capítulos II y VI.

- 22 - Ello incluye varias cosas: la escasa proporción de manufacturas a partir de materias primas tradicionales; y de bienes no tradicionales en general.
- 23 - La consideración de los problemas implicados en la participación del trabajo en la dirección de empresas está fuera del propósito de este contexto.
- 24 - Esta oposición de intereses entre instrumentos se da, por ejemplo, al converger tributos sobre la renta con un adicional sobre la distribución de beneficios, tributos sobre beneficios extraordinarios y desgravaciones sobre reinversión, juntamente con tributación al valor agregado. Un comportamiento empresarial que lleve a tributar menos por concepto de renta le llevaría a capitalizar menos, aprovechar menos también desgravaciones y tributar más por beneficios extraordinarios. Sería concebible un "modelo" que, sobre la base de una tributación total no mayor que la fiscalmente requerida -criterio útil al punto de vista empresario- optimizara una variable perseguida -la inversión, p.ej.-, con determinada estructura (véase capítulo VI).
- 25 - Después de tributos y subsidios (que también, en una etapa anterior, incrementa la demanda).
- 26 - Naturalmente, no se trata de otorgar crédito en forma temeraria; ni de que todo proyecto que es bueno en sí mismo es bueno para el país, sin atender a determinadas prioridades ni dimensiones.
- 27 - Las alzas y bajas "zafrales" de requerimientos monetarios en países agrícolas; las que se manifiestan en períodos de vacaciones o de actividad en la industria; los requerimientos mayores de medios de pago los últimos días del mes; los mismos requerimientos a fines de cada quincena; etc., según sean los flúires reales y los hábitos de la comunidad. La identificación de estas estacionales requeriría un riguroso análisis de la demanda de medios de pago por entes, grupos de actividades y regiones.
- 28 - Que en ciertos casos ha llegado a hacer del sector público el refugio a la desocupación, como forma -técnicamente mal dada- de subsidio subrepticio.
- 29 - O no evaden o la evasión no es significativa. En efecto, la tributación sobre la renta de los asalariados suelo ser retenida en la fuente, lo mismo que la tributación de seguridad social a cargo del trabajador; los impuestos indirectos están incorporados al precio de los bienes que adquiere; y, si hay evasión significativa, ella surge de la no versión posterior del tributo. Es distinto el caso del pequeño empresario.
- 30 - Sobre la deducción de estos conceptos véase capítulo VI.
- 31 - Y no un elemento aprovechado "ex-post" -como a veces sucede- con un sacrificio estéril de las finanzas públicas. Este criterio sin embargo no pareciera estar firmemente difundido.

- 32 - Se conserva aquí una denominación vecina a la tradicional. Sin embargo, en este caso como en el de la política monetaria, se entiende que el campo cubierto es comprensivo. Aquí se refiere a todo el sector externo.
- 33 - Esta enumeración es no taxativa, y el grado de detalle pretende referirse al Arca, aunque se entiende que es convencional y argüible.
- 34 - Pues, obviamente, en tal esquema la tendencia al superávit es mayor cuanto más elevado es el nivel de desarrollo del país. Además, no es sólo la diferencia de costos, sino la existencia de mecanismo comerciales, la capacidad de financiamiento, de dumping, y otros elementos, los que definen la dirección del comercio.
- 35 - Fondo Monetario Internacional - Informe Anual 1966, p.29.
- 36 - La entrada de capitales se produce en el momento post-devaluación; y suele cesar luego. Por eso el efecto de las políticas de apertura y de restricción costánea de demanda se hace más visible en su rigor cuando comienza a debilitarse el flujo de fondos externos.
- 37 - El tiempo asignado a esta formulación preliminar no ha permitido entrar en el detalle de instrumentos de estas políticas, que requieren una detenida consideración sectorial, entre otras cosas.

CAPITULO IV

- 1 - No se hacen tratamientos por separado de factores cuya consideración corresponde a un análisis estático o dinámico; o según que haya o no proceso de planificación; o de integración; ni en este capítulo se gradúa en todos los casos el tenor de consenso que hay con respecto a factores inflacionarios determinados.
- 2 - Cf. D.Scors: La Teoría de la Inflación y el Crecimiento en las Economías Subdesarrolladas. La Experiencia Latinoamericana. El Trimestre Económico julio/septiembre de 1963, p.413.
- 3 - R.Prebisch: El Falso Dilema entre Desarrollo Económico y Estabilidad Monetaria. Boletín Económico de América Latina, Vol. VI Nro.1, marzo de 1961.
- 4 - Nivel que, se estima, corresponde a la expansión tendencial de los precios mundiales. Naturalmente, no se trata aquí de proyectar el efecto de tales alzas de precios mundiales sobre la economía de los países en desarrollo utilizando el coeficiente de importación o métodos más precisos con insumo-producto u otra aproximación; sino de analizar la analogía del efecto de factores de "creeping".

PUNTO 1.

- 5 - R.Prebisch en Introducción a Keynes (Ed.F.C.Económica 1947 p.130) señala que mientras haya desocupados y el trabajo de éstos sea homogéneo y aplicable a cualquier género de producción (perfecta movilidad) un aumento en la cantidad de dinero no tendrá efecto alguno sobre los precios; y la cantidad de ocupación crecerá en proporción exacta al aumento de demanda efectiva creado por el incremento en la cantidad de dinero. Pero tan pronto como se llega a la plena ocupación, los salarios y precios aumentarán en proporción exacta al aumento de demanda efectiva, por cuanto ya no es posible seguir aumentando la producción.
- 6 - Véase R.Prebisch: "El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, mayo de 1950; republicado en Boletín Económico de A.Latina, febrero 1962, pgs. 7 y 14 y sigs.
- 7 - Este conflicto fue previsto por Keynes en su "Teoría General", así como otros autores ya en preguerra. Un interesante análisis del "dilema" está contenido en Bronfenbrenner y Holzman (o.c. pgs.626 y sigs.) El "conflicto" está también recogido como problema de corto plazo por E.S.Kirshchen y otros (Economic Policy in our Time); en las varias tablas de la obra que vinculan objetivos e instrumentos.
- 8 - Se trata de la sistematización contenida en la llamada "curva de Phillips". Véase, p.ej. G.Ackley - Teoría Macroeconómica, p.471 y sigs. Pero ella se aplica al nivel de la economía en su conjunto y con cierta concesión, que necesitaría verificarse país por país. A nivel de ramas no hay evidencias de tal correlación en el cambio de empleo y salarios (véase: OECD Wages and Labour Mobility, p.16).
- 9 - Se trata de una serie de cuatro artículos aparecidos en The Economist en agosto/septiembre de 1951 acerca del tema ¿Una inflación moderada para siempre?, firmados por un corresponsal

- 10 - J.M.Keynes (Teoría General, Ed.Fondo de Cultura Económica 1951 p.285) señalaba ya que "la unidad de salarios tenderá a subir antes de que se haya alcanzado la ocupación plena".
- 11 - G.Ackley (o.c., p.471) cita estudios entre cuyas conclusiones se destaca que "en general, la relación después de la primera guerra mundial es tan pobre, que justifica sacar pocas conclusiones, salvo que el nivel de desempleo requerido para mantener los aumentos de salario por debajo del 2,5 al 3% parece considerable" (para Estados Unidos).
- 12 - World Economic Survey 1957, p.22/23 identifica como factor inflacionario un "exceso de demanda sectorial" que alza los precios aún cuando la demanda agregada permanezca bien por debajo del nivel de pleno empleo.
- 13 - S.Dell: Postwar Experience of Inflation in the Industrial Countries (o. c. p.203).
- 14 - E.S.Kirschen y otros (o.c. p.345); y citan que el pleno empleo fue el objetivo de todos los países en la postguerra, salvo Alemania (p.355).
- 15 - P.Streeten: Crecimiento Desequilibrado (Oxford Economic Papers, versión castellana en: Revista de Desarrollo Económico, octubre/diciembre de 1962) p.80.
- 16 - Tales son las alternativas que plantea el "crecimiento desequilibrado" (id. p. 85).
- 17 - Cf. H.Brochier ("La politique des revenus et la planification française" en "Revue Economique - nov. 64, p.878) quien expresa que los frutos del progreso de la productividad se encuentran difundidos en la economía, no como podría suponerse por la baja de precios relativos, sino por el contagio de alzas de salarios. Lo mismo se anota en CEPAL - Inflation and Growth, o.c. vol.III ch.5 p.vi, en el cual se señala que el desajuste puede darse salvo que cada factor de producción tenga total movilidad, o que la disponibilidad de divisas crezca tan rápido, que pueda compensar todas las carencias internas.
- 18 - J.M.Keynes: "Teoría General" (o.c.) p.285.
- 19 - O.Sunkel: El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano (El Trimestre Económico, octubre/diciembre de 1963) p.639.
- 20 - J.M.Keynes (o.c.), p.285.
- 21 - O.E.C.D.: Una Política de Equilibrio de Precios (Ed. Sagitario), p.14.
- 22 - Inflation and Economic Development (Docto.E/4152, January 1966) p.6, del Secretario General de las Naciones Unidas.

- 23 - Esta es una posición que Bronfenbrenner & Holzman califican como "estructuralismo nativo de los Estados Unidos" (o.c., p.612), expuesta por G. Schultz -Recent Inflation in the United States. Criterio semejante al del World Economic Survey, ya citado. Ciertos críticos de la posición ponen el acento en que es el ritmo de cambio en la demanda lo que importa; y otros en que los precios e ingresos no tienen tal inflexibilidad absoluta a la baja. Planteada la cuestión en términos aplicables a países latinoamericanos en desarrollo, se considera inequívoco que una fuerte asimetría existe; que ella se manifiesta al nivel de precios y de ingresos "nominales" -que son los que interesan y no los ingresos reales al efecto del "promedio" de precios-; y que ella es causa de alza en el nivel general de precios.
- 24 - Aún la liquidación de activos necesita que alguien los tome (el gobierno o el sector externo), salvo que se trate de nuevos instrumentos con fuerza cancelatoria, no bancarios.
- 25 - J.M. Keynes (Teoría General, o.c. pgs. 276/277) concluye, a propósito de estos problemas, de la forma de darse los períodos de producción, y de que las "ganancias inesperadas" no se difunden adecuadamente entre todos los productores, que hay una inevitable inestabilidad de precios en una economía sujeta a cambios.
- 26 - Cf. E.W. Robichek (o.c.) Lesson 3 page 7.
- 27 El Estudio Económico Mundial 1957 (p.6), a propósito de la inflación en los países industriales señala que la inflación también puede ser consecuencia de un estancamiento de la capacidad productiva de algunas industrias, sin que exista una demanda general excesiva. Las empresas pueden sentirse tentadas a aumentar el margen de utilidades y los sindicatos a exigir mayores salarios en las industrias que se ven favorecidas por esa demanda excesiva. De acuerdo con la estructura de precios y salarios que haya en ese momento, esos incrementos pueden difundirse por el resto de la economía, incluso cuando la demanda no sea suficiente para absorber la oferta disponible, o la capacidad productiva. Luego, en p.8 establece que, cuando las presiones de demanda son mixtas, y el alza de precios que se produce en un sector en que existe demanda excesiva se difunde a otros sectores caracterizados por capacidad excesiva, la política de restricción monetaria general puede resultar un arma ineficaz para combatir la inflación. Y una vez que se inicia la espiral (p.6), ella puede seguir su marcha ascendente mucho después de haber desaparecido todo rastro de mayor demanda. No se puede, pues, dudar de que la inflación, como el desempleo, puede tener un carácter "estructural" y no estar demasiado vinculada a la suficiencia de la demanda, en relación con la capacidad productiva. Los síntomas de presión de demanda en un sector, cuando los precios crecen en toda la economía, creó en los países industriales la ilusión de que la economía en su conjunto tenía una demanda total excesiva. Con lo cual, a pesar de que la demanda seguía disminuyendo cada vez más con respecto a la capacidad productiva, la

/política económica

política económica continuó concentrándose en limitar la demanda, para poner coto al alza de precios. En países de economía centralmente planificada (p.9) el principal factor a que obedeció el desequilibrio oferta/demanda en la postguerra fue la falta de proporción de la producción destinada al consumo; aparte de ciertos aumentos de costos. En países en desarrollo (p.11) la oferta de bienes de consumo está limitada por el grado y la estructura del desarrollo alcanzado, y no puede ampliarse libremente para satisfacer el aumento de la demanda. Ello es particularmente importante en materia de alimentos (p.12), que absorben una mayor proporción del gasto del consumidor, y están sujetos a ciertas influencias erráticas (p.ej. el clima) en su producción. En consecuencia, y como por medios inflacionarios no se puede incrementar establemente la producción (p.13), el primer paso para crecer con estabilidad es establecer una política de producción adecuada, coordinada con las políticas financieras. Y ello exige incrementar la tasa de inversión, entre otras cosas. Esta posición es la que han sostenido la CEPAL en sus estudios desde 1949; y el Instituto, y la que ha inspirado a todas las misiones de asistencia técnica de dichos organismos, que han cooperado con países latinoamericanos para la formulación de planes de desarrollo. De aquí, pues, la insistencia en elaborar planes sectoriales detallados.

- 28 - I.B.R.D.: Supplementary Financial Measures (o.c.) p.15
- 29 - Distinción propuesta por H.Huggins citado por A.Kafka en: El Desarrollo Económico y América Latina (Ed.Fondo Cultura Económica).
- 30 - Véase CEPAL: Inflation and Growth - Vol.II Chapter 3 Characteristics of the internal economy and its development 1925/59; (mimeographed) p.271 y siguientes.
- 31 - CEPAL: Inflation and Growth; Vol. III chapter V.: A Synthesis of the conclusions, page i.
- 32 - Prácticamente todos los países han identificado esta insuficiencia. Aún en casos como Venezuela, se ha establecido claramente una dependencia entre la expansión de las exportaciones de petróleo y la expansión del producto (Véase: Cordiplan - Plan de Desarrollo Económico Nacional 1962, pag. 3 y 4).
- 33 - W.A.Lewis - Inflation and Growth, Closing Remarks, (o.c.) p.28.
- 34 - Véase, p.ej. S.Kuznets - Aspectos Cuantitativos del Desarrollo Económico (Ed.CEMLA - 1959) p.41.
- 35 - Este último criterio pertenece a R.Campos: Dos opiniones sobre la Inflación en América Latina, en "Controversia sobre Latinoamérica". Ed. R. Hirschman (o.c.) p.120.
- 36 - Los casos de Argentina y Brasil, que cita R.Campos (o.c.) p.120 entran dentro de este razonamiento. En ellos, dicho autor señala que la

/limitación de la

limitación de la capacidad para importar parece haber estado manejada por el gravamen excesivo a las exportaciones mediante distorsiones del tipo de cambio o de los precios, por una política mal orientada de sustitución de importaciones y por un método equivocado para financiar la sustitución.

- 37 - Ello resulta mensurable en función de la relación entre el índice del tipo de cambio del dólar (u otra moneda que se tome como patrón) y el índice de precios de productos de exportación, expresados en moneda nacional.
- 38 - R.Prebisch en "El Falso Dilema" (o.c.) p.16; señala este hecho y, considerando el caso de países de exportación agropecuaria, anota la elevación de los precios de consumos populares y señala que "lo peor de todo esto es que la devaluación monetaria permite mantener íntegra la renta del suelo o incluso aumentarla". Con lo cual surge una "manifestación perturbadora de aquella tesis del libre juego de las fuerzas económicas, tal como suele tomársela en nuestros países". Conseguida la devaluación, ¿para qué ir más adelante en medidas de fondo, "si el libre juego de las fuerzas económicas, una vez restablecido el incentivo a la actividad privada, resolverá espontáneamente el problema de la producción?".
- 39 - Estas fluctuaciones han sido identificadas por UNCTAD; y en un estudio del Banco Mundial: Economic Growth and External Debt (Dragoslav Avramovic & Ass., John Hopkins Press, Ed. 1964, especialmente pags. 14 y sigs. Este estudio analiza las bajas en la exportación, los cambios en flujos de capital de corto plazo, los aumentos de importación inducidos por la inflación, el juego de reservas externas, el financiamiento compensatorio, y el grado de compresión posible de importaciones, así como los servicios de deuda. En cuanto a las caídas rápidas en las exportaciones, véase tabla 1 (p.15) en que, sobre un total de 17 países en el mundo, en que los ingresos provenientes de exportaciones cayeron entre un 11% y un 54% en pocos años, 11 son latinoamericanos. Agrégase que en ellos, entre 52% y 86% de las exportaciones está constituida por dos productos o lo más. En países latinoamericanos, hay caídas por debajo de la tendencia de hasta 34% en un año (tabla 2, p.16).
- 40 - Estos factores están anotados en "Supplementary Financial Measures" (o.c.). Allí se señala (p.16) que la demanda fluctúa en respuesta al ciclo que se origina en los países industrializados. Estos cambios (p.17) frecuentemente son especulativos en su naturaleza. Y superpuestas al ciclo industrial y al ciclo de inventarios, hay fluctuaciones resultantes de cambios de política de los grandes compradores mundiales (stocks estratégicos, cambios en cuotas, controles, tarifas, impuestos, etc.). Algunos factores de oferta que motivan fluctuaciones son el clima, las pestes, largos períodos de gestación, cambios de políticas, decisiones sobre nacionalización, etc., factores que están bajo el control de los países exportadores (o.c. p.17).
- 41 - R.Prebisch: El Falso Dilema (o.c.) p.2.

- 42 - Banco Central de la República Argentina: La Evolución del Balance de Pagos de la R. Argentina - 1952 pgs. 14 y 15.
- 43 - R. Prebisch: El Falso Dilema (o.c.) p.6.
- 44 - Aparto de algunos conceptos adicionales como la remuneración de trabajadores ocasionales, de interés para algunos países.
- 45 - Se trata de una estimación conjetural formulada a partir de datos disponibles de las cuentas nacionales, de una serie de países, publicados en el Yearbook of National Accounts Statistics, de las Naciones Unidas.
- 46 - Véase N. Kaldor: El Crecimiento Económico y el Problema de la Inflación. En El Trimestro Económico, enero/marzo de 1961.
- 47 - J. Ahumada (Growth and Stability in Latin America - septiembre 60 - Ditto p.4) señala que la sustitución requiere una continuada distribución del ingreso en favor de los productores de bienes sustitutivos. Por ello y porque el peso de esta transferencia no se puede distribuir ampliamente sobre una gran parte de la población, resulta inflacionaria. Y existen tres razones para la continua redistribución: el largo período de "infancia" de la nueva industria; el hecho de que cuando una línea de sustitución se agota, una nueva línea debe encararse, de lo que resulta un proceso continuo (Cf. Dudley Seers - La Teoría de la Inflac.... O.c. p. 402, con respecto al proceso "continuo"); y el que la protección debe ser ajustada de tiempo en tiempo, al subir los precios internos. (Salvo que se fijan ad valorem).
- 48 - R. Prebisch - El Falso Dilema O.c. pgs. 14 y 15.
- 49 - Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: Integración, Sector Externo y Desarrollo Económico de América Latina - octubre de 1966.
- 50 - N. Kaldor: El Crecimiento Económico. O.c. P.101.
- 51 - R. Prebisch (o.c.) p.10.
- 52 - R. Prebisch en "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano" considera que en ello reside el trasfondo de la inflación latinoamericana (p.75).
- 53 - R. Prebisch "El Falso Dilema" p.2. Aunque debe anotarse que esto último no sería imputable al proceso de planificación "per se" sino en cuanto incluyera planificación y "coordinación".
- 54 - En stocks, tierras, otros inmuebles, cambio extranjero, valores, etc.
- 55 - En CEPAL: Inflation and Growth - Volumen III, pags. 83 a 88, se anotan una serie de estos desajustes. Entre otras cosas se señala que el papel

/y la naturaleza

y la naturaleza del sector exterior pone a prueba rigurosa una organización que no está preparada para hacer frente a tales exigencias de desarrollo. (p.83).

- 56 - Véase R.Goldsmith: La Estructura Financiera y el Crecimiento Económico. Ed. CEMLA 1963.
- 57 - Sobre la extensión del sistema denominado "parabancario" en un caso estudiado en América Latina, véase: S.Itzcovich: Los Intermediarios Financieros no Bancarios en Argentina. (Ed. Di Tella). Estudios para los Estados Unidos sobre esta materia han sido hechos por R. Goldsmith: A Study of Saving in the U.S., Financial Intermediaries in the American Economy, Studies in the National Balance-sheet, The National Wealth of the U.S. in the Postwar Period, y otros trabajos, especialmente el citado en nota anterior.
- 58 - R.Prebisch (o.c.) p.14
PUNTO 2.
- 59 - R.Prebisch (o.c.) p.24.
- 60 - Inflation and Growth (o.c.) Vol. III p.84.
- 61 - Casos de este tipo han sido frecuentes en las políticas de precios. Así, cuando se ha asignado al poder público la facultad de fijar precios para multitud de bienes y las agencias gubernativas han querido ejercerlos para muchos de ellos, han concluido aceptando las estimaciones de costos y márgenes de beneficios presentados por el mismo sector privado al que tienen la obligación de controlar y convalidándolas prácticamente sin análisis suficiente.
- 62 - R.Prebisch (o.c.) p.21
- 63 - Paul Hoffman en: "Hacia un mundo sin necesidades", (Ed. EUDEBA 1965 pgs. 46/47, señala que "la actitud de la gente rica puede ser también un serio obstáculo para el desarrollo. Los hay que usan de sus riquezas constructivamente. Pero son muchos, en cambio, los que permanecen imperturbables ante las condiciones de vida de la mayoría. En lugar de invertir su riqueza en su propio país, la exportan al exterior o la acumulan en los bancos extranjeros. Obstaculizan la reforma agraria, evaden el pago de impuestos y hacen ostentación de su prosperidad ante sus compatriotas desnutridos".
- 64 - La aportación tal vez más citada en este sentido se debe a H.Aujac: "La inflación como consecuencia monetaria del comportamiento de los grupos sociales: una hipótesis de trabajo" (publ. en Economie Appliquée -abril/junio de 1950- Trad. M. Chonchol). Su tesis: la inflación es el resultado del comportamiento de grupos sociales; y estos grupos son los que la historia ha formado (p.2); ellos no corresponden necesariamente a las tradicionales clases sociales (p.2); y son agrupables en dos grandes órdenes: los responsables del proceso inflacionario por su conducta, y los

/que son víctimas

que son víctimas de él por su situación (p.6). Así, el proceso inflacionario termina cuando un grupo adopta una conducta de aceptación, de grado o por fuerza (p.8). Y llega a la conclusión de que en inflación hay dos grupos activamente protagónicos: empresarios y asalariados (p. 14). (Otro problema es el de si éstos actúan como corporación o a través de su influencia sobre el gobierno). Cada grupo (empresario, asalariados, rentistas) tiene una conducta y una situación. Por la primera promueve el proceso; por la segunda lo sufre. Una serie de otros autores la señalan; entre ellos W.W.Rostow (o.c.) también la ubica como causa importante del proceso inflacionario.

- 65 - Estudio Económico Mundial 1957.
- 66 - id. p.8
- 67 - id. p.33
- 68 - id. p.34
- 69 - R.Prebisch (o.c.) p.3
- 70 - Bronfenbrenner y Holzman (o.c.) p.625 y sigs.
- 71 - id. p.626
- 72 - Sobre la calidad de "prerrequisito" que tiene la toma de conciencia, véanse el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay y el Vème. Plan de Développement Economique et Social 1966/70, publicado en el Boletín Oficial de la República Francesa, página 10.600.
- 73 - Kirschen y otros (Economic Policy in our Time, o.c.), analizan la pugna en países industriales del hemisferio norte, las características institucionales de los entes que participan en ella, y las formas como ejercen su influencia, en parte asociadas al interés de los gobiernos por mantener sus electores; las consecuencias que de estas presiones permanentes y circunstanciales surgen son importantes para una serie de campos, de entre los cuales la propiedad de empresas y la lucha contra los monopolios constituyen elementos esenciales; tratan también sobre los elementos psicológicos que afectan a los gobiernos (su grado de intransigencia, su valoración sobre la estabilidad social, y su actitud hacia lo internacional, principalmente); identifican a los diseñadores de la política en sectores públicos y privados; así como las restricciones derivadas de las "reglas del juego" establecidas por el marco institucional.
- 74 - La CEPAL había anotado en varios estudios de países el producto inflacionario de la estéril puja entre los distintos grupos sociales por mejorar su participación en un ingreso que no crece; y los grupos asesores de dicho organismo y del Instituto hallaron la misma explicación -entre otras- de la espiral inflacionaria en ciertos países.

- 75 - J.Villanueva, en *The Inflationary Process In Argentina, 1943-60* (Ed. 1964) -161; señala una secuencia para los cambios sucesivos en precios relativos entre sectores y factores, que contiene la misma hipótesis. T.Ballog (o.c. p.25, alrededor del mismo tema de precios relativos agricultura/manufactura, señala que los precios relativos de las manufacturas son tan poco representativos de los costos sociales de oportunidad como los de la agricultura; pues expresan el poder relativo de monopolio y el poder de contratación colectiva de los respectivos sindicatos. El sistema (p.26) es de por sí tan rígido que se vuelve inestable y propende a las presiones inflacionarias de costos. CEPAL (*Inflation and Growth*, o.c.) recoge en numerosas oportunidades el mismo problema de la puja social. Así en el estudio del caso de Argentina (vol. IV p.37) se señalan las resistencias institucionales al ajuste de los precios relativos; por lo que la multiplicación de los desajustes sectoriales en el nivel general de precios resultó dada por la intensidad de esta resistencia (pgs. 36/37), asociada a la inflexibilidad descendente de los precios nominales. En el estudio del caso de Chile (vol.V p.69) se señala la existencia de una pugna activa por los bienes y servicios existentes, y una presión constante de los pretorios en la competencia, con la particularidad de que todos los grupos han tenido alguna posibilidad política de cautelar o promover sus intereses. Lo cual se vincula a la práctica de grandes grupos económicos (p.17).
- 76 - H.Ruggles - *Summary of the Conference* (o.c.) ps. 8 y 9 - señala que la economía de mercados libres no tiene probabilidad de probar sus méritos en el futuro, por una serie de restricciones emanadas en América Latina de la organización social, que impiden el imperio de la ley, y estrechan considerablemente el grado de acción de los gobiernos. Entre ellas, las decisiones tomadas por una empresa, los bajos patrones culturales en ciertos sectores, y la existencia de grupos tradicionalistas que niegan la noción de supremacía de la ley.
- 77 - Kirschen (o.c.) p.229
- 78 - Cf. Uri, (o.c.) p.20
- 79 - R.Prebisch: *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano* (Docto. E/CN. 121680 - año 1963) p.75.
- 80 - P.Massé: *Informe sobre las Rentas* - versión castellana aparecida en "Información Comercial Española, mayo de 1964 - p.41 (Ed. Ministerio de Comercio de España).
- 81 - Cf. Id.
- 82 - El Instituto está realizando al presente estos estudios.
- 83 - T.Ballog en: "La Política Económica y el Sistema de Precios" (Boletín Económico de América Latina - Vol.VI Nro. 1 - marzo de 1961) señala que el

/tira y afloja

tira y afloja entre un sector agrícola arcaico y un sector industrial monopolístico bastará por sí mismo para iniciar una espiral inflacionaria que se alimente y sostenga por sí misma (p.52).

- 84 - H.Aujac o.c. p.45, señala que este criterio no constituye una mera especulación, pues en Francia, durante la guerra y en la inflación inmediata de postguerra, una de las causas de la significativa baja en la producción fue la subalimentación de los trabajadores (p.15). Hay casos en América Latina en que el ingreso del país no alcanzaría en apariencia para "financiar" una ingesta adecuada, aunque el ingreso estuviera mejor distribuido en su nivel actual.
- 85 - A.Harberger on: "El problema de la inflación en América Latina" (Documento CIES/855 - feb.1966, presentado a la IV Reunión Anual del CIES en Buenos Aires), propone que, mientras la inflación no concluya, debe procederse a reajustes, particularmente de depósitos en instituciones financieras, de tasas de interés de créditos, y a reajustes, periódicos (aún trimestrales) en las tarifas de servicios públicos.
- 86 - Véase CEPAL - Inflation & Growth (o.c.) vol.III p.106/107.
- 87 - E.W.Robichek -The use of Monetary Data en Financial Programming - less. 5; april 62, ps 2 y 3 expresa que los efectos finales de un aumento inicial de precios no son realmente controlables; y particularmente ello no es posible en el ámbito institucional, político y psicológico que tiene probabilidad de darse en la mayoría de los países en desarrollo. (Es mayor, pues, en ellos, la propensión inflacionaria alimentada por factores que juegan a través de la conducta de los grupos sociales).
- 88 - R.Probisch: Apuntes del Curso de Economía Política, 1934, (o.c. p.4). En el mismo, señala también que el crecimiento activa el fenómeno de circulación de las clases dirigentes; y que la protección, al promover una evolución más activa de los grupos beneficiados con ella, introduce ventajas político-sociales más importantes que los perjuicios puramente económicos que "por so" ella trae (en concepto de costos comparados).
- 89 - Inflation and Growth (Report by the Secretary General of U.N.), doct. E/4152, o.c. p.10, recoge esta dificultad.
- 90 - Y en cuanto más recurran las autoridades al factor psicológico, menos seguridad tendrán con respecto a las consecuencias precisas que entrañe una medida determinada (Est.Económico Mundial 1957, p.56).
- 91 - Ciertas formas de participación de los grupos sociales -amplias o restringidas- aparecen como necesarias. Se trate de, por ejemplo "tax hearings" (propuestos en: R.Ruggles: Summary of the Conference of Inflation and Growth, o.c.p.19), como forma de participación restringida; o bien de un "acuerdo social" (p.ej.: Informe Massé, ya citado) como forma de participación amplia.
- 92 - El concepto de administración del país abarca todo el conjunto de instituciones, acciones y decisiones que los grupos sociales desarrollan,

/ejecutan y adoptan;

ejecutan y adoptan; y no solamente las del sector público. Sobre la necesidad, identificada a nivel de un país, de cambiar los esquemas de su administración global; véase el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1954/74 de la R.O. del Uruguay, Tomo I.

- 93 - Cf. Kirschen y otros (o.c., espec. p.193).
- 94 - A. Calcagno: en "Un modèle pour étudier l'action réciproque entre les forces politiques et les actes et projets du gouvernement" (1961), desarrolla un esquema metodológico para programar la asignación de poder por cada ente a cada "operativo", dentro de los límites de poder real total, que cada ente tiene. Este modelo estático está siendo puesto al presente en términos dinámicos por el mismo autor.
- 95 - Sin embargo, pudiera presentarse el caso de una tasa de crecimiento lo suficientemente alta -por lo menos a corto plazo- en que el quantum de mayor ingreso generado en volumen físico por el proceso debilitara los reclamos de mayor poder de compra vía aumento en las remuneraciones nominales unitarias de los factores (los dos: trabajo y empresario y capital).
- 96 - Por la cual se canalice la fuerza gromial. Ella tiene que ser muy avanzada, cualquiera sea su origen; y ya se trate p.ej., de la existencia de una conducta social propia de estados colectivistas, o de la que surge de la larga docantación producida por el "diálogo social", en países de otros sistemas políticos.
- 97 - Ello no necesariamente lleva a una espiral, aunque sí a elevar el nivel de precios (véase J.M. Keynes o.c. p.281 y sigs.).
- PUNTO 3.
- 98 - Véase: Integración, Sector Externo y Desarrollo Económico de América Latina - Instituto, octubre de 1966, vols. I y II.
- 99 - id. p.21
- 100 - id. Véanse las varias hipótesis planteadas en dicho estudio.
- 101 - Y aún que, tal vez, una devaluación de un país motivara devaluaciones en cadena de otros países.
- 102 - Tanto el factor trabajo, como los estratos de menor ingreso del factor empresario y capital, por lo menos.
- 103 - Varios Estudios Económicos de CEPAL y trabajos especiales -como el citado recientemente-, y más recientemente los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo; y los de ésta misma. Igualmente R. Prebisch (El Falso Dilema... o.c., p. 2 y sigs.).
- 104 - UNCTAD, Report of the Conference.

- 105 - La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD) Final Act and Report, volume I (Findings) pages 5 to 8, señala que, aun que el comercio mundial creció más del doble desde 1950, las exportaciones de los países en desarrollo crecieron a un ritmo menor; y como resultado de ello su participación en el comercio mundial bajó de un tercio en dicho año a poco más de un quinto en 1962. Los términos del intercambio de los países en desarrollo se deterioraron durante este período; y tanto esta pérdida como la menor expansión relativa de sus exportaciones no hacen sino reflejar la estructura del intercambio de tales países, exportadores de materias primas e importadores de productos elaborados. La tasa de expansión del comercio mundial de manufacturas es más del doble de la que corresponde a productos primarios. Así, los países en desarrollo, que tenían un superávit en 1950, pasaron a tener un déficit de u\$s. 2.300 millones en 1962 en su balanza comercial, mientras sus transferencias netas por beneficios y otros invisibles llegaron a u\$s 3.300 millones cerca de dicho año. Para alrededor de 1970, sobre la base de la tasa de 5% de crecimiento anual establecida en la Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el exceso de importaciones podría llegar a u\$s 20.000 millones. Ciertamente, no importa la exactitud de la cifra, sino su orden de magnitud y su tendencia. Tendencia a la cual se asocia el hecho de que las oscilaciones de las exportaciones pueden ser (y de hecho son) interruptivas del desarrollo (UNCTAD - vol. I p.14). El problema en perspectiva, pues, presenta a América Latina como un caso particular del problema mundial. Y las presiones inflacionarias internas generadas en la insuficiencia de las exportaciones no podrían ser enjugadas establemente sino aumentando éstas.
- 106 - UNCTAD Final Act. Volume I page 54 (1964)
- 107 - United Nations: International Monetary Issues and the Developing Countries Paragraph 52, page 14 (1965).
- 108 - Declaración de Jamaica, del 22 de abril de 1966. Publicada en el Boletín Mensual del CEMLA, mayo de 1966.
- 109 - Supplementary Financial Measures. IBRD, Page 16. (December 1965)
- 110 - Cf. Supplementary Financial Measures, p.2.
- 111 - id. p.58.
- 112 - Cf. E.Walter Robichek: Financial Programming and Economic Development, august 65, p.7, quien expresa que el balance de pagos constituye típicamente la limitación más crítica a la libertad de los países para seguir políticas internas autónomas.
- 113 - UNCTAD - General principle eleven, p.11 .
- 114 - id. General principle fifteen, p.11.
- 115 - id. Annex A. IV.3. Aims of International Financial and Technical Co-operation (p.44). Allí se hace referencia específica a la necesidad de que no haya condiciones de naturaleza política, militar o económica. (Considerandos de una Recomendación adoptada por 89 votos a 1, con 26 abstenciones).

