

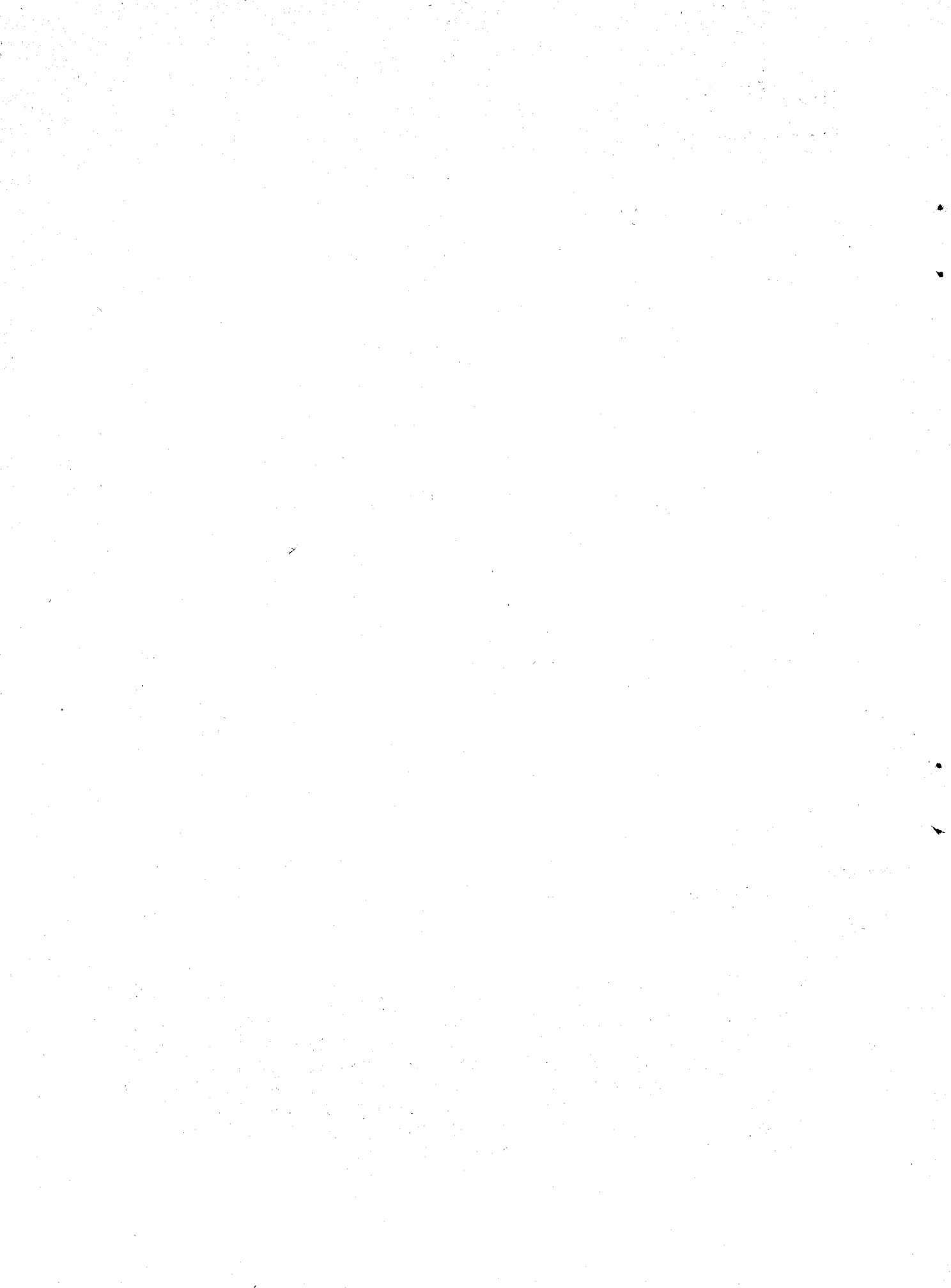
MINAR

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, abril de 1965

CURSO DE METODOS Y ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA *

Tomo I

- * Curso Básico de Santiago. Borrador utilizado en el Curso Métodos y Análisis de Política Económica, del Programa de Capacitación del Instituto, con fines pedagógicos. Estos apuntes constituyen una revisión y complementación de los elaborados en 1963 por el profesor Sr. Carlos Matus. Por no haber sido aún revisados por el profesor, estos apuntes son de entera responsabilidad de los señores Robert Ross y Enrique Sierra, redactores del presente volumen y profesores ayudantes del Curso



Advertencia

El texto de los apuntes de Desarrollo Económico que se adjunta es una versión muy preliminar de las notas de clases sobre esta materia, y está sujeto a revisiones de fondo y de forma. El texto está además incompleto, pues falta la Sección C del Capítulo III.

INDICE

	Pág.
I. ASPECTOS GENERALES.....	1
1. Problemas de la política económica	1
2. El marco de acción de la política económica	3
3. Características y dificultades de la planificación y la política económica en las economías mixtas subdesarrolladas	4
4. El sistema de planificación como elemento que define el marco de acción de la política económica	6
II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION	7
1. El concepto de sistema de planificación	10
2. Los mecanismos de un sistema de planificación	14
3. La organización de un sistema de planificación	20
4. El proceso realizado en Latinoamérica	21
5. Los mecanismos de planificación y los planes de política económica	29
ANEXO A LOS CUADROS 1, 2, 3 Y 4	31
Notas explicativas y definiciones	31
A. Mecanismos de orientación a largo o mediano plazo	31
B. Mecanismos de orientación de corto plazo ...	32
C. Formulación de proyectos	32

	Pág.
D. Mecanismos operativos	33
E. Informativos	33
III. METODOS, CAMPO Y FORMAS DE ACCION DE LA POLITICA ECONOMICA..	34
1. El papel de la política económica	34
2. Base, instrumentos y reacciones de política económica...	35
3. Métodos y análisis que emplea la política económica	41
4. Tipos de acción de la política económica	46
a) Acciones que influyen sobre las intenciones	46
b) Acciones que afectan la capacidad financiera para materializar una conducta	46
c) Acciones que regulan o limitan la capacidad física..	47
d) Sustitución de la actividad privada por la estatal..	47
5. Formas simples y complejas de política económica	47
6. Criterios para asignar prioridades a las formas de acción	49
IV. LAS BASES DE ACCION Y LOS GRANDES LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA	53
1. Los objetivos a largo plazo y la necesidad de planifi- car la política	53
2. Las bases físicas de la política económica	55
a) Excedente por consumo excesivo, o excedente de distribución	58

	Pág.
b) Excedente por trabajo improductivo	61
c) Excedente por desperdicios e irracionalidad de la organización productiva	64
d) Excedente del comercio con el exterior	67
e) Suma de los excedentes	69
3. Las formas de acción, los objetivos a largo plazo y las bases de la política	71
V. OBSTACULOS QUE SE OPONEN A LOS OBJETIVOS DE LARGO PLAZO ..	72
1. El ritmo de crecimiento	72
a) Limitaciones internas al crecimiento: El problema del financiamiento	72
b) Limitaciones externas al crecimiento económico: El problema de la dependencia	78
2. El crecimiento económico y la redistribución del ingreso	88
a) El enfoque tradicional: más igualdad, menos desa- rrollo	89
b) Reconstrucción del esquema tradicional: más igual- dad más desarrollo	92
c) Las dos caras del problema redistributivo	95
3. El crecimiento y la estabilidad	96
a) Características de la inestabilidad en los países desarrollados de economía mixta	96
b) Características de la inestabilidad en los países subdesarrollados	97

b-1)	Las tendencias inflacionarias de origen interno	100
b-2)	Las tendencias inflacionarias de origen externo	105
VI.	LAS REFORMAS BASICAS	109
1.	La reforma administrativa	110
2.	La reforma tributaria	113 b
3.	La reforma monetaria y financiera	116
4.	La reforma del sistema de Seguridad Social	117 a
5.	La Reforma Agraria	118 b
a)	Objetivos de la Reforma Agraria	118 b
b)	Las nuevas formas de propiedad de la tierra	119
c)	Políticas complementarias de la Reforma Agraria..	124
d)	Notas sobre la problemática del financiamiento...	126
6.	La reforma del Comercio Exterior	133
a)	Modificaciones internas	136
b)	El frente externo	137
VII.	EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO	141
1.	Valuación del ahorro	142
2.	Planeamiento financiero a largo plazo	144

	Pág.
a) El ahorro de las familias	145
b) El ahorro de las empresas	155
Coefficiente de retención de utilidades	155
c) El ahorro del Gobierno	159
c-1) Carga impositiva	160
c-2) Referencias metodológicas para proyectar el ahorro del Gobierno	169
Proyección de los ingresos fiscales	169
Proyección de los gastos	174
d-1) Referencias metodológicas para el análisis y proyecciones del ahorro externo	179
e) Un modelo de financiamiento a largo plazo	182
El ahorro de los no asalariados	183
El ahorro de los asalariados	183
El ahorro de las empresas	184
El ahorro del Gobierno	184
El ahorro externo	184
Solución de modelo	186
El concepto de eficiencia	187
Restricciones	190
Solución matricial del modelo	194

	Pág.
Anexos al Capítulo VII	198
Anexo 1: Simbología empleada en el Modelo de Financiamiento a largo plazo	198
Anexo 2: Un modelo de crecimiento con endeuda- miento externo	199
Anexo 3: El punto de saturación	204
VIII. EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LARGO PLAZO	212
1. Endeudamiento con el Banco Central	213
2. Endeudamiento con el sector privado	214
3. Endeudamiento con el sector externo	214
4. La programación monetaria	215
El medio circulante	216
La Velocidad	216
El nivel general de precios	217
IX. EL PLAN GLOBAL DE POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO Y LA CONTABILIDAD FINANCIERA	222
1. El presupuesto económico nacional	222
2. Las transacciones financieras (Fuentes y usos de fondos)	224
3. Un modelo para la formulación de la Política Econó- mica de corto plazo	228-A

	Pág.
1. Ecuación del producto	228-A
2. Ecuación de la demanda global	229
3. Ecuación del consumo de los asalariados....	229
4. Ecuación del consumo de los no-asalariados.	231
5. Ecuación de las exportaciones	232
6. Ecuación de las importaciones	233
7. Ecuación del costo de mano de obra por unidad de oferta global.....	234
8. Ecuación del costo de las importaciones por unidad de oferta global	234
9. Ecuación del valor de la tributación indirecta por unidad de oferta global	235
10. Ecuación del nivel general de precios	237
11. Ecuación del nivel de precio de las exportaciones	239
12. Otras ecuaciones adicionales	239
a) Definición del tipo de cambio	239
b) Ecuación de la tributación directa a los salarios y a la renta de los no-asalariados	240
c) Definición de depreciación	241
Posibles usos del modelo de corto plazo	242
Incógnitas	247
Parámetros	248

	Pág.
Datos y metas del plan de desarrollo..	248
Instrumentos	249
Solución	250

I. ASPECTOS GENERALES

1. Problemas de la política económica

La política económica, como tema de enseñanza, constituye un serio problema pedagógico. No es fácil abordar en forma sistemática todo un conjunto de experiencias en el manejo y selección de políticas para cumplir ciertos objetivos, ni abarcar todas las experiencias de importancia. Tampoco es sencillo discutir y analizar políticas concretas sin abanderizarse con alguna de ellas. Por otra parte, rehuir las críticas a ciertos lineamientos de política económica que son fundamentales para el desarrollo de un país o un continente, sería negar el sentido mismo de un curso como el presente. Finalmente, más que el análisis de políticas concretas, y justamente como base para profundizar en las mismas, lo que interesa es proporcionar métodos para analizar situaciones y elaborar políticas eficientes. El estudio y análisis de la política económica presenta por lo tanto problemas de diverso orden. Algunos provienen del carácter esencialmente político, y por lo tanto polémico del tema, que sólo puede obviarse en parte abordándolo desde el punto de vista de la metodología de elaboración de políticas. Sin embargo, el aspecto político del asunto no puede ser ignorado, por cuanto a igualdad de condiciones, diversos ritmos de crecimiento económico implican cambios en la política, sin adjetivos, que debiera seguir un país. Otros problemas nacen del hecho que la elaboración de políticas requiere de su experimentación a fin de comprobar su eficacia; por ello, si bien es necesaria la abstracción para reducir los "casos" a concepciones generales, el análisis de esas concepciones generales exige de la presentación de casos y hechos reales para confrontarlos a sus resultados. Este segundo problema, no es ciertamente exclusivo del estudio de la política económica, pero tiene aquí especial importancia desde el carácter esencialmente político que contienen las experiencias en la materia y el tipo de análisis crítico que debe hacerse de ellas. Compréndase bien, que no es el caso de adoptar aquí posiciones eclécticas frente a problemas fundamentales. La formulación de un plan implica condiciones políticas, pues definidos el contenido y ritmo de crecimiento no cabe una posición ambigua sobre la necesidad de una reforma

/agraria, sobre

agraria, sobre el aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el comercio exterior, sobre la distribución del ingreso como pauta limitante del crecimiento, etc. En cambio, frente a problemas más secundarios de política económica, de "micro-política", es posible presentar alternativas en el uso de diversos instrumentos para lograr un mismo objetivo. Nótese que las alternativas rigen en la selección de instrumentos y no en la determinación de las reformas básicas, que son requisitos de un ritmo dado de crecimiento.

Ahora bien, a pesar de que el contenido político ya está implícito en el plan, es sólo en la formulación de la política que tales concepciones toman forma abierta y despiertan la resistencia o el apoyo de los sectores afectados. El contenido político del plan emana del hecho que sus objetivos son decididos entre varias alternativas; siempre existe, por ejemplo, más de una tasa de crecimiento factible para una economía. Las autoridades políticas son las que deciden, en última instancia, la tasa de desarrollo consultada en el plan, el ritmo de crecimiento del sector público y privado, el incremento del consumo, etc. La política económica debe ser consecuente con esas decisiones, lo que no es fácil de alcanzar plenamente dada la versatilidad de los instrumentos de política, la capacidad de los agentes de gobierno para manejarlos y el grado de susceptibilidad del sector privado a las medidas gubernamentales. Estas condiciones hacen que los instrumentos de política económica, también sea una elección de carácter político. La política económica no es, por tanto, una técnica neutra o ajena a las ideologías e intereses expresadas y representadas por las agrupaciones políticas. De ahí que cada medida o conjunto de medidas económicas gubernamentales se den en un amplio margen de divergencias.

No debe extrañar, entonces, que explícita o tácitamente estas notas contengan planteamientos políticos. Ellos son el producto natural de las concepciones hoy aceptadas en materia de teoría y planificación del desarrollo.

2. El marco de acción de la política económica

Política económica es un concepto muy amplio. Abarca cualquier forma de acción tendiente a lograr objetivos determinados. Esos objetivos pueden ser, en un extremo, la no interferencia de las fuerzas del mercado a fin de lograr un crecimiento espontáneo; y en otro, el control máximo de los recursos y medios económicos dentro de una concepción socialista del desarrollo económico. Por otra parte, las economías mixtas tienen a su vez problemas específicos de política económica si desean impulsar su crecimiento dentro de la planificación. Para definir los problemas que aquí se estudiarán es necesario precisar el tipo de sistema económico y el tipo de planificación que se pretende a fin de dibujar los límites en cuanto al uso y sentido de los diversos instrumentos de política económica. No se analiza aquí cualquier política económica para cumplir cualquier objetivo, sino que los problemas que presenta la política de desarrollo en los regímenes atrasados, donde existe una amplia participación estatal en la vida económica y la planificación es el método para definir el camino más eficiente hacia el progreso. En lo que viene se precisará el tipo de economía mixta y el concepto de sistema de planificación que definirán el campo de la política económica y sus problemas inherentes. Ello es una necesidad, por cuanto el marco, eficacia y características de la política económica dependen de la estructura política, económica y social de un país y del sistema de planificación que emplee.

Estas notas de política económica tienen además otra limitación. Muchas veces se incluye dentro del análisis de la política económica el estudio de los métodos para fijar objetivos, tales como decidir el ritmo de crecimiento, el nivel de inversión, el margen de sustitución de importaciones, etc. Dentro de un concepto amplio de política económica no cabe duda que tales problemas están dentro de su esfera. Sin embargo, para los propósitos pedagógicos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social tal concepción impediría establecer una demarcación útil para los propósitos de capacitación. Las técnicas de fijación de objetivos y análisis de la consistencia de los mismos constituyen tema de la Técnica de Planificación. La política económica supone resueltos los problemas de elección de objetivos.

Para esta disciplina los fines del Estado son un dato sobre los que no aporta criterios morales, políticos y, en general, juicios extra-económicos.^{1/} Su función "consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios para alcanzar ciertos fines"^{2/} para lo que analiza y formula las medidas que en la realidad deben lograr los cambios de conducta que tales fines o metas exigen.^{3/}

3. Características y dificultades de la planificación y la política económica en las economías mixtas subdesarrolladas

La planificación y la política económica deben desenvolverse en un medio poco favorable en los países en desarrollo.

En primer lugar, los países poco desarrollados presentan problemas especiales, que la teoría económica originada en los centros industriales ha estudiado poco y con escaso éxito. Sólo en los últimos años se ha venido elaborando un cuerpo de análisis más apropiado a las características de nuestros países y se ha adoptado en los países industriales una actitud más científica que permite abordar sobre bases más amplias, y dejando de lado moldes técnicos rígidos, los aspectos particulares y casuísticos que

1/ Según Silvio Bacchi Andreoli (Diccionario de Economía Política, Edizioni de Comunità, Milán, 1956), la política económica "estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines". Por tanto "...a) no se distingue conceptualmente de la ciencia económica cuyos métodos de análisis y esquemas lógicos aplica; b) Estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el fin de establecer si dichas intervenciones han sido, o serán, aptas para alcanzar los fines que el Estado pretendía o pretende conseguir a través de ellas; c) Adopta tales fines como los "datos" del problema sobre los que no cree que deba emitir juicio moral, político o, en suma, extra-económico". (Traducción de Ediciones Castilla, p. 1.353).

2/ J. Tinbergen. Política Económica, principios y formulación. Edición Fondo de Cultura, p. 38.

3/ Tinbergen en la obra citada, pp. 41-42, bajo el título "El procedimiento de la realización de la política", plantea que ésta consta de 5 etapas, en la siguiente secuencia: i) conocer el estado actual de las cosas; ii) er si ese estado difiere de la situación considerada más conveniente; iii) estimar los efectos de las posibles políticas económicas; iv) seleccionar las políticas a aplicar; y v) aplicar o ejecutar esas políticas. Las tres primeras representan la fase de planeamiento, que junto con la cuarta constituye el proceso de formulación de la política.

presentan las economías atrasadas. La planificación exige un claro diagnóstico de la situación y posibilidades de estas economías y una verificación de la eficacia de ciertas políticas que en otros medios y en otras etapas de desarrollo tuvieron éxito. Esta responsabilidad de orden creativo es una de las mayores exigencias que se impone a los economistas de los países atrasados.

En segundo lugar, el mismo nivel de ingreso y estructura de las economías atrasadas, implica que el centro de las preocupaciones económicas es sustancialmente diferente que en las economías más desarrolladas. En estas últimas, priman problemas derivados de las flucturaciones cíclicas y la desocupación, la economía de guerra, etc. En cambio en nuestros países, el problema del crecimiento es el dominante, el problema de la inestabilidad tiene otras causas y la política económica antiinflacionaria debe ser diferente; la desigual distribución del ingreso tiene repercusiones de más trascendencia interna y su origen radica más en la propiedad agrícola; el comercio exterior es muchas veces determinante del ritmo máximo de crecimiento y los instrumentos para alcanzar ese límite son más débiles; los incentivos económicos son menos eficaces porque los mercados son más rudimentarios y en manos de pocas personas, el mecanismo de los precios no funciona en forma eficiente, etc.^{1/} Por lo tanto, muchos problemas que han tenido escasa importancia en el tratamiento teórico tradicional son básicos para la elaboración de una política de desarrollo.

En tercer lugar, la planificación y la elaboración de políticas económicas consecuentes, exigen una clara definición del papel que el gobierno debe jugar. Parece haber máxime consenso que el crecimiento de estos países tiene que realizarse con una participación más orgánica y definida del Estado.

^{1/} Sobre los defectos del mecanismo del mercado en las economías subdesarrolladas véase el artículo de H. Chenery, publicado en el Boletín Económico de América Latina, vol. III, N° 1, de marzo de 1958. En ese artículo se plantea que el mecanismo de los precios en los países no desarrollados, muestra tres clases de defectos: a) la inexistencia de los supuestos en que se basa el modelo de la competencia perfecta; b) los factores dinámicos que se dan en condiciones muy especiales que no permiten una asignación óptima de los recursos; y c) la falta de igualdad de oportunidades por causas geográficas, sociales, etc. El resultado - dice el autor del artículo - es el de producir una estructura de los precios que no constituye en muchos sectores la mejor guía disponible para distribuir los recursos."

En la mayoría de los países latinoamericanos la participación estatal se ha venido ampliando, especialmente después de la crisis de los años treinta, pero se ha hecho en forma inorgánica, sin objetivos claramente definidos y motivada más por las circunstancias de emergencia que periódicamente plantea el comercio exterior y las presiones sociales, que en función de una política conscientemente formulada para alcanzar el desarrollo. Esto ha contribuido a la ineficiencia que tradicionalmente ha caracterizado las actividades gubernamentales. Los más inmediatos que se deducen de las condiciones pragmáticas en que se desenvuelve la intervención estatal en América Latina es la redefinición clara de las tareas del Estado y de la amplitud de su intervención, en el contexto de la planificación y en la perspectiva de modificar las estructuras económicas y sociales tradicionales.

4. El sistema de planificación como elemento que define el marco de acción de la política económica

Para precisar el sentido del concepto de política económica que aquí se usará es necesario concretar: a) la naturaleza o carácter de la planificación que se pretende adoptar y b) el tipo de mecanismos o instrumentos que están disponibles dentro de ese carácter. Aclarar estos dos puntos conduce naturalmente al tema de definir un sistema de planificación, tanto en sus aspectos básicos sustantivos como en las formas administrativas que le dan organicidad.

II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

En el mundo actual son perfectamente conocidas y definidas dos formas extremas de administración económica a las que se podría a su vez asimilar a dos formas extremas de "planificación". Por un lado tenemos el sistema de planificación socialista y por el otro, la programación en las economías más desarrolladas de régimen capitalista.

En el sistema de planificación socialista, en que el Estado controla las industrias claves, el sistema financiero y de crédito, las transportes, el comercio mayorista (incluso en algunos países o regiones también se controla la distribución al detalle) y el comercio exterior, todas las magnitudes del sistema económico (producto global y de sectores, consumo, inversión, etc.), son decididas por autoridades centrales, regionales, sectoriales, locales, etc., a través de un juego de planes parciales que se resumen en un plan general. No se utiliza el mercado en la determinación de los precios, ni las tasas de rentabilidad, de salarios, ni del tipo de cambio. Los precios están sujetos al control del Estado y no se emplean para decidir la asignación de los recursos, sólo se emplean como instrumentos para concretar o alcanzar las asignaciones programadas.

En las economías capitalistas se ha desarrollado también un concepto de planificación, con diferentes variantes según el país. Ejemplos típicos de estas formas de planificación son Holanda y Francia. En estos sistemas de planificación se utiliza intensamente el mecanismo del mercado, y el papel del gobierno no consiste tanto en forzar la marcha del desarrollo, como en armonizar las tendencias mismas del crecimiento espontáneo mediante el manejo de los instrumentos de política económica. Estos objetivos le imprimen naturalmente características definidas a los sistemas de planificación de

/los países

los países más desarrollados.^{1/}

La programación en los países subdesarrollados y de economía mixta tiene peculiaridades que la diferencia de los sistemas mencionados. Estos países (especialmente los latinoamericanos) necesitan importantes reestructuraciones económico-sociales para acelerar su crecimiento y alcanzar objetivos de equidad, a los que debe vincularse la programación; además, de aplicarse a mercados que por no ser eficientes mecanismos asignadores de los recursos, requieren cambios de consideración.^{2/} Por tanto, no puede pensarse en una planificación que fundamentalmente acepte la tendencia espontánea de las magnitudes básicas de la economía ni acepte plenamente las fuerzas del mercado. Sin embargo, si se pretende mantener el carácter de economías mixtas de estos países, tampoco puede pensarse en un control total

1/ En el caso específico de Francia, el concepto de planificación se resume en los siguientes puntos, especialmente válidos para el Cuarto Plan 1962-1965:

i) Se parte de la idea que la demanda pueda seguir aumentando en forma continua durante un período bastante prolongado; y que la planificación puede estimular y coordinar en forma eficaz esa confianza en la demanda potencial que se cree posee la población en general y en particular los empresarios;

ii) El mecanismo del mercado desempeña un papel predominante, pero se piensa que puede conocerse y que el plan proporciona un marco general y coherente que sirva de base (o "como estudio generalizado del mercado") para la toma de decisión de las empresas; además de traducir la orientación a largo plazo de la política económica del Gobierno;

iii) Cada empresa privada tiene amplia libertad para tomar el lugar que desee dentro de los objetivos generales del plan. Los poderes públicos intervienen cuando existe el peligro de desequilibrios globales. En su actuación éstos prefieren la persuasión y los estímulos diversos a las prescripciones reglamentarias. Todo esto forma un panorama de mutuas relaciones entre el sector público y privado, denominado "economía concertada". En síntesis, se trata de una planificación que es al mismo tiempo concertada y normativa; que fija objetivos globales pero que da fundamental importancia a la economía de mercado; que ofrece un marco de referencias para la empresa privada y que es un instrumento para gobernar. (Referencias del art. "La Planificación en Francia", de Francois Le Guay, publicado en el Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, N° 1, marzo 1963).

Sobre la planificación en Holanda, véase "Scope and Methods of the Central Planning Bureau". Agosto 1956. Folleto sobre la planificación en Inglaterra. Véase "Planning Economic Development", editado por Everett Hagen (Irwin, 1964).

2/ Véase pie de página 5.

/de los

de los precios por el Estado. Naturalmente que el grado de intervención gubernamental para corregir los precios estará determinado por la orientación política del gobierno, la capacidad de ejecución de sus agentes, por la magnitud y tipo de distorsiones que contenga el mercado, por la facilidad con que cambie sus tendencia el sector privado, etc.

Para los fines de la política económica el tipo de planificación, el carácter y forma de los cambios estructurales y el grado de influencia gubernamental sobre los precios, son pautas de referencia que deben estar claramente establecidas, pues deben constituir las bases para formular y ejecutar la política. Aunque es deseable la precisión en tales referencias hay que reconocer que no siempre es factible y que la política económica llega a influirlos.

Como una primera aproximación para los países latinoamericanos y para los fines didácticos del curso, las características más relevantes de la planificación serían que:

i) Las magnitudes básicas globales de la economía, tales como el consumo, la inversión, las importaciones, el ritmo de crecimiento, etc., serían fijados como metas sustancialmente diversas a las que de otra manera resultarían de las tendencias libres del mercado.

ii) A la empresa privada se le confiere un importante rol como unidad que produce y acumula.^{1/} En sus decisiones se guía por el sistema de precios que resulta de las tendencias del mercado fuertemente corregidas por la influencia gubernamental.

iii) El gobierno y las autoridades planificadoras sustituirán el concepto de eficiencia basado en las utilidades a precios de mercado para la asignación de recursos por el que resulte de la aplicación de precios de cuenta o sociales.

^{1/} Para objetivizar este criterio, tómesese como referencia la situación de la empresa privada en los países en transición al socialismo. En ellos la tasa de crecimiento de la economía pública (de todo el área en que se han socializado los medios de producción) es más rápida que la controlada por la empresa privada. El modelo de economía mixta se va abandonando en la misma medida que la diferencia del ritmo de crecimiento se inclina en favor del sector público.

iv) Se continuaría empleando el mecanismo del mercado, pero el sistema de precios debiera alterarse de tal forma que la conducta privada de las personas y empresas coincidan en sus decisiones con lo formulado en el plan. Para tal efecto, el gobierno debería actuar influyendo en las intenciones y formación de expectativas de empresarios y consumidores, regulando la capacidad financiera de éstos para materializar sus intenciones, prohibiendo directamente la concreción de una conducta y/o sustituyendo la actividad privada e imponiendo formas concretas de comportamiento.

v) Se respetarían los gustos y hábitos normales de las diferentes unidades económicas en la medida que no contravengan los objetivos del plan.

vi) La participación estatal en la economía es básica y tiene por objeto asegurar por vía directa el cumplimiento de las metas asignadas al sector público y por vía indirecta hacer coincidir la conducta privada con la estipulada en el plan. Los límites de la participación estatal serán naturalmente variables y estarán definidos en cada caso por el requisito de cumplir los objetivos básicos del plan. Donde la acción indirecta sea eficaz, se la preferirá a la acción directa. Por lo tanto, el grado de participación pública directa dependerá de la respuesta del sector privado a los incentivos introducidos en los elementos de formación de conducta y a la eficiencia con que opere el mercado.

vii) Los objetivos del plan deben contener los resultados que se esperan de las reformas estructurales, en la medida que permiten variaciones en las tasas de crecimiento global o sectorial del producto, ingreso, consumo, inversión, exportaciones o importaciones, etc. Habrá aspectos de las reformas básicas que no cabe consultarlas en el plan, por no significar ni variaciones cuantitativas ni asignación de recursos. Tales aspectos, sin embargo, serán importantes para la política económica.

Ahora bien, el modelo de planificación así diseñado exige un sistema orgánico de operación para constituir un sistema de planificación.

1. El concepto de sistema de planificación

Podría tomarse como punto de partida la idea esencial de que "el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan,

/sino que

sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastezca rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la materia prima estadística básica que se requieren para la formulación y control de los planes. Los organismos de planificación, mediante investigación directa o especial, sólo deberían captar aquel tipo de información que, por su naturaleza y costo, no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes.^{1/}

Un sistema de planificación exige, en síntesis, la creación de una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, a la vez que producir periódicamente informaciones básicas de control, para revisar permanentemente los planes y garantizar su validez.

Un sistema de planificación es, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades, e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la filosofía de la planificación, a fin de que la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados en el plan.

^{1/} CEPAL, "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal".
(E/CN.12/BRW.2/L.5).

Esta concepción del proceso de planificación envuelve algunas proposiciones que merecen destacarse.

Implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutoras deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes, a fin de superar contradicciones posibles entre los elementos que guían la conducta global, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, públicas y privadas. Importa este hecho porque, "a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta. En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales."^{1/}

Desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de planificación. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven impulsadas a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico, que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad dinámica y creadora, que no recibe ciegamente instrucciones obligatorias sino que participa en forma consciente en la rutina de planificación. El hecho que la planificación, como se definió

^{1/} Op. cit. E/CN.12/BRW.2/L.5.

antes, establezca un mismo sistema de valores económicos para todos los niveles y que se induzca a través de la política monetaria a aceptarlo, crea condiciones para que toda las unidades elaboren el tipo de informaciones necesarias para la planificación.

Otra característica fundamental del proceso de planificación, que merece destacarse, es la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países de la región, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los Comités o Consejos de Planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes. Ello constituye evidentemente un progreso, pero no es sinónimo de una real y activa participación popular en las decisiones trascendentes.

En un sistema de planificación integrado, esa participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la autodesignación de representantes por las propias organizaciones patronales, de asalariados, organismos comunales, etc. Un nivel de participación es la esfera de la Planificación Global o General, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales, las inquietudes y necesidades de sus representantes. En tal etapa, sólo pueden participar los representantes de organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es importante, pero no fundamental. Lo verdaderamente fundamental es la participación masiva de los diferentes sectores de la población en su propia esfera de trabajo y en sus múltiples organizaciones sociales, o sea el nivel de las unidades productivas y grupos primarios. Sólo allí es posible obtener de cada poblador, de cada obrero, empresario o profesional, el aporte de sus conocimientos e iniciativas dándoles oportunidad para sugerir soluciones a sus propios problemas, además de poder captar ahí, con más consciencia, las aspiraciones y problemas más sentidos por la sociedad.

El valor de esa participación y de esa información reside en la necesidad que el plan reciba el más amplio apoyo, en todos sus aspectos, para su realización. De ahí la importancia que la participación nacional sea masiva y organizada. Para ello debe existir voluntad y convicción de las autoridades sobre la necesidad de esa participación, como también voluntad de la población de participar con todo su potencial de energía y conocimientos.

Este clima de cooperación puede permitir soluciones menos costosas a problemas como el habitacional, educacional, de productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían tiempo y recursos financieros mayores.

2. Los mecanismos de un sistema de planificación

Un sistema de planificación es un proceso que en esencia trata de establecer un nuevo método de gobierno y que involucra cambios en la actuación de las autoridades desde los más altos niveles hasta las unidades primarias de la administración pública. Esta modalidad en la conducción estatal plantea un problema de adaptación a las nuevas normas de trabajo que trae consigo, que exige nuevos conocimientos y atrae la presencia de nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así, en parte, un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles. La duración de la etapa de adaptación y capacitación, a veces difícil de superar, depende de las restricciones políticas y administrativas que surgen al ir estableciendo los mecanismos de planificación.

El sistema de planificación se concreta en una serie de funciones, que vienen a constituir los mecanismos a través de los cuales se expresa. Tales mecanismos vienen a ser los tipos de planes que lo componen. El problema que presenta la formulación de un sistema es procurar una combinación adecuada de esos mecanismos, con el objeto de obtener el máximo de beneficio en cada una de las etapas de la planificación. A medida que un país va perfeccionando su sistema de planificación van decantándose mecanismos más integrados; sin embargo, en América Latina, a menudo, coexisten en un mismo sistema mecanismos que corresponden a etapas diferentes en la evolución de la planificación, o se sufre la ausencia completa de algunos mecanismos. Aparecen así los sistemas incompletos "o en perfeccionamiento". Cuando coexisten mecanismos muy perfectos con otros elementales, o ausencia de otros necesarios, se limita la eficiencia de los primeros, y se crea la sensación de inutilidad o ineficacia de la planificación. Se hace necesario, entonces, estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación y elaborar sobre bases más firmes las políticas de desarrollo.

/Siguiendo los

Siguiendo los lineamientos utilizados en las Naciones Unidas y CEPAL, los mecanismos se clasifican en: i) de orientación general; ii) de orientación en el corto plazo; iii) de formulación de proyectos; iv) operativos; y v) informativos.

Como mecanismos de orientación general se destacan los planes de largo o mediano plazo, los planes generales de inversión y los planes de financiamiento de largo plazo. Los mecanismos mencionados forman una unidad integral como elementos orientadores de un sistema de planificación y su existencia revela un grado relativamente avanzado de progreso en este aspecto. Por ello, paralelamente a los mecanismos mencionados, se presentan algunos sustitutos parciales o que requieran menos elaboración, pero que también pueden formar un conjunto armónico aunque más modesto. Entre ellos se destacan las proyecciones y metas globales de largo plazo, los planes de inversiones públicas y los planes de inversión para sectores parciales.

/Cuadro 1

Cuadro 1

POSIBLES COMBINACIONES DE MECANISMOS EN DIFERENTES ETAPAS DE
PROGRESO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Mecanismos de:	Combinaciones típicas de un sistema evolucionado		Combinaciones típicas de sistemas incipientes		Requisitos mínimos
	Plan general a largo plazo	Plan general a corto plazo	Plan general de inversión	Plan parcial de inversión	
A. Orientación General					
Planes generales a largo o mediano plazo	x				
Planes generales de inversión a mediano plazo	x	x	x		
Planes de financiamiento a largo plazo	x	x			
Sustitutivos imperfectos					
Proyecciones globales a largo plazo		x	x	x	x
Planes a largo y mediano plazo de inversión pública				x	
Planes a largo y mediano plazo para sectores parciales				x	
B. Orientación de corto plazo					
Planes generales trienales o bienales		x			
Planes de inversión pública trienales o bienales					x
Planes anuales o Presup. Ec. Nacional	x		x	x	
C. Formulación de proyectos para el plan de inversiones que corresponda					
	x	x	x	x	x
D. Operativos					
Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan	x	x			
Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión			x	x	x
Presupuesto por programas a todos los niveles	x	x			
Presupuesto por programas a algunos niveles			x	x	
E. Informativos					
Plan de estadísticas en función de los planes de desarrollo	x	x			
Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales			x	x	x
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	x	x			

Para notas explicativas y definiciones véase el anexo que figura al final de este trabajo.

Entre los mecanismos de orientación en el corto plazo, se presentan en primer lugar, los planes de dos y tres años, que pueden usarse en una primera etapa en ausencia de planes de desarrollo de largo plazo. Se incluye además, en esta categoría, el Plan Anual o Presupuesto Económico Nacional, como mecanismo de orientación complementario de los planes de largo plazo.

Se destacan adicionalmente los mecanismos de formulación de proyectos como un requisito básico en cualquier etapa de progreso, ya que éstos constituyen un elemento esencial en la formulación y cumplimiento de un plan de inversiones.

Entre los mecanismos operativos, se destacan los planes de política económica y los sistemas de presupuesto por programas. Por último, se señalan algunos de los requisitos esenciales en cuanto a los mecanismos de orden informativo.

La idea central que inspira la formulación del cuadro de mecanismos es señalar algunas posibles combinaciones de mecanismos que, en diferentes etapas de evolución, podría constituir una armazón lógica y funcional. En la primera columna, se indica una combinación de mecanismos propia de una etapa de avanzado progreso. Ella reúne la existencia de todos los mecanismos fundamentales que hacen posible el funcionamiento del proceso de planificación. Incluye como mecanismos orientadores los planes de largo o mediano plazo, los planes generales de inversión de mediano plazo y los planes de financiamiento a largo plazo. Esas orientaciones generales, agregadas al conocimiento de hechos accidentales, previsibles en el corto plazo, constituyen la base para concretar las directivas anuales de acción, que tomarán forma en los planes anuales o Presupuesto Económico Nacional. Estos planes anuales incluirían tanto metas físicas detalladas, como de flujos financieros y uso de instrumentos de política económica. El Plan Anual permite coordinar las intenciones de largo plazo con la conducta inducida o prevista del sector privado. En ese plan quedan por definición incluidas las acciones de todos los sectores de la economía así como de la política fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior, salarios, etc., que exija el cumplimiento de las metas previstas. El Plan Anual indica claramente qué metas serán logradas por medios indirectos y cuáles por administración directa

del Estado a través del uso de mecanismos operativos. Como forma de precisar las metas de inversión se incluye la existencia de un mecanismo de formulación de proyectos de acuerdo a las exigencias de calidad y cantidad previstas por el Plan. Las decisiones directas del Estado, se toman fundamentalmente a través de un sistema presupuestario que cubre todo el sector público y en cuya formulación y control se han adoptado técnicas programáticas. Para asegurar la continuidad del proceso de planificación, existe un plan estadístico, de tal forma que las prioridades en cuanto a captación y elaboración de información estadística han sido fijados con debida consideración de las necesidades de los diferentes órganos de planificación, permitiendo así una revisión y control permanente de los planes. Finalmente, la política económica general, en el corto y largo plazo, es armonizada en función de los objetivos del plan. Esta sería, en síntesis, la visión de un esquema más o menos completo de planificación, que podría tomarse como modelo ideal del proceso en gestación en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el otro extremo, en la última columna del cuadro 1, se señala la combinación mínima de requisitos para iniciar un proceso de planificación, avanzando paralelamente en diferentes frentes, de tal forma que aun en sus inicios, las acciones anuales estén ligadas a planteamientos programáticos. En esta combinación mínima de requisitos, se presenta como mecanismo orientador un juego de metas y proyecciones globales, útiles para analizar las posibilidades y orientación del desarrollo económico en grandes agregados. Esas orientaciones muy generales se traducirían en un plan de inversiones públicas para dos o tres años, acompañados de sus respectivos proyectos. La producción periódica de cifras de cuentas nacionales junto a otras estadísticas básicas esenciales permitirían algún conocimiento de los resultados de los planes y algún tipo de revisión oportuna de los mismos. Aun con un sistema presupuestario tradicional, el plan de inversiones públicas podría ser administrado a través del presupuesto fiscal, pero sería indispensable una política fiscal, monetaria y de comercio exterior que asegurase el cumplimiento de las metas establecidas en dicho plan.

/Ambas situaciones

Ambas situaciones descritas son extremas, pero tienen en común el hecho de constituir mecanismos orgánicos, en el sentido que son procesos completos porque en ambos está asegurada la utilidad y continuidad de las orientaciones programáticas para decidir en los hechos. Como etapas intermedias entre las situaciones señaladas, podrían postularse múltiples alternativas de combinación de mecanismos que formen un todo racional.

A partir de estas combinaciones extremas, podrían deducirse diferentes estrategias para abordar la creación de sistemas de planificación que garanticen racionalidad en la combinación de los mecanismos.

En efecto, se pueden plantear dos alternativas extremas, para iniciar el proceso de planificación. Una, que podría gráficamente identificarse como un proceso de avance horizontal de derecha a izquierda en el cuadro 1 en la cual el progreso sería uniforme y coordinado en todos los frentes, abarcando un conjunto apropiado de mecanismos de manera que exista homogeneidad en el grado de refinamiento de los mismos; y otra, que simbólicamente quedaría representada por un movimiento vertical, desde el extremo superior a la base del cuadro, caracterizada por el establecimiento de prioridades en la secuencia de creación de los mecanismos mismos. En el primer caso, se produce una evolución desde sistemas inferiores hacia sistemas superiores; en cambio en la segunda, no existe un sistema de planificación hasta que se complete todo el proceso abarcando todos los mecanismos necesarios. El cuadro 2, a que se resume la combinación de mecanismos en Latinoamérica, para indicar que los procesos de planificación han seguido este último camino, con las consecuencias y limitaciones mencionadas.

Lo interesantes de destacar aquí, es que una vez elegidos uno o dos mecanismos básicos, característicos de una etapa de progreso, el resto de los mecanismos queda determinado, si se pretende crear un sistema orgánico. Por ejemplo, si se elige como mecanismo de orientación general la formulación de metas y proyecciones globales de largo plazo, parece indispensable complementar dichas orientaciones con planes concretos de corto plazo, ya sean para la economía en su conjunto o para sectores parciales. En cambio, si el mecanismo de orientación es un plan de desarrollo de largo plazo, la complementación natural será el plan anual y un sistema de presupuesto por programas, junto a un plan estadístico que permita mantener el valor informativo o la actualidad de un trabajo de la envergadura de un plan de desarrollo

o un plan anual. El refinamiento en ciertos mecanismos trae consigo una mayor complejidad de los otros que los completan en el sistema, tanto para obtener beneficio real de ese mayor refinamiento como para asegurar la permanencia o continuidad de ese beneficio. Un sistema de proyecciones y metas globales, acompañado de un plan de inversión pública, no exige como complemento un sistema de información económica complejo, porque el trabajo e informaciones que requieren es menor y más simple. En cambio, un plan de largo plazo acompañado de un plan general de inversiones y planes anuales, requiere un complicado sistema de informaciones oportunas y fidedignas, porque el trabajo que exige su formulación y control es también de mucha envergadura. La homogeneidad de un sistema de planificación exige justamente que se aproveche de cada mecanismo todo el beneficio que potencialmente puede proveer, dado el grado de refinamiento del mismo.

3. La organización de un sistema de planificación

Los mecanismos de planificación anteriormente mencionados deben ser producto de una organización adecuada, la que naturalmente dependerá del alcance y sentido de la planificación misma. Si la planificación es concebida siguiendo los lineamientos expresados en páginas anteriores, será necesario concluir que la organización pertinente deberá caracterizarse por su extensión a todos los niveles de la sociedad, existiendo en la cumbre una unidad administrativa responsable de orientar el proceso, y en los sectores intermedios, unidades destinadas a implementar las orientaciones generales con su propio conocimiento del sector y transmitir las a las unidades ejecutoras. Más allá de ciertos niveles, la función planificadora tenderá a confundirse con las funciones ejecutivas, tareas ambas que en los niveles centrales están generalmente separadas.

La organización, mediante el trabajo apropiado de sus núcleos básicos a todos los niveles, deberá asegurar la participación ordenada de la población en la formulación y control de los planes, permitir el control y revisión permanente de los mismos y establecer una coordinación efectiva entre los planes de orientación, los presupuestos y mecanismos operativos con la política económica.

La creación de una organización para la planificación, exige por lo tanto, no sólo la existencia de órganos administrativos idóneos, sino también de una rutina de comunicación entre esos diferentes órganos, y de una precisa definición de las responsabilidades y atribuciones de los mismos, a fin de permitir la debida armonía en el funcionamiento del sistema. La tarea de "planificar el proceso de planificación" constituye así un trabajo especial y una responsabilidad específica de grupos técnicos, similar a la de organización y métodos en las rutinas administrativas, que debería contemplarse como función permanente en las oficinas centrales de planificación.

4. El proceso realizado en Latinoamérica^{1/}

En base a las definiciones y combinación de mecanismos ya explicados, se ha estudiado el panorama que en este campo presenta América Latina: a tal efecto, en los cuadros Nos. 3 y 4, se sistematizan los requisitos de un sistema de planificación en cuanto a mecanismos y organización, incluyendo características que responden a diferentes etapas de evolución. Conviene advertir que en dichos cuadros, sólo se constata la existencia o ausencia de ciertos elementos básicos, sin entrar en consideraciones de orden cualitativo, que serían motivo de estudios más amplios y complejos.

El análisis del cuadro N° 3 muestra, en general, que las combinaciones de mecanismos que se dan en los países de la región no constituyen sistemas orgánicos, debido a la ausencia de ciertos elementos básicos. En otras palabras, se nota un desequilibrio en la estructura del desarrollo de los sistemas de planificación, en el sentido que el avance en profundidad en algunos campos es acompañado de absoluto estancamiento en otros. Como ya se señaló, ello impide que la planificación trascienda a la esfera de los hechos en sus etapas primarias. Este desequilibrio, toma por lo general, las características de un marcado avance en lo que se refiere a mecanismos de orientación y de escaso progreso en la creación de mecanismos

^{1/} De este estudio se excluye a la República de Cuba, por cuanto el estudio de su sistema de planificación exigiría la presentación de otros patrones de referencia.

Cuadro 2

COMBINACIONES DE MECANISMOS EN AMERICA LATINA

Mecanismo	Países con planes a largo o mediano plazo (6 países)	Países con planes trienales o bienales (2 países)	Países con Planes generales de inversión (2 países)	Países con Planes de inversión parcial (5 países)	Países con planificación incluyente (4 países)
	Bolivia	Brasil	El Salvador	Argentina	Rep. Dom.
	Chile	Panamá	Guatemala	Costa Rica	Nicaragua
	Colombia			Haití	Paraguay
	Ecuador			Honduras	Uruguay
	México			Perú	
	Venezuela				
A. Orientación general					
Planes a largo o mediano plazo	6	-	-	-	-
Planes generales de inversión a mediano plazo	1	-	2	-	-
Planes de financiamiento a largo plazo	0	0	0	-	-
Sustitutivos imperfectos					
Proyecciones globales a largo plazo	-	0	1	2	-
Planes a largo o mediano plazo de inversión pública	-	-	-	2	-
Planes a largo o mediano plazo para sectores parciales	-	-	-	4	-
B. Orientación a corto plazo					
Planes generales trienales o bienales	-	2	-	-	-
Planes de inversión pública trienales o bienales	-	-	-	2	-
Planes anuales o Presupuesto Económico Nacional	0	-	0	-	-
C. Formulación de proyectos para el plan de inversión que corresponda					
	0	0	0	3	-
D. Operación					
Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan	0	0	-	-	-
Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión	0	0	0	0	-
Presupuesto por programa a todos los niveles	2	0	0	1	-
Presupuesto por programa a algunos niveles	2	0	0	1	-
E. Información					
Plan de estadísticas en función del plan	0	0	-	-	-
Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales	6	2	2	4	-
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	1	0	-	-	-

Nota: Los datos de este cuadro deben considerarse

eliminados.

Cuadro 3

SISTEMA DE PLANIFICACION Y SU EXISTENCIA EN AMERICA LATINA

Pa- is	México	Panamá	Vene- zuela	Argen- tina	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	Nica- ragua	Para- guay	Perú	Comi- nicana	Uru- guay
SI	SI	-	SI	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	-	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
..	SI	No	No	No	No	SI	SI	-	-	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
-	-	...	-	No	No	SI	...	No	SI	No	No	SI	No	No
SI	-	SI	SI	No	SI	-	-	-	-	No	...	SI	...	...
SI	-	SI	SI	SI	SI	-	-	No	SI	No	...	SI	...	...
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	SI	No	SI	SI	No	No	No	No	No	No	No	SI	No	No
-	-	SI	-	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
-	-	-	-	No	-	No	No	SI	SI	No	No	-	...	No
No	No	-	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	...	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	...	No
No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
..	...	SI	-	-	...	...	...	SI	SI	-	...	No	...	-
SI	...	...	...	SI	...	...	...	-	...	-	...	SI	...	-
-	...	-	...	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No	No	No	No	No	No	No	...	No	No	-	...	No	...	...
SI	No	No	SI	No	No	No	No	No	SI	No	No	SI	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	SI	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	SI	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	...	...	No	No	-	...	No	...	-
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	No	SI	No	No	SI	No	No
No	No	No	SI	No	No	...	...	No	No	-	...	No	...	-

operativos, de formulación de proyectos e informativos. Siete países de la región^{1/} han terminado la confección de un primer plan de desarrollo de largo o mediano plazo, y otros cuatro disponen al menos de proyecciones y metas globales con propósitos de orientación general. En cambio, sólo tres países disponen de sistemas de presupuesto por programas relativamente avanzados y otros tres sólo para el gobierno central. Ninguno de los países formula planes de política económica como parte integrante de los planes de desarrollo, o posee mecanismos eficientes de formulación de proyectos a tono con las necesidades de los programas. Tampoco existe en país alguno un plan de información estadística que considere las exigencias de los órganos de planificación, con lo cual se dificulta la formulación y sobre todo el control de los planes, poniéndose en peligro la continuidad del proceso. Aún más, de los seis países que con mayor o menor amplitud formulan planes presupuestarios para las entidades gubernamentales, sólo uno ha adaptado los sistemas de contabilidad pública de manera que permitan un registro adecuado y eficiente de las metas logradas en la esfera gubernamental. Los planes anuales, que son el complemento lógico de los planes generales de desarrollo y el nexo apropiado con los mecanismos operativos, están también ausentes en los esquemas de planificación vigentes actualmente en los países.

Por otra parte, no obstante el notorio avance logrado por varios países en la creación de mecanismos de orientación, existen algunas lagunas cuya solución permitiría precisar mejor el alcance de los mismos. Entre éstos, debe destacarse la inexistencia de planes de financiamiento de largo plazo, que aclararía el sentido de las reformas tributarias y el manejo y posibilidades de la política de financiamiento externo.

Otra deficiencia en el campo de los mecanismos orientadores reside en la planificación regional. Seis países han formulado planes para "regiones problemas", pero a menudo dicho esfuerzo ha sido independiente y con anterioridad a la planificación nacional. La coordinación entre esos planes regionales y los planes nacionales no aparece muy clara, y en algunos casos se trata más bien de estudios que de intenciones de acción.

^{1/} Al mes de mayo de 1963.

Cuadro 4
Y SISTEMAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

México	Pana- má	Vene- zuela	Argen- tina	Costa Rica	El Sal- vador
Si	Si	Si	Si	Si	Si
-	-	-	-	-	-
Si*	Si	...	Si*	Si	No
Si	No	No	Si	No	No
No	...	Si	No	...	No
No	...	No	No	...	No
No	...	Si	Si	...	No
No	...	No	No	...	No
...	No	No	No	...	...
...	Si	Si	No	...	...
...	...	No	No	...	...
...	Si	-	No	...	...
...	-	Si	No	...	...
...	-	-	No	...	...
...	-	-	Si	...	...
Si	No	Si	No	Si	No
No	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No
1958	1959	1958	1961	1962	1959
	1959	1958	1961	1962	1962

Guatemala	Haití	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay
Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
-	-	-	-	-	-	-	-
No	No	No	No	No	Si	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	Si	No	No	Si	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	Si	No	No	Si	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No
...	No	No	-	...	...	...	...
...	No	Si	-	...	...	...	...
...	No	No	-	...	...	...	...
...	No	No	-	...	...	...	...
...	No	No	-	...	...	...	...
...	No	Si	-	...	...	...	...
...	Si	Si	-	...	...	...	...
No	No	Si	No	No	No	...	No
No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No
1954	1958	1955	1951	1952	1960	1952	1960
1961	1962	1955	1962	1962	1962	1962	1961

También debe destacarse el hecho de que en muchos casos el sector de las empresas públicas no está sujeto a métodos presupuestarios programáticos y su política tiende a ser algo independiente, con lo cual la acción del gobierno dentro de su propia esfera no responde siempre a los objetivos del plan. Finalmente, es interesante señalar que en la gran mayoría de los casos, los planes orientadores de mediano o largo plazo contienen escasas referencias a las actividades típicas del Gobierno, tales como las de salud, educación, comunicaciones, seguridad social, etc., lo que limita las posibilidades de coordinación entre los planes y los presupuestos.

La ausencia de planes generales de inversión, de planes anuales (en los casos de países con planes a largo plazo) y planes de política económica, es signo también de que no se influye debida y adecuadamente sobre la inversión privada y la conducta del sector privado en general. La aceptación de la planificación en América Latina como un instrumento de política gubernamental se basó en el reconocimiento de que el funcionamiento del mecanismo del mercado no ha tenido éxito en lograr las metas de desarrollo y un grado deseable de justicia social. Por eso, los cambios estructurales de mayor importancia que la planificación pretende cumplir, afectan en parte a la conducta del gobierno mismo, pero fundamentalmente están dirigidos hacia el sector privado, cuyos defectos de funcionamiento dieron el impulso original a la introducción de la planificación. En consecuencia, un requisito mínimo para cualquier sistema de planificación, como se señaló anteriormente, es una eficiente política gubernamental para orientar las decisiones de inversión en el sector privado de acuerdo a los lineamientos del plan. En ausencia de tales requisitos mínimos, difícilmente puede pensarse que las orientaciones programáticas puedan llegar a traducirse en hechos económicos concretos.

El cuadro N° 4, por su parte, se propone ofrecer un panorama general de los progresos y lagunas que se registran en materia de organización de la planificación.^{1/} Como puede observarse, todos los países latinoamericanos cuentan con oficinas centrales de planificación, pero sólo 7 de ellos complementan dicha organización central con oficinas sectoriales y muy pocos cuentan además, con oficinas regionales.

1/ Al mes de mayo de 1963.

Puede apreciarse por la estructura organizativa, que las Oficinas de Planificación han nacido relativamente aisladas de los órganos operativos de los gobiernos y más aún de los diferentes sectores sociales. Sólo tres países latinoamericanos consideran la participación sindical o de los trabajadores en el nivel central, y uno en niveles inferiores. En lo que se refiere a la participación de las asociaciones patronales, en 5 países se la contempla al nivel de las oficinas centrales de planificación, y en 1 a niveles inferiores. El aislamiento de las Oficinas de Planificación de los órganos operativos queda reflejado también por los métodos más usados en la región para coordinar presupuestos y planes. Sólo 5 países emplean métodos efectivos y permanentes de coordinación entre planes y presupuestos, tales como la dependencia administrativa de las oficinas de presupuestos del órgano planificador, la existencia de oficinas de planes presupuestarios en las oficinas de planificación, o mediante la aprobación o discusión del presupuesto por los órganos de planificación. En el resto de los países, dicha coordinación descansa en contactos informales o comités sin mayores atribuciones, con lo cual una coordinación tan esencial depende de la voluntad y comprensión de algunas personas, al margen de canales administrativos adecuados.

El reducido número de países que han creado oficinas sectoriales de planificación es también un signo de que las tareas de planificación no sólo están a menudo desligadas de los mecanismos y sectores mencionados, sino que de otras entidades gubernamentales cuya colaboración organizada es indispensable para precisar las mismas orientaciones.

Otro hecho importante de destacar, es que dado el desequilibrio en la combinación de mecanismos en los sistemas de planificación existentes en la región, caracterizados por la ausencia de orientaciones en el corto plazo y de mecanismos operativos, no se ha creado la necesidad de controlar y revisar periódicamente los planes. Como ningún país formula planes anuales como forma de concretar en políticas inmediatas las orientaciones de largo o mediano plazo, tampoco existe un registro sistemático de las realizaciones anuales que sea fácilmente comparable con las metas trazadas. Evidentemente, es prematuro, para la gran mayoría de los casos, evaluar las tareas de

revisión periódica de los planes, por cuanto la mayoría de los países han terminado sólo recientemente su primer plan orientador. Sin embargo, con la excepción de Colombia, existen signos de que las tareas de revisión serán problemas de primera magnitud en el futuro, por cuanto la experiencia limitada de algunos países que con bastante anterioridad formularon planes orientadores indica que, en ausencia de un sistema de información económica especialmente diseñado para complementar los esfuerzos de planificación, las tareas de revisión exigen un esfuerzo desproporcionado y un tiempo que excede del máximo para mantener la validez y oportunidad de las orientaciones mismas.

Otro elemento que en forma elocuente sirve para apreciar la medida en que las orientaciones programáticas trascienden a los hechos económicos, es el recuento del tipo de reformas estructurales que han realizado los países de la región, siempre que éste se acompañe de un estudio del alcance y sentido de las mismas. A modo simplemente informativo y ante la imposibilidad de calificarlas, el cuadro N° 3 muestra también en qué países se han aprobado leyes de reformas básicas. Siete países de la región habían^{1/} aprobado leyes de reformas agrarias y no leyes de reformas administrativas orientadas al mejor funcionamiento del sistema de planificación. Las reformas tributarias están en estudio en varios países, pero o no han sido enviadas al poder legislativo para su aprobación o éste no les ha dado aún su sanción legal.^{1/}

En síntesis, puede decirse que hay un progreso evidente en la cantidad de países que han dado sus primeros pasos en la planificación, pero un lento avance o casi un estancamiento en la profundidad del proceso mismo en cada país. Ello abre naturales dudas sobre las ventajas de un procedimiento que comienza por la formulación de algunos tipos de planes en forma no sistematizada, postergando la instauración de un sistema que en lógica debería producirlos rutinariamente al mismo tiempo que crear las condiciones para ejecutarlos, controlarlos y revisarlos periódicamente.

^{1/} A mayo de 1963.

5. Los mecanismos de planificación y los planes de política económica

La discusión anterior de los mecanismos componentes de un sistema de planificación ha dejado en claro la existencia de una división de tareas en la administración del sistema que consiste en la existencia y armonización de diversos tipos de planes como requisito básico de eficiencia.

Conviene ahora precisar las relaciones que existen entre esos diversos tipos de planes y los diferentes campos de acción de la política económica. En el cuadro N° 5, se presentan los principales mecanismos o planes del sistema, y se señala el objetivo que cumplen y la forma en que los varios tipos de políticas económicas están relacionadas con dichos planes. Por ejemplo, en el presupuesto fiscal (Gobierno Central) quedan explícitos tanto la política tributaria y de financiamiento anual como la de gastos públicos.

A propósito del desarrollo posterior del cuadro, nos interesa señalar que por medio de los mecanismos A y B se realiza una política de acción directa del Gobierno, pero que la influencia indirecta sobre la conducta privada se ejerce por medio de todos los mecanismos señalados en el cuadro. Por otra parte, los mecanismos E, Presupuesto económico nacional y Plan de desarrollo del mediano y largo plazo, dan origen en política a dos formas de orientaciones. El presupuesto económico nacional cumple la función de armonizar en el corto plazo los objetivos de mayor alcance con la acción anual y la conducta privada con la estipulada en el plan. Ello conduce a que el presupuesto económico nacional sea un mecanismo de análisis de la consistencia de las políticas parciales a fin de lograr las metas del plan anual. En cambio, el Plan de desarrollo de largo plazo exige la formulación de grandes lineamientos de política económica, donde lo fundamental es definir las grandes reformas que harán posible el cumplimiento de las metas de largo plazo.

Quadro 5

MECANISMOS BASICOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Sector que cubre	Mecanismo	Objetivo	Clase de mecanismo	Tipo de acción de política económica a que da origen
A. Gobierno Central	Plan anual operativo de la Administración Pública (presupuesto público)	Manejar la acción pública de corto plazo	Operativo	Política de ingresos y Gastos públicos
B. Empresas Públicas	Plan anual operativo de las empresas públicas (presupuesto empresas públicas)	Operación de las empresas públicas	Operativo	Política de ingresos y gastos de las empresas
C. Sector Bancario	Plan anual monetario	Normas de operación a la banca privada y estatal	Operativo	Política monetaria
D. Transacciones con el exterior	Presupuesto de Comercio Exterior	Fijar mentas para o orientar la política del Comercio Exterior	¿Orientación?	Política de Comercio Exterior
E. Economía en su conjunto:				
a) A corto plazo	Presupuesto económico nacional	Decidir la conducta anual para el conjunto de la economía	Orientación anual	Alteración de la conducta privada a través de la política de precios, salarios, monetaria, tributaria, etc.
b) A largo plazo	Plan de desarrollo de mediano o largo plazo	Orientar la acción anual en función del crecimiento	Orientación	Plan de política económica de largo plazo (crecimiento, estabilidad, distribución, ocupación y reformas básicas)

ANEXO A LOS CUADROS 1, 2, 3 Y 4

Notas explicativas y definiciones

A. Mecanismos de orientación a largo o mediano plazo

1. El plan general de desarrollo a mediano o largo plazo es un mecanismo que incluye por lo menos los elementos siguientes como base para establecer orientaciones en un período de 4 a 10 años:

- i) Diagnóstico y prognosis
- ii) Proyecciones y metas globales
- iii) Proyecciones y metas detalladas de la composición de la producción y del sector externo
- iv) Metas de la inversión pública y privada por sector; utilización de la capacidad productiva
- v) Análisis general del financiamiento
- vi) Uso de los recursos humanos y naturales
- vii) Organización para alcanzar las metas.

2. El plan general de inversión a mediano plazo comprende las metas de formación de capital público y privado detalladas por sectores de actividad económica, con estudios de anteproyectos a lo menos.

3. El plan de financiamiento a mediano o largo plazo incluye un análisis detallado de las fuentes de ahorros y de los instrumentos de política económica necesarios para captarlos. No es necesaria la inclusión de la política para el control de los flujos financieros intermedios entre los diferentes sectores de la economía (créditos bancarios, crédito mercantil, variaciones de caja, etc.).

4. Las metas y proyecciones globales incluyen el producto bruto, la demanda y oferta global, descompuesta en sus elementos fundamentales, así como orientaciones sobre el crecimiento de los sectores básicos de la economía y de la población.

5. Los planes de inversión pública comprenden las inversiones por sectores de todas las entidades estatales (centrales, locales, autónomas y empresas) con estudios de anteproyectos a lo menos.

6. Los planes sectoriales abarcan tanto el financiamiento como los gastos de inversión y por lo general también los gastos corrientes, de un sector general o parcial de la economía, como industria, agricultura, electrificación, caminos, vivienda, escuelas, etc.

7. Un sistema de planes regionales, se define como un mecanismo de planificación nacionalmente integrado, que abarca las principales regiones problemáticas, de tal forma que cubre todo el país, y cumple con los requisitos mínimos de un sistema de planificación.

8. Los planes para algunas regiones comprenden planes generales de desarrollo económico y social para ciertas regiones problemáticas, sin una coordinación formalizada a través de canales administrativos con la planificación nacional o en ausencia de planes nacionales.

B. Mecanismos de orientación de corto plazo

9. El plan general trienal o bienal requiere por lo menos el mismo detalle que un plan a largo plazo, aunque generalmente con una mayor discriminación de los gastos del sector público.

10. El plan de inversión pública trienal o bienal incluye por lo menos el detalle que un plan de inversión pública a largo plazo.

11. El plan anual o presupuesto económico nacional es el instrumento a corto plazo complementario del plan a largo plazo. Incluye las actividades de todos los sectores de la economía con el detalle necesario para operar y determinar con precisión la política económica anual. Las actividades del sector público se programan con el detalle necesario para presupuestar.

C. Formulación de proyectos

12. Exige, por lo menos, la existencia de estudios técnicos terminados para todos los proyectos cuya construcción debe iniciarse en el primer año del plan. Para el resto de la inversión se requieren anteproyectos a fin de juzgar la justificación de su inclusión en el plan.^{1/}

^{1/} Otras explicaciones de las diferentes alternativas de planes se encuentra en Informe del Seminario Latinoamericano de Planificación, publicado en el Boletín Económico, Vol. VIII, N° 2, de octubre de 1962, de Naciones Unidas, pp. 191-201.

D. Mecanismos operativos

13. El plan de política económica integrado con el plan de desarrollo implica la selección del conjunto de todos los instrumentos concretos de política económica que será necesario usar para lograr y financiar las metas del plan de desarrollo. Debe incluir los grandes lineamientos de política económica concordantes con las metas de largo plazo, así como las políticas anuales o a corto plazo.

14. El plan de política económica para lograr las metas de inversión implica la selección del conjunto de instrumentos para financiar y orientar la inversión y lograr su materialización en el tiempo previsto.

E. Informativos

15. La formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan. Este plan requiere el suministro rutinario de los datos indispensables para un sistema de planificación, o sea datos para el diagnóstico, la elaboración del plan general y su control y revisión. Algunas informaciones se obtendrán por conducto burocrático y otras por muestreos sistemáticos y periódicos.^{1/}

16. La contabilidad pública adaptada al sistema de planificación exige el registro y control de los gastos del sector público tanto para lograr las metas del plan, la formulación y revisión del mismo, como la administración y ejecución del sistema de presupuesto por programas y la construcción de cuentas nacionales, corrientes financieras y otras estadísticas económicas.

^{1/} Para mayor precisión de este punto véase: "Las necesidades de estadísticas en la programación del desarrollo", artículo de Carlos Oyarzún, publicado en Panorama Económico (revista chilena) N° 234, de noviembre-diciembre de 1962.

III. METODOS, CAMPO Y FORMAS DE ACCION DE LA POLITICA ECONOMICA

1. El papel de la política económica

La formulación de un plan de desarrollo en los países más atrasados implica por definición concebir una conducta futura de la economía sustancialmente diferente de aquella dictada por el espontáneo y libre desarrollo de las motivaciones particulares. El papel de la política económica es justamente lograr que la conducta planeada coincida con la conducta real. Ello implica conocer la conducta espontánea y los elementos básicos que la determinan a fin de elegir formas eficientes para cambiarla. La conducta pública o estatal, puede ser controlada por una simple decisión política; en cambio, la conducta privada exige de formas de acción más complicadas.

Para los efectos de formular la política económica, el conjunto de planes que forman el proceso de programación, es un dato.^{1/} Se asume que cumplen con el requisito de no contener incompatibilidades físicas o incoherencias, es decir, que se ha logrado igualar las disponibilidades de recursos físicos con los requerimientos de los mismos que demandan las metas fijadas^{2/} a niveles globales e intermedios.

Resuelta la fijación de metas y las compatibilidades físicas, a la política económica se le plantea la problemática de cómo movilizar los recursos físicos existentes para cumplir con los objetivos globales, sectoriales y/o regionales de la planificación. Aquí surgen, entre otros,

^{1/} Sin embargo, al formular los planes deben considerarse aspectos fundamentales de la política económica, como los relacionados con las normas o criterios básicos por los cuales se rige la conducta económica del gobierno, la capacidad de éste para alterar esas normas e instituir nuevos criterios.

La relación entre programas y política, el profesor H. Chenery la plantea así: un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente. Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. El ideal es que fuera más allá y ayudara a escoger la mejor política y los medios óptimos para ponerla en práctica.

(Artículo Política y programas de desarrollo, publicado en el Boletín de CEPAL, volumen III, N° 1, marzo 1958).

^{2/} Este requisito se puede alcanzar empleando los métodos de "insumo-producto" o de "balances de materiales" al confeccionar el plan. /los problemas

los problemas de cómo cambiar la asignación actual de aquellos recursos que el plan los asigna en forma distinta a la que sus propietarios estarían dispuestos a hacerlo; cómo tratar a empresarios y consumidores para orientar sus decisiones en la dirección que requiere el plan; cómo seleccionar y aplicar adecuadamente los instrumentos de política económica para que los efectos que provoquen sean los esperados; cómo podrían neutralizar o morigerarse los efectos no deseados que producen ciertas políticas; cómo seleccionar y delimitar las manifestaciones económicas sobre las que se hará operar a los instrumentos de política, etc., etc.

2. Base, instrumentos y reacciones de política económica

Para fines metodológicos y didácticos es conveniente distinguir tres partes que se dan en la aplicación de una acción política. Ellos son: la base económica, el instrumento de política y las reacciones que se generan.^{1/}

La base es un módulo de valor económico-físico, financiero o de derechos - que como los factores productivos, o las utilidades de las empresas, o los derechos de propiedad o el sistema de precios, etc., admite ser influenciados por medidas de política económica modificando su estructura y/o la dirección en que se desplazan.

El instrumento es un medio manejable por el gobierno que, como los impuestos y subsidios, la oferta y precio de los servicios públicos, la tasa de interés pagada por el Estado, etc. al establecerse o alterarse provoca el desarrollo de tendencias económicas y financieras, por el efecto que causan en el estado de ánimo o en las estructuras de preferencias de los individuos.

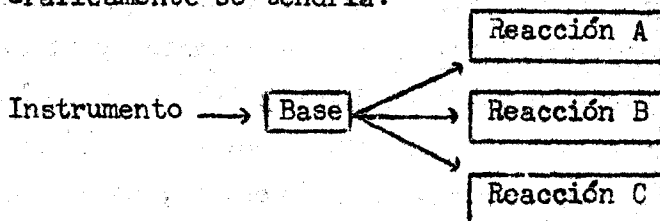
Las reacciones, (generalmente son varias) es el efecto que se genera al aplicar un instrumento a una base. Ese efecto puede ser deseado en el sentido que es el que se perseguía; o no deseado.

Para observar la combinación de estas partes de una acción de política, tomemos como instrumento, por ejemplo, un impuesto; como base de acción las utilidades de las empresas privadas de una actividad

^{1/} No siempre es fácil precisar estas partes, sin embargo, para formular cualquier medida de política económica es conveniente identificarlas y analizar sus implicaciones.

determinada, y como reacción deseada la reinversión de utilidades.

Gráficamente se tendría:



En este ejemplo ideal, no obstante que lo que se desea es una reacción en favor de la reinversión de utilidades, se podrían producir, también, reacciones adicionales tales como aumento en los salarios y disminución en las utilidades; reducción en la producción; o desplazamientos de las empresas a otra actividad, etc.; reacciones que no persiguen. Si estas reacciones no son compatibles con el comportamiento y metas fijadas en el programa, se hará necesario el empleo de otros instrumentos adicionales y la elección de otras bases de acción para anularlas.

Se hace evidente que un instrumento de política económica crea generalmente la necesidad de usar nuevos instrumentos y que es necesario - muchas veces - encontrar un conjunto de instrumentos de acción, con sus respectivas bases, que logren un conjunto de objetivos.

Luego, la elección de un instrumento y su grado de empleo depende de la elección del resto de los instrumentos y de sus grados respectivos de empleo.

Continuando con la idea de ejemplificar, supongamos ahora que con una tributación a las utilidades de todas las empresas (TU) se persigue aumentar el superavit en cuenta corriente del Gobierno (ahorro del Gobierno) a fin de elevar el monto de la inversión. Partamos de la hipótesis que el efecto de la tributación es disminuir el consumo privado y el ahorro privado, en tal forma que no se altere la proporción que mantenía antes del impuesto, con lo cual el Gobierno queda en condiciones de aumentar el ahorro neto total de la comunidad en la medida en que la tributación deprime el consumo privado y no se incrementan los gastos públicos. Esta acción de política permite elevar la inversión gubernamental, y con ello cumplir una meta.

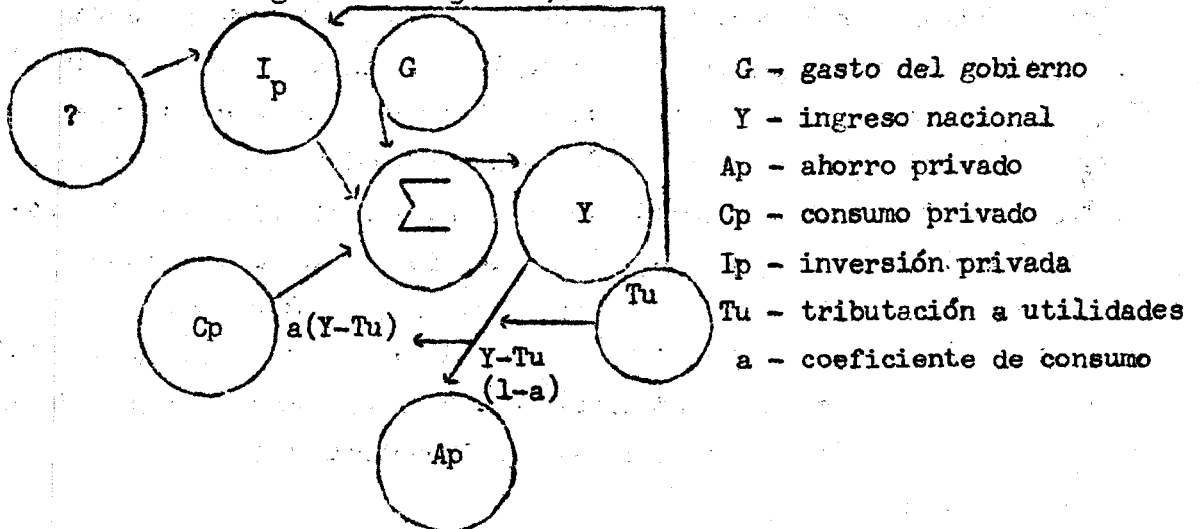
/Planteando esta

Planteando esta acción a la luz de algunas relaciones económicas, tendríamos que: i) el ingreso disponible del sector privado se distribuye en ciertas proporciones complementarias entre consumo y ahorro privado (las proporciones (a) y (1-a) respectivamente) y ii) que el ingreso total es igual al consumo e inversión privada más los gastos gubernamentales.

$$C_p + Ap = a(Y - Tu) + (1 - a)(Y - Tu)$$

$$Y = C_p + I_p + G$$

Graficando estas relaciones se hace bien evidente que la tributación al actuar sobre el ingreso como un elemento institucional, no sólo podría afectar la distribución entre ahorro y consumo, sino que también podría influir la magnitud de la inversión, que concurre a formar con los otros componentes ($C_p + G$) el ingreso. Además existen otros elementos exógenos a estas relaciones que pudieran afectarla (lo marcado con el signo interrogativo).



El problema sería simple, si la tributación no tuviera otro efecto que el señalado de reducir el consumo y el ahorro privado. Si suponemos que la tributación a las utilidades afecta negativamente el monto de la inversión privada, entonces no se logra la meta de inversión total fijada y será necesario usar otro instrumento de política económica que contrarreste ese efecto, como por ejemplo incrementar la inversión estatal. Naturalmente, esto requiere conocer la intensidad de los efectos de los instrumentos y la sensibilidad de las bases.

Los atributos de intensidad y sensibilidad de los instrumentos, son elementos importantes que deben tenerse en cuenta en toda acción política. Intensidad de los instrumentos es la fuerza o capacidad que cada uno de ellos posee para provocar reacciones en las bases; y, sensibilidad es la facilidad de respuesta de las bases para generar cambios en su estructura, en la dirección e intensidad con que se desplazan. Ambos atributos es conveniente evaluarlos en conjunto y por separado en cada acción.

Estos aspectos se presentan en una variada gama de caracteres. Hay instrumentos cuya intensidad se puede graduar como los impuestos en que variando las tasas (en función del tiempo y/o de la cantidad imponible) se acrecenta o disminuye su fuerza de acción. En otros es difícil lograr esa graduación como en la fijación de salarios mínimos que suelen hacer los gobiernos.^{1/} En la sensibilidad de las bases también hay distintos grados, como la relativa indiferencia del latifundio a las políticas económicas, o la hipersensibilidad de algunas empresas industriales de propiedad de nacionales ligadas al comercio exterior.^{2/} Esto induce a menudo al empleo de varios instrumentos sobre una misma base para lograr una reacción, si ésta es poco sensible o si la intensidad de los instrumentos es escasa; o que se hagan aplicaciones muy afinadas de instrumentos si la base es altamente sensible o si el instrumento posee gran fuerza. Ejemplo del primer caso es la combinación de franquicias tributarias, facilidades de crédito y la creación de servicios públicos para alentar ciertas inversiones; y de lo segundo es la fijación del tipo de cambio para ciertas clases de importaciones.

^{1/} La fijación de salarios mínimos se hace de una vez, en un acto. Lo que se podría graduar es la extensión que tendría esa medida, o sea, el número de sectores, industrias o empresas que afectaría.

^{2/} El concepto de sensibilidad de la base que se ha empleado se puede ver más claro, si pensamos en la diferencia que presentan la mediana unidad agropecuaria explotada intensamente y el latifundio ante los impuestos a la tierra o a la renta, por ejemplo, en igualdad de condiciones. El instrumento es el mismo y aplicado con la misma intensidad, pero probablemente las reacciones de las bases son distintas. Esa diferencia vendría a ser lo que se ha llamado sensibilidad de la base.

Los conceptos de intensidad y sensibilidad los hemos tratado como atributos intrínsecos a los instrumentos y bases de la política económica, respectivamente. Sin embargo, hay factores que concurren a acentuarlos o a morigerarlos. La intensidad depende de la capacidad o eficiencia administrativa y técnica que posean los agentes de gobierno para aplicar los instrumentos. La fuerza de un impuesto directo, verbi gratias, se disminuye si hay posibilidades de evadirlos o si hay probabilidades de trasladar la carga, o de diferir su pago por largo tiempo.

La sensibilidad de la base, por su parte, puede no ser fácil de consultarla en una acción de política por la actitud deliberada de los grupos sociales que emplean su capacidad de gestión política para no admitir la aplicación de la política. El latifundio puede no ser tan indiferente a ciertas acciones, pero ocurre que antes que se formule una política se ha creado un círculo de protección de carácter político-social que impiden ensayarlas.

En síntesis al diseñar una acción de política debe ponderarse el o los instrumentos y su respectiva intensidad; la base y el grado de sensibilidad que posea, y los factores institucionales como la capacidad de los agentes gubernamentales para aplicar el o los instrumentos y el poder de oposición del sector social afectado.

Por el momento no hay estudios sistemáticos, especialmente en América Latina, sobre la ponderación que alcanzan cada uno de estos elementos en la práctica. No se dispone, por ejemplo, de muchos métodos prácticos que permitan considerar simultáneamente los efectos deseados y no deseados de un conjunto de instrumentos de política económica, a fin de reducir a un mínimum los efectos no buscados, aunque, siempre se puede utilizar el antiguo método de ensayo y error para llegar a una conclusión aproximadamente correcta.

No obstante, se ha estimado útil plantear este esquema metodológico, porque además de los fines didácticos que persigue, es un campo de investigaciones teóricas y empíricas necesarias para arribar a la elaboración de políticas económicas más consistentes y que conviene desarrollar en todos los países de la región.

/La técnica

La técnica de formulación de programas está en una etapa de elaboración bastante más avanzada que la de formulación de políticas económicas para el desarrollo. La causa reside en que la existencia de una técnica algo avanzada de formulación de políticas para el desarrollo requiere como paso previo una técnica de formulación de planes, por dos razones al menos: a) porque si no existe una técnica de formulación de planes, quiere decir que no se está consciente de las incompatibilidades que pueden crearse en la realización de un programa, y mal puede presentarse el problema de diseñar una política para obviar esas incompatibilidades, y b) si no existe plan quiere decir que no se está consciente de las interrelaciones entre las diferentes metas que se persiguen y mal puede presentarse el problema de elaborar un conjunto de instrumentos que logre en forma consistente un conjunto de metas.

Si no se dispone de un programa, en el sentido más estricto de la palabra, las metas que debe perseguir la política económica se desconocen, y si el programa que se tiene no es consistente, no puede presentarse prácticamente el problema de elaborar una política consistente, aun cuando por mera especulación podría elaborarse un conjunto de instrumentos compatibles entre sí capaces de lograr un conjunto de metas inconsistentes.

La necesidad objetiva de una formulación sistemática de la política económica ha sido entonces posterior a la formulación sistemática de programas.

Por las razones señaladas, no se encuentra - por ejemplo - en el análisis del problema del financiamiento, aquella precisión con que los responsables de la formulación de planes pueden cuantificar los requisitos directos e indirectos para cumplir las metas de demanda final y contestar si dichas metas son factibles, comparando sus requisitos con la realidad. En este sentido, la técnica de financiamiento y la de política económica en general es menos elegante y menos sistemática, aun cuando existen instrumentos bastante difundidos como los modelos de cuentas nacionales y las cuentas de fuentes y usos de fondos, útiles para estudiar algunos aspectos parciales de ese problema. Además, se han elaborado algunos tipos de modelos económicos, unos llamados de decisión y otros de simulación, que en el futuro probablemente serán muy útiles.

3. Métodos y análisis que emplea la política económica

Se ha evidenciado que los hechos económicos son de una complejidad tal que no basta aplicarles sólo el razonamiento verbal. La mente humana no es capaz de considerar más allá de un número limitado de elementos en forma simultánea, y seguirlos en todas sus interrelaciones. Los métodos matemáticos son en este sentido de gran ayuda, pero en ningún caso sustituyen el mero razonamiento o el buen juicio que se tenga sobre un problema. Ambos métodos, el razonamiento verbal o el matemático, deben complementarse. Cualquier método implica ignorar o simplificar ciertos aspectos del problema objeto de análisis. El método verbal es incapaz de tratar relaciones complejas de orden cuantitativo; en cambio el método matemático no puede incluir generalmente variables de tipo cualitativo.

De ahí que se use además de la lógica verbal, la técnica de "modelos económicos". Un modelo es una "teoría" esquematizada en forma cuantitativa, o al menos es la aplicación práctica de una teoría.

Todo modelo implica ignorar los elementos que no son importantes para el objetivo que se pretende cumplir, ya que sería de una complejidad prohibitiva construir un modelo que sirviera para analizar cualquier tipo de problema. Lleva implícito un proceso de selección de las variables más relevantes en función del objetivo del análisis. Por lo tanto, los modelos no se pueden aplicar en general, sino que deben ser contruidos o formulados para una realidad determinada y para un fin determinado.

Para nuestro objetivo, conviene distinguir los siguientes tipos de modelos: a) modelos de decisión; b) modelos de interpretación o diagnóstico, y c) modelos pedagógicos. Esta clasificación está basada en el fin que cumplen. Por ejemplo, los modelos de decisión se construyen para fines de política económica; además de los elementos básicos que forman la red de interdependencia del problema o realidad que interpretan, incluyen los instrumentos de política económica. Se llaman de decisión, porque justamente son útiles para analizar la efectividad de los instrumentos de política económica para alcanzar determinados objetivos. Los modelos de interpretación o diagnóstico, /en cambio,

en cambio, se formulan para conocer un problema, para interpretar un fenómeno, y determinar así la influencia relativa de diversos elementos en los hechos que motivan el análisis. Por ejemplo, podría formularse un modelo para estudiar la importancia relativa de la rigidez de la oferta agrícola, los reajustes de salarios y la cantidad de dinero, en procesos inflacionarios.

Los modelos pedagógicos son, a diferencia de los otros, meros instrumentos de enseñanza. El proceso de selección de las variables que contiene, no se realiza necesariamente en consideración a la importancia de las mismas sobre el problema que se estudia, sino que a lograr la mejor comprensión de un determinado fenómeno.

La construcción de modelos, además de las limitaciones señaladas, encuentra problemas con el método matemático mismo. Existen ciertos problemas que pueden considerarse mejor mediante el uso de la lógica verbal que con el método matemático, ya que éste es a menudo incapaz de encontrar soluciones generales en símbolos matemáticos.

Para abordar este problema se han ideado los modelos de simulación, con que se busca una gama de valores particulares para un fenómeno o situación dada, que se sabe tienen lugar cuando se altera una de sus variables (metas o parámetros económicos).

Por lo tanto, en cuanto a la técnica de formulación y solución de los modelos económicos, debemos distinguir entre: a) modelos económicos o econométricos con solución matemática general; y b) modelos de simulación, que en política económica se utilizan para estudiar los efectos que producen, en cada situación particular, las diversas variaciones que se pueden a los instrumentos de política.

Los modelos incorporan por lo general tres tipos de ecuación fundamentales: las ecuaciones de definición, las ecuaciones de comportamiento y las ecuaciones tecnológicas. Las ecuaciones de definición son identidades, tales como el ingreso nacional expresado como la suma de sus componentes. Las ecuaciones de comportamiento expresan una conducta; por ejemplo el consumo explicado como una función del ingreso disponible. Las ecuaciones tecnológicas indican una relación técnica, como las explicadas en una función de producción.

/Supóngase que

Supóngase que la explicación de un fenómeno se realiza mediante un sistema de ecuaciones en que hay $(n + m)$ variables, siendo n el número de variables endógenas y m el de las variables exógenas. Las variables endógenas, o incógnitas del sistema de ecuaciones constituyen los elementos cuyos valores se desea conocer. Las variables exógenas, por el contrario, influyen el sistema económico, pero no son influenciadas por él.

Para que el modelo tenga solución, es necesario que el número de ecuaciones del modelo sea igual al número de variables endógenas. En este caso, serían necesarias n ecuaciones y n incógnitas. Sin embargo, para comprender mejor los requisitos matemáticos para que un modelo tenga solución, es necesario identificar con mayor precisión el carácter de las variables exógenas.

Estas son de dos tipos: a) elementos cuyo valor se calcula o proyecta "fuera del modelo", porque sería muy complejo encontrar un comportamiento matemático adecuado, o porque su valor está predeterminado como meta; y b) instrumentos de política económica, es decir, elementos cuya magnitud se desea variar para fomentar o crear un determinado comportamiento o reacción de las unidades económicas. Supóngase que las variables exógenas sean $m = m_1 + m_2$, siendo m_2 el número de instrumentos de política económica disponible en el modelo y m_1 el número de elementos cuyo valor es un dato para los propósitos de solución matemática.

Existiendo n ecuaciones y $(n + m_2)$ elementos cuyo valor puede ser determinado, quiere decir que hay m_2 grados de libertad o sea igual al número de instrumentos de política económica. Este es el origen de las alternativas en materia de política económica, por cuanto diferentes conjuntos de valores para los instrumentos de política económica satisfacen igualmente el modelo y ciertas condiciones fundamentales impuestas a su solución.

Naturalmente, no cualquier conjunto de valores para los instrumentos es compatible con los valores de las variables exógenas, pero ese es un problema que debe ser resuelto o armonizado fuera del modelo.

Pueden darse algunos casos en que una vez planteado el modelo resulte que el número de ecuaciones es mayor que el número de incógnitas.

/En algunos

En algunos casos, podría igualarse las ecuaciones y las incógnitas considerando algunos instrumentos de política económica como variables endógenas, pero ello sólo podrá hacerse previa comprobación de la racionalidad del modelo en la forma originalmente planteada. En general, cuando hay más ecuaciones que incógnitas, se trata de un sistema sobredeterminado. Sin embargo, ello no significa que necesariamente no tenga solución el modelo. Si las ecuaciones de un modelo sobredeterminado son compatibles o coherentes entre sí, el modelo tienen solución matemática correcta eliminando cualquiera de las ecuaciones originales hasta igualarlas al número de incógnitas. Si las ecuaciones son coherentes al resultado original debe coincidir necesariamente con una nueva solución encontrada incluyendo las ecuaciones antes eliminadas y dejando de lado otras nuevas. Por lo tanto, un sistema de ecuaciones sobredeterminado puede servir para comprobar la exactitud de los resultados y de los parámetros de un modelo.

Supóngase un sistema muy simple en que:

$$1) Y = C + I$$

$$2) C = a [Y - T]$$

Donde Y es el ingreso nacional, C el consumo, I la inversión, T los impuestos directos, y a la proyección media a consumir.

En este modelo se tienen dos ecuaciones, dos incógnitas (Y y C) y dos variables exógenas I y T, siendo los impuestos el instrumento de política económica. Por lo tanto, el modelo tiene solución, y dado un valor de I, es posible obtener valores determinados de Y y C si se fija apropiadamente el nivel del instrumento T. Agreguemos ahora otra ecuación:

$$3) Y = M_v$$

Siendo M la cantidad de dinero y v la velocidad ingreso del dinero.

Ahora tenemos un sistema de tres ecuaciones y dos incógnitas, ya que M y v son valores obtenidos fuera del modelo. Si se calcula correctamente los valores de I, M, v y a, los valores que se obtengan para Y y C deben ser los mismos para cualquier combinación de dos ecuaciones del sistema, supuesto un mismo valor de T.

/Este sistema

Este sistema sobredeterminado sirve para verificar la exactitud de los valores de a y v que son complejos de calcular en la práctica.

También pueden darse casos de degeneración de un modelo de política económica, lo que conducirá a la no existencia de soluciones o a soluciones absurdas.

Por ejemplo, supongamos el siguiente modelo:

1) $Y = C + I$

2) $C = a Y$

Cuando $a = 1$, y se considera que Y y C son las dos incógnitas a resolver, dado un valor de I distinto de cero se entra en franca contradicción debido a la degeneración del modelo, en que Y resulta según la ecuación N° 1 mayor a C , definido a la ecuación N° 2. Es imposible encontrar entonces una solución.^{1/}

Un modelo como cualquier otro método de análisis, al contabilizar en un conjunto de funciones instrumentos y objetivos de política económica, asienta las bases para las "normas de acción" a que deben ajustarse los responsables de la política. Esto es, en primer lugar, para el funcionamiento de las autoridades centrales del gobierno, y los organismos autónomos o descentralizados; y, en segundo lugar, para toda agrupación del sector privado que organizadamente asuma responsabilidades económico-sociales, como las asociaciones patronales y los gremios de obreros, empleados o profesionales.

Las normas de acción del Gobierno se traducen en conductos que asume tanto frente a su propia estructura y funcionamiento (organización del Gobierno central, de las entidades autónomas, grado de centralización o descentralización de las decisiones gubernamentales, jerarquía de funcionarios y reparticiones, etc.) como ante el sector privado. Pero en definitiva, como resultado último de las normas de acción gubernamentales, se afecta en mayor o menor grado la libertad de actuación del sector privado.

Se ha tratado anteriormente las partes de una acción de política económica y el procedimiento (en base a modelos u otro método de análisis) para arribar a la formulación de las normas a que debe atenerse el Gobierno en su orientación económica. Tanto las normas de acción como esquemas para la conducta gubernamental, como cualquier medida aislada está orientada a alterar una conducta. Cabe entonces estudiar las acciones de política y ver las formas posibles de alterar una conducta.

^{1/} Sobre modelos de política económica, véase capítulo de obra citada de J. Tinbergen, pág. 59-81. Edición Fondo de Cultura, 1961.

4. Tipos de acción de la política económica

Para el análisis de las acciones distinguiremos entre la "intención económica" y la "materialización de una intención económica", porque responden a elementos diferentes. La intención económica cae dentro del campo del análisis de las preferencias, en cambio el acto de materializar una conducta depende fundamentalmente de la capacidad financiera del sujeto^{1/} y por lo tanto es un problema que cae dentro del campo del estudio de la distribución y nivel de los flujos financieros a disposición de la economía.

Partiendo de esta distinción básica es que se distinguirán las siguientes formas de acción:

a) Acciones que influyan sobre las intenciones

Se refieren al uso de instrumentos que alteran los elementos que orientan la conducta privada. En este campo se incluye el manejo de los precios relativos, salarios relativos, utilidades relativas, tipos de cambio relativos, campañas de propaganda, medios de difusión, etc. En abstracto, se supone que estas acciones dejarán intacta la capacidad para materializar una intención y sólo influyen sobre los elementos que determinan las preferencias de los individuos.

Si las preferencias de los consumidores dependen de los precios relativos de los bienes disponibles en el mercado, entonces un impuesto, por ejemplo, que altere los precios sin afectar el ingreso disponible de los sujetos cae dentro de este campo. Otro ejemplo, sería el de las intenciones de inversión en un sector determinado, que se supone dependen de la rentabilidad de la inversión. Ahí, una política de crear economías externas que alteren significativamente esas rentabilidades también cambiaría las intenciones de inversión.

b) Acciones que afectan la capacidad financiera para materializar una conducta

Se supone que estas acciones no afectan la intención en sí, pero en cambio influyen sobre los ingresos, capacidad de créditos y/o flujos

^{1/} Otras capacidades que permitan concretar la conducta, son de carácter físico, social, político, jurídico. La política económica entre sus formas de acción trata de fortalecer o debilitar estas capacidades a igual que la de carácter financiero.

económicos. Un caso típico de esta acción es el uso de la tributación a la renta como medio de limitar el monto del consumo. Una acción que limite el crédito bancario para cierto tipo de inversiones rentables comercialmente, pero socialmente no deseables, también caería dentro de este campo. En resumen, se incluyen aquí todas las medidas que regulan el ingreso a disposición de las unidades económicas.

c) Acciones que regulan o limitan la capacidad física

Se supone que estas acciones ni alteran la intención en sí ni la capacidad financiera para materializarla, pero en cambio constituyen un impedimento físico para su realización. Ejemplos de estas acciones son la prohibición de un acto económico, la fijación de una cuota de racionamiento alimenticio, la fijación de una cuota de importación, el condicionar un acto a una licencia o permiso, la fijación de cuotas de producción a las empresas, establecimiento de normas para inversiones privadas-extranjeras, prohibición de acuerdos de precios entre competidores (monopolios), fijación de normas sobre créditos bancarios y comerciales; establecimiento de normas sobre compra y venta de acciones, prohibición de crear industrias en ciertas zonas, prohibición de explotar más allá de ciertos límites los recursos naturales, fijación de cuotas de matanza de animales, etc.; y

d) Sustitución de la actividad privada por la estatal

Finalmente, a fin de lograr un determinado comportamiento para la economía, en su conjunto, es posible sustituir la actividad privada por la estatal, o materializar una iniciativa hacia la cual el sector privado no se ve motivado o no le corresponde. Esta acción estatal directa puede consistir en decidir un determinado nivel de gastos públicos corrientes o de inversión, en la importación directa de ciertos productos, en la explotación de ciertas industrias, etc.

5. Formas simples y complejas de política económica

Las cuatro formas básicas de acción anteriormente señaladas, son: los elementos simples de formas más complejas de política económica. Constituyen, por lo tanto, las unidades celulares de una política. Por ejemplo, la política de integración económica se basa en una combinación de acciones que cambian los precios relativos de los productos importados y nacionales y las utilidades relativas de las industrias con ventajas, con lo que se /influye sobre

influye sobre las preferencias de consumo e inversión y de la capacidad financiera de las unidades económicas (consumidores y empresas productoras); combinación de acciones que ajustan subsidios y tributos con que también se afecta la capacidad financiera; que fijan normas físicas al intercambio de productos con lo que se influyen los volúmenes de producción, y que pueden hasta llegar a favorecer la sustitución de la actividad privada por la estatal.

Las políticas parciales, como la fiscal, la monetaria, la cambiaria, de salario y previsión, etc., pueden aplicar más de una o todas las formas de acción comentadas. Una política de inversiones puede basarse tanto en la creación de condiciones rentables para la formación de capital en ciertos sectores, en la ayuda crediticia a la inversión privada que se encauce hacia los objetivos del plan, en la prohibición de inversiones en ciertas zonas y sectores de la economía, como en la inversión directa estatal.

La clasificación de las formas de acción básicas en política económica constituye naturalmente una simplificación conceptual útil, basada en las posibles vías de alteración de una conducta. Ahora bien, ¿existe una correspondencia única entre las cuatro formas de acción mencionadas y los instrumentos de política económica?

Para encontrar una respuesta a esta pregunta analicemos la forma de operar de una tributación a las importaciones, por ejemplo. La tributación a las importaciones encarece por una parte los bienes producidos en el exterior, es decir, cambia los precios relativos en la forma mencionada por el tipo de acción 1 de la clasificación, y por otra -según sea la elasticidad-precio de los bienes importados -, deja a las unidades económicas con más o menos ingreso disponible para gastar en bienes nacionales, es decir, también actúa sobre la capacidad financiera para materializar una conducta (tipo 2 de acción).

Queda en evidencia la versatilidad de los instrumentos de política económica, lo que no da margen a clasificarlos de acuerdo a las bases establecidas para distinguir los diferentes tipos de acción. Un mismo instrumento puede emplearse para concretar dos o más formas de acción.

6. Criterios para asignar prioridades a las formas de acción

Al estudiar la clasificación de las acciones de política económica, podrá notarse que están ordenadas de acuerdo al grado de fuerza que ellas imponen a la libre formación de conductas. La primera forma sólo se propone alterar los elementos que influyen sobre las intenciones de los sujetos, por lo que implica mantener inalterable tanto la libertad para concretar una intención de conducta como la capacidad financiera y física para materializarla. Aquí, el gobierno sólo orienta, incentiva o motiva una conducta determinada aprovechando el mecanismo de mercado. En el segundo tipo de acción, el Gobierno puede limitar la capacidad financiera de un sujeto económico, pero este sigue siendo libre de decidir su conducta de acuerdo al ingreso que posea. En el tercer caso, existe una imposición física, una prohibición o un condicionamiento, con lo cual se cohorta la libertad de decisión. En el cuarto caso, la decisión de la conducta queda totalmente en manos del Estado.

Ahora bien, es fácil ver que las formas de acción mencionadas implican una mayor o menor libertad económica y por ello existen muchas veces posiciones doctrinarias con respecto a la selección de las mismas. Los que creen en las fuerzas del mercado y en cierta concepción liberal de la economía han progresado hasta aceptar las dos primeras formas de acción, y considerar que son más que suficientes para lograr cualquier objetivo social o económico. Esta posición implica una gran dosis de confianza en el mercado como corrector de las deficiencias económicas y sociales. Frente a un problema de escasez de productos agrícolas, verbi gratia, argumentaría que un alza de los precios agrícolas aumentaría la oferta y se lograría el objetivo de incrementar la producción. Ante un déficit en la balanza de pagos serán partidarios de devaluar, basados en que el encarecimiento de los productos importados limitará su demanda e incentivará las exportaciones, etc.

Esta posición no resiste al análisis basado en las condiciones objetivas que muestran los mercados de los países subdesarrollados que imponen algunos objetivos. Supóngase que un país tiene problemas de balanza de pagos, que ha sustituido todas las importaciones que fácilmente podía hacer y que ha eliminado las importaciones no esenciales. ¿Puede en esas circunstancias ser efectiva una mayor tributación a las importaciones o una devaluación para

/reducir el

reducir el quantum de importaciones? ¿cuál es el costo social de una medida de ese tipo? Si las importaciones son esenciales y por lo tanto inelásticas al precio, quiere decir que una devaluación sustancial de la moneda nacional sólo reducirá en pequeña cantidad el quantum de importaciones, en cambio el gasto monetario por bienes producidos en el extranjero será mucho mayor que antes, lo cual tendrá al menos dos efectos graves no deseables:

- i) Se hará más regresiva la distribución del ingreso, ya que los asalariados sufrirán principalmente las consecuencias de la devaluación;
- ii) El ingreso monetario disponible para gastos en bienes producidos en el país se verá reducido, lo que puede afectar negativamente la demanda de productos nacionales.

Además, el objetivo buscado (reducción del déficit de la balanza de pagos) no se logra o sólo se obtiene en escasa medida. Ante estos resultados aparecen más eficientes otras formas de acción como la fijación de cuotas de importación; y, cabe plantear la duda si los precios son eficientes para seleccionar adecuadamente qué es esencial y qué es prescindible para la economía en su conjunto.

Ciertamente habrá numerosos casos en nuestros países, en que será necesario el uso de las formas 3 y 4 de acción de política económica que condicionan físicamente la actividad privada o la eliminan si se quiere lograr una solución eficiente a ciertos problemas. Lo más relevante en este aspecto es que las reformas estructurales son necesarias porque las formas 1 y 2 de acción indirecta sobre la conducta privada no son suficientes.

La decisión entre emplear unas u otras formas de acción debe tomarse considerando las circunstancias en que se persigue el objetivo y las características del problema. Los fundamentos de la animosidad contra los instrumentos más fuertes están por lo general, en que estos distorsionan las fuerzas del mercado, cohortan la libertad económica, y se estima que conducen a ineficiencias. Ello puede ser cierto en algunos casos, pero también se puede argumentar con fundamentos, que cierto tipo de ineficiencias o desperdicios que originan las fuerzas del mercado sólo pueden eliminarse con acciones más

/profundas. Apoyan

profundas. Apoyan este criterio la frecuencia con que estas formas de acción se aplican en todos los países industrializados de occidente, en condiciones normales. En el planteamiento de Política y programas de desarrollo, del profesor Chenery,^{1/} se sostiene que este tipo de acción se debe emplear cuando:

- i) Es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo, bienes importados); el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social;
- ii) Cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores - como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares -, el precio que asegure una inversión privada adecuada puede resultar muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la sociedad o los resultados son más previsibles;
- iii) En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto, como en los casos de una escasez temporal, puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios. Estas medidas es probable que tengan efectos más

^{1/} H. B. Chenery, "Política y Programas de Desarrollo", Boletín Económico de América Latina, marzo de 1958.

Previsibles en este caso.^{1/}

Conviene entonces, considerar la elección de los instrumentos de política económica sin ánimo preconcebido alguno, sólo mirando por la forma más eficiente de cumplir el objetivo trazado.

^{1/} Hasta aquí se ha desarrollado un esquema metodológico para analizar y formular la política económica. Otros esquemas de este tipo han sido planteados por Jan Tinbergen y por Hollis B. Chenery. El primero plantea un esquema lógico en base a: i) una calificación de los creadores de la política; ii) los objetivos que se persiguen; iii) los medios de que se vale la política para su ejecución, que clasifica en cuantitativos (o instrumentos), y cualitativos. Esta clasificación también implica las modalidades de acción del gobierno en directas e indirectas; iv) las relaciones económicas que describen la estructura y comportamiento de la economía; v) un modelo que describe las relaciones económicas y que permite arribar a las normas de acción; y vi) las normas de acción.

Chenery ha elaborado sobre el esquema anterior una clasificación de instrumentos de política económica, considerando si afectan a variables de precios o a variables cuantitativas, y según su campo de aplicación, en general o particular. (Véase la obra citada de Jan Tinbergen "Política económica, principios y formulación", y el artículo de Chenery, "Políticas y programas de desarrollo", también citado.

IV. LAS BASES DE ACCION Y LOS GRANDES LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA

1. Los objetivos a largo plazo y la necesidad de planificar la política

Los objetivos a largo plazo de la política económica son: i) el crecimiento del producto y del ingreso per capita; ii) la redistribución del ingreso; y iii) la estabilidad en los precios; los que se suponen incorporados como metas y/o requisitos de la planificación física. Para lograrlos con la urgencia que estos países lo requieren es necesario eliminar los obstáculos económicos, políticos y sociales que es el fin de las reformas estructurales. Al perseguir esos objetivos la política económica asume el rol de un mecanismo gubernamental realizador tanto de los planes que constituyen el proceso de programación física como de las reformas. Es en este sentido que se conciben los planes operativos como partes integrantes de las medidas por desarrollar y remodelar la economía. Los objetivos a largo plazo darían lugar a la formulación de un plan de medidas permanentes, es decir, a la selección y ponderación de instrumentos y/o normas que una vez instituidos no debieran modificarse (excepto pequeños ajustes o cambios eventuales) en el curso de varios años. Ejemplos de esas medidas pueden ser el sistema tributario, especialmente en lo que se refiere a impuestos directos a las personas, a las empresas nacionales y a las inversiones extranjeras; el sistema previsional, de preferencia en su financiamiento; la política de salarios, en lo que se refiere al establecimiento o no de un salario mínimo y de reajustes automáticos, de procedimientos de conciliación y arbitraje; el comercio internacional, en lo tocante a los acuerdos sobre precios de productos básicos; la política monetaria en aquello de los criterios normativos más generales e igualmente la política crediticia, la deuda interna y externa, etc.

Todos los instrumentos y criterios normativos factibles de utilizar en aquellos planes permanentes, adquieren transcendencia no sólo por orientarse a garantizar los objetivos de crecimiento, redistribución y estabilidad, sino porque una vez establecidos constituyen verdaderas reglas a que deben sujetarse los sectores privado y público. El carácter estático de este tipo

/de medidas

de medidas no puede ser absoluto; hay que concederles márgenes de ajuste y aún de alteraciones importantes cuando cambios en las tendencias económicas y financieras comprometen los objetivos a largo plazo.

La formulación de este plan plantea un problema de selección de instrumentos y normas a emplearse. Se mencionaron más arriba sólo algunos que parecieran ser las que más conviene no alterar con frecuencia. Hay también otros que, como el control permanente de las importaciones, o, la fijación del tipo de cambio por oferta y demanda, podrían utilizarse. Pero estos dependen mucho más de la filosofía del gobierno, que de la conveniencia práctica de no innovarlos.

Los planes de políticas que no se alteran sino sólo en el largo plazo, son necesarios para los objetivos mencionados, pero no suficientes. Crean un marco de condiciones y referencias para que operen planes de políticas confines inmediatos y específicos. A éstos se les encomienda crear cadenas de reacciones o efectos que permitan la concreción de los objetivos a largo plazo. Hay aquí una mutua complementación entre los planes de las medidas permanentes, y los planes de objetivos inmediatos: los primeros crean condiciones en que se emplazan los segundos y estos permiten los objetivos de aquéllos.

Los planes de políticas con objetivos inmediatos deben caracterizarse por la factibilidad para alterar la combinación de los instrumentos que empleen, la intensidad de cada uno de ellos y los procedimientos o formas de aplicación.

En lo anterior está planteado el concepto de plan de política económica, en el sentido que contiene los grandes lineamientos de la política concordantes con las metas de largo plazo, así como las políticas anuales o de corto plazo. La ausencia de este concepto aminora la influencia de los planes a largo plazo y de las reformas estructurales como pautas de la acción anual. En la práctica, los hechos económicos se dinamizan más por las acciones de política, que por los planes físicos o de reformas. De ahí que hay que evitar divorcios entre los objetivos y doctrinas que inspiran los planes físicos, las reformas y la política. La alternativa metodológica

/para esta

para esta condición es la formulación de planes de política^{1/} debidamente coherente en sus objetivos, viabiles en las condiciones pragmáticas que ofrezca el país y eficientes en el sentido de seleccionar las mejores medidas con arreglo a los objetivos e idiosincracia de la colectividad.

2. Las bases físicas de la política económica

Acorde con la metodología planteada en los primeros capítulos, al formular y aplicar medidas de política es necesario identificar las bases

^{1/} Las relaciones entre planes y política económica que presentan los países de Latinoamérica se ha bosquejado en los siguientes párrafos por la Secretaría de la CEPAL:

"Otro de los problemas fundamentales que contribuye a aminorar la influencia de los planes a largo plazo como orientación de la acción anual, es la ausencia de un esquema coherente de política económica en función de los objetivos del plan. Este es el caso, particularmente en lo que se refiere a la política fiscal, monetaria y cambiaria, que muchas veces constituyen un freno poderoso para una acción más racional de conjunto con miras al cumplimiento de un plan de desarrollo.

La esencia del problema reside en el frecuente divorcio entre los grupos que deciden la política económica y los que planifican. En la región, la política económica sigue formulándose de acuerdo con pautas ajenas a los avances en materia de planificación. Los usos de los diferentes instrumentos de política son a veces contradictorios entre sí, pues siempre se formularon prescindiendo de objetivos globales coherentes y a menudo como soluciones improvisadas de problemas aislados a corto plazo. Esa tradición de política continúa casi en pleno vigor, y naturalmente como los hechos dimanar de acciones y no de planes, esa forma de operar implica un mecanismo de decisión, paralelo al mecanismo formal de planificación, muy ineficaz, pero real y más influyente que éste.

Este problema se ve agravado por las evidentes dificultades que supone coordinar las decisiones privadas con las orientaciones del plan. El plan implicará muy posiblemente cambios en las decisiones del sector privado y de toda la economía en su conjunto, y el papel de la política económica es, justamente, producir esos cambios. De otra manera, sería inútil programar modificaciones en la estructura y nivel del consumo, la inversión, las importaciones, los ahorros, la tributación, etc., si éstas se determinan respondiendo sólo a los hábitos, la costumbre y la rutina. Para provocar los cambios deseados en esferas que escapan a la administración pública, se requiere una política económica que aclare sus objetivos de conjunto y seleccione con eficiencia los instrumentos para lograrlos. El avance en materia de política de desarrollo será probablemente lento, pues exige mayores investigaciones sobre el manejo de diferentes instrumentos y que los agentes de la planificación conozcan las complejidades prácticas que en cada país ofrecen los mecanismos existentes. Pero, sobre todo, el avance será lento porque justamente la política económica someterá a prueba la decisión de los países de planificar para la acción y obrar según los planes. (Progresos en Materia de Planificación en América Latina. Doc. E/CN.12/677).

/sobre las

sobre las que operarán los instrumentos. Para los objetivos a largo plazo las bases pueden ser de variada naturaleza: los medios de pago, por ejemplo, para la estabilidad de los precios; o el ingreso para la redistribución. Pero, para el fin del crecimiento, como también para los otros dos objetivos, la base física fundamental son los "excedentes económicos" o "ahorros potenciales".

La relevancia de los excedentes se evidencia cuando se observa que el crecimiento del producto y del ingreso real depende de los recursos físicos que es posible movilizar; que un primer requisito para la estabilidad lo constituye la igualdad de oferta de bienes y servicios y demanda global en términos reales; que la distribución del ingreso realmente se obtendrá, es factible, en la medida que un mejor aprovechamiento de los recursos de mano de obra y/o de una mayor oferta de bienes de consumo, ofrezca posibilidades de incrementar la participación en la renta nacional de los asalariados.

El origen del concepto de excedente económico arranca desde los albores de la economía con la distinción entre "trabajo productivo" y trabajo "improductivo". Los creadores del pensamiento económico, con gran visión, se percataron de la necesidad de juzgar el sistema económico de acuerdo a patrones superiores de orden social. No aceptaron como eficiente cualquier resultado de las fuerzas del mercado. Al principio, sólo se consideró productivo el trabajo de la tierra, más tarde se agregó también el trabajo industrial, pero se colocaba en otra categoría a los servicios estatales, servicios profesionales, etc. Hay en esta concepción un germen de la idea moderna sobre el excedente económico o "ahorro potencial". La economía neoclásica despreció esta concepción y le entregó al mercado el papel de valorar factores, bienes y servicios, al proclamar que cualquier bien o servicio que tiene un precio en el mercado es un bien productivo. El concepto de ahorro potencial o excedente económico parte del rechazo de esta concepción y le devuelve al hombre el papel de juzgar qué estructura de la producción contribuye mejor a su bienestar y por lo tanto señalar qué producciones son innecesarias o tienen menos prioridad. La sociedad, en vez de admitir la asignación de los medios resultantes del mercado, recurre a criterios objetivos (llamado razón objetiva en la literatura del excedente), que le permiten

/juzgar qué

juzgar qué es necesario e innecesario. Estos criterios deben surgir del conocimiento científico - cada vez mayor - que se va adquiriendo de la naturaleza y de la sociedad. Se emplazan en "la exploración concreta, la explotación práctica de las condiciones naturales y sociales del progreso".^{1/}

Pero, ¿qué es el excedente económico? Tomando las definiciones dadas por el profesor Paul A. Baran, en su obra "La economía política del crecimiento" (The Political Economy of Growth), este concepto tendría tres acepciones:^{2/} 1) el excedente económico real, que "es la diferencia entre la producción real generada por la sociedad y su consumo efectivo corriente. Es por lo tanto, idéntico al ahorro corriente o acumulación, y toma cuerpo en los activos de diversas clases que se agregan a la riqueza de la sociedad durante el período correspondiente: instalaciones productivas y equipos, existencias, saldos en el exterior y atesoramientos de oro."^{3/}

^{1/} Paul A. Baran. "La Economía Política del crecimiento", p. 46.

^{2/} Cabe aquí una aclaración importante. En la obra de P. Barán el concepto de excedente económico se vincula a un enfoque crítico de la economía capitalista, estimándolo prácticamente intrínseco a ese régimen. En este curso, sin embargo, lo que interesa es el hecho concreto que existen excedentes o ahorros potenciales, fáciles de identificar y factibles de eliminarlos, que constituyen bases objetivas de la política de desarrollo.

Una segunda aclaración es con respecto a las definiciones mismas. Estas se formulan en términos de "estática comparativa", y en condiciones ex-post de las situaciones económicas aludidas.

^{3/} Parecería ser sólo un problema de definición el determinar si los bienes de consumo duraderos (residencias, automóviles, etc.) constituyen ahorros o consumo y es, sin lugar a duda, bastante arbitrario considerar las casas como inversión, en tanto se trata a los pianos de cola, por ejemplo, como consumo. (Pág. 39 de obra citada de P. Baran.).

La magnitud de este excedente es el monto de la inversión, según la definición dada en las cuentas nacionales utilizadas en los países no socialistas, ii) El excedente económico potencial, que "es la diferencia entre la producción que podría obtenerse en un ambiente técnico y natural dado con la ayuda de los recursos productivos utilizables y lo que pudiera considerarse como consumo esencial".^{1/}

Una diferencia importante entre excedente real y potencial, es que mientras aquel no propugna la modificación de la estructura económica-social y de los hábitos tradicionales de un país, es decir ese statu es un dato; para el segundo es una variable y como tal admite graduaciones. En otras palabras, el excedente económico potencial es factible obtenerlo si se producen cambios en los status económicos y sociales, y por tanto dependerán de la forma y dirección de estos; y iii) El excedente económico planificado, que es la diferencia "óptima" que podría obtener la sociedad en un ambiente natural y técnico históricamente dado y en condiciones de utilización planeada y "óptima" de los recursos y la magnitud "óptima" de consumo que se decide. Esta categoría de excedente es sólo importante para los regímenes basados en el control social de los medios de producción, o sea los países del área socialista.

Lo importante para nuestros fines es el excedente potencial, ya que viene a ser el margen físico que permite el incremento del producto y del ingreso. Conviene precisar, entonces, la forma en que se manifiesta. Las categorías, en que es práctico clasificarlo son:^{2/}

a) Excedente por consumo excesivo, o excedente de distribución. Es el volumen de bienes y servicios producidos y empleados en fines de escasa prioridad, según juicios objetivos. Estos juicios o criterios basados en conocimientos científicos se orientan en sentido social, juzgando los usos

^{1/} "Su realización presupone una reorganización más o menos drástica de la producción y distribución del producto social, e implica cambios de gran alcance en la estructura de la sociedad." (Pág. 40 de obra citada de P. Baran).

^{2/} Es posible clasificar en varias formas los excedentes, pero conviene hacerlo considerando la factibilidad de cuantificarlo y de poder utilizarlo como base de políticas específicas.

en términos de lo que sea más racional para la colectividad.^{1/} Naturalmente que las escalas de preferencias individuales no se desechan. Hay medios y fuertes razones de ética, estabilidad y convivencia social para conocerlas y en el hecho el espectro de todos ellos concurren a la formación de los juicios colectivos. Lo que se admite es que un individuo o un grupo de individuos haga primar sus preferencias por sobre y en perjuicio del conjunto.

La determinación de este excedente exige precisar el "consumo esencial" que de acuerdo a lo anterior sería un nivel que científicamente se estime necesario, ajustado por criterios y prioridades de la sociedad. "Allí donde los niveles de vida son por lo general bajos y los bienes obtenibles por la gente poco diversificados, el consumo esencial puede determinarse en términos de calorías de otros alimentos, de cantidades de ropa, de combustibles, de espacio habitable, etc. Aún donde el nivel de consumo es relativamente elevado e involucra una gran variedad de bienes de consumo y de servicios, puede hacerse un juicio acerca de la cantidad y composición del ingreso real necesario para lograr lo que socialmente se considera una "vida decente."^{2/}

-
- 1/ El consumo de bienes y servicios, que a un sujeto puede proporcionarle el máximo de satisfacción, puede - sin embargo - ser un uso irracional para la colectividad, si consume - por ejemplo - más calorías de lo que biológicamente es necesario para estados normales de nutrición. Esta irracionalidad resalta más, si paralelamente hay individuos que consumen menos de lo recomendable.
- 2/ El Bureau of Labor Statistics del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos utiliza ciertas nociones de "consumo esencial" para compilar sus índices del costo de la vida. El Meller Committee for Research in Social Economics de la Universidad de California, emplea conceptos similares. Los alimentos, la habitación y las necesidades médicas en varios países han sido estudiadas por las Naciones Unidas, por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras instituciones, representando un campo muy importante para mayores investigaciones. Cf. Food and Agricultural Organization, FAO Nutricional Studies N° 5, Caloric Requirements (Washington, junio de 1950); National Research Council, Reprint and Circular Series, Recommended Dietary Allowances (Washington, 1948); United Nations, Housing and Town and Country Planning, 1949-1950, así como los materiales a que se refieren dichas fuentes.

/El consumo

El consumo esencial que parcialmente se puede determinar en términos biológicos, en su módulo total es de carácter relativo e histórico, ya que depende del desarrollo de la sociedad, y éste evoluciona constantemente. En consecuencia para un mismo país hay diferentes módulos de consumo esencial, según el momento histórico por que atraviese; lo mismo que los países con diferentes grado de desarrollo, tendrán también niveles desiguales de consumo esencial.

Otro factor importante en el consumo esencial, es que los gustos, hábitos y/o preferencias de los individuos - de los cuales depende - no son dados, sino que los cambios culturales, técnicos, morales, etc., los van modificando. Esto se observa cotidianamente en la creación de nuevos productos, que dan origen, a su vez, a nuevas necesidades, hábitos y preferencias. Esto demuestra que los individuos no poseen una escala de preferencias inmutable y que puede ser influidos. Para los fines de la programación esta conclusión interesa de sobremanera, pues para el aprovechamiento del excedente económico contenido en el consumo no esencial, se pueden aplicar políticas orientadas a reeducar el comportamiento individual, e impedir toda forma de influencia "maligna" que auspicien consumos no necesarios.^{1/}

La argumentación anterior demuestra que es factible calcular el consumo esencial y aplicar políticas para remodelar y orientar la conducta de las personas. Es este un campo de investigaciones para una combinación de profesionales y científicos, como biólogos, médicos, dietistas, sociólogos, economistas.

Un ensayo de determinación cuantitativa del consumo esencial realizado en Chile^{2/} se basa en tres hipótesis: i) Asumir que es igual al consumo medio anual por persona del estrato obrero-proletario de un período; ii) suponerlo igual al consumo medio anual del estrato calificado como clase

^{1/} "Influencia maligna", en el sentido que predisponga a los individuos a consumos no necesarios.

^{2/} "La potencialidad de crecimiento de la economía chilena. Un ensayo de medición del excedente económico" de Nathan Noric y Jorge Farba, 1963.

media; y, iii) estimarlo igual al consumo promedio anual per capita resultante de la combinación ponderada de las dos hipótesis anteriores. En las hipótesis se omitió el estrato formado por los empresarios y rentistas cuyo consumo medio es alto. La investigación permitió estimar que el consumo excesivo de ese sector (patronal-empresario-rentista) podría permitir mejorar en más de un 50 por ciento el consumo del estrato obrero-proletario.^{1/}

La metodología anteriormente mencionada parte de una situación dada en el proceso de la economía y sociedad chilena, más que de un módulo de consumo fijado idealmente en función de requisitos biológicos, culturales, morales, sociales. Pero tiene el mérito de representar el consumo preferido por los sectores más amplios de la sociedad (los estratos obrero-proletario y medio, que en Chile totalizan, para los años de la investigación, alrededor del 90 por ciento), y permitido por su poder de compra.

b) Excedente por trabajo improductivo. Corresponde aquella parte de la población que permanece ociosa, estando en condiciones de laborar; a la ocupada en producir bienes y servicios no esenciales; y, a la fuerza de trabajo empleada en exceso en la producción estimada necesaria, por deficiencias en los métodos productivos posibles de evitar.

En forma más específica, los excedentes de esta clase son la desocupación abierta (personas en edad y condiciones de trabajar, que permanecen sin ocupación), fácil de cuantificar a través de los censos, encuestas ocupacionales, o registros ad hoc que a veces mantienen los gobiernos, u oficinas de empleo; la desocupación disfrazada, que corresponde a personas empleadas en el sector público y privado, que percibiendo una remuneración, su participación no es necesaria para alcanzar los objetivos de las unidades productivas en que permanecen; en otras palabras, su productividad marginal es cero o muy próxima a ese valor.

^{1/} Esta investigación está referida a los decenios 1940-60.

Al evaluar el excedente por desocupación disfrazada es necesario tener presente que el salario pagado a tales personas, cualquiera que sea el monto, no es mérito para decidir la calidad de ocupación real o innecesaria. La desocupación disfrazada "infla" o aumenta el producto medido a costo de factores, y el costo y precios de los bienes y servicios producidos; pero no aporta nada significativo a la producción real.

Otra forma de excedente en trabajo es la mano de obra que directa e indirectamente se ocupa en producir los bienes y servicios empleados en el consumo no esencial. A esto es lo que -- en la literatura del excedente -- se califica de trabajo improductivo e innecesario. Las personas que están en esta categoría, a diferencia de las dos anteriores, producen, tienen una productividad significativa y concurren a la formación del producto tanto por el lado de los costos de los factores como por el lado del volumen físico de la producción. Su calificación de improductivo e innecesario está vinculado a la definición de consumo innecesario, que se analizó más arriba.

Una última forma de excedente en este rubro es el trabajo directo e indirecto empleado en actividades calificadas de necesarias o esenciales (que satisfacen el consumo esencial presente y futuro), pero que bien se podría evitar si los procesos o métodos de producción se hicieran más racionales. A menudo se encuentran, en las unidades productivas, formas de desperdicio de la fuerza humana en facetas del trabajo que se pueden evitar o simplificar; en mala distribución de los frentes de trabajo (talleres, oficinas, etc.) que exigen movimientos de los trabajadores susceptibles de evitar; en interrupciones esporádicas de la producción por mala planificación del proceso; por cuellos de botellas; por falta de abastecimiento, por huelgas, etc.; en falta de interés y estímulos entre los trabajadores, por administración desacertada, por mala política de salarios, por deficiencias en los métodos de ascenso y calificaciones del personal; de selección y asignación de tareas, etc.

/La medición

La medición del excedente en recursos humanos, con excepción de la cesantía abierta, presenta serios problemas de evaluación.. El trabajo empleado directa e indirectamente en producción no esencial que en principio puede medirse a través de la evaluación del consumo no necesario,^{1/} presenta la dificultad que parte de ese trabajo se emplea en crear bienes de capital para satisfacer el consumo innecesario del futuro.^{2/} La desocupación desplazada es factible calcular - por lo menos - a través de dos tipos de métodos: uncsaltamente agregativos basados en relaciones globales totales o sectoriales de la producción por persona para un mismo país en épocas distintas, o en base de comparaciones internacionales;^{3/} y otros métodos basados en estudios

- 1/ Si se logra determinar el consumo no necesario (por los métodos comentados de la investigación chilena u otros) expresándolo en términos de producto, y conociendo la cuota producida por cada persona activa, se podría arribar a una aproximación de las personas que se emplean en su producción.
- 2/ El consumo innecesario del futuro (fácil de concebir en condiciones de una economía y sociedad estáticas) exige una inversión o acumulación actual, que es una forma de excedente. Una política económica orientada en función del desarrollo, como objetivo mínimo debería proponerse la eliminación de ese tipo de excedente.
- 3/ En la investigación mencionada de Norik y Farba, se ensayaron dos métodos distintos para las actividades agropecuarias y para el comercio. Para las primeras se hizo una comparación de productividad del sector para dos épocas distintas; y para el segundo se trabajó en base de la participación que el comercio y finanzas alcanza en el producto de una serie de países, estableciendo correlaciones que se aplicaron a Chile. La diferencia entre el promedio alcanzado por las correlaciones y la participación que esa actividad tiene en la formación del producto en el país, se estimó como excedente por desocupación desplazada de ese sector. En ambos casos todo se tradujo a producto y a personas.

/por unidades

por unidades productivas (empresas, oficinas públicas, etc.) en que se toma un verdadero inventario de las personas u horas de trabajo que resultan no necesarias, sin introducir modificaciones en las formas que operan las unidades.

Para cuantificar el excedente por trabajo productivo pero innecesario, se presenta la complicación - anotada ya varias veces - de distinguir lo necesario de lo innecesario. Todo el trabajo demandado por el consumo no necesario es un excedente, más el que se genere al producir bienes y servicios necesarios. No es imposible abordar el estudio de las causas que provocan este tipo de excedente en las unidades productivas^{1/} y cuantificar la pérdida de fuerza laboral. La paralización de las empresas por huelgas o falta de materias primas, o de demanda, siempre se conoce, y generalmente existen oficinas estatales que las registran. El exceso de trabajadores de una unidad se puede detectar a través de modelos administrativos y de producción, en que se tomen como base las unidades más racionalmente organizadas y eficientes de cada rubro industrial.^{2/}

Para los efectos de la programación y de la política económica es conveniente realizar estos estudios de cuantificación por sectores (agropuario, minería, industria, comercio, etc.) y para el sector industrial por rubros específicos.

c) Excedente por desperdicios e irracionalidad de la organización productiva. Los mismos recursos humanos, financieros y materiales, podrían permitir un volumen y/o calidad de producción mayor si se combinan en forma más eficiente, o se emplean en toda su capacidad. Una forma que adquiere este excedente se ha indicado ya al tratar el trabajo productivo e innecesario; otras formas son los excedentes en equipos, stocks y tierra productiva.

^{1/} La investigación tendría que orientarse a las empresas que producen bienes y servicios calificados de necesarios.

^{2/} En general, no es imposible cuantificar, para fines de orientación de la política de desarrollo (programación, reformas estructurales y política económica) las formas de excedentes. Hay, naturalmente dificultades, pero así como se ha investigado otros aspectos económicos, empleando muchos recursos, por qué no hacerlo con la cuantificación del excedente o de los ahorros potenciales si son bases importantes para la política.

La pérdida de producto se genera por dos causas: por desocupación de los recursos y por empleo irracional. La desocupación se manifiesta concretamente en: menos horas o semanas de trabajo de equipos que pueden producir más intensivamente (emplearlas en turno de ocho horas, por ejemplo; o durante una temporada, en circunstancias que están construidas para usarlas permanentemente durante todo el año); en tierras que se mantienen francamente ociosas (como las praderas naturales), o que por formas tradicionales de explotación no se les usa en algunos años (como el sistema de barbecho, por ejemplo); y en la mantención de stocks innecesarios de semillas, materias primas y suministros usados en la producción. Las causas de estas pérdidas de recursos radican en el monopolio, cuando la demanda es inelástica; en el latifundio, en la falta de coordinación entre las intenciones de producir por parte de la oferta y de compras por el lado de la demanda; en los problemas gremiales, etc.

La irracionalidad, por otra parte, se concreta en la diferenciación innecesaria de los productos (que más que en distinciones reales reside en la propaganda, la presentación y/o la marca);^{1/} en el tamaño irracionalmente pequeño de unidades productivas (tanto en la agricultura, minería, comercio, como en la industria) que inducen a la multiplicación de equipos, instalaciones, edificios, etc.; en la falta de una planificación adecuada de las unidades productivas, tanto en la disposición de sus equipos, localización de las plantas, como en los procesos mismos de producción (cuellos de botella por combinación de equipos de diversas capacidades; excesivos espacios libres, o, a la inversa, escasez de espacio y distancias adecuadas, etc. Otras formas

^{1/} "Bien sea que observemos los automóviles y otros bienes de consumo durable, como refrigeradores, estufas, artículos eléctricos, etc., o bien que pensemos en productos como jabones, pastas de dientes, artículos textiles, zapatos o alimentos para el desayuno, poca duda puede haber acerca de que la uniformación y la producción en masa pueden disminuir considerablemente los costos unitarios de producción." (P. Baran, obra citada, p. 54).

de irracionalidad son la duplicación de productos por la competencia,^{1/} y el empleo de la tierra para fines que es menos apta, aunque comercialmente ofrezca mayores tasas de rentabilidad (cultivos extensivos, donde es posible lograr mayores rendimientos físicos con cultivos intensivos); en la destrucción de stocks por falta de adecuados almacenamientos, etc.^{2/}

La cuantificación de los excedentes por desocupación e irracionalidad no es imposible. Naturalmente habrá que establecer supuestos relativamente arbitrarios, de la misma forma que se hace al construir las cuentas nacionales, o inventariar el capital. El cálculo de la pérdida de producto por desocupación requerirá conocer la proporción en que se emplea la capacidad de los equipos en cada turno y el número de estos que se trabaja; la paralización temporal o esporádica de las unidades productivas. En el caso de la tierra se necesitará una clasificación de tierras (para estudios preliminares no tiene que ser forzosamente una clasificación detallada) que permita saber cuáles son aptas para qué cultivos, y conocer la medida en que las técnicas tradicionales de cultivo y la estructura de propiedad hacen permanecer ociosos o mal explotados los predios.

En todos estos aspectos y otros que se refieren a la irracionalidad conviene tener presente las rigideces técnicas que a veces no permiten el aprovechamiento máximo o la ocupación plena. Sin embargo, es útil inventariar los excedentes por esas rigideces con fines de planificar su superación (formulación de la política tecnológica). La ocupación plena, o el aprovechamiento de la capacidad productiva mayor al ordinario, frecuentemente no se obtiene por limitaciones económicas y financieras (falta de demanda, falta de crédito, etc.) Precisamente a resolver esos problemas

1/ Un caso típico de las duplicaciones innecesarias que produce la competencia puede encontrarse en la irracionalidad de los sistemas de distribución o transporte de productos. Diferentes empresas distribuyen, por lo general, en una misma zona un mismo producto en diferentes marcas, en circunstancias que una sola empresa podría realizarlo en forma más económica.

2/ Se han relacionado en esta tercera forma de excedentes (generados por desperdicios e irracionalidad de la organización productiva) lo que P. Barán, en la obra que se ha citado varias veces, clasificó separadamente como excedentes que causan diversos aspectos del monopolio y la competencia monopólica; y el excedente que significa el exceso de capacidad física que permanentemente está ociosa.

es que se orienta la política económica, de ahí la transcendencia de un concienzudo inventario de ese tipo de causas. Por último, están los factores institucionales, como la concentración de la propiedad, el control de ciertos mercados (latifundio y monopolio industrial o de distribución), etc. Hacia ellos es que apuntan las reformas estructurales, por lo que es también válida la recomendación de estudiarlos en función del excedente que generan.

La cuantificación de los excedentes por irracionalidad, no es viable hacerlo a través de las magnitudes macroeconómicas, sin asumir supuestos muy arbitrarios. Más objetivo y práctico es inventariar cada forma particular en que se presentan, con ayuda de modelos que contengan los patrones típicos más deseables y factibles de especificación de los productos; diseño de las plantas; métodos de administración, producción; combinación de cultivos rotativos para tierras típicas, etc.

d) Excedente del comercio con el exterior.^{1/} Los excedentes de esta área se localizan analizando, mediante alternativas factibles, el intercambio con otros países, como medio para generar divisas, incrementar las reservas internacionales, y obtener el máximo de abastecimientos externos.

Una forma de excedente externo es la pérdida de divisas por restricciones, generalmente de carácter institucional que países subdesarrollados (especialmente latinoamericanos) tiene en la elección de los mercados de venta de sus productos de exportación; y por las políticas de precios que las empresas compradoras aplican en el mercado internacional. Otra forma es el aprovechamiento parcial de las posibilidades reales que, en determinadas condiciones, estos países tienen para diversificar sus exportaciones; y para sustituir importaciones.

^{1/} En la obra de P. Baran: "La economía política del crecimiento", no se califica este rubro como una forma específica de excedente. En estos apuntes se ha estimado útil tratarla en forma separada dada la importancia que tiene para los países subdesarrollados, aunque en cierta medida los excedentes de este rubro se encuentran incorporados a otras formas ya tratadas.

Una tercera forma son los excedentes constituidos por las remesas al exterior por concepto de inversiones en otros países de nacionales cuyas fuentes de ingresos están en el país; por ahorros que estos mismos depositan en el extranjero; paralelo a esas remesas está la evasión de impuestos que debieran pagarse en moneda extranjera, etc. La aplicación de políticas impositivas y de retorno poco convenientes para un país, con empresas extranjeras cuya producción se vende en el exterior cuando existe un mayor margen impositivo que no compromete el normal funcionamiento de éstas, también dan origen a formas de excedentes lo mismo que las utilidades y costos de depreciación excesivos que los inversionistas foráneos envían a sus países.

Desde el punto de vista de la utilización de la capacidad de pago sobre el exterior, se producen excedentes por el mal uso de divisas en importación de productos no indispensables; por las restricciones de tener que adquirir en ciertos mercados, perdiendo las ventajas que puede ofrecer el mercado mundial; por la distracción de divisas en operaciones privadas de turismo y gastos de viaje.

La combinación de precios de los productos de exportación, sometidos a restricciones, y los precios de los bienes que se adquieren en el exterior, (también limitados por las restricciones institucionales que pueden establecerse en materia de mercados abastecedores), generan excedentes a través del deterioro de los términos del intercambio.

Por último también se puede mencionar el excedente que significa mantener márgenes excesivos de reservas del Banco Central, ya por falta de expedición de la política, o por rigideces en la utilización de ciertas monedas en el mercado internacional; o deficiencias en los acuerdos comerciales.

Igual que en los otros tipos de excedentes tratados se presenta aquí el problema de la evaluación. Para algunos casos se han recopilado antecedentes, como en los términos de intercambio; pero para otros no hay, como el caso de las remesas. Para la cuantificación de estos excedentes se requiere precisar las alternativas que objetiva y factiblemente se ofrecen, y que por no tomarlas se pierden divisas y/o un mayor y/o mejor volumen de importaciones. La precisión de esas alternativas, como pauta de referencia, sería el juicio objetivo para evaluar los excedentes.

e) Suma de los excedentes. Para cerrar este punto del excedente, especialmente en sus posibilidades de medición, conviene indicar que aunque factible de calcular, los excedentes por separado no se podrían sumar directamente a fin de llegar a una evaluación total de excedente potencial. Las causas básicas, son concretamente dos:

i) Hay ciertos rubros que integran simultáneamente más de una de las formas en que se presenta el excedente económico potencial. Por ejemplo, el excedente de distribución que incluye el consumo excesivo de ciertos estratos de la sociedad, no podría ser sumado con aquella parte del excedente de divisas que significa la importación de bienes prescindibles. En efecto, el consumo excesivo total incluye de hecho bienes importados, de manera que la restricción de dicha importación (que significaría aprovechar parte del excedente de divisas) lleva consigo al mismo tiempo una disminución consecuente del consumo excesivo.

ii) La segunda de las causas que no permiten la suma global de cada una de las formas en que se presenta el excedente para obtener un excedente económico potencial total, estriba en la relación estructural que existe entre los sectores de la economía que son los que originan dichas formas de excedente. La materialización del excedente industrial, por ejemplo, implica que este sector debe crecer a un ritmo determinado, pero este crecimiento, dadas las relaciones técnicas de la economía, exige un crecimiento de los demás sectores a fin de que estén en condiciones de proporcionar los insumos que requiere el aumento del producto de la manufactura.

Dicho de otro modo, el aprovechamiento de una forma determinada de excedente, su materialización en producto, depende necesariamente del aprovechamiento simultáneo de las demás formas en que éste se manifiesta. Este último caso se presenta, por ejemplo, toda vez que se quiera aprovechar parte del excedente potencial de producción que representa la capacidad instalada ociosa en la producción de mayor cantidad de bienes industriales; para ello, será necesario utilizar parte del excedente de producción del excedente de producción del sector agropecuario (que deberá satisfacer los insumos requeridos por el sector industrial), parte de los recursos humanos desaprovechados o aprovechados deficientemente, que permitan abastecer los requerimientos de la mayor producción industrial, y así sucesivamente.

Lo anterior no significa que no existe posibilidad alguna de sumar entre sí algunos rubros específicos que componen parte de las distintas formas de manifestación ya mencionadas. Por el contrario, lo que se quiere dejar en claro es que no pueden sumarse globalmente las distintas formas en que se presenta el excedente aduciendo que esa magnitud sería el volumen total, ya que ello implicaría incurrir más de una vez en duplicaciones.

Existen, por cierto, algunos casos en que puede materializarse determinada parte de alguna de las distintas formas en que se presenta el excedente, independiente del aprovechamiento de las demás. Así ocurriría, por ejemplo, con una modificación del tratamiento tributario a un sector exportador, que pudiera hacer aumentar la disponibilidad de divisas, sin que para ello fuese necesario el aprovechamiento del excedente de otros sectores; en tal caso, se aprovecharía parte del excedente de divisas, independientemente de las demás formas de excedente. ✓

Los comentarios sobre la posibilidad de sumar los excedentes, contienen advertencias importantes de tener en cuenta para la programación y la política. Una es que hay formas de excedentes que para aprovecharlas no es necesario realizar inversiones adicionales, como aquellas formas que se generan por razones institucionales, (segmentos del consumo no esencial provocado por la distribución regresiva del ingreso; o las pérdidas por remesas al exterior debido a deficiencias tributarias); mientras otras formas demandan inversiones (como el aprovechamiento de las tierras ociosas). La política económica podrá movilizar los primeros en las etapas iniciales de la programación, si se posee suficiente fuerza política, mientras que los segundos van a la saga de las inversiones. Hay que considerar también que la dirección en que se movilicen los excedentes presenta restricciones, por falta de versatilidad en sus usos. El consumo no esencial, por ejemplo, podría estimarse como base para incrementar la inversión, pero tal posibilidad está lejos de ser absoluta. Aquella parte de consumo no necesario formado por

✓/ Obra citada de Nathan Norik y Jorge Farba, pp. 9, 10 y 11.

FORMAS DE ACCION DE LA POLITICA ECONOMICA

Objetivo: A. Crecimiento

2. Movilización de los recursos económicos externos

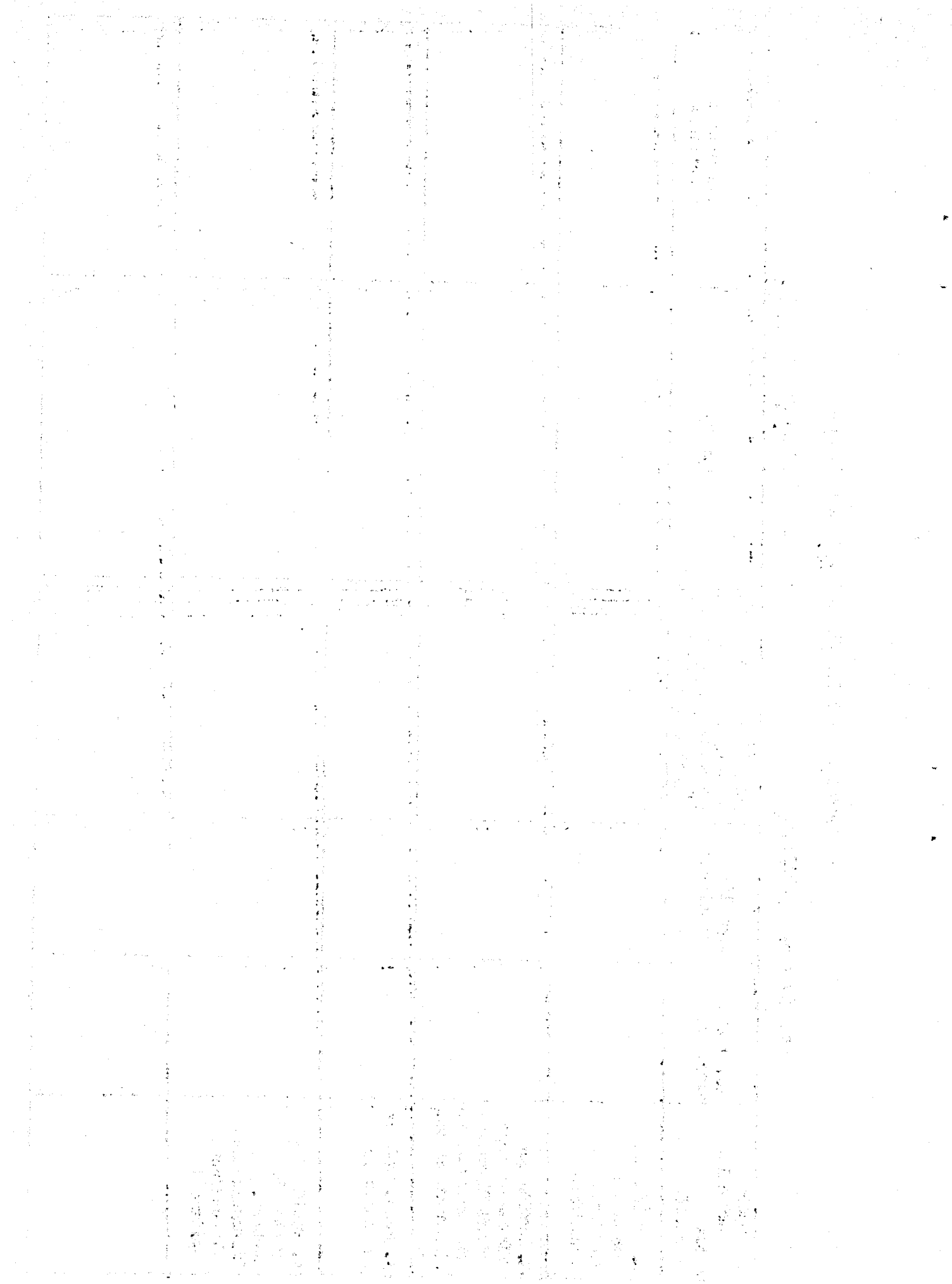
Variable económica Forma de acción	Entradas				Salidas		
	Cuentas Corriente		Cuenta de Capital		Cuentas Corriente		Cuenta de Capital
	Exportaciones	Turismo	Capital	Donaciones	Importaciones	Turismo	Pagos y fuga de capital
1. Acción que orienta la conducta económica							
2. Acción que afecta la capacidad financiera para materializar una conducta							
3. Regulación de una conducta							
4. Acción directa del estado (Reemplazo de la conducta privada)							

FORMAS DE ACCION DE LA POLITICA ECONOMICA

Objetivo: B. Estabilidad

Objetivo: C. Redistribución

variable económica Forma de acción	Equilibrio monetario	Equilibrio cambiario	Equilibrio en la estructura de la producción y entre oferta y demanda global física	Ingreso	Patrimonio
1. Acción que orienta la conducta económica					
2. Acción que afecta la capacidad financiera para materializar una conducta					
3. Regulación de una conducta					
4. Acción directa del estado. (reemplazo de la conducta privada)					



bienes de uso habitual (azúcar, harina, algunas formas de movilización, etc.), por ejemplo, que utiliza una capacidad productiva que es difícil o imposible adoptarla a otro uso, no podría ser base para aumentar la inversión; pero sí es para la redistribución de ingresos. El excedente en mano de obra no especializada, no podrá - en el corto plazo - ser base para tecnologías intensivas en capital; pero sí podrá serlo para una tecnología intensiva en mano de obra.

Otro aspecto es que existen incompatibilidades entre la movilización de ciertos tipos de excedentes. Por ejemplo, un énfasis muy fuerte en la movilización de los excedentes por "irracionalidad", puede vedar la utilización de los excedentes externos o disminuir los excedentes actuales en ese terreno.

3. Las formas de acción, los objetivos a largo plazo y las bases de la política

Identificadas las fuentes de ahorros potenciales o excedentes, que se han definido como las bases físicas de la política, el problema es seleccionar qué formas de acción, operando sobre qué bases, son las más adecuadas para lograr los objetivos a largo plazo. Las combinaciones que se logren de estos tres elementos vendrían a ser las diversas alternativas de estrategias para movilizar los recursos nacionales y externos, o para lograr la reestructuración de ciertos segmentos económicos, o ciertos estados de equilibrio, según sean los objetivos.

Para el objetivo del crecimiento se requiere diseñar una estrategia que movilice todos los recursos enfocando el problema tanto por el lado del incremento y estructura de la demanda, como por el lado del uso y ocupación de la oferta en productos y factores. Para el caso específico de movilizar los recursos externos, la estrategia consistirá en cómo reorientar e intensificar las corrientes de ingresos y egresos de divisas, por operaciones corrientes y de capital.

Para el objetivo de estabilidad, la estrategia se centrará - en la esfera física - a lograr y mantener un equilibrio en la estructura de la producción y de la oferta y demanda globales y sectoriales; en el equilibrio cambiario (tipo de cambio) por el lado del mercado de divisas, y en el equilibrio monetario (nivel de precios) en el mercado nacional. Por su parte el objetivo de redistribución no sólo se centrará en la obtención y uso del ingreso, sino que también en la distribución, composición y uso del patrimonio. Con el ánimo de fijar ideas en esto de la combinación de las formas de acción, de las bases y de los objetivos, se presentan los siguientes cuadros:

V. OBSTACULOS QUE SE OPONEN A LOS OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

Para formular la política económica es necesario conocer la naturaleza de los obstáculos que han impedido a los países subdesarrollados alcanzar mayores tasas de crecimiento, mantener la estabilidad y lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la propiedad. Al iniciar una política de desarrollo esos obstáculos desaparecerán en la misma medida que esa política sea fuerte; pero, en cualquier circunstancia perduran por un tiempo. Naturalmente que la fuerza de tales impedimentos, si se realizan efectivamente las reformas básicas y se ejecuta un plan, deberá ir decreciendo. Dadas estas circunstancias a continuación se presentan algunos planteamientos, sobre la problemática de los objetivos a largo plazo.

1. El ritmo de crecimiento

No entraremos aquí en detalles sobre los elementos que determinan un ritmo dado de crecimiento del producto y/o del ingreso. Sólo indicaremos que sobre él influirán básicamente la capacidad de los responsables de la política para movilizar los excedentes potenciales y darles un uso adecuado. Las técnicas de formulación de programas proveen de métodos para decidir racionalmente los usos de los recursos físicos; y, los métodos de Política Económica ofrecen las estrategias alternativas para movilizar los excedentes. Debemos profundizar, sin embargo, en la identificación de los elementos que permiten la generación de tales excedentes.

a) Limitaciones internas al crecimiento: El Problema del Financiamiento

Se ha señalado que la problemática de la política para el crecimiento es crear y poner en funcionamiento una capacidad dada para movilizar recursos físicos. En este enfoque los flujos financieros sólo cumplen la tarea de intermediarios en aquel manejo de recursos reales.

El problema del Financiamiento es, entonces, concretar la asignación real de recursos en la forma prevista por el plan, la que debe ser lograda con instrumentos compatibles con los otros objetivos de la política.

/En los

En los sistemas económicos existe un conjunto de elementos que guían a las unidades económicas para tomar sus decisiones, tales como los precios relativos, las utilidades, los salarios, la tasa de interés, etc., y otro conjunto que permiten materializar esas decisiones, como los ingresos y otros activos. Por ejemplo, los precios relativos entre el vino y la cerveza guiarán a los consumidores hacia uno u otro producto según sus preferencias, pero lo que admite materializar esas preferencias es su capacidad de ingreso.

Aparece aquí la posibilidad de aplicar las acciones de política para influir los elementos que guían las decisiones, (precios relativos), y/o para aquellos que las hacen posibles (capacidad de ingreso).

Generalmente se habla de financiamiento cuando se influye sobre el último tipo de elementos mencionados y especialmente sobre los flujos de ingresos, y se excluye cualquier acción sobre los elementos que guían las decisiones de las unidades económicas. Este concepto de Financiamiento, corresponde, más bien, a un criterio de poder adquisitivo pro-clive a los aspectos monetarios; que para los fines de la formulación y ejecución de programas de desarrollo es incompleto y simplista.

El resultado final que se espera del financiamiento es una asignación de recursos conforme al Plan. La política, entonces, debe considerar todas aquellas acciones e instrumentos que sean capaces de lograr ese resultado. En algunos casos, se necesitará provocar un simple cambio de reacciones en el sector privado, como ocurre cuando se fija el precio de un bien determinado con el fin de desalentar o incentivar determinada actividad. En otros, se tratará de restar flujos de ingresos al sector privado y traspasarlos al sector público, (o vice-versa), para que los reasigne. Por último, ciertas formas de financiamiento son una mezcla de ambas posibilidades, en que se complementa la vía precio y la vía ingreso. La tributación a las importaciones que se desea sustituir es un ejemplo de esta posibilidad combinada, ya que por una parte se trata de cambiar los precios relativos en favor de la producción nacional y, por otra, disminuir la capacidad de compra del sector privado mediante el drenaje de ingresos que provoca la tributación.

/El financiamiento

El financiamiento siempre da lugar a una transferencia de recursos desde ciertos usos a otros. La movilización de recursos físicos que el financiamiento supone, tiene dos aspectos: i) la liberación de los recursos, impidiendo que sus actuales empleadores los asignen de acuerdo a objetivos no considerados en el plan; y ii) alterar la conducta de la comunidad a fin de que los recursos liberados sean usados en el cumplimiento de las acciones contempladas en el programa.

De esta alternativa se desprende que, si los recursos reales que requiere el plan están desocupados, es decir, no están siendo asignados a ningún uso, no será necesario "liberarlos", y por lo tanto no se tendría que emplear mecanismo financiero alguno, que cambie los precios relativos, que reduzcan el ingreso o altere la conducta habitual del sector en que se localizan. La otra posibilidad es que los recursos sean ocupados en usos no contemplados en el plan, lo que requeriría provocar cambios en la conducta y en la capacidad para materializarla del sector que los asigna.

Resumiendo, el financiamiento de un plan, es - por una parte - una acción de transferencia de recursos desde ciertos usos a otros y - por otra - captación de los nuevos recursos que el propio crecimiento va creando.

Otro problema que plantea el financiamiento es hasta dónde las actuales generaciones están dispuestas a renunciar a sus posibilidades de consumo presente en favor de la acumulación y del consumo futuro. La alternativa surge porque, dada la concepción de financiamiento planteada, es imposible trasladar hacia generaciones futuras, el sacrificio o carga que significa la realización del desarrollo. Esto es plenamente válido para aquella parte que se financia con recursos nacionales: No se pueden construir puentes, caminos y escuelas hoy, con los materiales y fuerza de trabajo que se tendrían en el futuro. Este es un hecho físico que ningún arbitrio podría alterar.

Sin embargo, tratándose de recursos externos, como el endeudamiento con el exterior y las inversiones extranjeras directas, no es válido. Un país puede percibir ahorros producidos en el resto del mundo, (equipos, materiales, mano de obra, servicios técnicos, etc.), sin costo inmediato en términos de exportaciones, realizar con ellos inversiones y retribuirlos en el futuro.

/El financiamiento

El financiamiento - como se ve en el problema anterior - contiene un concepto de "carga". Esta puede ser "real" o "potencial". La comunidad soporta una carga real, cuando disminuye su consumo en términos absolutos para financiar el plan. Esto significa liberar recursos desde ciertos usos hacia otros y reducir en términos absolutos o relativos la disponibilidad de bienes para consumos finales. En cambio, existe una carga potencial cuando no es necesario cambiar la asignación de los recursos, es decir, se trata de recursos ociosos; o cuando se restan al uso privado sin provocar disminuciones en la producción de bienes de consumo final. Para lo último es necesario que se produzcan, en el corto plazo o simultáneamente, aumentos de productividad que compensen la menor disponibilidad de bienes y servicios de consumo, o - en otra alternativa - que dichos recursos se resten a la acumulación.

La carga real, significa desmejorar el bienestar presente en relación a una situación de hecho. La potencial, significa postergar transitoriamente un aumento inmediato del bienestar de la comunidad que habría sido factible aprovechando los recursos desocupados, aumentando la productividad donde fuera posible, o restringiendo la acumulación. También es "carga potencial", la asignación a la inversión de los recursos que va creando el propio desarrollo, pues existe la alternativa de irlos consumiendo.

Los recursos físicos, materiales, fuerza de trabajo y recursos naturales, no se pueden generalmente movilizar en forma directa en el sentido de ir y tomarlos para darles un uso alternativo. En las economías mixtas a los recursos físicos se les moviliza por medios indirectos a través de los flujos monetarios. La reducción de los flujos monetarios de un sector, por ejemplo, libera recursos físicos que pueden ser adquiridos por el Gobierno; o éste transferir medios de pago a otro sector (subsídios, créditos, franquicias tributarias, etc.) para que los tome y asigne. Parte de la problemática del financiamiento reside en la aplicación de instrumentos que alteren los flujos monetarios y el uso que se les asigna en las unidades económicas.

/La orientación

La orientación de los flujos monetarios se puede lograr a través de las mismas formas de acción esbozadas en capítulos anteriores. Cuando es imposible hacerlo por medios indirectos siempre queda una forma directa, como la apropiación por el Gobierno que significa la tributación, los cupos forzosos, (capital levy) o la adquisición forzosa de bonos estatales,

Los conceptos de financiamiento real y monetario dan claridad a la alternativa de influir directa o indirectamente en la asignación de factores y bienes. Es falso que la escasez de medios de pago, impida o frene las inversiones.^{1/} Si existen los medios físicos y son ad hoc, el problema es cómo manejar los flujos monetarios para movilizar los recursos y no generar tensiones inflacionarias. Para la formación de capital lo importante es que existan recursos físicos suficientes que sean aptos, y no los medios monetarios. El Gobierno tiene en su poder todos los mecanismos para crear circulante y orientar su circulación. Lo que no tiene es capacidad para crear o adoptar los bienes o factores que demanda toda inversión. Inconsistencias como aquellas afirmaciones surgen de hacer primar un enfoque dominado exclusivamente por el "velo monetario", que naturalmente conduce a la confusión o ilusión financiera de que las obras de un programa de desarrollo cuestan dinero y no recursos reales.

Veamos cuáles son las consecuencias del enfoque planteado. Si existen, por ejemplo, los recursos reales desocupados para construir un puente, no será necesario reducir la demanda de ningún sector por los insumos que emplea el puente. Sin embargo, los propietarios de los insumos deben obtener una remuneración, y por lo tanto el Gobierno o quien los use deberá traspasarle en compensación un flujo monetario de ingresos. Ahora el puente se está construyendo y hay mayores ingresos en circulación. Luego, si no están desocupados también los recursos que producen los bienes que demandarán los propietarios de los factores empleados en la construcción del puente, los precios de esos bienes subirán y se iniciará una tendencia inflacionista.

^{1/} Esa afirmación tiene validez para una empresa o unidad económica en particular; pero no para el sistema en su conjunto, o para el Gobierno.

El ejemplo demuestra que toda inversión, al movilizar recursos físicos y generar ingresos, tiene un costo real directo y otro indirecto. El primero se compone de los recursos físicos que se insumen en la obra, además de la fuerza de trabajo, los materiales, equipos, etc. El segundo, son los recursos insumidos para producir los bienes cuya demanda tiene origen en el pago a los factores productivos empleados en la inversión. Ahora bien, en los países subdesarrollados la desocupación disfrazada o abierta de los recursos físicos generalmente no es homogénea ni simultánea en el sentido que no presentan posibilidades de combinarse por exceso o por defecto de la oferta de algún tipo de recursos. Puede que estén desocupados los recursos físicos y la mano de obra para construir un embalse, y que puedan combinarse por ser los primeros y los segundos aptos para esa inversión, pero que no existan los recursos para satisfacer la mayor demanda por alimentos. De aquí, que muchas veces sea necesario reducir la demanda de un sector al realizar inversiones que insumen recursos que permanecen ociosos. Dicha reducción debe dirigirse a liberar recursos que, reasignados adecuadamente, permitan incrementar la producción de los bienes componentes del costo indirecto de las inversiones, o a reducir directamente la demanda por dichos bienes cuando su oferta es inelástica.^{1/}

Si todos los recursos reales que componen los costos directos e indirectos están homogéneamente desocupados y son homogéneamente aprovechables, y no hay escollos institucionales que impidan su movilidad, entonces, una simple expansión de la cantidad de dinero permitirá movilizarlos en condiciones de estabilidad. El corolario de lo anterior es que la transformación de una desocupación heterogénea de recursos en una desocupación homogénea, mediante adaptaciones tecnológicas y/o la eliminación de los cuellos de botella económicos, institucionales o físicos, podría permitir un financiamiento con expansión monetaria sin sacrificar la estabilidad. Cuando la desocupación no es homogénea, el Gobierno se ve compelido, en resguardo de la estabilidad, a usar otros mecanismos que le permitan liberar los recursos escasos de usos no planeados, para dedicarlos al programa de desarrollo.

^{1/} Por eso, en casos en que existe una mística del desarrollo, el trabajo voluntario gratuito permite lograr una movilización de excedentes económicos que en otras circunstancias sería imposible. (El trabajo voluntario no se restituye con ingresos, y por ende no crea demanda por bienes que componen el costo indirecto.)

Pues bien, el proceso de liberación de recursos asignados a usos estimados de baja prioridad, requiere de ciertas técnicas que tienen naturales limitaciones. Es posible, que en determinadas circunstancias, el Gobierno sea incapaz de reducir la demanda por el recurso X, empleado en un uso no planeado, caso en el cual podría sostenerse que los recursos financieros para el objetivo A (uso planeado) son limitados. Si el recurso X, plenamente ocupado se combina con Y y Z que están desocupados para producir una determinada obra, su ejecución implicará un alza del precio de X, o será necesario reducir su demanda en algún sector de la economía.

En resumen, a pesar de que el problema del financiamiento es en síntesis la movilización de recursos reales, hay la posibilidad que tenga limitaciones localizadas en los propios recursos físicos, en las técnicas para movilizarlos bajo condiciones de relativa estabilidad de precios. La política se orientará, en cada caso, a hacer que los costos directos e indirectos de un programa o de una obra se tomen homogéneos, a tomar los recursos ociosos y a reasignar los ocupados - aún con la expansión de la cantidad de dinero -, pero sin inflación.

Por otra parte, si el problema de la movilización de los recursos reales tiene limitaciones en "cuellos de botellas" sectoriales y no existe la alternativa de hacer factible el financiamiento mediante la expansión monetaria, se puede recurrir a las importaciones siempre que el comercio externo no constituya un cuello de botella mayor y que tales importaciones logren la política de desarrollo; consiste precisamente en eliminar los puntos de estrangulamiento. Al ir superando aquellos de carácter interno se va facilitando el financiamiento de un programa. Tal podría ser una política acertada para los primeros años de un plan.

b) Limitaciones externas al crecimiento económico:

El problema de la dependencia

Además de los problemas internos (técnicos y políticos) que determinan el grado de aprovechamiento de los recursos físicos, existen también limitaciones de orden externo.

/Hasta los

Hasta los años 30 en el crecimiento de Latinoamérica el elemento dinámico fueron las exportaciones. Esta forma de crecimiento, ("hacia afuera"), implica una estrecha dependencia entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones, el del mercado en que se colocan y el ritmo de crecimiento global de las economías latinoamericanas. De ahí el hecho histórico que el crecimiento regional dependerá fuertemente del crecimiento de los países demandantes de sus exportaciones. Esta dependencia no sólo se referiría al ritmo de crecimiento sino que también a las fluctuaciones (crisis y/o recepciones) de aquellos países. La gran crisis de los años 30 rompió con esta modalidad de crecimiento para la mayoría de los países latinoamericanos, dando lugar a un nuevo modelo de características diversas. La demanda externa ya no constituye el elemento dinámico del crecimiento. La demanda gubernamental y el crecimiento interno de los mercados nacionales sustituye el papel que antes cumplían las exportaciones. La drástica merma de la capacidad para importar induce a una política de fuerte protección arancelaria y de sustitución de importaciones, de preferencia aquellas más fáciles de producir.

No obstante el proceso de sustitución de importaciones, realizado después de 1933, el comercio exterior sigue teniendo un papel decisivo en el crecimiento de Latinoamérica, manifestando, bajo formas más complejas, la misma dependencia que caracterizaba el modelo de pre-crisis.

Este proceso tuvo dos explicables limitaciones: i) consistió en sustituir las producciones técnicamente más fáciles y económicamente factibles desde el punto de vista de cada mercado nacional, lo que impidió la creación de una fuerte industria latinoamericana de producción de bienes de capital; y ii) las industrias de sustitución se desarrollaron a base de materias primas importadas. Por ello, el crecimiento latinoamericano, a través de la importación de bienes de capital y de materias primas básicas siguió siendo dependiente del crecimiento de los grandes centros industriales con que se mantenían relaciones comerciales.

En base al análisis anterior, es factible sostener la siguiente tesis. El crecimiento de Latinoamérica depende del crecimiento de los centros industriales con que comercia, fundamentalmente a través de las importaciones de bienes de capital. Ello hace que la magnitud de la formación de capital dependa del crecimiento de las exportaciones, y éstas - a su vez - del crecimiento del producto de los centros industriales con quienes se comercie. La relación anterior es más estrecha mientras más pasiva^{1/} sea la política de comercio exterior de los países latinoamericanos. La dependencia señalada puede ser rota eventualmente por hechos accidentales (guerras, revoluciones, por ejemplo, etc.), por limitaciones físicas a las importaciones de los centros industriales, o por políticas internas de los países latinoamericanos. Dada la multitud de hechos accidentales, no interesa tanto la comprobación histórica de esta dependencia, como el hecho de que para una política de desarrollo puede constituir un límite o barrera al crecimiento, en un nivel en que los excedentes económicos potenciales internos son todavía importantes.

Para continuar el análisis de la hipótesis planteada, observemos algunos elementos objetivos. El comercio exterior latinoamericano, aún cuando en los últimos años ha habido alguna tendencia innovadora, está dirigido fundamentalmente hacia los Estados Unidos y otros países occidentales, con los cuales tradicionalmente se han mantenido las más estrechas relaciones comerciales. Esto se traduce en una fuerte dependencia en el crecimiento latinoamericano, del crecimiento de los Estados Unidos y a sus respectivas fluctuaciones. Por eso, las exportaciones de Latinoamérica están sujetas en el largo plazo, salvo hechos accidentales, al crecimiento del Producto Nacional de los Estados Unidos y de los países industriales, tales como Inglaterra, Alemania, Francia, Italia, Japón en donde se colocan. Ahora bien, la transición del modelo de crecimiento hacia fuera, en que las exportaciones son el elemento dinámico, al crecimiento hacia dentro, no puede realizarse bruscamente sin graves trastornos. Los más importantes son aquellos que afectan la estabilidad y el crecimiento mismo. Si la tasa de las exportaciones disminuye, dada su importancia en relación al producto nacional, el crecimiento de la demanda interna deberá ser mucho más acelerado sólo para compensar dicha disminución.

1/ Política pasiva, que el Gobierno no se interesa en influir con fuerza en las tendencias del intercambio con el resto del mundo. /Por lo

Por lo tanto, una disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas afecta la tasa de desarrollo de la región, cuando menos por dos razones; i) porque el esfuerzo de crecimiento total en parte es requerido sólo para compensar el menor ritmo de crecimiento de las exportaciones; y ii) porque la disminución en la expansión de las exportaciones disminuye la capacidad para importar; limitando así el crecimiento interno, o aumentando las necesidades de ahorro externo.

En el modelo latinoamericano de crecimiento hacia dentro, el incremento de las exportaciones y la orientación del comercio exterior aparecen íntimamente ligados, dentro de ciertas limitaciones.

El ritmo de crecimiento del grupo de países con que Latinoamérica mantiene las más estrechas e importantes relaciones comerciales tiene una tasa de crecimiento modesta, con excepción de Alemania Occidental e Italia, los otros países (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Francia, etc. no sobrepasan el 3.5 por ciento de crecimiento en el producto per cápita).^{1/} Por otra parte, América Latina tiene un promedio en su tasa de crecimiento tan baja como el grupo de países aludidos. Con excepción de algunos períodos, después de la Segunda Guerra, la tasa de incremento del producto e ingreso per cápita ha estado por debajo del 2.5%.^{2/}

Estos antecedentes parecen confirmar que el crecimiento de Latinoamérica está subordinado al crecimiento de los países con los cuales mantiene las mayores relaciones comerciales. El lento crecimiento de los Estados Unidos y otros países occidentales, se traduce por lo tanto en un lento crecimiento del quantum de exportaciones latinoamericanas y/o en un deterioro de los términos de intercambio. En otros estudios se ha destacado que, además del lento crecimiento del Producto de los países industrializados occidentales, incide en la demanda por importaciones latinoamericanas el hecho de que ambas magnitudes no han tendido a relacionarse proporcionalmente. Ha venido a agravar la depresión de las exportaciones regionales la baja del coeficiente de importación por unidad de producto observada en los países desarrollados.

1/ Antecedentes sobre el ritmo de crecimiento de países, véase: World Economic Survey, publicado anualmente por las Naciones Unidas.

2/ Estudio CEPAL, sobre América Latina de Post Guerra presentada a Conferencia de Mar del Plata en 1963.

Las exportaciones son un elemento importante en la creación del excedente en moneda extranjera, necesario para incrementar las importaciones de bienes de capital al ritmo que el crecimiento latinoamericano lo exige. Pero, a su vez, las tendencias de estas importaciones contribuyen a dificultar la situación. Los países latinoamericanos no son productores de bienes de capital, por regla general, con lo que el crecimiento de la inversión lleva implícito una expansión acelerada de la necesidad de importar aquellos bienes. El crecimiento significa que la inversión se acrecienta más rápido que el consumo, o, por lo menos, esa es la condición para impulsar la expansión de un país subdesarrollado. Como el coeficiente de importaciones que tiene una unidad de inversión es generalmente mayor que el que tiene una unidad de consumo, la mayor proporción de aquella en el producto lleva consigo un aumento del coeficiente total de importaciones. Por otra parte, las importaciones de materias primas industriales, dado el acento que para el crecimiento se pone en la industrialización, tienden también a crecer más rápido que el producto.

Estos elementos condicionan el crecimiento de Latinoamérica bajo una "frontera" o límite de expansión que no guarda relación con la urgencia que sus habitantes esperan mejorar sus niveles de vida. Pero lo grave es que, cualquier tasa de crecimiento - aún cuando sea tan baja como la histórica - queda sujeta, generalmente, a las posibilidades de financiamiento externo. En efecto, la mayoría de los países latinoamericanos requieren cada año de nuevos créditos externos para alcanzar el ritmo de crecimiento que ostentan. Lo singular de ello es que el "crecimiento hacia adentro" requiere de un financiamiento externo sustancial, en la misma forma que el crecimiento hacia afuera requeriría una demanda creciente de las exportaciones. Pero lo importante de todo esto - y que no se ha hecho resaltar suficientemente - es que la capacidad de obtención de préstamos externos, cuya fuente principal son los Estados Unidos, demanda, a su vez, un mayor crecimiento de la economía norteamericana.

En efecto, las últimas proposiciones de ayuda a Latinoamérica, que sólo se aspiran a un crecimiento del 2.5 para el conjunto de países, han encontrado dificultades para materializarse debido a que exigen sacrificios, hasta ahora no concebidos, en los Estados Unidos. Un mayor crecimiento de los Estados Unidos aumentaría sustancialmente su capacidad de ayuda a Latinoamérica, sin exigencias de orden tributario para sus ciudadanos.

/En resumen,

En resumen, el crecimiento hacia adentro, supuestas constantes la orientación del comercio exterior, tiene un límite determinado por el déficit máximo de la balanza de pagos factible de financiarse con empréstitos externos. El nivel a que se produce dicho déficit depende del crecimiento de las exportaciones e importaciones. El lento crecimiento de los Estados Unidos y de otros países occidentales aparece como restricción de aquella magnitud máxima del déficit factible de la balanza de pagos y de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Basado en el análisis precedente, podría elaborarse un "modelo" que permitiera cuantificar las relaciones entre las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos, los países industriales con quienes se comercia y la estructura de las importaciones y exportaciones.

Si el producto de Latinoamérica del año base se define como:

$$(1) P_{L_0} = C_{L_0} + I_{L_0} + X_{L_0} - M_{L_0}$$

donde el subíndice L significa Latinoamérica, y C = consumo; I = inversión; X = exportación, y M = importaciones.

Despejando I_L en la ecuación anterior y conociendo que

$$I_{L_t} = \Delta P_{L_{t-1}}, \text{ podemos escribir:}$$

$$(2) P_{L_{t-1}} = \beta (P_{L_t} - C_{L_t} - X_{L_t} + M_{L_t}) (*)$$

donde β es la relación producto-capital.

$$(3) X_{L_t} = zP_E + hPo$$

donde P_E es el producto nacional de los Estados Unidos y P_o el producto nacional del resto de los países que mantienen relaciones comerciales con Latinoamérica. Los coeficientes z y h indican la magnitud de las importaciones desde Latinoamérica en relación con P_E y P_o . El consumo latinoamericano es una proporción de su producto P_L

$$(4) C_{L_t} = aP_{L_t}$$

* El supuesto que se ha asumido es que las inversiones maduran en un año.

Para simplificar, suponemos que las importaciones latinoamericanas son una proporción fija del producto. (Podría adoptarse una función que indicara que M_L crece más rápido que P_L para hacer el modelo más realista).

$$(5) \quad M_L = mP_L$$

De las ecuaciones anteriores se deduce que la tasa de crecimiento del producto latinoamericano es:

$$(6) \quad \frac{P_{L_{t-1}}}{P_{L_t}} = \beta \left(1 - a - z \frac{P_E}{P_{L_0}} - h \frac{P_0}{P_{L_0}} + m \right)$$

donde $\frac{P_E}{P_L}$ y $\frac{P_0}{P_L}$ dependen de las tasas de crecimiento de P_E , P_0 y P_L , o sea del producto de Estados Unidos; de los otros países industriales con quien se comercia y del producto latinoamericano del año base.

Si expresamos $\frac{P_E}{P_L}$ y $\frac{P_0}{P_L}$, en función de las respectivas tasas de crecimiento de P_E , P_0 y P_L , tendremos una relación que expresa el crecimiento de Latinoamérica en función del "ahorro interno", $(1-a)$ y del "ahorro externo" $(m - z \frac{P_E}{P_L} - h \frac{P_0}{P_L})$. A su vez, el ahorro externo dependerá del crecimiento del producto de los Estados Unidos y de los otros países mencionados.

El crecimiento de América Latina deberá lograrse en este modelo bajo la restricción:

$$(7) \quad X_{L_t} - X_{L_0} \leq g P_E$$

es decir, que el déficit de la balanza de pagos no puede sobrepasar la magnitud $g P_E$, siendo g el coeficiente que indica la capacidad de ayuda de los Estados Unidos hacia Latinoamérica.

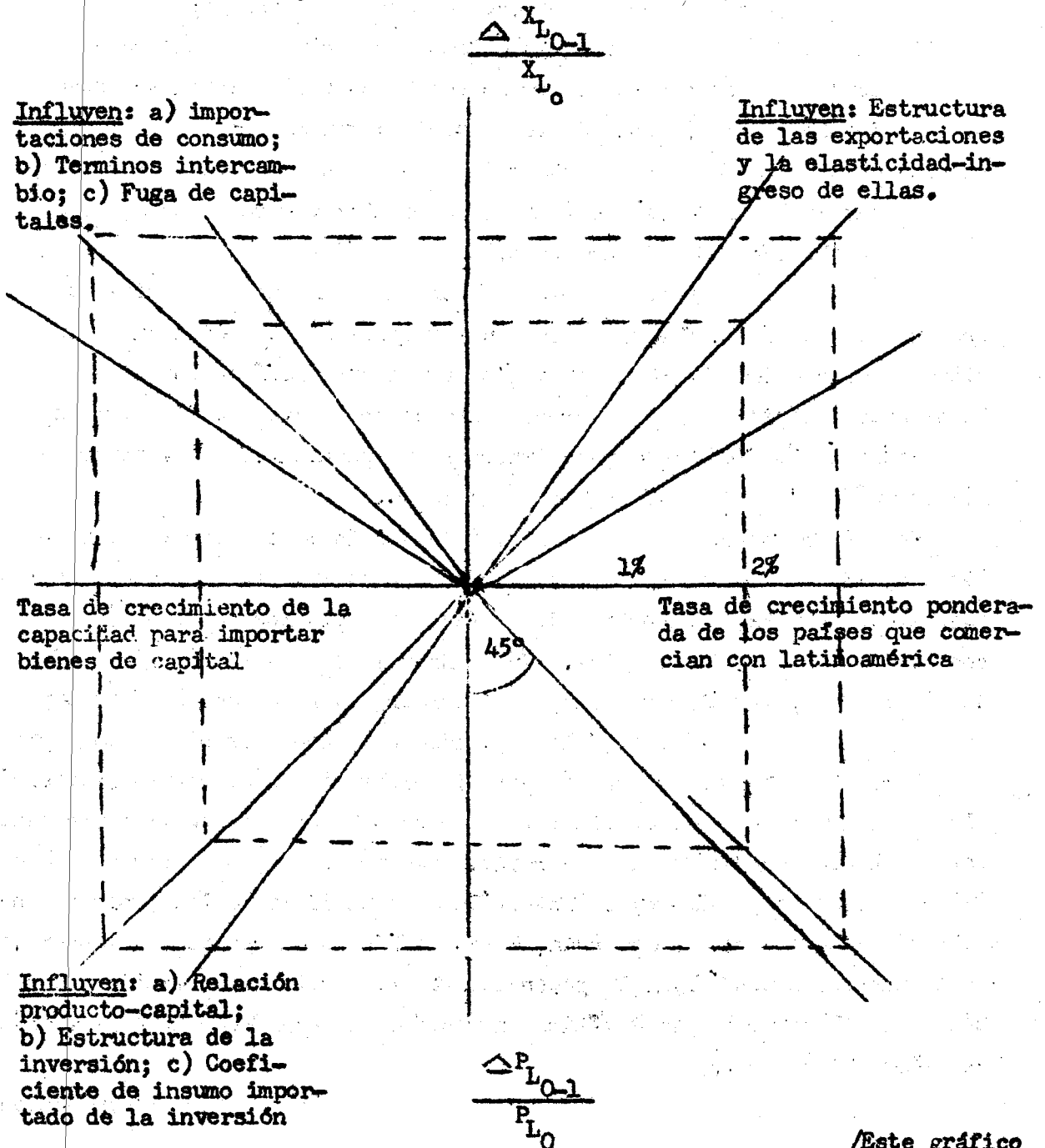
Esta restricción puede reescribirse como sigue:

$$(8) \quad \left(m - z \frac{P_E}{P_{L_0}} - h \frac{P_0}{P_{L_0}} \right) \leq g \frac{P_E}{P_{L_0}}$$

/Si encontramos

Si encontramos la solución al modelo, y hacemos cálculos numéricos para diferentes alternativas de crecimiento de los Estados Unidos y del coeficiente de ahorro interno (suponemos que $h = 0$), podrá apreciarse que el crecimiento basadas en aumentos sustanciales del ahorro interno rompen la restricción de la balanza de pagos.

El mismo planteamiento podemos hacerlo gráficamente e incluyendo algunos otros elementos influyentes.



/Este gráfico

Este gráfico señala al mismo tiempo que las posibles limitaciones de esta tesis de dependencia, los campos de acción de la política económica para lograr el crecimiento.

En el primer cuadrante del gráfico se señala la relación entre el crecimiento de los países que comercian con América Latina y el crecimiento de las exportaciones. Una política orientada a obtener el máximo provecho de esta dependencia, tendría tres posibilidades compatibles entre sí:

- i) comerciar con países que crecen a tasas más rápidas;
- ii) diversificar la estructura de las exportaciones de manera de conformar una canasta de productos de alta elasticidad-ingreso frente al crecimiento de los centros demandantes; y
- iii) el acrecentamiento del comercio interlatinoamericano a fin de dar base a la producción de bienes de capital y aprovechar mejor sus posibilidades de intercambio.

Los elementos señalados inciden directamente en un mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, una vez maximizado ese ritmo de crecimiento siempre hay algún margen para políticas internas tendientes a lograr el máximo crecimiento del producto. Aquí entramos en la relación de capacidad para importar equipos de capital y exportaciones que se plantea en el segundo cuadrante.

En primer lugar, es posible limitar a un mínimo las importaciones de consumo, eliminando todas aquellas que sean prescindibles de acuerdo a los objetivos del plan. El control de la fuga de capitales puede también constituir otra acción positiva. Una tendencia desfavorable en los términos de intercambio, por el contrario, hará perder poder de compra a las exportaciones y por lo tanto limitará la capacidad para importar bienes de capital.

Pero aún, dada una capacidad para importar bienes de capital existirá alguna flexibilidad para combinar los recursos importados con los nacionales para concretar una unidad de inversión. Mientras menor sea el componente importado, mayor podría ser la inversión dado un límite a las importaciones de bienes de capital. Ahora bien, la variación en el componente importado de la inversión tendrá por lo general influencia sobre la relación producto-capital. (Esta es la problemática que está en el trasfondo de la relación del tercer cuadrante.)

Como puede apreciarse, ante este fenómeno de dependencia del ritmo de crecimiento latinoamericano, hay margen para una política activa^{1/}. Pero no basta ese margen de actuación; la ponderación del comercio exterior es tan trascendente en estos países, que lo interesante es llegar a su modificación sustancial, como parte de las reformas estructurales.

En función de la tesis de dependencia desarrollada, que es en síntesis la característica más relevante del comercio exterior, su reforma deberá orientarse a:

- i) sustituir importaciones desde fuera del área latinoamericana;
- ii) fortalecer el intercambio del comercio regional a fin de crear mercados para las industrias de bienes de capital;
- iii) crear una organización latinoamericana que por su poderío pueda negociar con las otras zonas de integración o mercados comunes del mundo;
- iv) incrementar y diversificar los mercados compradores, aprovechando las posibilidades de intercambio que ofrecen países europeos, asiáticos y africanos con quienes no se ha comerciado; y
- v) planificar la integración económica regional.

En ausencia de una política activa persistente y de las medidas de reforma enunciadas, la insuficiencia del comercio exterior históricamente se ha tratado de resolver mediante el financiamiento externo. Esta alternativa no puede ser permanente, por ser limitada la capacidad para otorgar créditos de los países tradicionalmente proveedores de capital; y porque el lento crecimiento regional limita la capacidad de aceptar créditos.

La urgencia de la reforma del comercio exterior, se ha evidenciado especialmente después de la segunda guerra mundial, desde cuando empieza a tomar auge el intercambio entre los países industriales, que se ha desarrollado a un ritmo mayor que la de estos con los subdesarrollados; en que empiezan a proliferar países independientes en Africa, a quienes sus ex-metrópolis les concedan un trato preferencial, creando situaciones desventajosas para América Latina; en que aumentó la producción en los países desarrollados, de los mismos productos que ofrece la región; y en que se ha

^{1/} Política activa: cuando el Gobierno se interesa por intervenir, en función de determinados objetivos, en todas o en las principales actividades del comercio exterior.

expandido el comercio de los países de economías planificadas.^{1/}

2) El crecimiento económico y la redistribución del ingreso^{2/}

Muchas veces, a pesar de repudiarse una distribución muy desigual del ingreso nacional, se la pretende soportar en beneficio del desarrollo económico. Se arguye que es justamente la desigual distribución del ingreso la que permite que exista una clase que ahorre e invierta.

A este respecto, veamos lo que dice un economista de un país desarrollado.^{3/}

"Las inversiones en seres humanos constituyen una parte integral de los programas de gobierno dirigidos a mejorar la productividad y la tecnología. Las mejoras en el aspecto sanitario de la salud y de la nutrición desarrollan la capacidad de trabajo y aumentan así la cantidad de poder humano disponible para el adelanto económico. Los programas de educación y adiestramiento reducen el analfabetismo y desarrollan la técnica aumentando así la calidad del poder humano. Hasta el punto en que la tributación financia este proceso de formación de capital humano a expensas de los consumos y especulaciones superfluas y del acaparamiento de divisas, en lugar de hacerlo a costa de la inversión privada productiva, aumenta la productividad y acelera el desarrollo.

"Los países que tratan de establecer industrias nacionales para fomentar los intereses de su crecimiento económico equilibrado, encuentran a menudo que los mercados domésticos son demasiado limitados como para soportar tales iniciativas. A medida que las finanzas gubernamentales redistributivas aumentan la productividad y las rentas reales de la masa de la población, tienden también a ensanchar la base del mercado doméstico. También pueden contribuir a este fin desplazando la demanda desde los ítems suntuarios ordinariamente importados desde el extranjero hacia ítems más necesarios que puedan ser producidos en el país.

^{1/} Vease Documento No. E/CN.12/693 de "América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo".

^{2/} Al tratar los problemas de redistribución téngase presente los dos tipos de desigualdades que se presenta: la "funcional", que se refiere a la distribución de ingresos en función de la productividad (como es el caso de la diferencias de salarios entre un obrero y un ingeniero), y a la "no funcional" o sea aquella derivada de circunstancias institucionales (concentración de la propiedad, posición social, control de organismos financieros, monopolio, etc.)

^{3/} Walter W. Heller "Políticas Fiscales para Economías Subdesarrolladas" Profesor de Economía de la Univ. de Minnesota, EE. UU. de N.A.,

"En las economías menos avanzadas, tanto como en las más avanzadas, efectos de los incentivos adversos sobre la iniciativa, la exposición a los riesgos y los esfuerzos de la administración de empresas limita la tributación progresiva. Sin embargo, las rentas altas en los países subdesarrollados pueden, hablando en términos comparativos, derivarse de fuentes tales y ser dedicadas a usos tales que los efectos desalentadores sean menos perniciosos que en los países desarrollados. El daño mayor se produce cuando las tasas marginales altas gravan pesadamente las rentas cuya fuente fundamental está constituida por el esfuerzo de los empresarios cuyo uso consiste principalmente en la realización de mayores inversiones. Pero cuando la renta que produce la tierra, los rendimientos del interés constituyen una fuente dominante o muy principal de las grandes rentas, y cuando los gastos, la especulación y el atesoramiento suntuario dominan el uso de tales fondos - una combinación que sirve de descripción para muchas sociedades económicamente subdesarrolladas - el peligro de desalentar las contribuciones privadas al desarrollo económico como resultado de las medidas fiscales redistributivas se ve disminuido considerablemente."

El temor a la redistribución del ingreso o la presentación de la redistribución como opuesta al crecimiento económico, vienen del cuerpo de la economía tradicional y han seguido repitiéndose sin mayor examen. Se hace necesario entonces una crítica de la posición tradicional y la presentación de un enfoque alternativo que dé amplio margen a medidas, fiscales o más profundas, en favor del desarrollo económico.

a) El enfoque tradicional: más igualdad, menos desarrollo

Este enfoque no existe como algo integral, pero se deduce de varios trabajos de economistas de países desarrollados. Se sostiene en líneas generales que una mayor igualdad del ingreso nacional destruye la formación de ahorro y por lo tanto retarda el crecimiento.

La destrucción de ahorro que se atribuye a una redistribución progresiva de la renta se basa en las diferencias de magnitud de las propensiones a consumir de los sectores de bajos y altos ingresos. La experiencia y verificación empírica ha demostrado como conducta general, que los grupos de altas rentas ahorran una proporción mayor de su ingreso que los grupos más pobres. De ahí que al disminuir la participación en el ingreso nacional de la gente de altos ingresos, prevaleciendo las mismas propensiones a consumir, el ahorro total disminuiría.

/Ejemplificada esta

Ejemplificada esta tesis, el ingreso nacional podría dividirse en consumo de los ingresos provenientes del trabajo y consumo de los ingresos del sector capitalista,^{1/} siendo la propensión a consumir de los trabajadores mayor que la de los capitalistas. La conclusión que se desprende es que mientras mayor sea la proporción del ingreso nacional que toman los capitalistas, mayor será el desarrollo económico, porque mayores son las posibilidades de ahorro. Veamos las críticas a que se hace acreedora la hipótesis planteada:

En primer lugar, es evidente que no se considera para nada que el ahorro no se convierta automáticamente en inversión, y que si las oportunidades de inversión productiva son escasas es muy posible que los grupos de ingresos altos decidan consumir una mayor proporción de su ingreso. Relacionado con lo anterior, para que el ingreso nacional real crezca rápida y sostenidamente,

1/ Planteando esta hipótesis en un modelo de economía cerrada y sin gobierno, se observa que:

$$(1) Y = C_t + I$$

donde C = consumo de los trabajadores; C_c = consumo de los capitalistas e I = inversión privada.

$$(2) C_t = \alpha_1 (Y - P)$$

$$(3) C_c = \alpha_2 P$$

$$(4) \Delta Y = \beta I$$

donde P = rentas provenientes del capital, α_1 α_2 , = propensiones a consumir de los trabajadores y capitalistas respectivamente, y β = relación producto-capital de la economía, que se estima constante. Luego

$$(5) I = Y - \alpha_1 (Y - P) - \alpha_2 P$$

$$(6) \Delta Y = \beta [Y - \alpha_1 (Y - P) - \alpha_2 P]$$

$$(7) P = \gamma Y$$

donde γ = proporción del ingreso que obtienen los capitalistas. Finalmente:

$$(8) \frac{\Delta Y}{Y} = [\beta - \alpha_1 (1 - \gamma) - \alpha_2 \gamma]$$

y cualquier cambio en la repartición del ingreso, o sea, una variación en γ , implica:

$$\Delta \left(\frac{\Delta Y}{Y} \right) = \beta \Delta \gamma [-1 - \alpha_2]$$

donde si:

- $\alpha_1 = \alpha_2; \Delta \gamma$ no influye en la tasa de crecimiento
- $\alpha_1 > \alpha_2; \uparrow \Delta \gamma$ aumenta la tasa de crecimiento.
- $\alpha_1 < \alpha_2; -\Delta \gamma$ disminuye la tasa de crecimiento

es necesario que la producción extra que implica cada crecimiento del ingreso nacional pueda ser vendida, y que mientras más desigual es la distribución del ingreso nacional, más estrecho el mercado y menores las oportunidades productivas de inversión.

En segundo lugar, tampoco se considera que la relación producto-capital (β), será desfavorable mientras más reducido es el mercado en términos de ingresos por sectores; y, a medida que se amplía el mercado. Por redistribución del ingreso, los beneficios de la producción en escala permitirá un mejoramiento de ese parámetro y una mayor utilización de la capacidad de producción instalada.

¿Puede entonces una economía, con distribución regresiva de la renta, salir de la estagnación sin redistribuirla en favor de la masa de la población?

Nótase que estas objeciones son de carácter general e independientes de los problemas muchas veces denunciados, como la elevada propensión a importar bienes y servicios suntuarios de las clases de ingresos altos, y de que el Gobierno puede compensar o sobrepasar, mediante la tributación, el ahorro que podría destruirse con la redistribución del ingreso nacional. Nótase también, que esta argumentación en contra de la desigualdad es estrictamente económica y no invade los campos de la moral social que reclaman una distribución más igualitaria; y que tampoco considera a la redistribución del ingreso como una redistribución en la estructura del capital social: incrementando el capital humano a costa del capital material. Aun si todos los aspectos arriba señalados fueran dejados de mano siempre habría justificación puramente económica en favor de la redistribución, basándose fundamentalmente en que la amplitud del mercado aumenta los incentivos a invertir, orienta la producción hacia fines socialmente más deseables y eleva la eficiencia de operación de las empresas por la aplicación de escalas de producción más económicas.

Pero aun más, supóngase que se acepta cualitativamente el argumento de que la redistribución disminuye el ahorro. ¿En cuánto lo disminuye? ¿Es cuantitativamente de importancia el argumento?

En el cuadro puede apreciarse, que aun suponiendo discrepancias muy sustanciales para la propensión a consumir de los trabajadores y capitalistas, por ejemplo 90 y 50 por ciento respectivamente, los efectos de cambios

/radicales en

radicales en la distribución del ingreso nacional sobre el crecimiento económico pueden ser compensados por cambios moderados en la relación producto-capital, cambios que sólo son posibles si se redistribuye el ingreso nacional.

Quadro N° 6

TASAS DE CRECIMIENTO PARA DIFERENTES PARTICIPACIONES DE LOS CAPITALISTAS EN EL INGRESO NACIONAL Y DE LOS VALORES DE LA RELACION PRODUCTO-CAPITAL ($\alpha_1 = 0,9$; $\alpha_2 = 0,15$)			
Relación Producto Capital (β) \ / \ Participación de los capitalistas (α)	0,5	0,4	0,3
	0,5	0,15	0,13
0,577	0,173	0,15	0,127
0,682	0,205	0,178	0,15

En esta forma, si se logra demostrar que una distribución del ingreso nacional más igualitaria mejora la relación producto-capital, se habra encontrado un argumento de importancia que favorece la redistribución del ingreso como instrumento de desarrollo económico, aun dentro del mismo esquema sobreesimplificado de la hipótesis expuesta.

b) Reconsideración del esquema tradicional: más igualdad, más desarrollo

W. Paul Strassman,^{1/} Profesor de la Universidad de Maryland, EEUU, presenta el siguiente ejemplo que revela las implicaciones de la distribución del ingreso en el crecimiento económico:

^{1/} W. Paul Strassman: "Economic growth and income distribution" Quarterly Journal of Economics, agosto de 1956.

"Podemos ilustrar esta relación entre distribución del ingreso y productividad por una economía en la cual una oferta de trabajo homogénea está en su mayor parte empleada en la agricultura y en la cual un pequeño grupo de terratenientes recibe la mitad del ingreso nacional. Algunos productos son exportados, y esas exportaciones permiten a los terratenientes invertir todos sus ahorros en el exterior. Supongamos que sus ahorros alcanzan a un 5 por ciento del ingreso nacional y que los terratenientes tienen el hábito de gastar en el exterior todos los rendimientos de sus inversiones en el extranjero. La población es estable, invenciones e innovaciones no ocurren, y año tras año, con la excepción de la cuenta del exterior, el ingreso nacional es el mismo.

Finalmente, sin embargo, los terratenientes deciden importar instrumentos agrícolas de técnica superior. La productividad se dobla, y la mitad de los trabajadores agrícolas quedan libres para otros fines. La mitad de la cosecha que, en realidad era antes recibida por los trabajadores despedidos puede ahora en parte beneficiar a aquellos trabajadores agrícolas que permanecen empleados; pero no es irrazonable suponer que la mayor parte irá a manos de los terratenientes. Después de todo, la inversión de ellos hizo posible la eliminación de mano de obra. Como es improbable que los terratenientes puedan consumir personalmente una proporción creciente de la cosecha agrícola, ellos deben reemplazar a los trabajadores despedidos si se desean obtener rendimientos de su inversión".

Hasta aquí la cita del Profesor Strassman, donde se demuestra muy claramente la oposición entre desigualdad e inversión creciente, dado que esta última depende naturalmente de un mercado en ampliación.

Siguiendo con el caso planteado por Strassman, es evidente que los trabajadores no pueden ser empleados en actividades de producción masiva y nacional, a menos que las exportaciones aumenten sustancialmente. Por lo tanto, la relación producto-capital tampoco podría mejorar, ya que la mayor productividad del capital y mayor oferta de mano de obra no encontraría una base real para concretarse por falta de demanda suficiente.

Por otra parte, si la desigualdad aumenta, la capacidad del sector productor de bienes de calidad (para los estratos de altos ingresos) debe aumentar más rápidamente que la capacidad productiva del sector productor de bienes para asalariados (estratos de bajos ingresos). Luego, la actividad productiva se irá orientando hacia la satisfacción de necesidades cada vez

/más marginales

más marginales de los grupos de altos ingresos con una productividad cada vez más decreciente. Por ejemplo, aumentará la producción de servicios domésticos proporcionados por empleadas, cocineras, niñeras, jardineros, choferes, lustrabotas, etc., y la de obreros y empleados que trabajan en comercios de lujo y fábricas que producen para un mercado estrechísimo. He aquí una demostración de que la desigualdad lleva consigo la desocupación disfrazada.

Aislando por un instante la magnitud del ahorro de las posibilidades de inversión, existe siempre en una economía la alternativa entre generar una proporción alta de ahorros que se desperdicia en buena parte en inversiones de bajísima productividad y una generación más baja de ahorro pero que se traduce en inversiones de alto contenido social. La primera alternativa está asociada con la desigualdad y la segunda con una distribución más igualitaria de la renta.

Naturalmente, el ingreso nacional real puede aumentar a pesar de la desigualdad, pero dicho crecimiento será por debajo del máximo posible. Si la distribución del ingreso cambiara, se podría transferir fuerza de trabajo de los sectores improductivos socialmente hacia actividades más necesarias. En este caso, la redistribución del ingreso mejorará la productividad general, las oportunidades de inversión y por lo tanto acelerará el desarrollo económico. Pero ésto es posible sólo si los trabajadores son transferidos a actividades de producción máxima, lo que a su vez requiere que el incremento de la producción resultante sea comprado por la masa de la población, o sea por los trabajadores. La discusión hecha hasta aquí evidencia que la redistribución progresiva del ingreso, las oportunidades de inversión y los incentivos a invertir juegan en un mismo sentido. En cambio ese tipo de redistribución y la capacidad para invertir pueden oponerse; pero, una adecuada política económica puede obviar esa incompatibilidad, además de la acción gubernamental creadora de ahorros.

La redistribución del ingreso nacional significa encarecimiento de la fuerza de trabajo, cuando se realiza a través de una elevación de la tasa de salarios, impidiendo aumento en los precios; a la vez que disminución absoluta o relativa del ingreso de los sectores de altos ingresos. Esto

/tendrá como

tendrá como resultado estorbar el empleo antieconómico de la fuerza de trabajo al mismo tiempo que aumentar las oportunidades de inversión por la ampliación del mercado que permanecía jibarizado. Si la elasticidad-ingreso de la demanda por bienes producidos en masa es mayor entre los trabajadores que entre los sectores de altos ingresos, los rendimientos de la nueva estructura de la inversión aumentarán, al mismo tiempo que aumentará la productividad del trabajo.

No puede argüirse, entonces, que los incentivos a invertir disminuirán porque las utilidades o ganancias disminuyen en relación a los salarios, ya que una baja de la relación utilidad-salarios es perfectamente compatible con un aumento de las ganancias en relación con los montos invertidos, si el ingreso nacional real crece. A los capitalistas, individualmente, no les interesa mayormente la relación utilidad-salarios, ni su participación en la renta nacional. Su fin es incrementar la tasa de utilidades, es decir, la relación utilidades-capital, y sólo como clase social se preocupan de la tasa media de salarios y de su participación en la renta.

c) Las dos caras del problema redistributivo

Los cambios en la distribución del ingreso nacional para que sean consistentes requieren cambiar el uso de la producción, a veces también su estructura y por esa vía la estructura productiva. De ahí que un ataque a la desigualdad que sólo aborde los problemas de transferencias de flujos de ingresos monetarios de un sector a otro, con toda probabilidad se verá frustrado. Esta afirmación adquiere su plena validez en una economía totalmente cerrada.

Supongamos, por ejemplo, que mediante la tributación se reduce el ingreso de los ricos y se transfiere en forma de salarios más altos, a los pobres. Los sectores de ingresos altos, probablemente, pagarán sus impuestos con reducción de su ahorro y/o con disminución de consumo superfluo; mientras que los asalariados podrían aumentar su consumo esencial. El consumo suntuario o esencial que - a causa de la tributación - se reduce, en su composición e incluso en su localización geográfica, es diferente al incremento del consumo necesario que habrían permitido los más altos salarios. Este cambio se reflejará en los precios relativos: bajarían los precios de los

/bienes y

bienes y servicios que componen el consumo no esencial, si la reducción es brusca; y subirían los precios de los bienes y servicios demandados por los asalariados. Las tendencias de los precios, en ausencia de otras medidas, reduciría o eliminaría las ventajas de la redistribución real de los flujos que se pretendía. Todo esto bajo el supuesto que la estructura productiva no cambia. De ahí que una condición necesaria para lograr la redistribución real del ingreso es levantar el último supuesto, o sea, que la estructura productiva responda ágilmente a la nueva estructura de la demanda planeada. Luego, los mecanismos fiscales y extrafiscales empleados para la redistribución serán eficientes en la medida que contemplen la trascendencia de ese objetivo para la demanda y la oferta lo que en la práctica deberá traducirse en un juego coordinado de impuestos y gastos públicos, de inversiones públicas y privadas, etc.

Sin embargo, cuando la economía es abierta, las limitaciones señaladas toman contornos más suaves, porque la oferta ya no se compone solamente de producción nacional, sino que también de importaciones. En este caso, la reducción del consumo de las clases de altos ingresos afectará también los consumos importados, y por lo tanto liberará divisas que pueden alterar la estructura de la oferta rápidamente y sin costo alguno. En efecto, las divisas presentan una capacidad para importar en blanco (generalmente), que admiten cambiar - en plazos cortísimos - la composición de las importaciones y hacer coincidir, en parte al menos, las estructuras de la oferta y demanda planeada.

3. El crecimiento y la estabilidad

a) Características de la inestabilidad en los países desarrollados de economía mixta.

Las fluctuaciones económicas de los países más desarrollados tienen particularidades propias a su nivel de ingreso y eficacia en la organización de sus mercados. En aquellos países, las fluctuaciones son provocadas por cambios, internos o endógenos, en las intenciones de inversión que resultan ser excesivas ante las intenciones de ahorro. Es decir, el origen de las fluctuaciones radica fundamentalmente en el lado de la demanda nacional. La oferta es relativamente elástica, dentro de las limitaciones que presenta la capacidad productiva en el corto plazo, y es homogéneamente elástica en el sentido que los diferentes sectores productivos presentan un

/grado relativamente

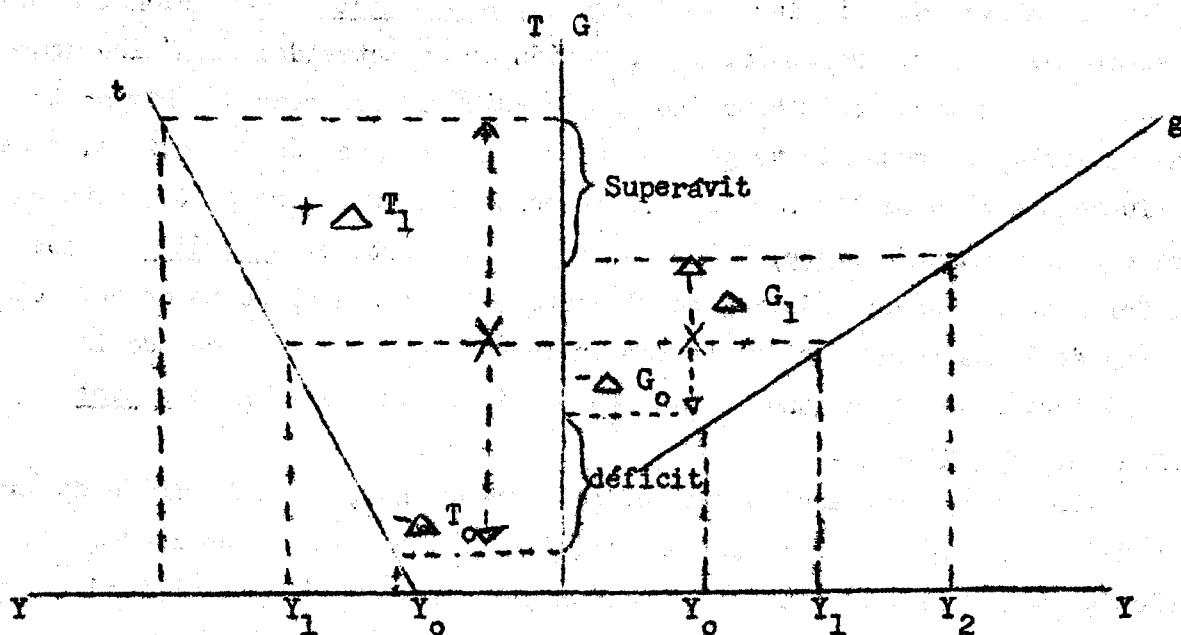
grado relativamente similar de eficiencia, sin notorias limitaciones de un sector particular. Por ello, la depresión de la actividad económica acompañada de una desocupación homogénea y difundida de los recursos humanos y de capital. La cesantía va acompañada de la paralización de equipos, y se difunde hacia todos los sectores de la economía. Por otra parte, ante un exceso de demanda ex-ante, la respuesta de la oferta es homogénea en los diferentes sectores; elástica en el corto plazo hasta el punto de ocupación plena de la capacidad de producción instalada, e inelástica cuando la satisfacción de esa demanda empieza a exigir la instalación de nuevas unidades productivas.

En las circunstancias señaladas anteriormente, la elaboración de una política anticíclica es relativamente simple. Los manejos de la demanda global por parte del Gobierno bastarían para mantener la estabilidad. Ante una deficiencia de demanda privada que genere una tendencia depresiva, podría hacerse presente la demanda gubernamental, eliminando tanto la desocupación de recursos humanos como materiales. La demanda gubernamental compensatoria no puede crear problemas importantes, por cuanto la depresión va dejando capacidad productiva ociosa. Igualmente, si se trata de presiones inflacionarias, el Gobierno puede disminuir su propia demanda y a través del aparato tributario reducir la demanda del sector privado. Por lo tanto, el manejo del déficit y superavit presupuestario juega un papel preponderante en la mantención de la estabilidad en las economías mixtas desarrolladas.

Naturalmente, el tipo de política fiscal anticíclica mencionada presenta algunas dificultades. Los hombres de negocios, por ejemplo, señalan que un déficit presupuestario no es la mejor forma de restablecer la confianza de los inversionistas y empresarios. Otros aseguran que tal política anticíclica exige de un sistema eficaz de predicciones económicas a fin de que el Gobierno actúe lo antes posible. Es obvio que si las predicciones^{1/} no son acertadas, la política fiscal produciría efectos desestabilizadores.

De lo anterior nacieron las ideas de estabilizadores fiscales automáticos. Estos se basan en la conformación de una estructura tributaria elástica a las variaciones en el ingreso y una estructura inelástica de los gastos públicos o una elasticidad negativa, como se aprecia en el gráfico.

^{1/} Nótese que la predicción es necesaria para minimizar la intervención estatal compensatoria y no es un requisito indispensable de tal política.



El gráfico anterior muestra como operan los principios de los estabilizadores automáticos. La línea *t* del segundo cuadrante, indica un sistema tributario elástico, dado que al aumentar el ingreso la tributación aumenta en proporción mayor. En cambio, la línea *g*, del primer cuadrante, señala un sistema inelástico de gastos públicos. Al elevarse el ingreso nacional, este mecanismo provoca automáticamente un superávit presupuestario mientras que al bajar produce un déficit.^{1/}

^{1/} Sin embargo, sería más apropiado pensar en un sistema de gastos públicos que reaccione en forma contraria a las variaciones en el ingreso, ya que una disminución de los gastos públicos cuando el ingreso decrece, aunque esta disminución sea mucho menor que la de la tributación, puede dificultar o impedir la vuelta a la estabilidad. En todo caso, es fácil pensar en un sistema de subsidios a los desocupados de suficiente magnitud o de obras públicas ligadas a la desocupación, que puedan darle la reacción deseada a los gastos estatales.

/Para que

Para que el sistema fiscal cumpla la función de autoregulador es necesaria una cierta relación entre la pendiente de las líneas t y g, a fin de que al variar Y se produzca justamente la magnitud de déficit o superávit necesario para que el ingreso vuelva a una posición de equilibrio.

Otros mecanismos que en los países desarrollados son efectivos para contrarrestar las fluctuaciones económicas son el manejo de la tasa de interés y de la cantidad de dinero. Una baja en la tasa de interés contribuye a aumentar las intenciones de inversión y a disminuir levemente las intenciones de ahorro, un alza de la tasa de interés tiene los efectos inversos. El manejo del crédito bancario permite regular la capacidad financiera de las diferentes unidades económicas para materializar sus intenciones de consumo o inversión. Naturalmente, dentro del contexto de la política anticíclica para países desarrollados, la herramienta más eficaz son los gastos públicos, por cuanto afectan directamente la demanda global, y a través de ello crean condiciones para cambiar el clima de espera que caracteriza una onda depresiva.^{1/}

Como puede apreciarse, debido a que las causas de las fluctuaciones en esas economías radican en la demanda global, y no existen problemas estructurales básicos que tiendan a localizar el problema en algún sector particular, las políticas antiinflacionarias se basan en la regulación de la demanda global de la economía a través del manejo de mecanismos financieros.

b) Características de la inestabilidad en los países subdesarrollados.

La inestabilidad que se manifiesta en la mayoría de los países subdesarrollados, a diferencia de los países industrializados, tiene causas de orden interno y externo, bien definidas. Las primeras se relacionan con las estructuras económicas y sociales que crean presiones inflacionarias constantes o permanentes, como es el caso de una parte de los países latinoamericanos. Los segundos se relacionan con la dependencia que estos países mantienen de las economías industriales con quienes comercian.

^{1/} Cuando analicemos más adelante en detalle la forma de operar de la política fiscal, veremos que también es posible incrementar la demanda global de la economía con un presupuesto contablemente equilibrado.

b-1 Las tendencias inflacionarias de origen interno

Las fuentes de las tendencias inflacionarias externas no se radican en la demanda excesiva sino que en la rigidez localizada de algún sector productivo, lo que a su vez determina la existencia de una desocupación heterogénea de recursos.^{1/}

Para nuestro análisis, supondremos un país subdesarrollado, caracterizado por una estratificada estructura social. Un reducido grupo de sectores domina social y económicamente al país por medios democráticos. La fuerza de estos sectores proviene de su potencial económico y social, lo que determina su poder político. Todo a su vez descansa en la detención de ciertos elementos estratégicos: posesión de grandes extensiones de tierra, de grandes industrias monopolizadas, de los organismos financieros, organización jurídica e institucional que tiende a mantener el status quo, etc., y además, el país en cuestión depende críticamente de su comercio con el exterior.

La tesis que sostendremos es que este tipo de país está especialmente predispuesto hacia la inflación, y que de persistir sus características es imposible que logre simultáneamente una estabilidad sostenida y el desarrollo de su economía, sin reformas estructurales.

Este esquema no pretende representar el caso de un país específico, pero puede constituir un esquema útil de análisis para varios países subdesarrollados.

Antes de entrar a analizar la génesis de la inflación en esa economía, es útil ver qué se entiende por causa y condición necesaria para que el fenómeno se produzca. Un método para ubicar las causas de un fenómeno y diferenciarlas claramente de las condiciones necesarias es especular sobre la producción del fenómeno cuando se eliminan las causas hipotéticas. Otra podría consistir en analizar las posibles causas y descartar aquellas que claramente son generadas por el mismo fenómeno empleando la lógica común y el análisis estadístico. Cuando no se encuentra explicación para ciertos hechos relevantes dentro de la esfera misma de acciones y reacciones del fenómeno, se está, probablemente, en presencia de las causas, o sea de elementos autónomos o exógenos a las relaciones que crea el propio fenómeno que interesa.

^{1/} Obsérvese la diferencia con los países del centro.

En el caso de la inflación es, pues, perfectamente legítimo tratar de ubicar sus causas y no es tan difícil distinguirlas de las condiciones necesarias para que se desarrolle.^{1/}

Hay en la inflación un proceso de relaciones funcionales de causa-efecto; que requiere de un análisis que mida la intensidad con que actúan los elementos componentes del proceso. Entre éstos los hay que independientemente

1/ Este criterio metodológico de distinguir causas y condiciones de un fenómeno como la inflación tiene trascendencia para los fines de diseñar la política antiinflacionista. Una concepción errónea del proceso, no sólo va a impedir detenerlo, sino que las medidas que se apliquen concurrirán probablemente, a agravarlo. Obsérvese lo absurdo que resultan, entonces, los planteamientos de que las causas de la inflación es imposible determinarlas, porque en los problemas económicos dinámicos es imposible saber qué es causa y qué es efecto; o que las causas de la inflación son muchas y que mal se puede señalar algún elemento como único causal.

El primer planteamiento contiene un concepto "ordinal" de causa en el sentido de que es el elemento que primeramente dió origen al fenómeno. Por ejemplo, el déficit presupuestario puede ser causa de una inflación y a la vez efecto de ella. Si el nivel de precio genera el desequilibrio presupuestario. Planteado así el fenómeno se traduce en una cadena continua de efecto-causa.

Sobre la segunda posición planteada, conviene precisar que no se pretende asignar el peso de la responsabilidad a un solo elemento, y generalmente se da un conjunto de circunstancias provocadoras principales. El hecho de que la causa no sea única no elimina el problema de determinar y analizar las determinantes principales de una inflación.

/del fenómeno

del fenómeno mismo de multiplicación del nivel de precios, generan presiones inflacionarias.^{1/} Nuestro próximo análisis se orienta en ese sentido.

Veamos ahora que es y cómo se propaga la inflación en los países subdesarrollados.^{2/}

La inflación es una exteriorización de desequilibrios reales que van más allá de las expresiones monetarias. Las causas de tales desequilibrios radica en las estructuras económicas, sociales y políticas.

Para que la inflación se produzca, se requieren tres elementos conjugados: i) las presiones básicas, ii) los mecanismos de resistencia; y iii) los mecanismos de propagación.^{3/}

Las presiones básicas son las incompatibilidades fundamentales de una economía, que deben resolverse en favor o en contra de determinados grupos o sectores, dando lugar a la creación de mecanismos de resistencia o de defensa en los sectores afectados, estas presiones provocan o catalizan la lucha entre grupos sociales.

Los mecanismos de resistencia son las formas que toma la lucha entre los grupos sociales por descargar en otros el peso de una baja en el ingreso real o la postergación de un aumento. Es la resistencia a una carga que no se desea. Si no existe esta resistencia, los efectos de las presiones básicas no crearán presiones inflacionarias o éstas serán muy leves. Los mecanismos de resistencia vienen a ser la expresión de la organización y

1/ Para reconocer tales elementos no debe darse valor definitivo alguno a la estrechez de ciertas correlaciones, por ejemplo, entre medios de pago y nivel de precios. Todo el mundo sabe que mientras mayor sea la velocidad que desarrolle un automóvil mayor será el número de vueltas que dan sus ruedas. Existe una correlación muy alta entre ambos elementos. Sin embargo, nadie podría sostener que la velocidad que alcanza el automóvil se debe al número de vueltas por minuto que dan su ruedas aunque el automóvil no podrá moverse sin ellas. Lo mismo es válido para la velocidad de expansión del nivel de precios en relación al crecimiento de la cantidad de dinero.

2/ Tengamos presente las características que se mencionaron en página 34 como modelo para el análisis.

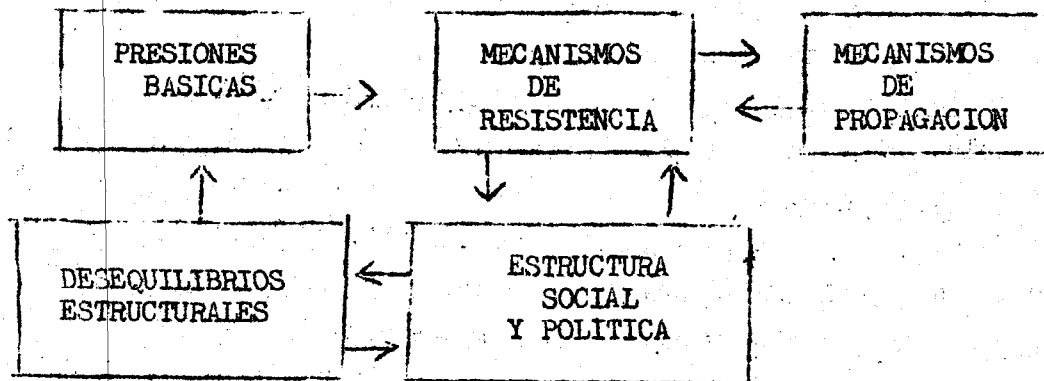
3/ Esta distinción entre los diferentes mecanismos en un proceso inflacionario fue originalmente formulada por el economista Juan Noyola V.

capacidad de lucha de los grupos. Si un determinado grupo no tiene organización ni capacidad de gestión, simplemente absorbe las alzas de precios y ayuda a resolver, en favor del resto y en su contra, las incompatibilidades fundamentales.^{1/}

Los mecanismos de propagación son las vías por las cuales se soluciona temporalmente la lucha entre los sectores, o la forma en que se hacen aparentemente compatibles las metas reales de los diferentes grupos. Generalmente son los medios de pago, los déficit fiscales, los reajustes de sueldos, las variaciones en los tipos de cambio, variaciones en los precios, etc

Estos elementos no mantienen una secuencia lineal, en el sentido de que primero viene la presión básica, después los mecanismos de resistencia a la lucha de los sectores por eludir la "carga" de la presión básica, y por último los mecanismos de propagación que tienden a dar una solución inestable y temporal a los antagonismos entre los sectores en lucha. Las relaciones son más complejas, aunque la citada secuencia lineal puede considerarse como la matriz principal a través de la cual se desarrolla el fenómeno. En la realidad los mecanismos de resistencia tienden a agravar las presiones básicas, los mecanismos de propagación a alentar la creación de nuevos mecanismos de resistencia, etc.

Graficando estas relaciones, se aplica mejor su proceso de interacción.



^{1/} Se puede citar el caso de un país exportador de azúcar que algunos años atrás frente a una baja del precio internacional rebajó los salarios, liquidando en su origen las presiones inflacionarias.

En este modelo de inflación pueden observarse dos etapas cuya duración es relativa a las particularidades del país afectado. En una primera etapa el panorama inflacionario es dominado claramente por las presiones básicas y los mecanismos de resistencia. Los mecanismos de propagación corresponden flojamente dando algunas soluciones indefinidas e inestables a las variaciones de precios en ingresos. En una segunda etapa, los mecanismos de propagación llevan la delantera, se autoreforzan por la psicosis alcista y especulativa, y estimulan y acrecientan a los mecanismos de resistencia. En esta etapa los sectores luchan por eludir la carga de las presiones básicas y las desventajas que se les crean por la acción de los mecanismos de propagación. Si el poder que detenta cada sector es más o menos equilibrado en intensidad, los esfuerzos de evasión que realizan es germen de nuevas y más duras luchas. En este proceso las presiones básicas, aparecen menos relevante ante la intensidad de los desequilibrios autogenerados por la misma inflación con excepción de las fluctuaciones del comercio exterior que periódicamente afectan la economía.

En ambas etapas la efectividad relativa de las políticas anti-inflacionistas serán diferentes. En la segunda, la limitación de los medios de pago, control del crédito, reajustes de sueldos, disminución del déficit presupuestario, etc., y, en general, todas aquellas destinadas a reducir los mecanismos de propagación surtirán efectos estabilizadores, siempre que sean aplicados coordinadamente. Pero en la primera etapa la represión de los mecanismos de propagación, no logra la estabilidad y conduce a una combinación de inflación con desocupación y estagnamiento.^{1/}

La formulación de una política anti-inflacionista debe asentarse en un diagnóstico objetivo, que revele sus verdaderas causas, y la intensidad con que actúa cada elemento promotor; que identifique los elementos exógenos y los autogenerados por el propio proceso. No es suficiente, y conducirá a errores graves, la concepción mecánica y simplista con que pueda enfocarse el examen de la inflación; no basta descubrir que los precios suben

^{1/} Todo esto bajo las características económicas-sociales-políticas anotadas en páginas anteriores.

porque aumentan los medios de pago; ni que las fuentes primarias de las tendencias alcistas radican en las fallas de estructuras.

La inflación no adquiere en todos los casos las mismas particularidades, aunque tome caracteres muy similares. Las diferencias provienen de la profundidad que en cada país tienen las deficiencias de estructuras; de la fuerza con que actúan los grupos de presión, y de la forma y fuerza que toman los medios de propagación.

b-2 Las tendencias inflacionarias de origen externo

El desequilibrio por causas externas se manifiesta en que la oferta global, en su componente importado, tiende a crecer a menor ritmo que la demanda, por las limitaciones en la capacidad para importar. En estas circunstancias las variables que resuelven la desigualdad por la devaluación monetaria y/o el volumen de importaciones, que se traduce en alzas de los precios internos.

Algunas particularidades del comercio con el exterior que poseen algunos países subdesarrollados - entre ellos la mayoría de los latinoamericanos - acentúan esas tendencias inflacionarias, tal como la circunstancia que una cuota considerable de las exportaciones de los países en referencia sean producidas por unas pocas grandes empresas extranjeras.

Al bajar el precio y volumen de ese tipo de exportaciones en vez de crear tendencias depresivas, generan presiones inflacionarias; su baja se traduce en menor demanda externa extremadamente localizada, que difícilmente puede ser sustituida por demanda interna gubernamental o privada; y en reducción de la capacidad para importar, y de tributos que dificultan la acción estabilizadora del Gobierno.

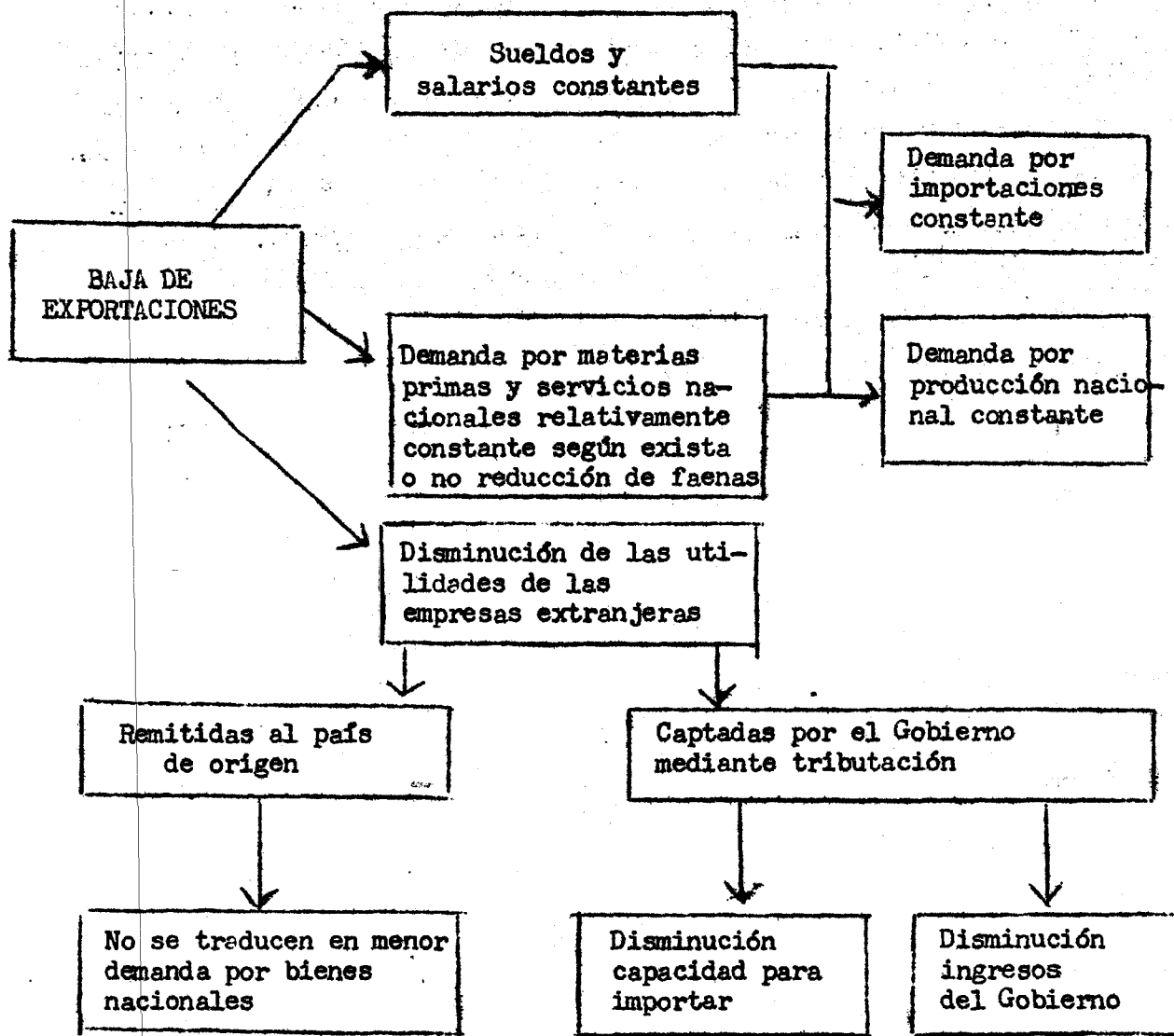
En los países más desarrollados y aquellos subdesarrollados en que las exportaciones están en manos de empresas nacionales, al reducirse las exportaciones se genera un menor ingreso interno y desciende la demanda correspondiente a ese menor ingreso.^{1/} Se produce, un efecto restrictivo o depresivo.

1/ Esto es en el supuesto que la organización laboral de esas empresas sea débil y admita la desocupación.

En cambio, en aquellos países en que las exportaciones están en manos de empresas extranjeras de cierta magnitud la baja de las exportaciones alcanza consecuencias diferentes, por la organización y fuerza que tienen los sindicatos del personal que emplean.^{1/} De ahí que una baja en las exportaciones, si es de regular intensidad y no extremadamente prolongada, no se traduce en apreciable cesantía, ni en fuerte reducción de la demanda. Las empresas presionadas por factores institucionales^{2/} generalmente mantienen su actividad productora a un ritmo casi normal y deben aumentar sus stocks. La reducción de faneas se limita a bajas moderadas en los pagos por remuneraciones, causadas por la desaparición de las primas y bonos de productividad, o de otras formas de sobreremuneración a destajo. La demanda por materias primas nacionales de estas empresas extranjeras, tampoco afecta mayormente por su reducido monto y dado que deben mantener casi un ritmo normal de producción. Pero, la reducción de las utilidades de las empresas (por la disminución del valor de sus rentas) reduce los impuestos que pagan en el país, con lo que disminuye los ingresos de divisas y los fondos públicos.

En síntesis, todo el fenómeno provocado por causas exógenas no aminora la demanda por bienes y servicios nacionales importados,^{3/} y en cambio reduce la oferta, especialmente de importaciones, por la caída de la capacidad para importar que significan los tributos que se dejan de pagar. El déficit presupuestario que aparece y la menor capacidad para importar dan origen a presiones inflacionarias. Un esquema de la sucesión de hechos del fenómeno descrito es el siguiente:

-
- 1/ Contribuyen a la fuerte organización gremial, la concentración de gran número de trabajadores, el tamaño de la empresa, la especialización que posee la mano de obra, y la capacidad financiera derivada de los altos salarios que pagan. Estas características se dan de preferencia en las explotaciones mineras. En las agropecuarias tienden a ser menores y por ende menores son las probabilidades que se cumplen los supuestos de constancia de la ocupación y remuneraciones pagadas.
 - 2/ También pueden influir factores tecnológicos y/o climatéricos.
 - 3/ Los gastos gubernamentales que, dada la reducción de impuestos, podría asumirse disminuyen, son inelásticos al descenso, especialmente en el corto plazo.



Una segunda particularidad de las tendencias inflacionarias extremas es la localización de la baja de la demanda externa. En los países industrializados la depresión es una baja general y difundida de la demanda.^{1/}

^{1/} La disminución de la demanda externa de esos países no es de las características, ni trascendencia, ni la frecuencia que alcanzan en los países subdesarrollados.

/En cambio,

En cambio, en nuestros países la baja de la demanda externa, por afectar a un reducidísimo número de productos que se exportan en altos volúmenes, es localizada y, por ende, difícilmente puede ser sustituida por demanda interna. Un aumento de los gastos gubernamentales o una baja de la tributación, para contrarrestar el efecto depresivo de una contracción de las exportaciones (aun en el supuesto que estén en manos de empresarios nacionales), se traducirían en mayor demanda global, cuya estructura (la del incremento) no coincidiría con las disponibilidades de oferta, por ser estas de producción dedicada a la exportación y de escaso uso nacional (en relación al volumen de producción).

VI. LAS REFORMAS BASICAS

Para superar los obstáculos discutidos en el capítulo anterior, se requiere cambiar la composición y dirección que históricamente han tenido los flujos e instituciones económica-sociales. Al formular y realizar tales cambios deberá tenerse presente que los objetivos a largo plazo (crecimiento, estabilidad y redistribución) están íntimamente relacionados, lo que condiciona el éxito de una reforma a que se lleven a cabo otras reformas. Esta interrelación de los cambios de estructura no se limita al simple hecho que se realicen simultáneamente, sino que se plantea -además- un problema de ritmo en el progreso de los cambios. Estos deben concretarse con el mínimo de entorpecimientos para el desenvolvimiento económico: una reforma agraria, por ejemplo, debe cuidarse que no comprometa la producción agropecuaria en su realización; durante los cambios en el área del comercio exterior no debería disminuir la capacidad de pago del país; la reforma tributaria, en ningún momento, debe traducirse en menos ingresos fiscales, etc. Estas pretensiones exigen un esfuerzo de coordinación y una participación bien intensiva de la política económica.

Para ilustrar la interrelación de obstáculos, objetivos y reformas, analícese las limitaciones al crecimiento que surgen por aprovechamiento irracional de los recursos, y esto (como el consumo no esencial, la desocupación de equipos, mano de obra, tierras, etc.) como resultado de la concentración de la propiedad y del ingreso.

La combinación más o menos típica de efectos que presentan las deficiencias del sector agrícola es un buen ejemplo de esas relaciones. Parte -a veces importante- de la subutilización de la capacidad industrial se debe a la inelasticidad de la oferta agrícola, sea porque los precios son tan altos que reducen los ingresos disponibles para demandar bienes industriales; o, porque no ofrecen materias primas, o porque se deben distraer divisas para importar productos agropecuarios en vez de dedicarlas a internar insumos y equipos industriales. De ahí que una redistribución de la propiedad agrícola y una política agraria racional, tendrían

/efectos en

efectos en la utilización de la capacidad industrial, en la distribución del ingreso y, por esas vías, en el ritmo de crecimiento.

Otro aspecto común es la relación entre concentración del ingreso y estabilidad. Como las decisiones fundamentales de ahorro, inversión y/o demanda, residen en grupos minoritarios (a veces sólo en unas cuantas decenas de familias) el sistema queda más expuesto a fluctuaciones dada la facilidad con que esos estratos pueden cambiar sus expectativas. También es factible la formación de estructuras inadecuadas en la inversión y producción, si esas minorías, en lo económico, se conducen irracionalmente, sin que haya factores correctivos de ponderación. La estructura de la acumulación orientada a satisfacer el consumo superfluo, es una muestra de esa irracionalidad que compromete las posibilidades de crecimiento al mismo tiempo que vigoriza las tendencias inflacionarias.

Si un alto número de personas ahorraran, invirtieran y concurrieran al mercado sin grandes disparidades en su poder de compra, crearían condiciones para un comportamiento más racional por los elementos competitivos que aparecerían.

Estas y otras interrelaciones entre los objetivos a largo plazo, explican que una reforma sirva simultáneamente a los objetivos de largo plazo planteados, pero que su ritmo de progreso dependa de la celeridad con que se realicen y de como se coordinen todas las reformas.

En este curso de Política Económica las reformas que más interesan son:

1) La reforma administrativa

Entendida como el cambio en las formas tradicionales de administración del sector público. El gobierno como depositario de los objetivos del desarrollo y de la planificación es el primero que debe asumir una conducta racional. Esta reforma "es como ponerle cabeza o cerebro al desarrollo". ^{1/} Si el gobierno en su conjunto y cada repartición fiscal en particular no se organiza para cumplir sus propios planes y propósitos, mal puede hacer cumplir las metas que se fijan al sector privado, y alterar sus instituciones y conducta tradicional.

/El sector

^{1/} Expresión usada por el profesor Carlos Oyarzún.

El sector público ^{1/} debe ser el área más económica y eficiente, para orientar e impulsar los cambios en el resto de la economía, y por la magnitud de recursos físicos y financieros que administra. En materia de inversión, por ejemplo, en los países de la región es frecuente que sea de responsabilidad estatal entre un tercio y hasta el 50 por ciento del total; la participación del gasto público en la economía, oscila entre el 15 y más del 40 por ciento del producto nacional; la ocupación en el sector público absorbe hasta el 10 o 15 por ciento de la población activa. Por el lado de la oferta a menudo se encuentra (en Latinoamérica) que el sector público ofrece la totalidad o gran parte de los servicios de salubridad, educación; proporciones importantes de la producción de energía, hidro-carburos, medios de transportes, y también algunos servicios de comercialización y de vivienda, etc. Una administración eficiente de los medios que permiten esta trascendente gestión es el fin de la reforma indicada.

Las modificaciones específicas que contenga la reforma administrativa dependerán de los defectos que la administración fiscal detente en cada país; sin embargo, se pueden enunciar algunas medidas generales; como:

1) Detener la proliferación de organismos a que ha dado lugar la ampliación de las funciones estatales en los últimos decenios ^{2/} por dificultar la coherencia que debieran mantener entre sí todas las unidades del sector público; evitar la duplicidad de organismos para resolver problemas viejos, o para abordar materias que son funciones de reparticiones ya establecidas; evitar la creación de nuevas unidades sin objetivos claramente definidos, e impedir la prolongación de reparticiones creadas con carácter transitorio una vez cumplidas sus funciones.

(ii). Redefinir las

1/ Comprende: i) los organismos del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo); ii) los ministerios, sus dependencias y ramificaciones; iii) los organismos descentralizados (institutos de fomento, previsionales, educacionales, etc.); iv) empresas gubernamentales (comerciales, financieras, que prestan servicios o producen para servir al sector privado, y/o al resto del sector público; y v) los gobiernos estatales, provinciales y municipales. Para mayores informaciones véase apuntes de "Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales" de Gonzalo Martner.

2/ Hacia América Latina, se ha proyectado, también, el carácter intervencionista (deliberado) que tomó el Estado de los países industriales, en lo recorrido del presente siglo y que Myrdall llama "Estado Benefactor". Tal doctrina auspicia regular las tendencias económicas, fomentar el desarrollo, prestar servicios (educación, salubridad, vivienda, previsión, etc.). En estos países, como también en los industrializados, se aceptaron esos objetivos pero sin llegar a concebirlos en un esquema orgánico, sino como líneas de acción incoherentes entre sí y con mucho de improvisación.

ii) Redefinir las funciones y área de acción de cada ministerio, además del número de éstos, cuando exceden de una cantidad prudente (seis u ocho?). No es fácil alcanzar una adecuada coherencia ni unidad de criterio con más de diez ministerios, por ejemplo. Mayores son las duplicaciones de funciones y los conflictos. Cada repartición fiscal, siempre tiende a expandirse por razones de prestigio político, lo que se da con mayor intensidad al nivel ministerial. Esa tendencia parcela el cumplimiento de objetivos de tal forma que en cualquier problema intervienen dos, o tres, o más reparticiones, con el consiguiente recargo de costos y complejidad de relaciones.

iii) Determinar claramente los objetivos, medios y criterios de eficiencia de las entidades descentralizadas y empresas fiscales de tal manera que se pueda medir y evaluar su comportamiento. Es frecuente que se discuta la acción de estos organismos, especialmente cuando están en competencia con la empresa privada. Esas críticas toman fuerza cuando se desconocen sus objetivos o cuando no se sabe cómo medir sus resultados. Estas circunstancias llegan a comprometer los recursos que se les asigna, porque las autoridades presupuestarias se resisten a concedérselos o porque se emplean mal.

iv) Deslindar los campos de acción y responsabilidad de los gobiernos estatales, provinciales y/o municipales, para evitar conflictos entre éstos y/o con el Gobierno Central; y para evitar que problemas locales queden sin solución por la mutua confianza que tengan las autoridades de que serán otros quienes los resuelvan.

v) Erradicar la "desviación legalista" que con frecuencia prima por sobre las soluciones efectivas. Hay tendencia a legislar con profusión, llegando incluso a detalles irrelevantes y dando origen a multitud de instituciones, que en la práctica no cumplen funciones efectivas,^{1/} pero que sí distraen recursos. El exceso de legislación crea verdaderos dedales de leyes, decretos, jurisprudencia, disposiciones, etc., que a veces llegan a instituir verdaderas contradicciones.^{2/}

/vi) Sustituir los

1/ Esto es frecuente en la legislación laboral, en que las instituciones creadas por leyes o decretos, carecen de medios para cumplir su función. La causa está en el criterio ortodoxo con que se abordan las materias del trabajo, pero dada las presiones sociales no pueden evitarse de tratar.

2/ Esto es frecuente en el campo tributario.

vi) Sustituir los criterios de eficiencia basados en el apoyo a partidos políticos con que en definitiva se evalúa la actuación de las entidades públicas y de los funcionarios, por criterios de productividad.^{1/} La asignación de recursos y la definición de funciones de las reparticiones, están orientadas por los intereses más inmediatos del partido que está en el Gobierno, que por los propósitos generales de éste. La selección del personal que labora en el sector público, sus remuneraciones, ascensos, estabilidad, etc., está determinada por la lealtad al partido en el poder, más que por su eficiencia real. Esto da lugar a verdaderos feudos administrativos y económicos, que operan con sus propias políticas, y en que emplean mayores energías en mantener el estatuto que en provocar el cambio. La excesiva politización del sector público a menudo adquiere el carácter de militarización en el sentido que no es un partido político el que gobierna sino un grupo de militares. Esto se ha venido traduciendo -dada la creación de entidades gubernamentales autónomas que invierten y producen; de la ampliación de la intervención estatal- en una participación creciente de las autoridades militares en toda la economía.

vii) Instituir a todos los niveles la planificación, como instrumento de racionalización y control de las funciones de cada unidad. Esta medida se concreta en la adopción de técnicas presupuestarias modernas, que como el presupuesto por funciones y actividades (por programa) facilitan la programación del sector, su eficiencia y empleo de toda su capacidad para los fines de la política económica. A esta medida se le conoce como reforma presupuestaria, porque cambia la concepción del presupuesto tradicional, diseñado en función de su administración, contabilización y auditoría, sin consultar su utilidad para la política, racionalización y planificación de las actividades públicas.

/Para evaluar

^{1/} Conviene advertir que las funciones del sector público son eminentemente políticas y que su orientación definitiva la imprime la doctrina del o de los partidos que gobiernan. Pero lo que se critica es la politización de la parte operativa del sector. En materia de personal, por ejemplo, es inevitable que los personeros ubicados en los niveles de decisión primarios sean y actúen con criterio político; pero lo incongruente es que a los niveles de ejecución de aquellas decisiones, primen más la política que la eficiencia en términos de productividad.

Para evaluar el progreso de las reformas es conveniente utilizar algunos indicadores. En la reforma administrativa el mejor índice son los resultados que arrojen los presupuestos por programas. Las siete medidas generales que se indicaron se deben ir traduciendo en menores costos por cada sector, por cada función, operación, actividad, tarea, proyecto, obra y/o trabajo,^{1/} y por ende en mayores servicios a la comunidad. Este criterio debe operar en el sentido de reducir al máximo (sin comprometer el funcionamiento eficiente de la función administrativa) el costo de los servicios generales,^{2/} en beneficio de los servicios sociales^{3/} y económicos.^{4/} Los primeros absorben, en los países de la región, entre un 20 y hasta más del 40 por ciento de los gastos totales del Gobierno Central, mientras que los servicios económicos absorben proporciones menores al 33 por ciento y que llegan, en algunos países, a menos del 10 por ciento. Los servicios sociales, de efectos tan trascendente, mantienen una ponderación igual a los de carácter administrativos.^{5/}

Las medidas esbozadas, vislumbran que su realización está lejos de ser de exclusiva responsabilidad del sector público. Muchas de las deficiencias de la administración pública, son meros reflejos de las concepciones y conducta de los partidos políticos que han gobernado, o de instituciones surgidas de la formación y fuerza de los poderes públicos, de sus interrelaciones y grados de libertad. Estas observaciones confirman

/la necesidad

-
- 1/ Cada uno de estos nombres corresponden a la identificación que cualquier gasto es sometido en el presupuesto por programa, con el fin de determinar el origen y naturaleza de los desembolsos.
 - 2/ Que en la calificación funcional de los gastos públicos, comprende: los costos por administración general, defensa nacional, justicia y servicio de policía.
 - 3/ Los forman los gastos en Educación, Salud Pública, Previsión Social, etc.
 - 4/ Los forman los gastos realizados en actividades económicas (Agricultura, Minería, Industria, Transportes, etc.).
 - 5/ Fuente de estas informaciones: Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales. Apuntes del Profesor señor Gonzalo Martner, pp.309; sobre esta misma materia véase Estudio Económico de América Latina 1955, pp.119.

la necesidad de reformas en otros campos, como en lo constitucional para llevar al máximo las posibilidades de la reforma comentada. Sin embargo, siempre hay un margen para cambios en la Administración del sector público que conviene aprovechar, mientras se operan esas otras transferencias en lo político e institucional.

2) La reforma tributaria

Es otro cambio importante en el área del sector público, cuya prioridad está dada por la necesidad de adoptar el mecanismo impositivo para captar un mayor volumen de ingresos, para influir en la conducta privada tornándola más positiva al desarrollo, movilizar los ahorros potenciales y atenuar la desigualdad no funcional de los ingresos.

La tributación latinoamericana contiene defectos tales que impiden los objetivos anteriores, y que a veces provocan efectos inversos, como en la distribución de ingresos y que dado el carácter regresivo de los impuestos vigentes, lo ha hecho también más regresivo. De ahí que como bases para su modificación se postulen las siguientes medidas generales:

i) Dar organicidad a todo el sistema tributario, tratando a los impuestos en conjunto y no por separado; combinándolos en función de los objetivos generales mencionados y de otros más inmediatos que se proponga la política fiscal, de tal forma que haya coherencia entre todos los tributos, y evitar que las reacciones perseguidas por uno se anulen con los efectos de otro.

Para la concretación de este criterio conviene definir los actos gravados y los sujetos tributarios. Aunque ambos conceptos en definitiva afectan a las personas y a su ingreso y/o riqueza, la definición es útil para fijar la orientación y evaluar las alternativas de una u otra combinación de tributos.

Entre los actos gravados están los relacionados con el ingreso y con el empleo de ciertos bienes y/o derechos a que pueden optar los contribuyentes. El ingreso da lugar a cuatro actos que se utilizan como

/bases tributarias.

bases tributarias. Ellos son: el acto de ganar ingresos (obtención de rentas, utilidades, salarios, ganancias de capital, ingresos eventuales, etc.); el acto de usarlos (gasto personal y/o familiar); el acto de acumular ingresos (formación de capital: adquisición de acciones, bonos, depósitos de ahorros, activos líquidos, etc.); y el acto de transmitir gratuitamente el ingreso ganado y/o acumulado (donaciones, herencias, etc.). Entre el empleo de ciertos bienes y/o derechos, está el uso de carreteras, túneles, puentes, instalaciones portuarias, medios de comunicación construidos por el Estado, el ejercicio de profesiones liberales, celebración de actos jurídicos, mantención de negocios, vehículos, etc.

Por el lado de los sujetos tributarios conviene distinguir entre personas naturales, empresas y entidades no lucrativas, clasificándolas entre nacionales y extranjeras.

Desagregando así (podría detallarse más introduciendo, por ejemplo, una sub-clasificación por actividades económicas) es factible precisar más los objetivos específicos de cada impuesto, compatibilizándolos con la idea de un sistema orgánico.

Esta primera medida de la reforma impositiva conduce a sancionar la ponderación que deben tener los diversos tipos de impuestos, que es el objeto de las siete siguientes medidas.

/ii) Remodelar

ii) Remodelar la combinación de impuestos de tal forma que tengan una alta ponderación las de carácter directo y personal, en desmedro de los indirectos. Uno de los factores que torna regresivo los sistemas latinoamericanos es la elevada participación de la tributación indirecta. Esta, en los países de la región, no baja de un 35 por ciento de los ingresos fiscales por impuestos y llega hasta más del 85 por ciento, distribuyéndose de preferencia entre el consumo y las importaciones. Esta característica contrasta fuertemente con la estructura impositiva de países industrializados, que como Estados Unidos y Canadá, en que los tributos indirectos son de baja ponderación (17 y 36 por ciento del total de ingresos fiscales, respectivamente).^{1/}

iii) Reformar y simplificar la tributación indirecta, eliminando la proliferación de impuestos específicos que gravan bienes y servicios de consumo imprescindible, que además de ser regresivos introducen distorsiones en el sistema de precios y encarecen los costos administrativos. Sustituirlos por un impuesto a las ventas, de una tasa baja, pero con amplia base. Gravar fuertemente los artículos suntuarios que se producen en el país, y que se importan, cuando aún no se ha hecho.

La tributación indirecta se puede aplicar en las distintas fases del proceso de producción y distribución. Es factible concretarlo gravando el valor agregado a medida que los bienes y servicios recorren el circuito de transformación hasta llegar a su destino final; o en el momento de su producción o internación; o en el momento de su uso final (consumo, inversión y/o exportación), o en cada transferencia. Cada alternativa ofrece ventajas y desventajas;^{2/} pero, a título de criterio

^{1/} Sobre esta materia, véase lo siguiente: Estudio económico de América Latina de 1955, CEPAL; documentos de la Conferencia de Política Fiscal de 1962, organizada por OEA-BID-CEPAL, y apuntes de Política Tributaria IIIa Parte.

^{2/} Véase apuntes II Parte.

/general, conviene

general, conviene aplicarla bajo un sólo método, por las ventajas de uniformidad ante la alternativa de aplicar más de un método por los menores gastos administrativos, menores distorsiones en la estructura de costos y precios en que se incurriría, por las facilidades para la coordinación en los tratamientos tributarios en el área de libre comercio que presente, etc.

En este sentido una alternativa de reforma que se ha discutido (Conferencia Fiscal de 1962) es sustituir los impuestos a las ventas, consumo por un tributo uniforme y general sobre el valor agregado, que lo pagarían todas las empresas.^{1/}

iv) Revisar la estructura de los derechos aduaneros, tanto ad-valorem como específicos (arancel por tipo de producto), para actualizar sus especificaciones y ponerlos a tono con los nuevos productos que se intercambian; adaptar la estructura de los derechos al proceso de integración regional y simplificarlos.

Los países latinoamericanos han estructurado las tarifas aduaneras en función de una excesiva protección a las actividades internas, sin considerar patrones de eficiencia, lo que se ha traducido en derechos elevados.^{2/} Pero dada la necesidad de importaciones - por otro lado - se han establecido una serie de franquicias y rebajas más o menos arbitrarias y, con frecuencia, de carácter temporal. Así ha surgido una estructura engorrosa y lejos de obedecer a una política racional^{3/}, pero que en

^{1/} El valor agregado, constituido por los pagos de utilidades, intereses, remuneraciones, alquileres, etc., es fácil calcular en cada empresa por diferencia entre las rentas totales y las compras a otras empresas, lo que facilita su control y administración.

^{2/} Estudios comparados de los gravámenes arancelarios de Argentina, Brasil, Chile y Francia, indicaron que el promedio de las tarifas para el 85% de las importaciones, alcanzaba para los países regionales a un 150% de recargo del precio CIF, mientras que para el cuarto país, caracterizado por ser un país con gravámenes tradicionalmente altos, alcanzaba al 18, según la misma metodología empleada.

^{3/} Ver documentos Conferencia sobre Política Fiscal 1962 OEA-BID-CEPAL.

algunos países latinoamericanos aporta más del 50% del total de ingresos fiscales.^{1/}

La reestructuración de los derechos aduaneros exige una definición clara de la política proteccionista y de la ponderación que en ella se dará a las tarifas, ya que otros instrumentos (tipo de cambio, fijación de cuotas, otros tipos de impuestos, etc.) también pueden hacerse operar como protectores. Conviene - dada la complejidad y trascendencia de los derechos aduaneros - determinarlos en base a un nivel aceptable de protección y estímulo a la producción interna y dejar entregada al tipo de cambio y a la fijación de cuotas los ajustes diferenciales que sean necesarios.

v) Revisar los impuestos a las exportaciones, en el sentido de emplearlos en sustitución del impuesto a la renta, cuando a las empresas productoras de exportaciones no es fácil aplicarles un control estricto que anule la evasión; para gravar, con agilidad las utilidades extraordinarias que producen las devaluaciones, o las alzas inesperadas y violentas de los precios internacionales; para mantener precios internos de productos que se exportan por debajo del que rige en el mercado internacional.

Estos gravámenes pueden utilizarse como instrumentos de políticas de corto plazo, dada las fuertes fluctuaciones de la demanda internacional de los principales productos de exportación latinoamericanos y la necesidad de estimular nuevos rubros de exportación. Para ello conviene fijarlos relativamente bajos pero con un amplio margen de flexibilidad para ser modificados por las autoridades fiscales, en la medida que convenga. En la región se les utiliza, preferentemente como recaudados de ingresos gravando las exportaciones principales y eximiendo las marginales, especialmente industriales, pero sin explotar al máximo sus efectos.^{2/}

^{1/} Sobre esta materia véase documento Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia (E/CN/12/544 y add.1-11). Véase también Protección e industrialización en América Latina, artículo de Santiago Macario, publicado en el Boletín Económico de América Latina, marzo de 1964.

^{2/} Sin embargo, los impuestos a las exportaciones procuran menos ingresos al fisco que las importaciones, con excepción de Venezuela.

/vi) Aumentar

iv) Aumentar, en el sistema de tributación, la participación de la tributación directa a las empresas y a las personas. Para ello hay que definir en términos amplios las bases tributarias, incorporando como materia gravable las ganancias de capital, los ingresos eventuales, las rentas no computables en dinero, y actualizando el avalúo de los valores patrimoniales. Otro aspecto es la revisión de las escalas de tasas haciéndolas progresivas y elásticas,^{1/} y la combinación de impuestos directos.

A las personas es factible aplicarles combinadamente tributos a sus rentas, al total de su patrimonio, a sus gastos o consumos y a las transferencias inter-vivos y por concepto de herencias.^{2/} Combinando adecuadamente estos impuestos se pueden aplicar, para cada uno, tasas moderadas evitando los efectos negativos que potencialmente llevan consigo,^{3/} sin renunciar a una tasa altamente progresiva. Tal combinación permite un mejor control y orientación de todo el proceso de la generación y uso del ingreso (ganar, acumular, gastar y transferir las rentas). Para concretar este criterio hay que partir de la premisa que lo gravado y por lo tanto la equidad de la tributación y sus fines, son los individuos y no las rentas o el patrimonio en sí. Lo importante es afectar la conducta de los sujetos y así lograr su igualdad en el poder económico y financiero que poseen.

Conforme a estas premisas el impuesto a la renta debe ser único o global y no pluri-cedular como se ha generalizado en América Latina; el impuesto al patrimonio debe ser amplio, abarcando todos los tipos de propiedad, y no remitirse sólo a los bienes raíces como se le utiliza en la mayoría de los países; establecer el impuesto al gasto o al consumo que no ha sido practicado con excepción de India y Pakistán, pero que autorizados autores postulan como un medio de reducir la propensión de consumo de las clases

1/ Que el incremento porcentual de la tasa marginal a lo menos, sea igual al porcentaje en que se eleva la base impositiva.

2/ Véase apuntes segunda parte.

3/ Las tasas altas desatan fuertes incentivos a la evasión, además de frenar algunas tendencias. El impuesto a la renta penaliza el acto de ganar ingresos y con ello desestimula el trabajo, la acumulación y en general todas las actividades económicas; el impuesto al patrimonio frena la acumulación y estimula el gasto; el impuesto al gasto atempera la demanda, y el impuesto a herencias y donaciones, la distribución de la riqueza e ingresos.

de altos ingresos de los países subdesarrollados;^{1/} y, fortalecer los gravámenes a las herencias y donaciones para frenar la formal atomización de la propiedad con fines de evasión.

vii) Hacer compatible la tributación directa de las empresas con la personal, en el sentido que esta última tenga mayor ponderación que la primera. Ante una mayor imposición personal de carácter progresivo se abre la disyuntiva de gravar o no a las empresas. No gravarlas significa renunciar a la posibilidad de introducir y reforzar incentivos para orientar los flujos de ingresos y factores, además de no influir en el comportamiento de las sociedades de capital (anónimas) que dado su carácter, prácticamente tienen vida propia independientemente de sus accionistas. Tales hechos aconsejan gravar las empresas, lo que conviene hacerlo con prudencia, y evitando métodos engorrosos.^{2/}

viii) Armonizar el tratamiento tributario de las empresas extranjeras con el dado a las nacionales. Toda ventaja impositiva dada a empresarios o capitales foráneos es una discriminación en contra de los nacionales y un renunciamiento a obtener ingresos fiscales. Por otra parte, la tributación a empresas extranjeras dedicadas a la explotación y exportación de sus producciones, (que en América Latina en su mayoría son de carácter primario), debe ser tal que atempere las fluctuaciones de sus utilidades derivadas de las oscilaciones en la demanda del mercado internacional.

Una alternativa para lograr ese objetivo es fijar un mínimo de tributación del cual no pueden descender, que operaría de la siguiente forma: cuando la tributación real resultara por debajo de ese mínimo, las empresas pagarían tal mínimo y el Estado les adeudaría la diferencia, que acreditaría cuando debieran imponer más que el mínimo.^{3/}

Las franquicias a las empresas foráneas deben estar incorporadas a un código o plan de incentivos tributarios.

1/ Ver Impuesto al Gasto, de Nicholas Kaldor, Editorial Fondo de Cultura.

2/ Sobre tributación a las sociedades anónimas latinoamericanas, véase Estudio Económico de CEPAL, 1955.

3/ Ver capítulo sobre Política Fiscal.

ix) Codificar las franquicias tributarias, reformándolas de tal manera que verdaderamente adquieran fuerza como estímulos. Las exenciones personales, que obedecen a la idea de no gravar los ingresos destinados a cubrir las necesidades más esenciales, en América Latina son en general más amplias que en los países industrializados, lo que reduce la tasa tributaria y su progresividad. ^{1/} Es conveniente rebajarlas aunque sin llegar a los niveles de aquellos países dado el bajo ingreso per capita de la región; y hacerlas más equitativas, aplicando el sistema de crédito al impuesto en sustitución de la deducción a la base gravable como se realiza actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Las exenciones reales, que obedecen a medidas de estímulos para ciertas tendencias o actividades económicas especialmente relacionadas con la orientación del ahorro e inversión, siempre se les exagera en el supuesto que producen los efectos deseados. La verdad es que sus resultados son discutibles. Estas franquicias no pueden surtir efectos donde las condiciones para la inversión y el ahorro no existen o donde compiten con la evasión. ^{2/} Por otro lado, significan un tratamiento discriminatorio que rompe las normas de equidad tributaria, son de alto costo, introducen elementos regresivos y llegan a constituir formas legales de evasión.

Por lo anterior, es conveniente establecer un conjunto orgánico de franquicias basado en criterios como: que haya convicción de la necesidad de reducir la tasa tributaria para algunas actividades o segmentos de ingresos; que esos sectores o flujos sean sensibles a la reducción de la imposición; que sean de efecto rápido; que los objetivos de las franquicias estén claramente definidos; que no tengan carácter de permanente; que su efectividad se evalúe periódicamente; que no sean numerosas para evitar complicaciones administrativas y que reduzcan la importancia y fuerza de los impuestos generales; que de preferencia favorezcan a industrias y a amplios grupos de consumidores o empresarios o regiones, y no a empresas en particular, de tal manera que no aparezcan muy discriminatorias, etc.

^{1/} Ver apuntes segunda parte.

^{2/} Ver apuntes segunda parte.

x) Establecer convenios internacionales con los países industrializados y entre los de la región para evitar la doble tributación internacional, la evasión por fuga de capitales y transacciones de intercambio; y llegar a coordinar o armonizar los sistemas tributarios para los fines de la integración. Estos convenios para que sean operativos deberán permitir intercambio de informaciones y facilidades de recaudación; no basta que se convengan principios (del domicilio del contribuyente, y/o fuente de renta, por ejemplo) o modalidades de compensación de los impuestos pagados en un país (crédito o deducción de la base gravada), sino que deben ser realmente instrumentos de control de la evasión y de la fuga de capitales.^{1/}

xi) Modificar la administración tributaria de tal forma que se simplifiquen los procedimientos de declaración y pago de impuestos, que se evite el desfazamiento en los pagos; y se induzca a los contribuyentes a cumplir con las leyes tributarias. Para ello se requiere dar amplias facilidades para informar a las oficinas de impuestos el monto de las bases gravadas (formularios fáciles de contestar y amplia divulgación como hacerlo) y para depositar el valor del impuesto en bancos, oficinas de correo, retener el impuesto en la fuente, además de la declaración y pago en Tesorería Fiscal. Establecer la práctica de abonar los impuestos por anticipado en base a estimaciones; de aplicar multas e intereses por atrasos mayor a la tasa de interés comercial y a la tasa inflacionaria, y aplicar un severo código de sanciones que haga de la evasión un delito grave. Conviene, también, establecer servicios de inteligencia tributaria y exigir a las empresas, de determinado capital, la práctica de auditar sus balances creando un código de ética para los auditores administrado por una organización gremial de éstos en conjunto con las autoridades de impuestos; dar a éstas fácil acceso a las informaciones bancarias (cuentas corrientes y operaciones de crédito); prohibir la emisión de acciones u otros títulos al portador. Pero un elemento básico, sin el cual todas las medidas administrativas resultan impracticables, es mantener una planta de personal eficientemente adiestrado y bien remunerado.

^{1/} Ver apuntes segunda parte.

Las medidas enunciadas tienen por objeto hacer elástico y progresivo el sistema tributario, de tal forma que la carga sea mayor para los que más ingreso y riqueza posean, y que permita ir captando mayores ingresos a medida que la economía se expanda. Dado el rol que al sector público le corresponde en la política de desarrollo, sus ingresos deben aumentar considerablemente y ponerse al nivel de países más industrializados. En Latinoamérica los ingresos totales del sector público, en el extremo de los casos, no pasan del 25 por ciento del producto nacional bruto, en circunstancias que Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Italia, Inglaterra, Suecia, etc., están por sobre ese porcentaje y sobrepasan el 40 por ciento.^{1/} Estas bases para los tipos de reformas tributarias que se requieren en el continente, deberán ajustarse a las particularidades de cada país. Naciones de muy bajo ingreso, alto analfabetismo, con importantes segmentos de su economía al margen del intercambio monetarizado, con muchas unidades productivas - especialmente agrarias - que practican una economía de subsistencia; con un elevado número de talleres artesanales, etc., no estarían en condiciones de aplicar impuestos personales como los esbozados, pero sí podrían desarrollar más ampliamente la tributación indirecta, hasta que la economía alcance cierto progreso.

La conclusión y norma general es que esas medidas y otras deberán graduarse conforme los objetivos que se persigan, las características de las economías en que se apliquen y el ritmo con que se desea realizar la reforma. Por otra parte, "la buena técnica fiscal y administrativa necesita aunarse al buen criterio político si una reforma tributaria ha de ser algo más que un ejercicio mental."^{2/} Debe entenderse que la reforma tributaria es un trascendente acto político porque afecta a los sectores sociales que económica y políticamente tienen mayor poder. Las mayores dificultades que surgen no son de carácter técnico sino político, por lo que no es posible implantar rápidamente todo un nuevo sistema, excepto en presencia de revoluciones político-sociales. Sin embargo, la reestructuración no puede ser lenta; será conveniente entonces, realizarla al máximo ritmo que lo permitan las técnicas administrativas y tributarias, y el medio político.

1/ Ver estudios anuales de cuentas nacionales de Naciones Unidas y capítulo III sobre ingresos fiscales del Estudio Económico de CEPAL, 1955.

2/ Víctor Urquidí, en trabajo presentado a la Conferencia sobre Política Fiscal de 1962, publicado en Panorama Económico, N°235 y 236. (Revista chilena).

3) La reforma monetaria y financiera: Se refiere a los cambios en la estructura institucional que sirven el flujo monetario y de ahorros. Para crear condiciones al desarrollo industrial y agropecuario que exige la reforma del comercio exterior, y - en general - para intensificar el ritmo de desenvolvimiento de la economía, se necesitan mecanismos que por una parte capturen la mayor masa de ahorros posible, y los pongan a disposición de los mejores proyectos de inversión; y, por otra, regulen el flujo de medios de pago de tal forma que no se de lugar a tendencias inflacionistas ni que estas sean dificultades para los inversionistas.

Las medidas de reforma de esta área serán consecuentes con la estructura del sistema monetario y financiero de cada país, pero dadas ciertas condiciones comunes en América Latina, se pueden generalizar algunas, como:

- i) Transformar la banca central de cada país en un organismo eminentemente operativo, transfiriendo sus actuales atribuciones de dictar políticas ^{1/} a las autoridades del gobierno central (Junta de Planificación o Ministerio de Economía o Finanzas) que determinan y planifican otras políticas. La autonomía de la banca central (aún cuando se ha venido neutralizando últimamente mediante la coordinación con la política del gobierno) resulta incongruente cuando el gobierno, para impulsar el desarrollo (específicamente lograr una meta) necesita planificar el uso de todos los instrumentos de política y estar atento al ritmo y dirección de las tendencias económicas para corregir cualquier desviación, haciendo operar - con la intensidad necesaria - sus instrumentos más ad-hoc.

Debido al ingente esfuerzo que significa acalorar el desarrollo todas las decisiones generales de política - entre las que están las de carácter monetario - deben ser tomadas coordinada y centralizadamente por las mismas autoridades.

Las actuales estructuras mixtas de los bancos centrales de la región, en que participan la banca comercial y otros sectores privados, es medio de presión de los intereses financieros más poderosos, que por su capacidad de decisión están en condiciones

^{1/} Determinación de la tasa de encaje; oportunidad de emisión, política de redescuento, fijación de la tasa de interés; política de créditos a sectores privados, entidades para-estatales, gobierno central, etc.

de neutralizar políticas gubernamentales. Un alza de impuestos o de salarios, por ejemplo, da lugar a presiones sobre la Banca Central para obtener mayor circulante y reducir los efectos positivos de esas medidas. Esa institución se ha formado así en uno de los principales medios de presión y propagación inflacionaria.

Transfiriendo las funciones políticas de la Banca Central al gobierno central es obvio que las presiones no desaparecen, pero pierden fuerza porque no se trató de ejercerlas en un área independiente, sino que se hace frente al propio gobierno. La resistencia que éste tenga será más consistente por la mayor coherencia que alcanzaría su política, por la mayor conciencia de los efectos que la política monetaria tiene para otras políticas (salarios, previsión, tributaria, de cambio, de gastos fiscales, etc.).

Se observa a esta medida de reforma que la capacidad de gobierno para manejar toda la política monetaria no es la más adecuada, por su falta de eficiencia, las presiones políticas, y la lentitud con que se toman las decisiones. Tales críticas se basan en la proyección hacia el futuro de las rigideces y deficiencias tradicionales que la administración estatal ha tenido. Pero, se ha planteado, en primer lugar, la reforma administrativa además que es obvio que para realizar las otras reformas y hacer del Estado el promotor del desarrollo, debe cambiar en filosofía y prácticas tradicionales.

- ii) Revisar y actualizar la legislación referente a bancos, compañías de seguros, cajas o instituciones de ahorro, warrants, sociedades anónimas, bolsas de comercio y de todas las instituciones financieras existentes. Las leyes referentes a estas instituciones están inspiradas en la evolución tradicional de la economía latinoamericana (desarrollo hacia afuera, alta ponderación de las actividades agropecuarias, bajo nivel de ingreso, y mala distribución), por lo que aparecen insuficientes para el desarrollo industrial, y las nuevas formas de producción. Contienen limitaciones derivadas de la

/orientación con

orientación con que se dictaron en que - por ejemplo - se le da alta prioridad a la previsión de fraudes, por lo que se hace engorrosa la formación de sociedades anónimas, o las compañías de seguro sólo pueden hacer determinadas inversiones, o los bancos no adquirir acciones de empresas, etc. Toda esa legislación es factible estructurarla orgánicamente en un verdadero código financiero.

- iii) Sustituir la pluralidad de sistemas de ahorro, (cajas de ahorro público y privado, secciones de ahorros de los bancos privados, asociaciones de ahorro y préstamos, cooperativas, etc.) en que cada cual tiene estructura y/o modalidades distintas, por un sistema privado (que puede incorporarse a la banca comercial) y un sistema estatal, que vincule a los ahorrantes a posibilidades de invertir en acciones, bonos, debentures, o adquirir bienes raíces. Ante la escasez de ahorro, la pluralidad de sistemas es artificiosa y obedece más a los esfuerzos de reducidos grupos de inversionistas y del gobierno por distribuirse el escaso monto de ahorro, que ayudar a generarlo. Estos organismos se concentran de preferencia en los centros urbanos más grandes, y carecen de medios para extenderse por todo el país y promover el ahorro de familias de la clase media urbana y rural, que es un sector factible de intensificar sus hábitos de ahorro si se les ofrece la posibilidad cierta de inversiones y de que no se desvalorizarían sus capitales.^{1/}
- iv) Facilitar la formación de sociedades anónimas, dándole acceso a ellas a los sectores de ingreso medio e pequeños ahorrantes; y proyectando esta forma de organización hacia las actividades agropecuarias.^{2/} Estas medidas deben tender a ampliar las bases sociales de estas entidades, que se caracterizan hoy por

1/ Sobre estas materias y la gestión financiera de la banca comercial, véase artículo titulado "Las instituciones financieras y el desarrollo económico" de J. Vázquez, publicado en la obra "El desarrollo económico y América Latina", de varios autores, editado por Fondo de Cultura.

2/ En América Latina no están muy difundidas las sociedades anónimas agrícolas, excepto en países (Uruguay, por ejemplo) en que se le hacen concesiones tributarias, lo que ha fomentado la formación de muchas sociedades de ese tipo, pero sin ningún significado real para la economía.

su estructura familiar. En este mismo plano conviene facilitar la formación de cooperativas, prestando el Estado medios de asesoramiento y fiscalización.

- v) Formar bancos de fomento y revisar las actuales funciones de las entidades de crédito gubernamental. Esta medida obedece al carácter de la banca comercial latinoamericana, que no otorga créditos a largo plazo, por lo que no colabora sustancialmente al financiamiento de la inversión; que orienta sus créditos más al sector comercial e industrial que al agropecuario; que prefiere medios de financiamiento inflacionario a la recolección de ahorros, y que opera indiscriminadamente en base a créditos necesarios e inflacionarios o especulativos. Esta conducta de la banca comercial obedece a los criterios normativos eminentemente comerciales que aplica en la concesión de créditos, (tasa de rentabilidad comercial obtenida por el deudor y monto del patrimonio que ofrece en garantía). Por otra parte, el crédito a corto plazo permite una mayor rotación del capital y por ende mayor tasa de beneficios netos; además de evitar su desvalorización y obtener mayor seguridad de su retorno.

Las entidades de crédito gubernamental, surgidas después de los años 30, con la idea de fomentar la producción, en los hechos - por carecer de un marco de referencia (falta de un plan) para seleccionar el tipo de inversiones que financiarían - se han transformado en organismos disfrazados de expansión monetaria. De ahí la necesidad de revisar sus funciones y transformarlas en verdaderos bancos de fomento.

Los bancos de fomento pueden ser públicos y privados o mixtos y pueden llegar a especializarse según los sectores económicos (industria, agricultura, etc). Su característica reside en que operan en función no de la rentabilidad en el corto plazo, ni de la garantía patrimonial, sino que en función de los beneficios directos e indirectos que aporta cada proyecto a la economía, en base a la rentabilidad a largo plazo y atemperando los riesgos a través de

seguros u otras alternativas, pero no con sentido comercial.^{1/} Naturalmente que estos criterios podrian llegar a comprometer sus disponibilidades financieras y hasta su estabilidad. He aqui, entonces, el otro carácter de estos bancos. El gobierno debe establecer medios de proveerlos de fondos en la medida que requieran, pero previa calificación de los proyectos financiados para observar el aporte que hacen al cumplimiento del plan. La evaluación de su función debe hacerse considerando su capacidad para movilizar recursos reales ajenos a ellos, con los medios financieros que han operado.

- vi) Dar organicidad a la obtención de ahorros externos, en el sentido de centralizar la captación de necesidades de recursos externos del sector público y en especial del privado, para evitar la atomización de gestiones frente a los organismos financieros internacionales y bancos privados extranjeros. A través de ese medio las autoridades de planificación sancionarian los proyectos, y se podria estar evaluando permanentemente la necesidad de aquellos recursos.

Una alternativa podria ser un banco ad-hoc, que además sirviera a las funciones del comercio exterior, como forma de atenuar la ponderación de las agencias de bancos extranjeros, cuyo principal objetivo es servir las relaciones comerciales con sus paises de origen. Un medio para la captación de proyectos y necesidades de financiamiento externo, serian los bancos de fomento.

- vii) Centralizar todo el manejo y control de la deuda pública, tanto del gobierno central como de las instituciones paraestatales, para mejor aprovechamiento de las oportunidades de colocación de bonos y regular la intensidad de la oferta de títulos públicos, para lograr los efectos que el gobierno persigue además de la obtención de fondos y evitar la especulación.

Paralelo a estas medidas se requiere una vigorosa y coherente política económica y financiera, pues en esta área lo que se pretende lograr con una medida política se anula fácilmente con otra, dado el estrecho cruzamiento de las variables y flujos financieros.

^{1/} Una alternativa es hacer participar un agente del banco en las empresas que reciben créditos para observar el cumplimiento de los proyectos de inversión y el empleo de los créditos.

Por otra parte es el refugio de grupos especuladores, de fuerte poder económico y político. La estructura tradicional de los bancos privados de la región, se basa en reducidos grupos de capitalistas, a veces hasta de simples núcleos familiares, impermeables a la participación de otros sectores.^{1/} Los esfuerzos de estructuración podrían llegar a ser simples formalidades o a desvirtuarse si falla la política económica.

4) La reforma del sistema de Seguridad Social

Dadas las bases en que se sostiene la seguridad social en América Latina, su reforma está íntimamente vinculada a la reestructuración del sistema impositivo y de los cambios que se introduzcan en el área financiera. El financiamiento de los sistemas de seguridad se estructura en base a cotizaciones individuales y de inversiones en activos como bienes raíces y valores públicos y privados.

La modalidad de las cotizaciones individuales consiste en aportes que los asegurados y los patrones (empresas) pagan al sistema en base a las remuneraciones que cada individuo gana.^{2/} Como las remuneraciones están en función de la cantidad de trabajo realizado (horas empleadas y volumen producido, o sea, tiempo por intensidad de esfuerzo), las cotizaciones tienen el carácter y los efectos de un impuesto al trabajo; que puede estimarse indirecto para las empresas ya que las incorporan a los costos, y directo para el asegurado por reducirle su ingreso disponible. Al penalizar el trabajo humano las empresas tienden a reducir el empleo y los trabajadores se hacen pro-clive a la evasión de los aportes.^{3/}

1/ Véase J. Márquez, op. cit.

2/ El gobierno, en su calidad de empleador, también paga cotizaciones. En algunos países parte del financiamiento, relativamente baja, proviene de transferencias del gobierno central, pagadas a título de subsidio, o por leyes de impuestos especiales establecidas ad hoc.

3/ Las tasas máximas de contribución de los asegurados y de las empresas por seguridad social, en algunos países son las siguientes: Argentina: 12% y entre el 7 y 21% de las remuneraciones, respectivamente; Bolivia: 7,5% y entre el 21 y 26%; Brasil: 8% tanto para asegurados y empresas; Chile: 7,5% y 32%, respectivamente; Costa Rica: 6,5% y entre el 5.5% y 7.5%; Ecuador: 7% y 7 al 8% para las empresas; y México, menos del 4% para el trabajador y 7,5% para el patrón. (Fuente: publicación del CEMLA, titulado "Aspecto financieros del Seguro Social en América Latina", 1963).

Los beneficios a largo plazo que se otorgan, como las jubilaciones o asignaciones por viudez u orfandad y la modalidad de aportes individuales exige que los sistemas vayan reservando parte de sus fondos, e invirtiéndolas en activos físicos y financieros. De aquí surge la función de ahorro que cumplen los sistemas de seguridad social.^{1/}

Dado que los efectos del financiamiento en base de aportes, contradice los objetivos de ocupación y aprovechamiento máximo de la mano de obra disponible, la primera medida de reforma debiera ser la sustitución de ese método por un financiamiento a través del presupuesto gubernamental. Para ello se requiere incrementar los ingresos fiscales, en el monto de fondos que deban transferirse a los sistemas de seguridad. Al año 1959, tales fondos constitúan desde el 2 y hasta el 65 por ciento del ingreso corriente gubernamental.

La sustitución propuesta permitiría concentrar la actual carga por seguridad social en el sistema tributario, permitiendo que quede sujeta a los criterios que orientarían la distribución de los impuestos; disminuirían los costos por recolección de fondos y contabilidad de los aportes. Conviene precisar que la carga tributaria total (incluyendo las cargas por seguridad social) no se elevaría sustancialmente por este concepto, pues - por un lado - la eliminación de los aportes reduciría los costos de producción e incrementaría el ingreso de los asegurados, dejando un excedente total que sería parte de la base impositiva del incremento que por otro lado se produciría en los impuestos directos e indirectos.

^{1/} Los activos mantenidos por las instituciones de seguridad social en 15 países latinoamericanos fluctuaban entre 2 y 35 por ciento de los activos de los bancos comerciales, con excepción de 3 países que tenían una proporción excesivamente alta (61, 65 y 103 por ciento).

Del total de fondos que recolectan estas instituciones llegan a ahorrar hasta el 50 por ciento, que con mucha frecuencia está por sobre los montos captados por la banca comercial. (Fuente: CEMLA, op. cit.).

Este método lleva implícito la eliminación de la función de ahorro e inversión de los sistemas de previsión social que impone el financiamiento a base de cuotas individuales. La responsabilidad del financiamiento de los beneficios a largo plazo se remiten al gobierno. Así el sistema estaría orientado sólo a administrar los beneficios que se otorguen ^{1/} y por esa vía colaboraría efectivamente en la redistribución de ingresos. Es también el Estado, a través de sus organismos especializados, el que suple la función de ahorro e inversión que se elimina a la seguridad social.

Las inversiones y reservas que posean actualmente las distintas entidades de previsión social, deberían transferirse a los organismos especializados (en ahorro e inversión) del gobierno, puesto que ya no tienen razón de existir.

Estos cambios en el financiamiento no deben comprometer los regímenes de beneficios, excepto en el sentido de reestructurarlos, como se explica más abajo. Los derechos adquiridos para fines de jubilación o pensiones de orfandad o viudez u otros beneficios basados en años de trabajo, deben respetarse.

Otras medidas de esta reforma son:

1) Centralizar en un solo sistema las distintas instituciones que con regímenes diferentes de aportes mantienen otros, también diferenciados de beneficios. Hay países en que han proliferado una cantidad excesiva de cajas u organismos de previsión. En Chile existen más de 40 instituciones; en Argentina 14, Uruguay 12, Brasil 7; Venezuela 6.^{2/} De esas instituciones la mayoría agrupan a sectores marginales de asegurados, con elevados ingresos.

La centralización propuesta no significa eliminar la posibilidad de que existan instituciones particulares de previsión. La diferencia con el actual régimen es que tendrán el carácter de complementario y deberán atenerse a las normas indicadas en el punto v).

^{1/} Ante las observaciones que puedan hacerse en el sentido que el gobierno central no de suficientes garantías de hacer oportunamente los aportes, hay que recordar que esta reforma está en el contexto de un cambio total de la dirección del país.

^{2/} Estos datos son a la fecha de la publicación del informe del CEMLA, op. cit.

- ii) Estructurar y generalizar los beneficios de tal forma que no haya pronunciadas diferencias entre los que recibe un sector y otro. Un grupo de beneficios como los subsidios por el número de miembros del grupo familiar, o los servicios asistenciales de salubridad, pueden ser iguales para todos. Pero otros que están en relación con los años de trabajo y el nivel de remuneraciones, como las pensiones por jubilación o retiro, son distintas puesto que tratan de sustituir las remuneraciones ganadas y que conforman el nivel de vida de los individuos.
- iii) Ampliar los servicios de seguridad social a toda la población. Al año 1960 los sistemas previsionales latinoamericanos cubrían porcentajes relativamente bajos tanto de la población total como activa. Con excepción de Uruguay, Chile y Argentina que beneficiaban el 34 por ciento, el 23 y 19 por ciento de la población total respectivamente, y el 73, 61 y 46 por ciento de los activos, el resto estaba por debajo del 9 por ciento en la primera y del 24 por ciento en los segundos.^{1/}

La ampliación del área beneficiada permitirá que la seguridad social cumpla realmente su función de redistribuir ingresos.

- iv) Orientar el sistema de seguridad social en el sentido que su función básica es atender los estados de necesidad de la población (falta de ingresos por enfermedad, costos de previsión, curación médica, desocupación, invalidez, vejez, muerte, número de hijos o cargas familiares, etc.). Por tanto, sus beneficios equivalen a ingresos extraordinarios o adicionales para el grupo familiar según aquellos estados, y que los ingresos principales o básicos provienen del aporte que cada persona haga al proceso productivo.

Es importante este criterio normativo porque muchas de las instituciones que existen en América Latina, que a menudo tienen un carácter minoritario, han surgido y estructurado inspiradas en los riesgos (cesantía, invalidez prematura, etc.) altos costos de vida y de algunos servicios (educación, medicina, mortuorios) y de los bajos ingresos que priman en la región. Tratar de suplir por ese medio lo que la economía y el gobierno no ofrecen.

^{1/} Ver informe publicado por CEMLA, op. cit.

En la medida que se desarrolle el sistema económico y se absorba la ocupación, incremente los salarios por aumento en la productividad, que se amplíen los servicios públicos, la oferta de habitaciones, etc., se evitan las distorsiones como las mencionadas, porque desaparece o se atenúa la presión de los trabajadores sobre el sistema previsional. Ese progreso permite, a su vez, nivelar los beneficios, que es una medida que contará con la oposición de los que están en ventaja relativa.^{1/}

- v) Por último, en esta reforma queda el problema que sectores de empresas y trabajadores deseen crear o continuar manteniendo (si ya tienen) instituciones propias de seguridad social, no incorporadas al sistema central propuesto. En tales circunstancias esas instituciones deberían regirse por las siguientes normas, para no contradecir los criterios y funcionamiento del régimen centralizado:
- Esos sectores de trabajadores reciben los beneficios generales establecidos y financiados por el sistema central. Sus instituciones propias tendrían, entonces, por objeto proporcionarle sólo beneficios adicionales o extraordinarios.
 - Su financiamiento puede basarse en aportes individuales, u otra modalidad, pero sin incorporar sus costos a los precios de los bienes o servicios que produzcan. Las empresas pueden hacer sus aportes con cargo a sus utilidades, o convenir con su personal en dedicar parte del incremento de la productividad al financiamiento de la institución particular.
 - Tales entidades podrían acumular fondos y hacer inversiones para solventar los beneficios a largo plazo, pero la orientación de tales inversiones se haría (y como se hace actualmente) bajo la tuición estatal. Es decir, no se podría operar con esos fondos libremente en el mercado. El Estado debería garantizarles una tasa de rentabilidad normal.
 - En lo administrativo también estarían bajo la tuición estatal.

^{1/} Cuando se plantea la nivelación de beneficios no debe interpretarse como reducción, ni como ponerlos a todos en el mismo monto. Esto último se explicó en la medida ii.

5) La Reforma Agraria

Este es uno de los cambios más trascendentes, no sólo en el campo económico, sino que también en la vida social y política de un país atrasado. Significa la movilización en el mediano plazo^{1/} de grandes conglomerados humanos^{2/}, de ingentes recursos físicos y financieros, derivados - estos últimos - de las inversiones que demanda la reforma, del incremento de la producción agropecuaria y de sus consecuentes insumos. Significa, también, el apareamiento de nuevas formas de propiedad, de producción y de convivencia social, que alteran las antiguas instituciones que rigen la economía y la sociedad agraria, la conducción del estado mismo y toda la vida nacional. Crea, además, fuertes antagonismos entre los sectores afectados.

Tales características son las que tornan complejo el proceso de reestructuración agraria, que adquiere una dinámica tal que suele rebasar los planes o aspiraciones de quienes la formulan e impulsan.^{3/} He aquí lo trascendente para la política económica, dado que en su rol de asignar y movilizar recursos de tan considerable magnitud (como los que demanda una reforma agraria integral) además, tiene que operar como modelador para encauzar el proceso en la dirección y al ritmo que el desarrollo planificado lo admita.

a) Objetivos de la Reforma Agraria

Son económicos y socio-políticos. Los primeros se refieren a:

i) Elevar la productividad del sector y del conjunto de la economía. Esto es: incrementar la producción agropecuaria por unidad

1/ En menos de un decenio. (Para ver calificación de tipos de reformas agrarias y plazo en que éstas se realizan, véase artículo de Andrew Gunder Frank, profesor de Economía de la Universidad del Estado de Michigan, publicado en Monthly Review, julio 1963, selección en castellano.)

2/ La sola población rural de América Latina es el 61 por ciento del total, existiendo varios países que tienen más del 70 por ciento y que llegan a aproximarse hasta el 90 por ciento.

3/ Sobre este tópico véase: "La reforma agraria en América Latina", de J. Chonchol, conferencia dada en ESCOLATINA, en junio de 1962, (mimeografiado). Véase también "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Doc. E/CN.12/680.

de factor empleado, especialmente de tierra;^{1/} aumentar y mejorar los abastecimientos agropecuarios de las áreas urbanas y de las exportaciones. Los dos últimos fines y la ampliación del mercado que trae consigo, colaboran al mejoramiento de la productividad de otros sectores, de la industria. Así, la reforma agraria no sólo tiene como función satisfacer la demanda de una población que crece intensivamente, que tiende a mejorar su consumo, sino que aporta condiciones para el desarrollo de todo el sistema.

- ii) Elevar el ingreso medio disponible de las familias campesinas y hacer equitativa su redistribución. Además de los aspectos relacionados con el nivel y condiciones de vida de la población agraria, este objetivo deberá crear condiciones para la formación de los excedentes que deben financiar las inversiones que impone la propia reforma.
- iii) Incorporar la población agrícola al mercado monetario, requisito indispensable para el desarrollo hacia adentro y para la expansión industrial en particular.
- iv) Constituir un sistema de propiedad agrícola que sea garantía para el desarrollo de formas modernas de producción, que permita el aprovechamiento eficiente de la tierra y la distribución equitativa del ingreso.

Los objetivos de carácter socio-político son: i) erradicación de todas las formas de vida feudal de las familias campesinas; ii) elevación del nivel cultural de éstas; iii) desarrollar el sentido comunitario y cooperativo de la población agraria; y iv) darle participación activa en la vida pública a través de las instituciones democráticas.^{2/}

1/ 24 productos agropecuarios, que cubren aproximadamente la mitad de la superficie total cultivada en la región, han aumentado en 60 por ciento su producción en los últimos 20 años, ampliando las extensiones cultivadas en 38 por ciento y los rendimientos por unidad de tierra sólo en 16 por ciento. Véase Dr. R. Prebisch, op. cit.)

2/ Un esquema más general de objetivos de la reforma agraria que postulan algunos autores, es: i) distribución del poder; ii) redistribución del ingreso; y iii) desarrollo económico. (Véase publicación "Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria", Santiago, 1963, mimeografiado. Curso auspiciado por FAO, ESCOLATINA, BID y CCRFO) CEPAL plantea los siguientes objetivos: (pág. 48 de "Hacia una dinámica del Desarrollo Económico en América Latina" de R. Prebisch.

Para conseguir los objetivos enuncrados, el proceso de reforma se orientará a:

- i) Eliminar y proscribir el latifundio y minifundio.
- ii) Impedir el ausentismo de los propietarios de la tierra.
- iii) No admitir el uso de la tierra como medio de especulación y poder político de grupos minoritarios.
- iv) Reducir al mínimo el mal uso y el desempleo de la tierra y fuerza de trabajo.
- v) Eliminar las relaciones de producción caducas antisociales de la economía agraria tradicional.

b) Las nuevas formas de propiedad de la tierra

Constituye el aspecto positivo de la reforma agraria, por ser un tema muy especializado no se trataría en detalle; sólo se harán referencias generales teniendo presente su trascendencia para la política económica.

El nuevo statuo de propiedad está determinado por una combinación de variables políticas, sociales, técnicas, económicas y financieras. Las variables políticas surgen de la filosofía que orientan la realización de la reforma agraria, la conducta del gobierno y que definen el carácter del sistema económico, ubicándolo dentro del modelo de economía mixta, o de la economía de dirección central; y en cada modelo entre los esquemas diferenciados que se presentan. Si el país se desarrolla y tiende a mantenerse en el modelo de economía mixta, de preferencia se intentará que cada predio sea propiedad de una familia, persona o empresa privada, reservándose el estado tierras para fines de investigación y experimentación, y/o predios de mala calidad o de altos costos de explotación. Pero si se evoluciona hacia un modelo de economía centralizada habrá preferencias por la estatización de la tierra, y de los medios de producción al estilo del "sevjos soviético", o de las granjas del pueblo cubanas.

/ . Pero en ambos

Pero en ambos modelos, dadas las particularidades de la explotación agrícola, se está practicando en forma intensiva el sistema cooperativo, basado en la propiedad conjunta e igualitaria y en la distribución de los beneficios en proporción al trabajo aportado y/o de las necesidades de los grupos familiares, sin que nadie en particular sea dueño de la tierra.

La estructura de las entidades y sus particularidades cambian de un país a otro, aún dentro del mismo modelo. Es el caso del "ejido" mexicano y boliviano, o del "koljos" soviético de la "comuna" china^{1/}.

La orientación política central mencionada al determinar la forma de propiedad, debe considerar las particularidades de la sociedad campesina, sus facilidades de adaptación a las nuevas formas de producción, los efectos sobre las motivaciones e incentivos que puedan tener los probables statuos de propiedad; el grado de preparación (alfabetismo) de la población, la penetración ideológica y la aceptación de la doctrina en que se base el sistema de propiedad, la estratificación social (latifundista, minifundista, aparceros, medieros, obreros, etc.), las formas de convivencia de las familias y de las comunidades, el grado de conocimiento y práctica del consumo urbano, el carácter de las explotaciones si son grandes unidades de propiedad de nacional y/o de extranjeros, y la técnica que emplean y los problemas que de ellas se derivan.

El tamaño de las explotaciones y tipos de cultivos, que también intervienen como factor para decidir el sistema de propiedad, está dado por variables técnicas que permiten calificar la tierra en tipos o clases económicas. Las tierras se prestan más a unos que a otros tipos de cultivo, que exigen diferentes tamaños de las explotaciones para aproximarse a lo óptimo.

^{1/} Características de algunas de estas organizaciones véase en "La cooperación rural como estrategia de desarrollo económico y social" conferencia del profesor Antonio García de FAO, en el Curso de Capacitación de profesionales en Reforma Agraria, obra citada.

/ . Las clases

Las clases económicas se basan en la factibilidad de usar la tierra en un mismo tipo de cultivo o explotación, según la aptitud de sus recursos naturales, que para maximizar su rendimiento, admita - dentro de ciertos márgenes - una misma combinación de trabajo y capital.^{1/} Algunas variables técnicas que entran en esta clasificación son la fertilidad del suelo; la pendiente del terreno; las posibilidades de riego o el carácter del seca o de los terrenos; la altura, la proximidad a los centros urbanos, etc.

Por último, quedan la factibilidad que los diferentes sistemas de propiedad ofrecen para la formación de excedentes y la transformación de éste o acumulación o transferencias a otros sectores. La reforma agraria tiene un costo que el propio sector debiera financiar. Esta afirmación es una hipótesis de auto-financiamiento. El costo está formado por las inversiones reales^{2/} más las indemnizaciones a los propietarios de las tierras confiscadas. He aquí donde para los fines de la política económica interesan los tipos de propiedad, y los métodos alternativos para extraer ese excedente del sector.

En la propiedad estatal, el gobierno toma el excedente directamente a través de la diferencia entre los costos de producción y administración y el precio de venta^{3/}. Las posibilidades de incrementar el excedente están en la mayor productividad que se pudiera obtener de la tierra y de los otros factores productivos, para lo que sería necesario incentivar - cada vez más fuertemente - la mano de obra, la administración y la aplicación de nuevos métodos productivos. El uso del excedente se clasifica en el que retorna al sector como inversiones y el que se retiene para pagar las indemnizaciones.

1/ Véase "Economía Agrícola y Reforma Agraria" de Ramón Fernández y Fernández - Ediciones CENLA 1962.

2/ Incluyendo los recursos empleados en el estudio y organización del nuevo sistema, más los costos de las investigaciones y experimentaciones sobre cultivos y técnicas de producción y administración.

3/ Para los fines de este análisis se supondrá que los precios de los factores e insumos empleados en la producción y de venta de los productos no están sobre ni subvaluados o sea, por la vía de los precios no se transfiere ningún tipo de excedente; excepto que se plantee esa alternativa.

/ . En la propiedad

En la propiedad cooperativa y también en la individual o familiar, el excedente se divide en dos partes: el que administran (y que naturalmente invierten) las propias entidades, y el que se transfiere al estado y que éste emplea en financiar las inversiones que hace para beneficio del propio sector agrario; y en pagar indemnizaciones. En estos tipos de propiedad la magnitud del excedente está dado por el nivel del consumo y los rendimientos físicos, por lo que su incremento está sujeto a la reducción del primero y/o aumentos del segundo.

En estos statuos se presenta el problema de como transferir aquella parte del excedente que requiere el gobierno. Los instrumentos factibles de emplear para ese fin son:

1) Los impuestos, que plantean los problemas de seleccionarlos para aplicar aquellos que no desalienten la producción y que, por el contrario, la estimulan; y el de evitar su traslación para que no extraigan excedente de otro sector. Las modalidades impositivas que más se prestan son gravar en forma progresiva el valor de la tierra basándose en su potencialidad; gravar la producción aplicando impuestos a la renta, o del tipo del antiguo "diezmo", o con impuesto indirectos como el de las ventas o transferencias^{1/} o gravar el consumo familiar.

Para las cooperativas dado su carácter social, basado en el sentido de solidaridad y responsabilidad colectiva, en que el derecho de propiedad es indivisible, la tributación más congruente pareciera ser la que grava la producción. Las propias necesidades de las familias agrupadas y otros estímulos que pueda aplicar el gobierno es fácil que induzcan a explotar racionalmente toda la tierra de que dispongan. Pero tratándose de propiedades individuales convienen más los impuestos a la tierra y el consumo, por las mayores posibilidades que ofrecen para el desarrollo de tendencias al ausentismo, a la explotación parcial de la tierra, o no racional. La combinación de ambos impuestos puede ser de gran utilidad cuando se trata de intensificar la extracción de excedente.

^{1/} Para que estos últimos cumplan la función de extraer excedentes agropecuarios no deberían tener pocas posibilidades de trasladarse.

La tributación presenta la dificultad que disfraza la acción de aportar excedentes al gobierno como medio de financiamiento de la propia reforma. Se siente más como una carga; que en la hipótesis que fuera el único medio empleado - como probablemente la tasa impositiva sería más alta que para el resto de los sectores se daría lugar al desarrollo de corrientes opuestas.

ii) Compensaciones por las adjudicaciones de tierra. Prácticamente no tiene mucho sentido para las cooperativas, pero es el medio lógico para las propiedades individuales. En éstas el objeto es hacer propietaria a la familia de la tierra que cultiva para darle seguridad y por esa vía exacerbar sus motivaciones por invertir y producir. Para las cooperativas cuando son grandes y tienen su origen en comunidades indígenas no tiene sentido plantear el problema de venta. Tiene validez cuando se trata de reducidos grupos de familias. La ventaja del método está en que el interesado vincula directamente lo que paga con su derecho de propiedad, y por tanto no tiende a resistir, excepto en circunstancias adversas en la producción o en los precios.

Pero no puede ser el único medio porque interesa instituir canales que permanentemente transfieren excedentes al gobierno, y éste es un instrumento transitorio por 10, 20 o 30 años, según sea el plazo dado. De ahí que lo frecuente sea una combinación de impuestos (relativamente bajos) con un sistema de compensaciones.

iii) Adquisiciones gubernamentales de la producción a precios subvaluados. Es un medio que requiere la condición muy especial que el estado sea el único adquirente de la producción agropecuaria, para evitar las reacciones negativas que precios más altos pudieran provocar; o vincular las compras estatales a las inversiones gubernamentales que pudieran favorecer a las propiedades de una región. Es un método difícil de aplicar por el fuerte efecto desestimulador que provoca entre los agricultores. Es factible de aplicar en reducida escala.

/iv) Ventas de

iv) Ventas de bienes y servicios por parte del estado para fines de consumo e inversión a precios sobrevaluados. Tampoco es un medio fácil, aunque lo mismo que la medida anterior se ha empleado en algunas reformas. Sus efectos negativos provienen por el lado de la combinación de factores y de insumos utilizados, lo que resulta negativo para el incremento de la productividad.

En síntesis, los medios más prácticos para cooperativas y empresas individuales son las compensaciones y los tributos, con las observaciones anotadas. Las compras y ventas gubernamentales a precios sub y sobrevaluados, respectivamente, siendo medios - no obstante sus dificultades - practicables son recomendables sólo para aplicarlos en el corto plazo, y siempre que las diferencias de precios sean marginales. Todos estos medios pueden combinarse, considerando las restricciones anotadas según el tipo de propiedad.

Para volver al tema central de este punto que es la selección del nuevo sistema de propiedad de la tierra, sólo se dirá que en cada caso los impulsores de la reforma calificarán las posibilidades de aplicar, en el contexto general de su filosofía y política económica, qué tipo de propiedades se presta más a la extracción de excedente, según la eficiencia y poder con que el gobierno pueda manejar los diferentes medios mencionados.

e) Políticas complementarias de la Reforma Agraria

Entre ellas podemos mencionar las políticas de:

i) Asistencia técnica en asesoramiento y enseñanza práctica a los nuevos propietarios de las diversas formas de cultivo, faenas agropecuarias, conservación de tierras, bosques a través de las investigaciones de cultivos, de aprovechamiento de los recursos (capital, mano de obra, agua, tierras, etc.), de administración de las unidades productivas. En síntesis, se trata que el estado por medio de las universidades y organismos especializados, tome la iniciativa de la investigación agrícola, que socialice sus resultados poniéndoles al alcance de los productores y estimule el empleo de los mejores métodos.

ii) Inversiones públicas en vías de comunicaciones, obras de regadío, habitaciones, edificios colectivos (escuelas, hospitales o postas médicas, locales comerciales, centros de esparcimiento), frigoríficos, bodegas de almacenamiento, energía, etc. Todas estas inversiones son necesarias para expandir en el campo los servicios de educación elemental y técnica; de medicina curativa y preventiva, de comercialización, investigaciones, etc.

/iii) Crédito,

iii) Crédito, para poner a disposición de los productores medios financieros a corto plazo que complementen su capital de trabajo, y a largo plazo para las inversiones en equipos, mejoras, herramientas etc. Esta política debe aplicarse mediante prácticas sanas, en el sentido que se evite el financiamiento inflacionario y que se estimule la capitalización de los predios.

iv) Comercialización, para evitar que los productores sean explotados por intermediarios monopolistas; tanto en la venta de la producción como en la adquisición de sus abastecimientos, para reducir los márgenes de destrucción y desperdicios de los productos; para mantener un nivel adecuado de la demanda, y expandir los mercados internacionales.

v) Salarios y Seguridad Social, para garantizar que no se produzcan nuevas formas de concentración del ingreso, y para influir en la tendencia del empleo de la mano de obra.

vi) Adecuación (e instituir cuando no existan) de las normas jurídicas sobre el trabajo agrícola para garantizar las medidas de salarios mínimos y otros derechos que se apliquen en función de la política de salarios y previsión; sobre herencias y transferencias de tierra y equipos de producción agropecuario, para prevenir la partición y concentración de la propiedad; sobre aguas y regadíos para evitar conflictos y explotación entre los propietarios^{1/}; sobre protección y fomento de bosques y especies animales naturales, etc.

Respecto a las diversas políticas conviene advertir que su orientación y objetivos son distintos a los aplicados tradicionalmente. Las utilizadas antes de una reforma^{2/} se orientan a hacer elástica la producción agrícola, en sustitución de cambios en la estructura de la propiedad y métodos de producción. De ahí que traten de favorecer a los productores y de bajar los costos mediante bonificaciones, garantías de

1/ Una medida en ese aspecto es dar al estado la propiedad de todas las aguas.

2/ Se entiende que de una reestructuración integral, pues algunas pseudo-reformas se basan en la intensificación de las políticas tradicionales, tocando someramente el aspecto de la propiedad.

precios mínimos, reducción a los fletes, bajos impuestos, rebajas en las tarifas de los servicios públicos, créditos baratos, etc. Una orientación similar en las políticas complementarias al régimen de propiedad significarían elevar el costo de la reforma y a otros sectores de la economía, especialmente a la industria y/o a los asalariados, en circunstancias que uno de sus objetivos es colaborar a la expansión del primero y elevar el standard de vida del segundo.

Estas políticas se deben orientar a evitar una nueva concentración de ingresos o de tierras, estimular la producción y dirigirla hacia los bienes más necesarios y para los cuáles haya más ventajas naturales; estimular la inversión y a producir los excedentes para el financiamiento. Especialmente para lo último, es que no se trata siempre de bonificaciones, ni de exención de impuestos, u otras medidas de uso frecuente en la economía tradicional. La reducción de costos, elevación de la tasa de utilidades, se trata de obtenerlas a través del aprovechamiento intensivo y racional de la tierra y equipos de capital y fuerza de trabajo.

d) Notas sobre la problemática del Financiamiento

El financiamiento de los costos de la reforma agraria plantea el problema de quién o qué sector (social o económico) van ser cargo. Pueden ser financiados por el propio sector agropecuario, o transferidos - parcial o totalmente - al resto de la economía. Pueden ser distribuidos equitativamente entre los nuevos estratos que aparecen en la población campesina, o cargados más intensamente a las de menor poder político y de contratación del campo y/o de la ciudad.

Partir de la hipótesis de autofinanciamiento^{1/} es una adecuada referencia para determinar la política económica. Es fácil, realizar reformas financiadas por otros sectores (como el externo, por ejemplo); pero, ¿hasta dónde esa disyuntiva lograría la movilización de todos los recursos de la economía agraria, o estimular los cambios en los métodos de producción, o distraer medios para financiar la expansión de la

1/ Hay aquí un problema con respecto al tiempo que cubre el financiamiento. Es posible que el sector agrario financie su reforma pero a muy largo plazo. La idea que orienta estos comentarios, sin embargo, es que, tal plazo podría ser entre 15 ó 20 años, más tiempo del empleado en la reestructuración de la producción y cambios de las formas tradicionales de producción.

industria o de otro sector? Si la reforma no se logra autofinanciar en un tiempo prudente quiere decir que la agricultura continúa siendo un gravamen para el resto de la economía y que sigue absorbiendo excedentes de otros sectores. Tal circunstancia es posible aceptarla en un país con alta proporción de población campesina y de pobrísimos recursos agrarios naturales, condición ésta última que no se dá en América Latina.

Las relaciones que se plantean a continuación parten de la hipótesis de autofinanciamiento, y se refieren sólo a niveles globales.

i) Los costos de la reforma son las inversiones (públicas y privadas) destinados a servir al sector agrario, más el valor de las indemnizaciones a los propietarios de tierras confiscadas^{1/}. Las inversiones reales son el complemento obligado de los recursos tierra y mano de obra (que el sector aporta espontáneamente) para obtener los incrementos esperados en la producción. Forman parte de la acumulación, base de la producción y bienestar futuro. Los costos por indemnizaciones, sin embargo, son meras transferencias que nada agregan a la acumulación ni a la producción. Asumiendo que no se hicieran (y sin considerar los problemas políticos e institucionales que de ese hecho se derivarían) económica y técnicamente los procesos de producción y acumulación del sector y de la economía no sufrirían restricciones; por el contrario, el costo de la reforma sería menor y el margen para inversiones (en el sector) sería más amplio. Estos costos se generan en función

^{1/} Una segunda hipótesis que se plantea es que el estado expropia tierras a los latifundistas y se las adjudica a los agricultores. El método que contiene esta hipótesis se postula en oposición a otros en que el estado actúa indirectamente a través de políticas (tributarias, crediticias, u otras) que inducen a la venta y compra de tierras. (El término expropiar, según la Real Academia, significa "desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio, por lo común, una indemnización;" y adjudicar, es conferir una cosa "en satisfacción de algún derecho").

/del reconocimiento

del reconocimiento del derecho de propiedad privada.

- ii) Las inversiones en la agricultura tienden a ser crecientes no sólo por la tasa a que se espera que crezca el producto, sino que la escasez de mano de obra campesina que pudiera producirse no obstante la reforma. La expansión urbana tiene una fuerte atracción de la población campesina, especialmente para la juventud. Si la reforma no logra neutralizar esa tendencia se abre la perspectiva cierta de escasez de mano de obra. Otro factor adicional que intensifica la acumulación, especialmente en los primeros años, es el reemplazo a tasa muy rápida que debe hacerse de los equipos y mejoras antiguas, que para la aplicación de las nuevas técnicas deben ser sustituidas.
- iii) Por los costos mencionados el sector debe dar lugar a un excedente que, junto al consumo de la población campesina, exigen un rápido crecimiento del producto sectorial. La movilización social y la extensión a las masas campesinas de los derechos democráticos que implica la reforma, se manifiesta - en lo más inmediato - en el incremento del consumo del sector. Aparece así una rigidez que torna crítica la formación y extracción de excedentes, y que podría llegar a comprometer el ritmo y hasta el éxito de la reforma.
- iv) Concurren a limitar la formación de excedentes el período de madurez de la reforma. Aun cuando una de las condiciones postuladas es no reducir la producción, difícil se hace que así no ocurra en el primer período por los múltiples problemas de adaptación que trae consigo el cambio de propiedad y formas de producción, además del período de madurez de las inversiones físicas. Estas circunstancias obligan en el primer período (tal vez hasta el tercero o cuarto año) transferir ahorros de otros sectores a la agricultura. La hipótesis de autofinanciamiento significaría, entonces, que ese ahorro se retribuiría una vez superado el período de madurez.

/v) La necesidad de

- v) La necesidad de transferencias de ahorro del período inicial se hace mayor cuando la indemnización comprende una proporción al contado. De ahí que para facilitar el proceso de reforma (dado el uso que los latifundistas pudieran dar a las indemnizaciones y las medidas que debería tomar el gobierno para cubrir la cuota al contado) sea conveniente iniciar el pago de las expropiaciones una vez pasado el período de madurez, prolongar al máximo el tiempo de amortización y aplicar un muy bajo interés, o simplemente no pagar tasa alguna.
- vi) El pago de indemnizaciones da origen a un flujo de excedentes que permite a los ex-latifundistas entrar a participar en otros sectores económicos más dinámicos como la industria, o las finanzas, o incluso invertirlos en el exterior. El aumento de los riesgos por las ocupaciones de tierras y de revoluciones, están haciendo más atractivas las inversiones en bonos, acciones u otros títulos en que pudieran consistir las indemnizaciones. Los ex-latifundistas mantienen así - sin significativas variaciones - su poder económico y sus niveles de ingreso que les permiten altos módulos de consumo. Se puede pensar que la nueva política debiera corregir sustancialmente las tendencias de ingresos y consumo de este estrato social; pero, si conservan su capacidad de presión será difícil lograrlo en la medida deseable.
- vii) El flujo de excedentes de la agricultura que crean las indemnizaciones van a financiar la expansión de las áreas en que los ex-latifundistas inviertan. Si estas comprenden construcciones suntuarias, o industrias de escasa prioridad, o que fomentan el consumo no esencial, parte del esfuerzo de la reforma se pierde como base del desarrollo. De ahí la necesidad de controlar y prácticamente dirigir el empleo de los bonos u otros títulos de indemnización.
- viii) Otro problema que surge de la transferencia de excedentes /agrícolas es la

agrícolas es la compensación (en ahorros del resto de los sectores) que recibe la agricultura. En este inter-flujo de excedentes se pueden producir diferencias a favor o en contra del sector agrario. Si son a favor la reforma se financia (parcialmente) con cargo al resto de la economía; si es en contra ésta financia la expansión de otras áreas. En ambos casos se plantea la conveniencia del límite del ahorro transferido para no debilitar la tasa de expansión del sector que entrega excedentes. Es frecuente que se tienda a obtener de la agricultura excedentes para financiar la industria, sin evaluar hasta donde ésta es posible proporcionarlos sin comprometer el desarrollo agrícola.

ix) El problema mencionado en el punto anterior se planteo sólo a nivel global, pero es conveniente observarlo más en detalle, en el sentido de precisar que ramas industriales deben transferir excedentes a la agricultura. Deben ser aquellas en que se invierten las indemnizaciones u otros excedentes de la agricultura. De no ser así, sectores que no se benefician con los excedentes tendrían un cargo gratuito por la reforma, lo que podría desalentar su desarrollo.

x) En países en que las exportaciones, en alta proporción, son de productos agropecuarios (azúcar, café, bananos, algodón, carne, trigo, etc.), la reforma agraria se orienta más acentuadamente en generar excedentes para financiar el desarrollo hacia adentro (expansión industrial) que en países cuyo potencial agrícola es apto sólo para la producción de uso interno. Una condición que facilita ese objetivo es reinvertir en el país las indemnizaciones pagadas a empresas extranjeras (que en buena proporción son los propietarios de las explotaciones de productos de exportación). De no ser así esos excedentes emigran. Como las decisiones de reinversión de las compensaciones es difícil lograrlas (por la especialización de las empresas y por el temor a nuevas expropiaciones, etc.), se plantean las alternativas de reducir la tasa de desarrollo, de enfrentar

/dificultades políticas

dificultades políticas internacionales, o recurrir al endeudamiento internacional.

- xi) Con los créditos externos la carga de las indemnizaciones sólo se posterga. Lo positivo que aportan es dar lugar a que la reforma pase su periodo de madurez. Esta ventaja queda sujeta al plazo de amortización y a la tasa de interés. Dada la escasez de créditos externos, el endeudamiento para indemnizaciones (especialmente cuando son al contado) entra a competir con el que se podría obtener para otros fines específicos, lo que significa un costo adicional.
- xii) Otros medios, además de las indemnizaciones, con que los otros sectores pueden extraer excedentes agrícolas son los precios, que en el caso de los productos de exportación, los transfieren al exterior. Una política de precios agrícolas bajos y de salarios industriales también bajos, es un medio de transferir los frutos de la reforma a los capitalistas industriales, entre los que se pudiera contar a los ex-latifundistas. Otra combinación podría ser precios industriales altos y salarios industriales bajos. En ambos casos, hay una contradicción con los fines de la reforma y del desarrollo. La falta de demanda no crearía condiciones para la expansión industrial, excepto la alternativa de la participación del mercado internacional de productos manufacturados.
- xiii) Flujos de excedentes de la industria u otros sectores hacia la agricultura también se logra mediante una relación de precios favorable a ésta. Si esa tendencia es fuerte y prolongada, es posible que en el campo se recreen formas de concentración de ingresos y de la tierra, y se frene el desarrollo industrial, excepto que éste sector sea de muy alta productividad.

- xiv) Al definir la política de indemnizaciones se presentan dos tipos de problemas importantes: El precio a que se tase la tierra que determina el monto de los excedentes que se emplean en indemnizarlo y la oposición de los latifundistas a las formas más convenientes para el desarrollo agrícola. En la fijación del precio el gobierno puede aplicar criterios para corregir el derecho de propiedad en el sentido de discutir la forma en que se adquirió la tierra. A menudo en América Latina la posesión de la tierra se logró a través de situaciones de hecho, ocupando predios pertenecientes a las comunidades indígenas; o mediante métodos de colonización que pudieran discutirse. Otro aspecto son los diferentes precios que sus propietarios utilizan según las circunstancias. Para los efectos de los impuestos los avalúos son bajos; para la venta o arrendamiento los precios generalmente son altos, dada la presión por tierra; y para las confiscaciones la tendencia a elevarlos es mayor. En este punto como en los siguientes hay oposición de intereses que oscurecen los juicios económicos y dan lugar a que las soluciones sean más de tipo político más que económico.
- xv) Otras posiciones en sentido opuesto son: el interés de los latifundistas porque las indemnizaciones en mayor parte sean al contado, en circunstancias que lo positivo (desde el punto de vista general) es desfazar su pago al máximo; su interés porque los títulos sean altamente liquidables, en oposición a la conveniencia que no den lugar a transacciones que creen inflación; que los títulos puedan transarse en el mercado internacional; con la política de frenar la fuga de capitales; que dan altas tasas de rentabilidad e ingresos disponibles, con la necesidad de corregir fuertemente el poder de compra de sus propietarios; que los títulos sean reajustables en circunstancias que una forma de bajarlos costos de la reforma y de reducir el poder económico de los latifundistas es su desvalorización; garantía en el cumplimiento de las amortizaciones en circunstancias que la producción agrícola es altamente oscilante.
- xvi) En síntesis, la política de indemnizaciones, así como la transferencia de excedentes debe hacerse en un contexto de equilibrio para evitar efectos negativos e incluso la detención de la reforma, como se observa en algunas experiencias.

6) La reforma del Comercio Exterior

Es una de las reestructuraciones más complejas, por depender - en alta proporción - de variables exógenas como la evolución de la economía mundial y la política comercial de los países centro. Su objetivo general es atemperar la crítica dependencia externa de los países latinoamericanos, incorporando a través del intercambio con el resto del mundo el progreso técnico que, no obstante su avance, a estos países ha beneficiado escasamente. Las medidas específicas de esta reforma deberán orientarse a superar el desequilibrio que significa el crecimiento relativamente lento de las exportaciones regionales (salvo algunos renglones que, como el petróleo, esporádicamente crecen más rápido) ante fuertes tendencias en la demanda de importaciones, especialmente de productos manufacturados, que surgen de acelerar el ritmo de desarrollo.

Dadas las características del comercio exterior latinoamericano, las medidas de reforma que se postulan son:

i) Diversificación de las exportaciones, creando o ampliando nuevos rubros que de preferencia sean de productos elaborados. Nótese que no se trata de sustituir las importaciones tradicionales, sino de crear otras; éstas pueden ser hasta los mismos productos primarios pero sometidos a procesos de elaboración. La condición que las nuevas exportaciones sean bienes elaborados o manufacturados permitirían desarrollar actividades internas además de obtener mejores precios en los mercados externos y más divisas.

Hay márgenes para el desarrollo de exportaciones de ese tipo, dados los menores costos, la eficiencia y la calidad con que se logran producir, en países subdesarrollados, algunos bienes manufacturados. Estados Unidos e Inglaterra, durante 1962, llegaron a importar de esos países el 11 por ciento y 12 por ciento, respectivamente, de las importaciones totales de manufacturas, aun cuando la Comunidad Europea lo hizo en proporciones menores al 5 por ciento. En algunos rubros, en Inglaterra, esa proporción pasa del 40 por ciento, como en los textiles de algodón.^{1/}

1/ Por la política proteccionista aplicada en los países industrializados, algunos productos no tienen mayor opción de venderse en esos mercados, pero no por costos o deficiencias. Es el caso de textiles de algodón, del yute y tabaco elaborados, conservas de pescado, manufacturas de fibra de coco, máquinas de coser, bicicletas, máquinas, herramientas, calzado, etc. (Para mayores antecedentes ver informe del Sr. Prebisch la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo - Publicación Fondo de Cultura).

ii) Mejorar y/o establecer controles de calidad de las exportaciones y del cumplimiento de los contratos como medida de prevención para garantizar la penetración de nuevos productos y asegurar los tradicionales.

iii) Ampliación y diversificación de mercados. El desarrollo de países de Europa Oriental y la formación de nuevas naciones en Asia y Africa, crean condiciones para expandir el intercambio comercial más allá de los países con quienes se ha comerciado tradicionalmente. La otra perspectiva es el propio mercado continental que, mediante la integración (Mercado Común u otras formas institucionales no tan perfectas), permite el desarrollo del comercio intrazonal.

Aún cuando en el último cuarto de siglo ha sido relativamente baja la proporción de las exportaciones con destino a Europa Oriental y la Unión Soviética, en los años sesenta se observa un mayor ritmo (del 2.8 por ciento que era en 1960, se ha elevado al 6.1 por ciento en 1962, incluyendo las exportaciones cubanas).^{1/} El intercambio entre los propios países latinoamericanos, también ha sido escaso pero tiende a elevarse (6.1 por ciento del total de exportaciones en 1938 al 8.0 por ciento en 1960).^{1/} En conjunto, las exportaciones regionales a las áreas subdesarrolladas se han venido desenvolviendo positivamente, pero a un bajo nivel. Lo importante es que, tanto desde el punto de vista económico como político, se observan perspectivas favorables a intensificar el comercio con los mercados mencionados.

iv) Diversificación de mercados abastecedores. Las importaciones tradicionalmente de los mismos países de destino de las exportaciones, restringiéndose el margen de regateo de precios. Los precios unitarios de las importaciones, en el decenio 1950-60, han sido oscilantes, pero después de 1958 tienden a bajar en menor proporción que el de las exportaciones regionales,^{2/} lo que ha colaborado al deterioro de la relación de precios del intercambio.

La tercera medida se complementaría con ésta. Sin embargo existen factores institucionales que limitan su alcance. Son las condiciones que

1/ Ver documento E/CN.12/693.

2/ Ver Boletín Estadístico de América Latina - Vol. 1, Naciones Unidas.

con frecuencia se imponen a los créditos otorgados por organismos internacionales o nacionales de los países centro, en el sentido de adquirir bienes y servicios (equipos, seguros, fletes) para las inversiones que financian en determinados mercados.

v) Sustitución de importaciones. Para que esta medida sea positiva es conveniente seleccionar las importaciones a sustituir, en base a algunos criterios básicos. Uno de ellos es el efecto positivo que producen en el balance de pagos, en el sentido que el ahorro de divisas que generan sea mayor al que demandan, por importación de equipos e insumos necesarios para producirlos en el país. (La apreciación de estos efectos deben comprender los directos e indirectos. Algunos de esos efectos pueden ser hasta incrementos de las exportaciones).^{1/} Otro criterio selectivo puede ser el aporte que hagan para elevar la productividad y desarrollo de algún sector, o industria, o región. Una tercera referencia podría ser la participación en el área de libre comercio regional.

El proceso de sustituciones fáciles se ha venido agotando y las sustituciones factibles que hoy se presentan son complejas, y dan lugar a complicaciones como la escala de producción (dada la estrechez de los mercados nacionales por la densidad de habitantes, el nivel y distribución del ingreso); la capacidad empresarial para administrar grandes empresas; la eficiencia de la mano de obra; la escasez de profesionales y técnicos, etc. Pero los países latinoamericanos tienen recursos susceptibles de aprovechar. Hay sectores en que el coeficiente de importaciones unidad producida admite reducciones,^{2/} así como hay factores institucionales - la distribución del ingreso, por ejemplo -, que al corregirse atenuarían la demanda de bienes

1/ Metodología y criterios para evaluar los efectos, véase en "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico", Naciones Unidas, 1958.

2/ En un estudio realizado para las obras públicas chilenas, se logró establecer que era posible reducir el coeficiente de importaciones que demandan, del 36 por ciento al 1 por ciento en faenas de movimiento de tierra; del 12.1 por ciento al 5 por ciento en la construcción de habitaciones; del 1 por ciento al 0.5 por ciento en drenaje de terrenos. Naturalmente que estas modificaciones alteran el costo financiero de las obras. En cada posibilidad de éstas es conveniente estudiar las ventajas económicas y sociales y no limitarse a los aspectos financieros. Otro ejemplo de estas posibilidades es el empleo de insumos y personal por empresas extranjeras que bien puede ser sustituido por nacional.

para fines de consumo, o que -como el latifundio - frena la producción agropecuaria induciendo a importaciones factibles de sustituir y con evidentes ventajas^{1/} Uno de los mayores recursos de la región es su mano de obra, que si se prepara y aprovecha eficientemente es uno de los factores que mayores posibilidades ofrecería para la política de sustitución y de exportación.

La viabilidad de las medidas enunciadas está sujeta a cambios que se operen en la economía interna de cada país y las tendencias del comercio mundial, y muy especialmente en la política proteccionista practicada por los países industrializados. En efecto, la reforma del comercio exterior tiene dos frentes en que deben producirse modificaciones para hacerla practicable: un frente nacional o interno y otro internacional o externo.

a) Modificaciones internas^{2/}

Son las que dependen sólo del país. La diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones están íntimamente relacionadas con el desarrollo de toda la economía interna. En condiciones de estagnamiento (tasas de crecimiento iguales o menores a la de la población) probablemente se podrán lograr diversificaciones o sustituciones marginales, pero no se logrará una reestructuración importante.

Las medidas internas complementarias deberán orientarse a reducir la propensión marginal a importar que se produce al incrementarse el ingreso (que en América Latina tiende a ser mayor a la media, de donde resulta que la elasticidad-ingreso de las importaciones es mayor a la unidad). Las medidas que tienen efectos más directos sobre esa propensión, son:

i) La redistribución del ingreso en favor de las clases pobres, por el desaliento que produce en el consumo de bienes importados de las clases ricas, por intensificar el consumo de bienes producidos en el país y ampliar el mercado para las importaciones que se sustituyen.

^{1/} Se estima que América Latina podría ahorrar anualmente unos 450 millones de dólares, por importaciones de productos agropecuarios que actualmente se importan, y que son factibles de sustituir, con una política racional de producción y comercio.

^{2/} Sobre esta materia véase pp. 131-135, el informe del Sr. R. Prebisch, a la conferencia mundial sobre Desarrollo y Comercio, 1964.

ii) La reforma tributaria, por su objetivo de redistribución y gravar fuertemente los artículos suntuarios importados o producidos internamente. (Estos últimos son producidos en una proporción con insumos y equipos importados); por crear condiciones para incrementar el ahorro y estimular en un contexto orgánico y racional las inversiones exportadoras en particular, las actividades económicas en general, y de las empresas.

iii) La reforma agraria, por aumentar la oferta de bienes de consumo o insumos que pudieran importarse; o mejorar las líneas de productos de exportación. Por la ampliación del mercado interno y su colaboración al elevar la productividad de toda la economía.

iv) Intensificación del desarrollo industrial, por estar centrada en él las posibilidades de crear rubros de exportaciones manufacturadas y de sustituciones.

v) La reforma educacional en el sentido de preparar la mano de obra y el contingente de técnicos que participarán en el desarrollo industrial.

vi) La reforma previsional, como forma de disminuir los costos de producción^{1/} y crear condiciones para la coordinación de políticas en el área de libre comercio, o para tratados comerciales entre países.

vii) Medidas de política para evitar que cualquier alza en el precio de las exportaciones, produzca un optimismo infundado y aumentos de ese tipo de producciones.

viii) Medidas para promover el consumo de los bienes de exportación y amplia difusión comercial. Estas medidas tienen que ver con las funciones de los organismos que participan en la realización del comercio exterior.

b) El frente externo

Lo constituyen los cambios en la política y economía de los países centro; en los cambios y nuevas modalidades de comerciar con aquellos y en las medidas que los países latinoamericanos tomen en su propio intercambio.

^{1/} La disminución de los costos de producción no significa reducción en los beneficios previsionales. Ellos se producen por los cambios en la modalidad de financiamiento y racionalización de todo el sistema.

La reforma del comercio exterior requiere que en los países industrializados se cumplan a lo menos las siguientes condiciones:

- i) Se intensifique su ritmo de crecimiento, como manera de ampliar el módulo absoluto de importaciones de productos primarios.
- ii) Se facilite el acceso a los mercados de los productos regionales mediante la fuerte reducción de todas las medidas proteccionistas para aquellos artículos que los países centro producen con menos ventajas que los países subdesarrollados, tanto en la agricultura^{1/} como en la industria.
- iii) Se reduzcan los subsidios a las exportaciones de los bienes de países industrializados mencionados más arriba, que hacen posible su participación en el comercio mundial.^{2/}
- iv) Reorientar las investigaciones de sustitutos de productos primarios, hacia el descubrimiento de nuevos usos de éstos y del mejoramiento de su calidad para tales fines.
- v) Revisar la política de excedentes para evitar que éstos disminuyan el propio esfuerzo de los países favorecidos y de aquellos con quien comercia, ni en la demanda mundial de productos primarios (agrícolas y minerales) ni de sus precios.

Todas las medidas enunciadas que dicen relación con la demanda y acceso a los mercados de las exportaciones latinoamericanas, deben complementarse con instrumentos que nivelen los precios y creen nuevas modalidades de intercambio.

La eliminación o disminución considerable en todos los países centro de las restricciones a sus importaciones se traducirá en nivelación de precios en el mercado mundial, actualmente con un fuerte sesgo a favor de los países con más restricciones. Sin embargo, ese efecto no basta, porque siempre pueden producirse fluctuaciones en contra de los países exportadores. Para tal fin el informe mencionado del Dr. Prebisch, propone que:

^{1/} Eso significa eliminar los cultivos en tierras marginales.

^{2/} Los puntos ii) y iii) no son incompatibles con el i), porque en la economía de esos países ocupan proporciones exiguas, y estarían más que compensados con los efectos positivos del intercambio y el mejor empleo de sus factores que quedarán excedentes.

vi) "Cuando los precios internos en los países importadores son superiores a los precios existentes en el mercado mundial, sería posible elevar estos últimos mediante convenios internacionales."^{1/}

vii) Mayor cooperación de los países desarrollados cuando los productos exportados por América Latina compiten con sus propios productos, sucedáneos o sintéticos, para mantener los precios. Este punto es más valedero, cuando tales países continúan con restricciones proteccionistas.

viii) Celebración de mayor número de convenios y de mayor amplitud que los que hasta ahora se han concretado (café, aceite de oliva), sobre productos básicos, para garantizar niveles máximos y mínimos de precios, cantidad, difusión del uso del producto, investigaciones para ampliar su empleo, etc.

ix) Establecimiento compensatorio, cuando por el mecanismo de los convenios no se ha evitado el deterioro de los precios. Se ha calculado que son ingentes las pérdidas que han tenido los países latinoamericanos por el descenso de la relación de precios de exportación - importación, y si no se modifican las actuales tendencias en la producción de los países centro, se prevee una pérdida mayor. De ahí que sea congruente este punto.^{2/}

x) Revisión de las normas del GATT para incorporar las consecuencias derivadas del comercio entre países de desigual estructura (industriales, y subdesarrollados) y de la agrupación del área de libre comercio.

xi) Revisión de condiciones impuestas a los créditos internacionales en el sentido de conservar un más alto grado de la "soberanía del consumidor" en este caso, de los países deudores.

Por último, restan las medidas que dicen relación con la acción común de todos los países de la región. En este campo se ha avanzado hasta el establecimiento formal del área de libre comercio (Acta de Montevideo), pero su desarrollo efectivo es lento,^{3/} y del Mercado Común Centroamericano. Las medidas de bloque complementarias a la reforma del comercio exterior de estos países, que pueden postularse serían:

^{1/} Página 57, op. cit. Esa medida no influiría en los precios al consumidor porque los impuestos internos (a las importaciones) se reducirían en forma

^{2/} Su mecanismo se puede ver en op. cit. del Dr. Prebisch.

^{3/} Estas medidas son más valederas para los países del ALALC que para los del Mercado Común Centroamericano.

i) Acelerar el proceso de coordinación de medidas de política (tributaria, arancelaria, previsión social, etc.) que estimulen y hagan más expedito el intercambio, entre los países del ALALC y entre ésta y el Mercado Común Centroamericano.

ii) Relacionar los esfuerzos de planificación nacional con los de integración, para evitar duplicaciones en productos de inversiones que a la larga se traducirán en factores conflictivos, más que en medios de integración.

iii) Discutir y arribar a medidas concretas para actuar como bloque frente a otros bloques o países industrializados para lograr las medidas indicadas más arriba.

Todas estas medidas irían alterando el camino para transformar a la ALALC en un Mercado Común, de forma más avanzada y efectiva de integración, en que se sustituyera la rebaja de aranceles aduaneros por conceptos más dinámicos de desarrollo integrado. ^{1/}

^{1/} A las rebajas aduaneras, en la concepción de la ALALC, se les pueden criticar los siguientes aspectos:

En primer lugar, las rebajas aduaneras poco eficaces en los sectores primario (salvo contadas excepciones), para crear una fuerte y dinámica corriente de comercio interregional, dado que su demanda por unidad de producto es en general decreciente y de relativa importancia. Por otra parte, la orientación histórica del comercio latinoamericano y el excesivo costo de flete de esos productos, cada país latinoamericano ha impulsado su producción interna. Por lo tanto, si se produjera una intensificación del comercio de esos productos, se realizaría a costa de los propios productores latinoamericanos, limitando la producción en algunos países de la región, lo que es absurdo.

En segundo lugar, las rebajas aduaneras pueden producir en el sector industrial una "competencia entre empresas de baja productividad" lo cual crearía una fuerte tendencia a concentrar las inversiones en la renovación tecnológica de las plantas existentes.

En tercer lugar, es probable que en las circunstancias señaladas se produzca una tendencia hacia la concentración del ingreso, agravando la desigualdad actual.

En cuarto y último lugar, la gran fuente del comercio interregional es la producción potencial latinoamericana, (gran fuente de sustitución de importaciones desde fuera del área), y no la producción actual, cuyo intercambio en el marco de normas eficientes presenta serios problemas de política económica y algunas incompatibilidades con la planificación al nivel nacional. El problema fundamental de Latinoamérica es sustituir ciertas líneas básicas en la producción de bienes de capital.

VII. EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO

El plan de financiamiento a largo plazo de un programa de desarrollo económico no es un mecanismo operativo; sino, que una evaluación o verificación de la posibilidad real de cumplir las metas fijadas. El mecanismo financiero operativo es el plan de financiamiento anual o de corto plazo.

Para los efectos de este análisis, se distinguirá entre financiamiento final y financiamiento intermedio. El plan anual de financiamiento requiere de una política bien explícita de financiamiento intermedio, pues es parte del instrumental de la acción financiera de corto plazo. Al iniciarse cada año hay que saber no sólo con qué recursos se contará, sino sus fuentes y los instrumentos con que se orientarán los flujos financieros hacia los usos deseados. En el plan a largo plazo, no es necesario ni posible postular políticas de financiamiento intermedio para el sector privado, pero sí para el sector público, porque, ¿qué sentido tendría, por ejemplo, proyectar a 5 o 10 años los créditos bancarios hacia las empresas y las de éstas hacia las familias? ¿Sobre qué bases podrían hacerse estas proyecciones para que tuvieran alguna utilidad? En el largo plazo, la problemática es que el financiamiento final (ahorros de las familias, empresas, gobierno y exterior), se ajuste a los requisitos del plan sin violar las restricciones políticas que se impongan, sobre esa base es factible postular en el corto plazo (anualmente), una política de financiamiento intermedio consistente con el financiamiento final y los objetivos del plan.

El examen del plan de financiamiento a largo plazo consiste en un estudio de la capacidad o potencial de ahorros de la economía, en relación con las metas de inversión. Si es posible generar un monto de ahorros igual a la inversión postulada, tanto para el conjunto de años del plan, como anualmente, respetando el nivel de precios preexistente y sin violar las restricciones políticas (máximo de tributación, máximo de endeudamiento con el exterior, mínimo de consumo, etc.), quiere decir que el plan de desarrollo económico postulado desde el punto de vista financiero

/es factible.

es factible, Verificada esa posibilidad es necesario hacer explícitos los instrumentos que pueden usarse para concretar la acción de ahorrar. Esto implica estructurar una política tributaria, de política de incentivos, de deuda pública, de precios, de salarios, etc. Dichas políticas necesariamente serán generales en la formulación del plan de financiamiento a largo plazo, pues se trata de normas orientativas, pero se tornan operativas cuando, anualmente, se van vinculando al plan de financiamiento de corto plazo.

El ahorro, definido como aquella parte del ingreso que no se gasta, se cuantificaría por diferencia entre ingresos y los gastos corrientes de un período de las unidades económicas o si se estima como adición a la riqueza se mediría por la diferencia entre activo (todo los bienes que se poseen y los créditos a favor) y pasivo (todo los créditos en contra.) Este último método nos da las bases para estimar las formas que adopta el ahorro hecho por las unidades económicas en términos de cambios en sus tenencias de activos tangibles, y más o menos el saldo de derechos u obligaciones hacia otros. A nivel nacional dado que los derechos y las obligaciones financieras internas se cancelan, el ahorro de una economía equivale a la acumulación de riqueza en forma de activos tangibles, más o menos el cambio neto entre derechos y obligaciones con el resto del mundo. 1/

1. Valuación del ahorro

La medición basada en el balance de activo y pasivo de empresas y personas arroja datos netos cuando se consultan como gastos las depreciaciones (lo que es normal a la contabilidad de las empresas). Ese hecho no afecta la medición del ahorro como un concepto neto, por ejemplo, el reflejado en los cambios netos del balance activo-pasivo, pero limita el campo de visión del investigador, pues no muestra la formación de ahorros brutos o los flujos monetarios, que reflejarían los movimientos de préstamos y transferencias dentro y entre los propios sectores (por ejemplo, la adquisición y venta de casas, la concesión y pago de deuda,

1/ Para conceptos y metodologías para determinación del ahorro, vease artículo de Frank Tamagna, págs. 173-314, del libro "El Ingreso y la Riqueza" de S. Kuznets y otros - Editorial Fondo de Cultura, Primera edición 1963.

la adquisición y venta de valores, etc.),

Una medida de los ahorros basada en los cambios de los activos y pasivos contiene no solo la diferencia entre el ingreso y gastos corrientes sino también las ganancias y pérdidas de capital y las valuaciones en la medida que se ha incorporado a los distintos rubros de activos y pasivos. Si el ahorro ha de definirse como un flujo derivado del ingreso corriente (menos los gastos corrientes) la medición basada en los balances necesita forzosamente la exclusión de esos conceptos (ganancias de capital y revaluaciones). Estos ajustes, necesarios para alcanzar una medición más realista del ahorro, traen consigo complicaciones de orden estadístico.

La valuación del ahorro de cualquier país, debe, de hecho, incluir una reconciliación de las cuentas de gastos e ingresos con el balance (excluyendo las ganancias o pérdidas de capital y las revaluaciones).

Desde un punto de vista conceptual el ahorro es el ingreso que no se ha gastado, o la producción que no se ha consumido, o la adición neta a los activos o el incremento neto en la riqueza física. En cualquier sistema de cuentas sociales, estas diferentes definiciones deben dar por resultado cuantificaciones consistentes entre sí. Esto es, que si se procede a estimar el ahorro como el cambio neto en activos y pasivos por sectores y en activos tangibles totales, desde un punto de vista nacional (excepción hecha de los derechos y obligaciones netas hacia extranjeros), ese modulo debe ser consistente si se procede a medirlo como diferencia entre ingresos y gastos corrientes. Esta verificación es esencial para probar la validez de los datos sobre ahorro de grupos de unidades en particular y del conjunto de la economía en general.

Sin embargo, las tabulaciones de los datos brutos disponibles no pueden siquiera aproximarnos en ningún país, a cifras de ahorro conciliables con otras partes de las cuentas sociales, sin un proceso de ajuste y estimación. 1/

1/ Se refiere a la igualdad entre el ahorro que se obtenga calculándolo, por ejemplo a través de la cuenta del producto, con el que arroja la del ingreso, o que se obtiene a través de las cuentas fuentes y uso de fondos.

Existe el peligro, en el proceso de reconciliación, de ir demasiado lejos haciendo juicios arbitrarios para superar las deficiencias de las cifras con objeto de forzar el deseado equilibrio de las cuentas. La existencia de una cifra residual que refleja errores, duplicaciones y omisiones, puede, de hecho, ser más significativa en términos de análisis económico y monetario que la obtención de cifras o tabulaciones que cuadran estadísticamente, dando lugar a un balance ilusorio.

Hasta ahora hemos hablado del ahorro neto, pero la inversión del modelo de desarrollo esta presentada en forma global, y luego requiere un ahorro bruto para financiarse. Para pasar al concepto del ahorro bruto, habrá que agregar al ahorro neto los gastos en mantención y reposición de los bienes de capital que se contabilicen como gastos corrientes.

2. Planeamiento Financiero a Largo Plazo

Una vez conocido el plan físico, quedan automáticamente determinadas las necesidades de ahorro total del sistema para cada año del plan, ya que la inversión de cada período debe coincidir con el ahorro disponible en el período a fin de mantener la estabilidad. Esta condición puede expresarse por la igualdad:

$$I_{bi} = A_{ti}$$

donde i es el número de años del programa: 1, 2, 3, n

El problema, entonces, es encontrar una estructura funcional de de ahorro que permita realizar la inversión programada, bajo ciertas condiciones o restricciones.

Para los efectos de analizar la estructura del ahorro y evaluar la capacidad de los instrumentos fiscales para generarlos, se desarrollará un modelo, en base a cinco sectores : 1/ i) no asalariados; ii) asalariados; iii) empresas; iv) gobierno; y v) exterior. Cada sector genera una magnitud de ahorro, que agregadas dan el ahorro total:

1/ Varios estudios sobre la estructura del ahorro han tomado 4 sectores a. sector privado; b. gobierno; c. sector bancario y d. exterior por razones de disponibilidad de estadísticas. Esta clasificación se presenta más adelante en el análisis de fuente y uso de fondos. Se puede aplicar cualquier clasificación general congruente con las estratificaciones que interesen a la distribución del ingreso.

$$I_{bt} = A_{zt}$$

$$A_t = A_z + A_1 + A_e + A_g + A_x \quad 1/$$

Esta estructura induce a estudiar los elementos que determinan el ahorro de cada sector, a fin de alterar sus respectivos montos mediante la política económica.

a) El ahorro de las familias

En la determinación del ahorro de las familias juega un papel fundamental el comportamiento del coeficiente de consumo. El coeficiente de consumo no es una cifra mecánica, sino que el resultado de complejas motivaciones económicas y extra-económicas que un determinado nivel de ingreso permite materializar.

El nivel de consumo en relación al ingreso puede estar influido por la intención de adquirir en el futuro algún bien durable; por un ambiente de austeridad que tiende a formar la conducta de la unidad económica; por las distintas motivaciones que guían al individuo o al grupo familiar en las diferentes etapas de la vida; por la magnitud de los servicios gratuitos que el Estado provea y que en otras circunstancias deberían ser pagados por las familias; por la imposibilidad material de adquirir ciertos bienes, como sería el caso de la habitación; ^{2/} por el grado de cultura del grupo familiar; por el clima psicológico que se viva en el momento (guerras, grandes transformaciones económicas, revoluciones sociales, etc.); por la existencia de un sistema efectivo de seguridad social que ampare al individuo ante estados de necesidad (vejez, invalidez, enfermedad, cesantía, etc).

De esa breve enunciación de factores podemos apreciar que los elementos determinantes del coeficiente α pueden influir en diferente grado en los estratos sociales y en los distintos períodos de tiempo. Ello explica, además del nivel del ingreso, las discrepancias entre los coeficientes de consumo que ostentan los estratos sociales. Además, podemos comprender el simplismo de las teorías que asignan relativa importancia a la tasa de interés como determinante del ahorro y por lo tanto del consumo. Las motivaciones de consumo son en parte económicas y en parte sociológicas, y la tasa de interés es uno, y no el más importante de las variables que los individuos consultan al tomar sus decisiones.

^{1/} La simbología, véase en página 198.

^{2/} Si la habitación es una propiedad colectiva y no individual, la motivación del ahorro para tener una casa propia desaparece.

Cuando se discutieron las formas simples de acción en política económica se distinguió entre las intenciones y motivaciones, y la capacidad para materializarlas. El ingreso, los impuestos, las transferencias del Gobierno, la capacidad de obtener crédito mercantil y bancario, etc., son elementos determinantes de la capacidad para materializar las intenciones de consumo y ahorro. En cambio, los elementos mencionados con anterioridad influyen sobre las intenciones mismas.

Ahora bien, existen motivaciones esenciales o básicas, como es la alimentación mínima, el vestuario mínimo, etc. Por ello, mientras menor es la capacidad financiera de un grupo social mayor será el coeficiente de consumo, porque las motivaciones esenciales tienen mayor prioridad. Pero, las motivaciones esenciales son diferentes en distintos grupos sociales, en el campo o la ciudad, en diferentes países y culturas, etc., y además el costo de satisfacerlas varía también con los elementos señalados. Ello nos lleva nuevamente a señalar que el coeficiente de consumo para el conjunto de los ingresos personales es un parámetro, tras el cual se conjugan una constelación de factores en calidad y cantidad distinta para cada estrato.

El coeficiente α para el conjunto de los ingresos personales, es un promedio ponderado de los coeficientes típicos de los sectores, siendo la ponderación el ingreso disponible de cada uno de ellos.

$$\alpha = \frac{\sum_{i=1}^n \alpha_i Y_i}{\sum_{i=1}^n Y_i} = \frac{\alpha_1 Y_1 + \alpha_2 Y_2 + \dots + \alpha_n Y_n}{Y_1 + Y_2 + \dots + Y_n}$$

La función consumo pretende explicar un fenómeno global en base al elemento más determinantes: el ingreso disponible. Ahora bien, debemos distinguir entre la función atemporal de consumo y la función de consumo de largo plazo. Esta última es la usada en forma de función de ahorro en el modelo de financiamiento. La función atemporal de consumo, indica que en un mismo período de tiempo el coeficiente de ahorro es diferente para diferentes grupos sociales con diferentes niveles de ingreso. En cambio, la función de consumo de largo plazo trata de explicar la variación

/ del consumo

del consumo en función de la variación del ingreso a través del tiempo. La distribución entre estas dos funciones surgió a raíz de unas cifras sobre el coeficiente de ahorro en los Estados Unidos de Norteamérica que muestra una extraordinaria constancia a través de un largo período.

CUADRO N° 7

Décadas	Ingreso en dólares por unidad de consumo	Coefficiente de ahorro
1879 - 1888	406	10.4
1884 - 1893	428	11.7
1889 - 1898	450	12.0
1894 - 1903	502	11.6
1904 - 1913	610	11.0
1909 - 1918	652	11.3
1914 - 1923	723	11.6
1919 - 1928	851	10.8

Este cuadro contradice la afirmación keynesiana de que el ahorro es una proporción creciente del ingreso, ya que el coeficiente de ahorro prácticamente permaneció constante en circunstancias que el ingreso de los consumidores mas que se duplicó entre 1879 y 1928. Como no se dispone de series de datos similares para otros países, no es posible aseverar la normalidad de tal comportamiento de la función ahorro. En cambio, coeficientes de consumo de diferentes países con diversos niveles de ingreso, estratificado como se indica en el cuadro siguiente, contradicen la afirmación que la proporción de ahorro tienda a ser constante.

CUADRO N° 8

Propensión marginal a consumir para diferentes países

Países	Ingreso de Agricultores, excepto asalariados	Beneficios de Empresas y otras rentas no agrícolas ni de asalariados	Renta de asalariados
Estados Unidos (1929-52)	0,39	0,46	0,62
Inglaterra (1870-1914)	0,50	---	0,80
Holanda (1955)	0,40	---	0,85
India (1919-1952)	0,96	0,84	1,0

El cuadro muestra que para países de más alto ingreso el coeficiente de consumo es más bajo para los grupos sociales incluidos. Esa tendencia, estaría mas acorde con la hipótesis Keynesiana.

La discusión sobre la función consumo se ha centrado en la elaboración de tesis que pretenden hacer compatible la constancia del coeficiente de ahorro con las discrepancias que muestran dichos coeficientes en una distribución atemporal del ingreso.

CUADRO N° 9

Tramos de ingreso	Crecimiento del ingreso	Y ₁	Y ₂	Y ₃
		1	a ₁₁	a ₂₁	a_{31}
2		a ₁₂	a ₂₂	a ₃₂
3		a ₁₃	a ₂₃	a ₃₃
Coeficientes medio		\bar{a}_1	\bar{a}_2	\bar{a}_3

ingreso creciente

Las estadísticas muestran que a_{11} , a_{12} , a_{13} son dispares y tienden a ser menores cuando las discrepancias de ingresos son relevantes, especialmente si se comparan países industrializados y subdesarrollados por otra parte, aproximadamente $\bar{a}_1 = \bar{a}_3$ para los Estados Unidos.

Una de las tesis más difundidas que hace compatible la supuesta constancia del coeficiente de ahorro, con el coeficiente creciente que muestra la función atemporal, es la de James Duesenberry, 1/ que plantea que el consumo, o el ahorro, son función no del ingreso absoluto sino del ingreso relativo o posición del consumidor en una escala de distribución del ingreso. 2/ Negando la relación del ahorro con el ingreso absoluto, Duesenberry puede demostrar que el coeficiente de ahorro es constante. Si existe un coeficiente típico de ahorro, por ejemplo para el nivel 2 de ingreso en el año 1 en el cuadro anterior (a_{12}), no hay razón para que ese coeficiente aumente cuando el ingreso aumenta a Y_2 porque la posición relativa del grupo 2 será la misma que antes a pesar de haber aumentado su ingreso absoluto.

En síntesis el concepto de patrón normal de consumo no es un nivel absoluto sino que varía cuando se altera el nivel de ingreso absoluto. Por otra parte, el consumo esencial es un concepto relativo, así como el consumo superfluo, ya que están acondicionados a las circunstancias históricas del desarrollo económico-social.

Duesenberry, aplicando la relación:

$$\frac{A_t}{Y_t} = a \left(\frac{Y_t}{Y_0} \right) + b \quad 3/$$

en que el coeficiente de ahorro con respecto al ingreso $\left(\frac{A_t}{Y_t} \right)$ es función

del ingreso relativo $\left(\frac{Y_t}{Y_0} \right)$ obtiene una buena explicación del comportamiento del ahorro en los Estados Unidos.

1/ "Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior", 1952.

2/ Véase : James Tobin, "Relative Income, Absolute Income, and Saving", en Money, Trade and Economic Growth.

3/ Donde A_t es el ahorro del período; Y_t el ingreso del período; Y_0 el ingreso máximo de cualquier período anterior, y a y b parámetros.

La tesis de Duesenberry fue sometida a diversas verificaciones estadísticas por parte de James Tobin ^{1/} llegando a concluir que la relación del ahorro con el ingreso absoluto explica mejor el fenómeno.

La intuición, sin embargo, indica que el consumidor decide tanto en base a su ingreso absoluto como a su posición en la escala de distribución del ingreso. No tendría otra explicación el hecho de que el ahorro tiende a ser mayor en el campo que en la ciudad para un mismo nivel de ingreso, justamente a causa del ambiente de austeridad que rodea la vida rural. El efecto demostración ciertamente existe, pero el ingreso relativo no parece ser el único determinante del ahorro o el consumo.

De todos modos es interesante conocer las conclusiones a que llegó Duesenberry en su análisis. Señala las siguientes:

- La relación agregada de ahorro es independiente del nivel agregado de ingreso;
- La relación agregada de ahorro depende de : 1) la tasa de interés; 2) la relación entre ingreso corriente e ingreso esperado; 3) la distribución del ingreso; 4) la distribución por edades de la población; y 5) la tasa de crecimiento del ingreso;
- A causa de la discontinuidad en las funciones de preferencia, la relación de ahorros será insensible a cambios en la tasa de interés, expectativas y parámetros de preferencia. Se requeriría grandes cambios en estos factores para producir algún cambio sustancial en el coeficiente de ahorro;
- La propensión a ahorrar de un individuo puede considerarse como una función creciente de su posición en los percentiles de distribución del ingreso. Los parámetros de esa función variarían con cambios en el módulo de distribución del ingreso.

Lo anterior demuestra que las tendencias del coeficiente ahorro constituye un problema no resuelto. En primer lugar sería necesario demostrar empíricamente que el coeficiente de ahorro es relativamente

^{1/} James Tobin, op. cit.

constante. Las cifras al respecto parecen ser contradictorias; en segundo lugar, es necesario explorar con mayor detención las motivaciones sociológicas y psicológicas de la conducta del consumidor a fin de llegar a alguna conclusión. Mientras tanto, y en base al limitado conocimiento actual, podemos señalar los siguientes elementos como determinantes del coeficiente de ahorro:

- i) La distribución del ingreso;
- ii) Ciertas motivaciones de ahorro a través de sistemas de seguridad en la vejez, enfermedades, desocupación, accidentes, etc., o de entrega gratuita de bienes tal como la vivienda;
- iii) La distribución por edades de la población;
- iv) La política tributaria.

Aceptando la tesis de que el ahorro depende del nivel del ingreso absoluto, un cambio en la distribución del ingreso altera las ponderaciones que afectan los coeficientes de consumo típicos de cada nivel de ingreso, así como los coeficientes mismos. Esta redistribución disminuirá la función ahorro al favorecer a las clases de ingresos más bajas que posee un coeficiente de consumo más alto. Sin embargo, si se acepta la tesis de Duesenberry, la conclusión no es tan clara, y hasta se llega a la conclusión contraria, o sea que con una mayor igualdad el coeficiente de ahorro será mayor.

Véase la argumentación del mismo Duesenberry. Si se fija un tope máximo al ingreso, digamos E^o 20.000 anuales, y el exceso es captado mediante impuestos y redistribución hacia las clases de ingresos más bajos, en el corto plazo se producirá una baja en el coeficiente de ahorro, debido a que los grupos que ven reducido su ingreso disminuirán drásticamente su ahorro y aquellos que se benefician tenderán a consumir el mayor ingreso obtenido. Pero después de cierto período de ajuste, como el ahorro depende de la posición en la escala de distribución del ingreso, aquellos que ya poseían E^o 20.000 de ingreso tenderán a aumentar su coeficiente de ahorro, porque su posición relativa ha mejorado o cuando menos mantendrán su cuota de ahorro. Ello es así, por cuanto los antiguos poseedores de ingresos superiores al límite deberán a la larga reducir su / consumo y

consumo y por lo tanto tiende a desaparecer en algún grado la emulación de consumos superfluos por parte de los grupos que poseían el ingreso límite antes de la redistribución. Después de cierto tiempo tanto los grupos que vieron disminuido su ingreso como aquellos que no sufrieron alteraciones tendrán un mismo coeficiente de ahorro, el cual será similar al de los anteriores grupos de altos ingresos. Con respecto a los grupos de bajos ingresos, a medida que su ingreso se acerca al límite máximo, su coeficiente de ahorro tenderá a igualarse con los otros grupos. En resumen, el coeficiente de ahorro podría aumentar con una más igualitaria distribución del ingreso si se acepta la tesis del ingreso relativo como determinante del consumo y el ahorro.

El segundo elemento mencionado como determinante del coeficiente de ahorro es la eliminación de ciertas motivaciones básicas. La inseguridad del futuro es quizás un factor esencial de la función de ahorro. Por lo tanto, cualquiera política gubernamental tendiente a eliminar la inseguridad del futuro se traducirá en un ahorro voluntario menor. Por ejemplo, si desaparece la inseguridad del empleo, si el Estado asegura la total educación de los niños, si existen sistemas efectivos contra los riesgos de enfermedad e incapacidad total o parcial, si se desarrolla un sistema de pensiones por vejez, si la vivienda y la asistencia médica son proporcionados gratuitamente por el Estado, etc., entonces con toda probabilidad el coeficiente de ahorro tenderá a disminuir.

El tercer elemento se refiere a la distribución por edades de la población. La reducción de la proporción de población en edad previa al trabajo, etapa en que no obtienen ingresos, tiende a aumentar las posibilidades de ahorro. En cambio, el aumento de la proporción de personas en edad de retiro del trabajo, etapa en que empiezan a gastar ahorros previamente acumulados, crea tendencia a una disminución del ahorro. Además, dentro de los grupos de edades de trabajo un aumento de la proporción de personas en edades maduras, digamos 40 a 60 años, puede generar mayores ahorros dado que estos grupos ahorran sustancialmente

más que los grupos más jóvenes. 1/

El cuarto elemento considera la política tributaria. Es posible esperar que la política económica en general, y en especial la política tributaria pueden afectar el coeficiente de ahorro. Una tributación que discrimine en contra del consumo, como sería por ejemplo la tributación al gasto propuesta por Kaldor o una tributación fuerte a los consumos superfluos, alterará en parte las decisiones de consumo de las unidades familiares al encarecer tal acto en relación al ahorro. Por otra parte, un sistema de ahorro obligatorio, el racionamiento de ciertos consumos y la prohibición o restricción de ciertos conductos pueden tener un fuerte efecto sobre el coeficiente de ahorro.

Para el análisis y planificación de la estructura del ahorro conviene estratificar las familias según el origen de sus ingresos. Una clasificación es la distinción entre asalariados y no asalariados. 2/ Para los primeros, los factores que se discutieron más arriba es muy probable que pierdan relevancia cuando se trata del ahorro de los asalariados, en especial si se trata de países subdesarrollados, en que ese estrato tiene los más bajos niveles de ingresos. ¿qué trascendencia tendrá, por ejemplo, la tasa de interés para los ahorros de los asalariados, en países con un ingreso per-capita de 200 o 300 dólares? En estos países ese sector no alcanza a consumir las calorías necesarias para una vida normal y, generalmente, desahorra.

Estas circunstancias determinan que los parámetros de conducta de los sectores asalariados y no asalariados sean distintos. Los asalariados al aumentar sus ingresos, probablemente su propensión marginal al consumo no tienda a disminuir, sino que vaya haciéndose representativa de estructuras de consumo en que tienen mayor ponderación los bienes duraderos, como muebles, artefactos de casa, etc.

- 1/ Un análisis detallado de ciertos aspectos de la influencia de la distribución por edades de la población sobre la función de ahorro puede encontrarse en Simon Kuznets, " International Differences in Capital Formation and Financing", en Capital Formation and Economic Growth.
- 2/ La estratificación debe basarse por una parte en los datos disponibles, y por otra en la clasificación de los ingresos que se necesite para concretar la política de redistribución. Las estadísticas en definitiva, deberán confeccionarse en función de esa política.

La variable más importante en la función ahorro de las familias asalariadas de los países pobres es el nivel de su ingreso disponible, además del trabajo voluntario que, sin remuneración, puedan acumular a través de la construcción de sus propias habitaciones o de obras de utilidad pública, como escuelas, caminos, calles, aceras, lugares de recreo, ornamentación urbana, etc.

Esta forma de ahorro (que en lo sucesivo se llamará de autoconstrucción [AI]) básicamente es motivado por facilidades y estímulos que cree el gobierno y, muy a menudo, por razones políticas. Cuando los gobiernos logran identificar sus políticas y objetivos con los intereses y problemas de este estrato es fácil movilizar esfuerzos e iniciativas de sus componentes.

/b) El

b) El ahorro de las empresas

Está formado por dos componentes: el monto de reservas \overline{R}_d para cubrir la depreciación física de los equipos, e instalaciones \overline{dK} más una proporción de las utilidades netas y disponibles después de deducir los impuestos $\overline{U}_n - T_v$ y agregar los subsidios \overline{S}_e .

La proporción de las utilidades netas que después de impuesto se ahorran, está determinada por la propensión a distribuir las, dada por el coeficiente medio z . Su complemento $(1 - z)$ es el coeficiente medio de retención de utilidades. Estos coeficientes son una asimilación a las empresas del concepto "propensión a ahorrar", que se aplica a los individuos. Es útil tratar de descubrir los elementos que los determinan, por cuanto ellos determinan el comportamiento del ahorro de las empresas.

No existen estudios para un número suficiente de países latino-americanos sobre el coeficiente de retención de utilidades. Sin embargo, a continuación se presentan algunos antecedentes e investigaciones que permitan tener ilustración sobre la tendencia a retener utilidades:

Coeficiente de retención de utilidades

Países	Periodo	(1 - z) marginal	(1 - z) medio
Estados Unidos	1946 - 55	0.69	0.52
Reino Unido	1948 - 54	0.65	0.62
Holanda	1921 - 39	0.65	0.29
Chile	1940 - 54	?	0.33
India	1946 - 55	0.80	0.39

La propensión de las empresas privadas a distribuir utilidades - entre otras - está en función de los propósitos de sus propietarios (socios, accionistas o dueños) de obtener de ellas anualmente un monto de ingresos. Los accionistas o propietarios individuales esperan obtener de sus inversiones una renta mínima para uso personal; de ahí que cuando el monto de utilidades excede ese mínimo, se creen posibilidad de retener y reinvertir parte de las ganancias. Para los Estados Unidos se ha establecido que la retención de utilidades se empieza a realizar cuando su monto supera un 5 por ciento del capital. ^{1/}

^{1/} Dr. S. P. Dobrovolsky, "Corporate Income Retention 1915-1943".

Otros factores que influyen en la propensión, son: i) propósitos de expansión; ii) disponibilidad de crédito, especialmente a largo plazo; iii) tamaño de la empresa; iv) concentración de los accionistas o de los dueños; v) discriminación tributaria y exigencias legales.

El primer factor se refiere a los propósitos de los empresarios de invertir en capital fijo, en mayores stocks, o contar con mayor capital circulante, para expandir sus empresas. Si la política de desarrollo logra estimular la actividad empresarial, podremos suponer que parte del financiamiento de la expansión vendrá de un aumento en la retención de utilidades. Este factor no depende de la tasa de crecimiento fijada en un plan de desarrollo, sino en lo que se llama el "clima empresarial" o la psicología empresarial frente al futuro.

En la medida en que el empresario pueda obtener créditos para realizar sus proyectos de inversión a largo plazo y en condiciones razonables, se atempera la necesidad de retener utilidades en lo inmediato, pero se acentúa en el largo plazo, porque las amortizaciones de los créditos deben hacerse con las reservas para depreciaciones y las utilidades no distribuidas.^{1/} Para que esta tendencia se produzca debe existir una política crediticia congruente con los objetivos de inversión, si no se corre el riesgo que los empresarios se financien permanentemente con créditos, sin realizar reservas y distribuyendo todas sus utilidades.

El tamaño de las empresas es otro factor que influye en el empleo de utilidades como fuente de financiamiento. En el estudio realizado para la industria chilena se observó que las empresas grandes emplean en mayor proporción que las pequeñas las utilidades no distribuidas como fuente. Esta tendencia está en relación con el carácter familiar que prima más en las medianas y pequeñas empresas. La presión de los accionistas o propietarios por obtener dividendos o retirar utilidades es mayor en ese tipo de empresas, donde a veces constituye la única fuente de ingresos para las familias, o donde el monto de utilidades no permite financiar inversiones de ampliación por el costo de los equipos y la indivisibilidad que presentan en los locales de producción. Obsérvese en el cuadro que las empresas grandes se financian en mayor proporción con utilidades retenidas y reservas de depreciación, y en menor medida con créditos, que las empresas pequeñas, según el cuadro siguiente:

^{1/} Los organismos internacionales acondicionan sus créditos a la formación de reservas y a conducta prudente en materia de distribución de utilidades. En el hecho esto se traduce en poner toques al pago de dividendos.

Cuadro N°10

Composición porcentual de las fuentes de financiamiento
de las empresas industriales chilenas, según tamaño*

Fuentes de Fondos	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
<u>Internas</u>	<u>54.5</u>	<u>46.5</u>	<u>39.0</u>
Utilidades no distribuidas	43.7	38.6	33.3
Depreciaciones	10.8	7.9	5.7
<u>Externas de corto plazo</u>	<u>40.1</u>	<u>44.6</u>	<u>48.8</u>
Deudas	16.6	34.2	41.9
Provisiones	23.5	10.4	6.9
<u>Externas de largo plazo</u>	<u>5.4</u>	<u>8.9</u>	<u>12.2</u>
Emisión de acciones de pago	3.9	5.5	10.7
Deudas	1.5	3.4	1.5
Total Fuentes	100.0	100.0	100.0

*/ "Financiamiento de la industria en Chile", estudio del Instituto de Organización y Administración de la U. de Chile (INSORA).

La concentración de acciones o de capital en un reducido grupo de personas es un cuarto factor que puede tener influencia en la distribución de utilidades. Las pequeñas empresas, en el caso chileno, que en menor proporción utilizaban la reinversión de utilidades eran controladas por un promedio del 14,8 por ciento de sus accionistas, las medias por más del 2.9 por ciento y las grandes, por 2,35 por ciento. Esta alta concentración de poder puede permitir la retención de mayores utilidades, siempre que los accionistas no tengan una alta propensión al consumo. Esa alta propensión se manifiesta en las empresas en presiones por distribuir utilidades.

Finalmente, un factor de política en la retención de utilidades es la discriminación tributaria: se exime de impuesto o se aplican tasas más bajas a aquellos beneficios que las empresas no distribuyen y que reinvierten en determinados activos. Otro elemento, es la exigencia que se hace a las sociedades anónimas, de formar, con cargo a sus utilidades, reservas específicas. A menudo se hacen exigencias similares para otorgar créditos a largo plazo, especialmente los organismos internacionales y los bancos de inversiones de los gobiernos locales.

/La ecuación

La ecuación de ahorro de las empresas presenta un componente independiente de sus utilidades: se trata de las reservas para depreciaciones. Estas son parte de los costos y como tal, su valor se recupera a través del precio. Rigurosamente deberán depender del desgaste físico que equipos e instalaciones sufren en el proceso productivo. Son función de variables tecnológicas, como la carga de trabajo a que se someten los equipos e instalaciones, de la habilidad y cuidado con que se les maneje, de la consistencia de los materiales de que están contruidos, de su mantención, de la atmósfera a que estén sometidos (humedad, calor, etc.), del avance tecnológico que los va dejando obsoletos. Todos estos factores, para los efectos de determinar el desgaste, se asumen comprendidos en los años de duración de esos activos. Así, la depreciación opera de tal forma que al hacerse completamente inútil o quedar obsoletas máquinas o instalaciones, el empresario ha recuperado los capitales invertidos.

Pero el cálculo de las reservas que realizan las empresas, lo hacen en función, además de los años de duración de los equipos e instaciones, de variables financieras. Al empresario, por los riesgos que corre, le conviene recuperar el monto de sus inversiones en el menor tiempo posible. Las posibilidades de hacerlo dependen de la elasticidad precio de los bienes y servicios que su empresa produzca. Si puede elevar el precio sin reducir la cantidad vendida, o haciéndolo en menor proporción, le será posible cargar a los costos una proporción mayor por concepto de depreciación que si la elasticidad fuera baja o negativa.

Otros factores que los empresarios consideran son el tratamiento tributario que se le conceden a las reservas y/o los precios bonificados de los equipos. Como estímulo los gobiernos permiten tasas de depreciaciones altas^{1/} para los efectos tributarios, con lo que se reduce la tasa impositiva y por esa vía se eleva la tasa de rentabilidad. En el mismo sentido actúan los precios bonificados.

No obstante la clara distinción entre utilidades y costos de depreciación, es frecuente en empresas medianas y pequeñas (talleres artesanales) o en empresas estatales mal administradas, sin adecuados sistemas contables,

^{1/} Como el método de depreciación acelerada.

confundir ambos conceptos. Los resultados de este error son varios: puede ocurrir que los precios no contengan los cargos por depreciación y son artificialmente bajos (en el supuesto que se haya calculado una tasa de utilidad normal); o que se distribuyan además de las utilidades netas, fondos que corresponden a reservas para depreciaciones. El efecto más inmediato de esas alternativas es la descapitalización.

c) El ahorro del Gobierno

El ahorro del gobierno está dado por la diferencia entre ingresos y gastos corrientes fiscales, incluidos entre los primeros los impuestos y las utilidades de las empresas estatales.

La clasificación tradicional de impuestos directos e indirectos conviene detallarla para analizar la eficiencia que poseen en la captación de ahorros del sector privado y para los fines de proyectar el ahorro gubernamental.

Los impuestos directos se pueden clasificar en los que gravan a los no-asalariados \overline{T}_{pz} ; a los asalariados, que comprenderían los tributos propiamente tales (como el de la renta, patrimonios, etc.) \overline{T}_{pl} ; y las cotizaciones para seguridad social \overline{T}_{sl} ; y, los que recaen sobre las empresas nacionales \overline{T}_n y extranjeras \overline{T}_x . Los impuestos indirectos, se clasifican convencionalmente según la base sobre la que se calculan, (compra-venta, valor agregado, importaciones, etc.). Pero, para los fines de nuestro análisis, se distinguirán los tributos indirectos propiamente tales \overline{T}_i de las cotizaciones de las empresas para fines de seguridad social \overline{T}_{sz} .^{1/}

Los gastos corrientes del Gobierno comprenden el consumo gubernamental (adquisiciones de bienes y servicios para el funcionamiento de los poderes públicos y la prestación de servicios dependientes del gobierno central) más los subsidios a las familias y empresas privadas y los aportes a las empresas estatales para gastos de operación.

Los gastos fiscales están determinados por las funciones de administración del Estado y por la política del gobierno de ampliar los recursos públicos para cubrir nuevas necesidades y abarcar una proporción más amplia de la población. En síntesis, dependen fundamentalmente de decisiones políticas, que se concretan en las metas de educación, salud, urbanización, etc., de responsabilidad estatal que contiene el plan.

^{1/} Respecto a la Seguridad Social, se supone que se financia mediante el sistema de aportes individuales, basado en cotizaciones calculadas en función de las remuneraciones ganadas por cada sujeto.

Los ingresos tributarios también dependen de las decisiones políticas con respecto a la carga impositiva o tasa media de impuestos, pero determinada ésta quedan sujetos a los factores que le dan más o menos elasticidad al sistema tributario.

c-1) Carga impositiva

Por este concepto se entiende la relación entre el total de tributos recaudados en un período y el ingreso del mismo período $\left[\frac{T}{Y}\right]$.^{1/} Esta razón o tasa se altera de un período a otro por: i) cambios premeditados que, en atención a la política económica, se hacen en la estructura de los impuestos (bases, tasas legales, exenciones, créditos al impuesto, etc.), y ii) por cambios en el rendimiento efectivo (o tasa real) de los tributos por modificaciones en el nivel y estructura del ingreso nacional (en otras palabras, de las actividades económicas nacionales). Ambos cambios se traducen en variaciones en el total recaudado. Tales cambios no se traducen forzosamente en variaciones de la carga impositiva, pues simultáneamente pueden presentarse alteraciones en el nivel del ingreso.^{2/} La experiencia ilustra que variaciones en el ingreso nacional, generalmente alteran la proporción que los tributos toman de él, no obstante mantenerse constante la estructura legal de los impuestos.

De lo anterior, se desprende la conveniencia de analizar la causa y orientación de los cambios en las tasas efectivas. Estos, bajo la condición mencionada, se explican por: i) mejoramiento o deterioro en la administración del sistema tributario; y ii) por la elasticidad ingreso que posea la estructura impositiva vigente.

De la capacidad de administrar los impuestos dependen las posibilidades de evasión, especialmente ante reducciones del ingreso. La evasión contiene riesgos (multas, sanciones, intereses, etc. que recargan el impuesto evadido cuando se llega a descubrirlo), que dependen de la eficiencia y estrictez de la administración. Si éstos son bajos se incentiva el

^{1/} Donde T es el total recaudado por impuestos; e Y el ingreso bruto nacional.

^{2/} Ejemplo extremado de ésa posibilidad es la constancia de la relación $\frac{T}{Y}$ de un período a otro cuando se ha cambiado la estructura tributaria y el nivel y composición del ingreso. En tal eventualidad se han compensado los cambios.

incumplimiento de las obligaciones impositivas, y se divulgan fácilmente las prácticas y procedimientos de cómo concretizarlo. En tales circunstancias la decisión de cuánto tributar es de los contribuyentes, especialmente de los que más deben pagar y no del gobierno.^{1/}

Quando se elevan las tasas legales, o se establecen nuevos impuestos, los incentivos a la evasión son mayores y da lugar a un círculo vicioso entre aumento de las tasas formales e intensificación de la evasión, cuyos efectos son la complejidad del sistema tributario, inequidad para los contribuyentes que no pueden evadir y escasos rendimientos para el erario nacional.

El segundo factor de la variación de la tasa efectiva es la elasticidad ingreso del sistema que, asumiendo constante la estructura legal de los impuestos y la capacidad administrativa, se traducirá en mayores o menores rendimientos frente a incrementos o decrementos del ingreso, respectivamente. Ante modificaciones del ingreso total es obvio esperar cambios en el monto de recaudación impositiva; pero la cuestión reside en la intensidad y dirección de los rendimientos. Si éstos, al aumentar el ingreso, aumentan a mayor tasa que aquél, el sistema tributario es elástico;^{2/} si aumentan en menor porcentaje es inelástico; y, si lo hacen en la misma proporción, el sistema es de elasticidad unitaria. La primera alternativa significa que los ingresos fiscales por impuestos aumentan a mayor velocidad que el ingreso del país; la última, que lo hacen en la misma intensidad; y la segunda (inelasticidad) que crecen a una tasa menor a la del ingreso, o sea, que van

1/ Los que más deben pagar, dado el mayor incentivo a evadir, investigan las deficiencias administrativas y presionan para impedir se mejore la eficiencia de las oficinas de impuestos.

2/ Manteniendo los supuestos indicados más arriba: estructura legal de los impuestos y capacidad administrativa constante. Al estudiar la flexibilidad de un sistema tributario, hay que depurar las estadísticas de los cambios de tasas, bases, exenciones, eficiencia administrativa, para obtener resultados valederos.

rezagados con respecto al desarrollo de la economía.^{1/}

Esta última sería la situación menos deseable para la formación del ahorro gubernamental ya que los gastos corrientes, dada la presión porque el Estado satisfaga cada vez mayores necesidades sociales, son generalmente elásticas, es decir, crecen a mayor o igual tasa que el ingreso nacional. Convienen, entonces, que el sistema impositivo tenga, a lo menos, elasticidad unitaria. Esta condición está dada por la elasticidad de cada uno de los impuestos de que está formado, ya que la flexibilidad del sistema es un promedio ponderado de las elasticidades de cada tributo.^{2/} Este hecho es

1/ La definición matemática del coeficiente de elasticidad es: $\xi = \frac{\Delta T \cdot Y}{\Delta Y \cdot T}$

2/ Si $\xi = \frac{\Delta T \cdot Y}{\Delta Y \cdot T} = \frac{(\Delta T_1 + \Delta T_2 + \dots + \Delta T_n) \cdot Y}{\Delta Y \cdot (T_1 + T_2 + \dots + T_n)}$

$$\xi = \left(\frac{\Delta T_1}{\Delta Y} \frac{\Delta T_2}{\Delta Y} + \dots + \frac{\Delta T_n}{\Delta Y} \right) \cdot \frac{1}{\frac{T_1}{Y} + \frac{T_2}{Y} + \dots + \frac{T_n}{Y}} \cdot Y$$

considerando que:

$$\xi = \frac{\Delta T_i \cdot Y}{\Delta Y \cdot T_i} \quad \text{para } i = 1, 2, \dots, n$$

finalmente: $\xi = \frac{T_1 E_1 + T_2 E_2 + \dots + E_n T_n}{T}$

se demuestra que la elasticidad tributaria es igual al promedio ponderado de las elasticidades parciales y que el factor de ponderación es el rendimiento de cada tributo. El supuesto de esta metodología es que los impuestos son independientes entre sí, o sea, el rendimiento de uno no afecta directamente al de otro.

Ese supuesto es sólo válido en lo que se refiere a los efectos directos, o sea, que el pago de un tributo erosione la base para aplicar a otro, como el caso de las cotizaciones a la seguridad social cuando se descuentan de las remuneraciones para calcular el impuesto a la renta. Pero, en forma indirecta, todos los impuestos son dependientes entre sí, por cuanto todos contribuyen a alterar la estructura y nivel del ingreso. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta personal disminuye el ingreso disponible para consumir productos importados, y por lo tanto afecta al impuesto sobre importaciones y a los impuestos indirectos sobre consumos. Otro caso: un aumento del impuesto sobre la propiedad disminuye la renta imponible y por lo tanto afecta el rendimiento del impuesto sobre la renta. Además, aumenta el costo de producción de las empresas y disminuye el rendimiento del impuesto sobre las utilidades, etc. Este concepto de dependencia y elasticidad de cada impuesto es útil para la elaboración de metodologías para proyectar su rendimiento, como se verá más adelante.
/importante para

importante para la política tributaria, especialmente para la reforma de los sistemas. Como lo básico es que el conjunto de impuestos sea elástico, queda margen para que algunos impuestos sean inelásticos y otros sean de elasticidad unitaria, mientras algunos tendrán elevada elasticidad, todo esto según convenga a la política.

Al disminuir el ingreso los rendimientos impositivos tenderán a ser menores según la flexibilidad a la baja del sistema; si ésta es grande, (mayor a uno) descenderá más rápido que el ingreso, si es baja (menor que 1), descenderá menos que el ingreso, y si es unitaria, descenderá al mismo ritmo que el ingreso. En esta circunstancia conviene que el sistema sea inelástico, dado que los gastos públicos en su mayor parte, son inflexibles a la baja.

Es útil señalar que la elasticidad del sistema no es igual en ningún nivel de ingreso (esto es entendiendo rigurosamente aquel concepto). Cuando la renta nacional es de 300 dólares per capita, por ejemplo, la elasticidad es distinta a cuando es de 400; o cuando es de 1 000. Así, un sistema altamente flexible para bajos niveles de ingreso (como conviene en América Latina) puede irse tornando rígido a medida que van aumentando.

Los elementos que determinan la elasticidad del sistema son de carácter intrínsecos o endógenos a la estructura impositiva y otros de carácter exógenos o ajenos; los primeros son dables de eliminar cambiando la estructura de los tributos y su administración, a diferencia de los últimos que tienen su origen en la estructura misma de la economía. Los elementos intrínsecos son:

- i) El grado de progresividad de los diferentes impuestos;
- ii) El régimen de exenciones, reales y personales;
- iii) La amplitud y valuación de la base imponible;
- iv) El desfazamiento del pago de los impuestos.

La progresividad de un sistema tributario - también de un impuesto - es la particularidad de aumentar la tasa media efectiva, cuando el ingreso, o la base tributaria, aumenta, es decir, gravar más intensivamente las personas o instituciones que más poder económico posean (poder medido en base al ingreso y más el patrimonio), de tal manera que paguen más los que más tengan.

/La progresividad

La progresividad puede concebirse en términos relativos, en el sentido que tiene grados diferentes, hasta el extremo de ser nula o negativa. Un sistema carece de progresividad cuando a todos los contribuyentes grava con el mismo porcentaje o tasa, independientemente del poder económico que posean. En tal caso, es un sistema proporcional. Otra alternativa extrema es la progresividad negativa, o sea que la carga impositiva se reduce a medida que aumentan los medios económicos. Se trata, entonces, de un sistema regresivo. ^{1/}

Concurren a reducir la progresividad de un sistema tributario, hasta el extremo de hacerla nula o negativa, los impuestos específicos (en sumas fijas en vez de porcentajes) que no varían su valor absoluto, cualquiera que sea la magnitud de la base; en el hecho se torna en impuestos regresivos ya sea porque aumenta el valor de la base especialmente por la inflación, o porque se produce evasión. Las exenciones o franquicias tributarias personales y reales establecidas en función de las necesidades básicas de los sujetos y con fines de incentivar inversiones o ciertas actividades, porque erosionan las bases gravables y/o bajan la tasa legal; y, los impuestos con tasas proporcionales que por las exenciones y la evasión se tornan, en la realidad, en tasas regresivas.

Otros factores que actúan en el mismo sentido son la concentración de preferencia de la carga tributaria sobre algún segmento del ingreso o de las actividades económicas, que a medida que se desarrolla la economía, van perdiendo ponderación en el volumen total de la renta o producto, como es el caso de los impuestos a las importaciones y exportaciones en los países latinoamericanos. La inflación que devalúa el valor convencional de algunas importantes bases impositivas, como el patrimonio, cuyos evaluos no se revisan con frecuencia, y que - por otra parte - opera concentrando los ingresos (o bases tributarias) en los tramos más altos de las escalas de impuestos regresivos, (por ejemplo el impuesto a las rentas), en desmedro de los más bajos. La inflación de los valores y precios hace que las escalas

^{1/} La progresividad, matemáticamente, se presenta cuando $\frac{dz}{dy} > 0$, donde z es la tasa efectiva de tributación, o sea, $\frac{T}{Y}$; y d la deriva o incremento infinitesimal. A mayor distancia del valor cero, mayor es la progresividad. Esta es nula, o sea el sistema es proporcional, cuando $\frac{dz}{dy} = 0$; y es negativa, o regresiva, cuando $\frac{dz}{dy} < 0$.

de ingresos o bases impositivas marginales, no diseñados en función de alzas de precios (generalmente no están expresados en valores reajustables como en números de salarios mínimos ni con ajustes anuales), sean disminuidos en sus valores reales, reduciendo con ello la carga impositiva para las personas que acumulan mayores ingresos y/o patrimonio.

Un sistema tributario progresivo resulta, por consecuencia, elástico; uno de progresividad nula o proporcional se aproxima a una elasticidad unitaria, y un sistema regresivo es, a su vez, inelástico.^{1/} De ahí la

^{1/} La demostración es como sigue: Cuando $\frac{dz}{dz} \geq 0$, necesariamente $\frac{dT \cdot Y}{dY} \geq 1$ y $\frac{dT}{dY} \geq z$; recordando que $z = \frac{T}{Y}$, la expresión

$$\frac{dz}{dy} = \frac{d\left(\frac{T}{Y}\right)}{dY} = \frac{\frac{dT \cdot Y - dY \cdot T}{Y^2}}{dY} = \frac{Y \cdot \frac{dT}{dY} - T}{Y^2} = \frac{1}{Y^2} \left[Y \cdot \frac{dT}{dY} - T \right] \geq 0;$$

dividiendo por T el paréntesis cuadrado, se tiene:

$$\frac{1}{Y^2} \left[\frac{Y}{T} \frac{dT}{dY} - 1 \right] \geq 0$$

y como $1/Y^2$ no puede ser cero, necesariamente:

$$\frac{Y \cdot dt}{d Yt} - 1 \geq 0; \quad E = \frac{dT \cdot Y}{d Y T} \geq 1$$

Donde quedan demostradas las relaciones entre progresividad y elasticidad postuladas.

Richard Slitor y Musgrave y Thin Tun (Income Tax Progression, 1929-48, Journal of Political Economy, LVI, diciembre 1948, pp. 498-514), han desarrollado una forma bastante fácil de medición de la progresividad y elasticidad, que se deduce de las relaciones estudiadas:

$$\frac{dz}{dY} = \frac{Y (dT/dY) - T}{Y^2} = \frac{1}{Y} \left[\frac{dT}{dY} - \frac{T}{Y} \right]$$

y como $z = T/Y$ es la tasa media de impuesto, e $i = dT/dY$ es la tasa marginal de impuesto, podemos escribir finalmente:

$$\frac{dz}{dY} = \frac{1}{Y} [i - z]$$

lo que en palabras significa que la progresividad de un impuesto o un sistema tributario es igual a la tasa marginal de impuesto, menos la tasa media, ambas divididas por el ingreso.

Podemos aplicar la misma definición de i y z para la determinación de la elasticidad, ya que $E = dT \cdot Y/dY \cdot T$, y recordando que Y/T es igual a $1/z$, tenemos:

$$E = \frac{1}{z}$$

ecuación que determina la elasticidad en un punto.

transcendencia de estructurar los diferentes impuestos con escalas de tasas progresivas, con amplias bases, con evaluación periódica del valor de éstas, y con el mínimo de exenciones y/o franquicias.

Se mencionó antes el elemento de rigidez que significan las exenciones y franquicias tributarias (deducciones a la base imponible o créditos al impuesto a pagar). Las exenciones son necesarias por razones sociales. En ellas se trata de no gravar ingresos destinados a cubrir necesidades básicas de las familias. Este hecho hace que la base tributaria efectiva dependa de la distribución del ingreso y del monto de las exenciones. Estas, en su mayor parte, son independientes del ingreso, pues están determinadas por el número de dependientes del contribuyente, de un mínimo de vida ajeno de los patrones de productividad, de gastos médicos y/o educacionales, etc. Si su valor es alto, como ocurre en Latinoamérica, la base efectiva se reduce y con ello también la progresividad.

Un último factor endógeno que determina la elasticidad de un sistema impositivo es el tiempo que transcurre entre el momento que se devenga el impuesto y el que se paga. La causa de este desfazamiento se encuentra tanto en las disposiciones legales que fijan los diversos plazos para pagar los impuestos de un período; como en la actitud deliberada de los contribuyentes o detentores, de retrasarse en el depósito de los impuestos en las arcas fiscales, por serles más conveniente las inversiones que puedan realizar con esos valores. Esta actitud se estimula en períodos inflacionarios y cuando las tasas de interés, multas y sanciones son bajas, menores a las tasas de beneficio que obtienen y al ritmo inflacionario. Pero en períodos deflacionarios los incentivos actuarían en sentido inverso y le darían elasticidad al sistema.

El desfazamiento, especialmente del impuesto a la renta, que llega como mínimo a un año, hace que el fisco perciba ingresos correspondiente a un período o un año anterior, en circunstancias que está cubriendo gastos a un nivel de precios y a un ritmo de la economía diferentes.

Los elementos exógenos o estructurales de la economía, que influyen en la elasticidad de un sistema tributario, están íntimamente asociados a las etapas del proceso de desarrollo económico. Se refieren a las alteraciones en la estructura de las diferentes esferas económicas, como:

/i) Cambios

i) Cambios en la distribución del ingreso, que afectan la elasticidad tributaria por las alteraciones en la distribución por niveles de rentas que se producen y por los cambios en la importancia relativa de los salarios, utilidades, intereses, etc., que tienen lugar en el proceso de redistribución. Si los impuestos a los salarios son bajos, por ejemplo, y se produce un mejoramiento de éstos en la composición de la renta nacional, el sistema tributario se torna rígido; pero es a la inversa cuando los impuestos se centran en las utilidades y éstas aumentan su ponderación en el ingreso nacional.

ii) Cambios en la estructura del consumo. A medida que el nivel de ingreso se eleva, la estructura del consumo sufre cambios de importancia. Pierden participación relativa los consumos elementales, (alimentos básicos, alquileres, vestuario, etc.), en beneficio de los consumos más prescindibles, (servicios, alimentos y vestuarios de lujo, diversiones, viajes, adquisición de bienes duraderos, etc.). Como los primeros por lo general, están exentos o tienen una tributación baja, se refuerza la elasticidad que pudiera tener el sistema.

iii) Cambios en la estructura de la producción que afectan la elasticidad a través de dos formas principales: por cambios en la composición del ingreso generado en las diferentes actividades económicas que están sujetas a tasas de impuestos desiguales; y, por cambios en el volumen y destino de la producción de esos sectores. El ingreso generado en los sectores económicos se grava desigualmente. Por lo general, las utilidades de las empresas agrícolas tributan en forma diferente a las empresas industriales y comerciales. Además sea por la política de no gravar a la agricultura o por la concentración de muchas familias campesinas en bajos niveles de ingresos, esta actividad tiene una tasa media menor que las otras actividades. Por lo tanto, cualquier incremento en la composición de su ingreso y de su producción, aporta elementos de rigidez al sistema tributario. Como el desarrollo económico significa hacer perder ponderación a la producción primaria en el contexto de la oferta global, el efecto, en ese caso, sería hacer más flexible el sistema.

/Por otra

Por otra parte, los cambios en los volúmenes de producción influyen sobre el rendimiento de la tributación a las transacciones entre empresas. Es común que las ventas entre empresas agrícolas y entre éstas y las industriales, estén exentas o tributen sólo muy levemente. En cambio, la tributación entre empresas industriales y comerciales tiende a ser relativamente fuerte.

iv) Cambios en la estructura de las importaciones. Aún cuando la proporción de éstas en el ingreso nacional no varíe y la paridad monetaria se mantenga de acuerdo a las variaciones del nivel de precios internos con respecto al nivel de precios de los principales suministradores, por el proceso de sustitución que implica el desarrollo, se afecta la tributación. Los cambios en el sentido de disminuir la importancia de las importaciones de bienes de consumo en favor de los bienes de capital, se traducen en menores rendimientos tributarios, dado que lo probable es que la tributación a la importación de bienes de consumo sea más alta que la aplicada a la importación de bienes de capital.

Si además, existe un proceso inflacionario, y la paridad unitaria no se mantiene, es decir no se devalúa, el valor real de las importaciones disminuye, y por lo tanto disminuye también el monto y la tasa de tributación correspondiente.

v) Cambios en la distribución entre consumo e inversión. El proceso de desarrollo también lleva consigo un cambio en la importancia relativa del consumo en el ingreso nacional. Por lo general, los sistemas tributarios gravan más levemente la inversión cuando ésta es realizada por el sector privado. Por lo tanto, al generarse aquel cambio entre consumo e inversión del sector privado, tiende a disminuir la elasticidad tributaria.

Por otra parte, si el cambio mencionado en la relación consumo-inversión se produce por medio de la actividad estatal, sería necesario examinar el financiamiento de la inversión para estudiar su efecto sobre la elasticidad del sistema. Por ejemplo, si la mayor inversión estatal se realiza disminuyendo el consumo del propio estado, los efectos sobre la elasticidad serán menos intensos que si dicho cambio se realiza en base a una disminución del consumo privado. Esto es así, por cuanto el mismo carácter y estructura del consumo privado determina que este sector tribute con tasas mayores que las

/correspondientes al

correspondientes al consumo estatal, sin considerar que en muchos casos el gasto público se exime. Finalmente, las industrias que producen bienes de capital que tenderían a desarrollarse tienen trato tributario preferencial con respecto a las industrias que producen bienes de consumo, lo que acentúa la disminución de la progresividad.

vi) La política cambiaria y de precios en general. La gran mayoría de los impuestos se aplican sobre valores y no sobre volúmenes físicos. Por lo tanto, los cambios en los precios, su estructura y nivel, son decisivos para el análisis de la evolución del sistema tributario.

El caso más notorio de la influencia de los precios en la elasticidad del sistema lo proporciona la tributación a las importaciones. Los impuestos a las importaciones (ad valorem) se aplican sobre el valor de las mercaderías importadas pero traducido dicho valor a la moneda del país mediante la aplicación del tipo de cambio. En esta forma, el valor de la base tributaria depende del tipo de cambio aplicado. Si el tipo de cambio no sigue paralelamente la evolución del nivel de precios internos, se producirá una discrepancia entre el crecimiento de la tributación a las importaciones y el del ingreso nacional. La mantención de tipos de cambios constantes en épocas de inflación se traduce en rigidez de la tributación a las importaciones, y viceversa.

Lo mismo sucede con todos los precios en general. El control de precios de los alimentos - para evitar que suban, por ejemplo - disminuirá el valor monetario de la producción agrícola, con lo que la tributación que afecte a este sector tenderá a la rigidez.

c-2) Referencias metodológicas para proyectar el ahorro del Gobierno

Con fines de planeación de la política económica conviene proyectar el ahorro gubernamental, lo que se deberá hacer tomando los rubros de ingresos y gastos más relevantes.

Proyección de los ingresos fiscales

i) Impuestos

Entre los ingresos hay que distinguir los impuestos y las utilidades de las empresas públicas. Para la tributación ya se ha mencionado la relación de carga o tasa media. De ese parámetro se puede estudiar su tendencia

/histórica, y

histórica, y observar si presenta una correlación que permita proyectarlo. Su empleo para tal fin está sujeto a que no cambie la estructura del sistema tributario ni de la economía. Más realista es desagregar los impuestos identificándolos con sus respectivas bases.

Un elemento útil para esas proyecciones es la elasticidad, que en cada caso depende tanto de la estructura que tengan los impuestos, como de la forma en que evolucione su base (sector productivo o segmento de ingreso).

Por ejemplo, el impuesto sobre las utilidades que se aplica a la agricultura no es el mismo que el aplicable a la industria y al comercio. Lo mismo sucede con muchos impuestos. Cada sector es una realidad tributaria aparte, con distintos incentivos, con formas distintas de calcular el tributo y de pagarlo, etc.

Al hablar de elasticidad tributaria, se engloban todos esos aspectos en una sola relación: el crecimiento de la tributación en relación al crecimiento del ingreso. Pero, ¿en qué medida la elasticidad o inelasticidad del sistema está determinada por las características de algunos impuestos importantes o por influencia del tratamiento tributario a ciertos sectores económicos?

Para contestar a esa interrogante, conviene calcular elasticidades parciales de tributación para cada impuesto y para cada sector. La elasticidad tributaria de cada impuesto está definida como la relación entre la variación del monto de impuestos pagados por el conjunto de sectores y la variación del ingreso nacional. En cambio, la elasticidad tributaria de un sector se expresa como la relación entre la variación del monto de impuestos pagados por el sector, por conceptos de todos los impuestos que lo gravaban y la variación del ingreso nacional.

En el cuadro siguiente se muestra que la elasticidad del sistema tributario es una resultante de las elasticidades de cada sector y de cada impuesto.

La construcción práctica de cuadros como el mencionado, son de especial utilidad para planificar el aporte de cada sector al financiamiento del desarrollo económico.

/Cuadro 11

Otras modalidades más sencillas, pero por eso no menos útiles, para tratar cada impuesto, son las siguientes:

- Impuesto a la renta (T_{pl} y T_{pz}). Si se conoce el rendimiento efectivo de la tributación a la renta de los asalariados, este impuesto se podría proyectar sobre la base de las cifras de ocupación del plan y de una tasa media proyectada de salarios para la economía en su conjunto, que se haría variar según las metas, si existen, de redistribución del ingreso.

Para la proyección del impuesto sobre las utilidades u otros ingresos personales que no son salarios, se tomaría el modulo que resulte de la diferencia entre salarios e ingreso personal total (antes de impuesto), y se relacionaría con el saldo del rendimiento total del impuesto a la renta personal (el saldo, porque del rendimiento total se ha separado el impuesto a los asalariados).

Alternativamente, se podría tomar como base el ingreso nacional a costo de factores. Se calcularía una tasa media histórica de tributación relacionando éste con las recaudaciones de impuesto a la renta. Se estudiarían los elementos de rigidez y/o flexibilidad del impuesto a la renta (desface en el pago, progresividad, exenciones, etc.). a fin de proyectar la tasa media de tributación, y ésto aplicaría a las cifras de ingreso personal (ante de impuestos).

- Impuesto a las empresas nacionales (T_u). En los países donde este impuesto juega un papel importante en las recaudaciones totales, resulta necesario desagregar el origen industrial de este impuesto. Una vez localizado el origen, se podría intentar una correlación entre la producción de la rama (valor agregado) y los impuestos pagos por concepto de utilidades. Luego aplicando las proyecciones del plan se puede calcular grosso modo los impuestos a las utilidades. Habría que tomar en cuenta, sin embargo, incentivos tributarios que pueden afectar la base imponible del impuesto a la renta de nuevas empresas.

- Impuesto a las Empresas Extranjeras (T_x). De no existir un trato diferencial para las empresas extranjeras, se podría utilizar el mismo método que el anterior. En el caso de un trato especial,

/habría que

habría que hacer una estimación independiente pero con una metodología similar. Solamente en el caso de las empresas exportadoras de materias primas, habrá que incluir fluctuaciones en los precios internacionales.

- Impuestos Indirectos (T_i):

Exportaciones: se podrían tomar como base los rubros principales de exportación sujetos a impuestos. Se calcularán para algunos años recientes los coeficientes medios de tributación, relacionando directamente el rendimiento tributario con el valor de las exportaciones. Se estudiarán las leyes tributarias que afectan esas exportaciones, distinguiendo especialmente impuestos ad-valorem, los impuestos específicos. Además se identificarán los problemas que presente la definición de la base tributaria (exenciones, etc.). Finalmente habrá que incluir en la proyección variaciones esperadas en los precios internacionales.

Importaciones: Es factible tomar como base una clasificación de las importaciones (puede ser la misma que se usa para el diagnóstico). Se calcularán los coeficientes medios de tributación que afecta cada grupo para algunos años recientes, posiblemente por medio de una muestra representativa de las partidas arancelarias componentes de cada grupo. Se aplicarán los coeficientes encontrados a las proyecciones de importaciones.

Compraventas: Es posible desagregarlos (el valor práctico de ello se ven en cada caso) y relacionar los rendimientos de la tributación al consumo con el consumo privado histórico, los impuestos a los bienes de inversión con el total invertido, o con la inversión privada, si las compras del gobierno están exentas. Se estudiarán los principales impuestos que afectan el consumo y la inversión a fin de identificar posibles rigideces (impuestos específicos, impuestos ligados a volúmenes físicos, etc.). Se aplicará la relación media obtenida en la forma indicada arriba a las proyecciones de la inversión y del consumo privado (o total, según convenga) del plan.

/Una manera

Una manera más burda es establecer una relación con el producto o ingreso total, o un módulo global así, y aplicarla esa razón a las proyecciones del plan.

- Contribuciones de Seguridad Social (T_{s1} y T_{s2}). Para el aporte de los asegurados y de las empresas conviene tomar las cifras de la población afectada a los regímenes de Seguridad Social y la tasa media de salario, ajustada según los criterios que haya de política. Calculando la proporción histórica de la población asegurada sobre la ocupación total (con el sector agropecuario aparte), se aplicará este coeficiente a las cifras de ocupación proyectada del plan. Aplicando la tasa de crecimiento de la población asegurada a las recaudaciones totales del año de base dará una aproximación de las recaudaciones de esta fuente.

Otros impuestos (timbres, propiedad, herencia, etc.) podrán estimarse en forma de porcentaje de los demás impuestos tomando como base la tendencia histórica.

A esas proyecciones, habrá que ajustarles de acuerdo a lo que se proyecte en materia de reforma del sistema tributario. Al formular las modificaciones se debe ir calculando, por lo menos para los impuestos más relevantes, los rendimientos que se esperan de la reforma.

ii) Utilidades de las empresas estatales habrá que estimarlas sobre la base de los planes de las mismas empresas, tomando en cuenta posibles cambios en la política de precios (precios de productos o servicios de empresas estatales, como electricidad, transporte urbano, ferrocarriles, etc.), y en sus presupuestos de costos.

Gastos: Ya se dijo que dependen fundamentalmente de decisiones políticas, sin embargo conviene indicar algunos aspectos metodológicos.

i) Consumo del gobierno será un dato del plan, pero es útil ajustarlos con las variaciones de precios que se estima se producirían. Eso queda fijado estrechamente a la política de salarios y ocupación que el gobierno desee seguir.

/ii) Subsidios

ii) Subsidios del gobierno para previsión social serán función de las jubilaciones y pagos de asistencia medica o social. Las jubilaciones son función del número de jubilados que se podrán calcular mediante tablas de vida. Con ese dato y un valor medio de subsidio por persona, se podrá estimar los pagos anuales en pensiones. Los demás pagos de asistencia médica y social serán función de los programas de salud pública y asistencia social.

iii) Las subvenciones a empresas privadas y estatales quedan sujetas a la política a seguir en esa materia, para lo que conviene inventariar la situación de todas esas empresas y otras cuyos costos y necesidad de funcionamiento pueda estimarse subvenciones. Un método general para estudiar y analizar la política a seguir es relacionar las subvenciones históricamente pagadas con algún valor de la producción de las cuentas nacionales.

iv) Ahorro externo: Consiste en tomar excedentes de otras economías y retribuirlo posteriormente. Esto permite trasladar hacia el futuro la carga que significa la acumulación presente de un país. Por eso, en principio, es un medio ineludible para celerar el desarrollo. La problemática que plantea está en las condiciones que se obtiene y en los fines de su uso. El flujo neto anual de financiamiento externo (A_x) debe coincidir con la magnitud $M-X$ ^{1/} estipulada en el plan en el supuesto que las reservas en divisas y oro del país no varían ni se utilizan para aumentar el ahorro excesivo. La mayor problemática de este modulo reside en lograrlo realmente, dado que en su concreción intervienen variables exógenas a la actuación del gobierno. De ahí que una de las restricciones al plan financiero sea precisamente, el monto de ahorro externo.

Esto tiene dos límites, uno es la capacidad teórica del país para endeudarse, y el otro las posibilidades prácticas de encontrar capitales en las intituciones financieras y países desarrollados. El primero se puede

1/ Igual al saldo en la balance comercial con signo contrario.

/estimar, mientras

estimar, mientras que el segundo está sujeto a elementos subjetivos y políticos que hacen imposible cualquier estimación. Además, si un país puede mostrar su capacidad de absorber mayores inversiones externas (directas e indirectas), resulta más fácil convencer a los capitalistas de aumentar el flujo neto de inversiones. Es imposible prever a largo plazo los cambios en la disponibilidad internacional de financiamiento, pero sí se puede calcular a grosso modo si un país tiene capacidad para atraer el ahorro externo que requiere un programa.

Para evaluar esa capacidad hay que diferenciar las fuentes de financiamiento externo, porque las condiciones y los efectos financieros del ahorro de cada fuente es distinto. Entre ellos estan:

i) Los prestamos externos, públicos o privados, con o sin garantía estatal, reembolsables en divisas y/o en moneda nacional. Esta fuente da lugar a una deuda formal en aquella parte pagadera en moneda nacional y a una deuda real que es lo reembolsable en divisas. Cuando se habla de "la deuda externa" se está pensando precisamente en el total de amortizaciones e intereses acumulados de los préstamos reembolsables en monedas extranjeras u oro.

ii) Las donaciones públicas o privadas que por definición no dan lugar a deudas.

iii) Las inversiones directas públicas o privadas, ya sea en valores nacionales o directa en actividades productivas. Esta última fuente, por convención contable, comprende la reinversión de utilidades que realizan las empresas extranjeras. 1/ Esta fuente de financiamiento no da lugar a amortizaciones, luego no se computa como parte de la deuda externa. Sin embargo, la inversión directa para el país equivale a una adquisición de factor de producción (capital) por cuyo precio se genera un flujo permanente de ingresos, que son las utilidades. Aunque las remesas al exterior por utilidades y depreciaciones no son del carácter de las amortizaciones, su efecto económico (reducir la capacidad para importar) es el mismo.

1/ La reinversión se contabiliza al mismo tiempo como remesa de utilidad y como nueva inversión extranjera, de tal manera que su efecto real y neto sobre la balanza de pagos es nulo.

Al seleccionar las fuentes de financiamiento sería fácil recomendar más donaciones, pero las fuentes son limitadas y no existen mayores perspectivas para aumentarlas. También sería fácil aconsejar más préstamos reembolsables en moneda nacional, pero son igualmente limitados y se otorgan, en la mayoría de los casos solo para circunstancias de emergencia.^{1/} (por ejemplo los excedentes agrícolas de los EE.UU). Luego quedan para obtener el grueso del ahorro externo, los préstamos reembolsables en divisas y las inversiones directas.

Sería muy arbitrario proyectar las entradas brutas de préstamos e inversiones directas en el largo plazo dado su grado de incertidumbre. Sin embargo, podríamos calcular la posibilidad de absorber éste financiamiento (o más bien la capacidad de endeudamiento). Si el ahorro externo programado resulta más alto que las donaciones y la capacidad para absorber créditos el balance representaría la necesidad de inversiones directas. Finalmente, si esta inversión parece consistente con la tendencia histórica de esas inversiones y con la probable evolución futura. Si la filosofía de los gobernantes en cuanto a inversiones foráneas no es contraria a éstos se puede concluir que las metas de financiamiento externo podrían ser consistentes con las posibilidades prácticas de obtenerlo.

Hay antecedentes para suponer que los flujos de préstamos no crecen con rapidez en el caso de Latinoamérica y la experiencia histórica indica a veces disminución de los flujos de préstamos en términos absolutos.^{2/} Esto conduce a confeccionar estudios cuidadosos sobre el uso que se dará a los préstamos del exterior, ya que para devolverlos se requerirá de un excedente de exportaciones. Pero el crecimiento de las exportaciones no sólo depende del uso que el país haga de las inversiones que recibe sino que fundamentalmente de la actividad económica mundial. Tales circunstancias hacen obvio que el uso que se dé a los préstamos del exterior deben ser aquellos de la más alta prioridad en términos de crecimiento del ingreso nacional real y de elevación de la capacidad para importar. Nótese, que no se requiere necesariamente que el uso de los

^{1/} Normalmente una crisis de corta duración no está prevista en un plan a largo plazo y debe considerarse como desviación del plan. Este tipo de financiamiento podría utilizarse para superarlo, entonces no debería computarse en las proyecciones a largo plazo.

^{2/} En los últimos años, después de 1950, la proporción de capitales netos del total percibido por las regiones subdesarrolladas, América Latina ha descendido del 30% en el quinquenio 1951-55 al 25% en 1956-60. Sobre estos aspectos véase El Financiamiento externo en el desarrollo de América Latina - CEPAL, Doc. E/CN.12/649.

préstamos externos contribuya directamente al mejoramiento de la balanza de pagos.

Por otra parte, el ahorro externo neto llega a un punto en que se anula, porque los ingresos y egresos de capitales (incluyendo sus costos) se igualan. Ese es el llamado punto de saturación. Esta circunstancia hace más trascendente las condiciones en que se convienen préstamos e inversiones directas, y el uso que se les asigne. A medida que se aproxima al punto de saturación menor es el ahorro neto que se obtiene, pero mayores pueden ser los compromisos que se deben ir aceptando, cuando las exportaciones no dejan margen para cubrir las amortizaciones y pagos de utilidades, depreciaciones al exterior.

Pasado el punto de saturación la economía debe sacrificar el uso de los recursos nacionales para compensar al extranjero por los bienes que recibió con anterioridad. Todo esto indica, que el financiamiento externo, en el supuesto que pueda obtenerse en condiciones razonables, no puede ser sino que un expediente transitorio y complementario del financiamiento interno del desarrollo, especialmente cuando la capacidad productiva y el nivel del ingreso son bajos y se requiere dar un impulso inicial a la economía.

En ningún caso puede sostenerse que el financiamiento externo es un sustituto del financiamiento interno, tanto por las razones señaladas anteriormente, como porque cualquier proyecto de inversión para el desarrollo requiere de una combinación de recursos nacionales e importados. No puede entonces el financiamiento externo servir de excusa para la mantención del desperdicio social de los recursos que muchas veces impera en los países subdesarrollados, ya sea en forma de consumos superfluos, uso ineficiente o desocupación de los recursos, etc., y así postergar o eludir las reformas internas que dichas economías reclaman para financiar su desarrollo.

En los últimos años se han producido cambios de relativa importancia en materia de financiamiento externo. Sin embargo, conviene señalar un proceso de superación de escollos al financiamiento oficial al mismo tiempo que un mayor respeto por las orientaciones de política económica que orientan la acción de los gobiernos latinoamericanos. No hace mucho tiempo, las fuentes internacionales y oficiales de financiamiento externo

/ negaban préstamos

negaban préstamos para empresas estatales, con el pretexto de que no podían contribuir a la competencia con la empresa privada.

d-1) Referencias metodológicas para el análisis y proyecciones del ahorro externo

Corresponde ahora referirse a la metodología para calcular la capacidad de endeudamiento y poderla proyectar con alguna precisión y no dejarla entregada a la intuición del planificador.

Hay que reconocer que no existe aún alguna fórmula universalmente aceptada para fijar la capacidad de endeudamiento externo de un país. El método más aplicado por los financistas internacionales, incluyendo el Banco Internacional,^{1/} es la relación entre el servicio anual de la deuda (intereses más amortización) y el valor de las exportaciones.^{2/} Esa relación supone que la capacidad de un país para hacer frente a sus deudas externas es función de su capacidad para generar divisas a través de su comercio con el resto del mundo. En suma, el total de la deuda de un país es una obligación con cargo a la formación anual de divisas. Si ésta es insuficiente para satisfacer las obligaciones con el exterior, el país corre el riesgo de perder su acceso al financiamiento externo.

Para hacer más consistentes las proyecciones, conviene desagregar un tanto la deuda total, según que la haya contraído el sector público o el sector privado, y/o éste, con garantía del primero. Para la deuda pública se aplica también la relación del servicio de esos créditos con la generación de divisas del país. En los cuadros del anexo estadístico se muestra ese coeficiente para ocho países latinoamericanos.

La amortización e intereses de la deuda pública da origen a una parte de la salida total de capitales del país, otra parte corresponde a la deuda privada, y una tercera a las remesas por concepto de utilidades y depreciaciones de las inversiones directas, por esto conviene estudiar no sólo los egresos por créditos, pues el último rubro puede ser importante y restringe las posibilidades para cumplir los compromisos por créditos. El análisis y proyección de estos renglones, aconseja formar estadísticas sobre ellos, las que no son fáciles de encontrar completas en Latinoamérica. (Ver cuadro del anexo estadístico).

1/ IBRD, Economic Growth and External Debt; An Analytical Framework (United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 1964).

2/ Igual a la exportación de bienes y servicios, incluyendo el turismo.

/En los

En los años 30, algunos países se declararon en estado de falencia, por incapacidad para pagar el servicio de sus deudas acumuladas. En ese momento, la mayoría de tales países mantenían una relación entre el servicio de la deuda pública y su ingreso de divisas de 25 al 30 por ciento. Sin embargo, la caída precipitada de las exportaciones por razón de la crisis mundial, provocó un aumento brusco de la relación, al mismo tiempo que produjo la crisis de liquidez. Este ejemplo ilustra que el aumento de la relación y la insolvencia de los países, no puede deberse sólo al excesivo endeudamiento, sino que a las fluctuaciones de las exportaciones.

Aunque la relación comentada es la más frecuentemente utilizada por los financistas internacionales, ella tiene defectos reconocidos por sus mismos usuarios. Se usa a falta de un mejor índice. Una de las críticas principales es que la relación servicio/exportación da un punto de vista de corto plazo, porque tanto la amortización y los intereses, como las exportaciones son flujos anuales, y no ofrecen ningún índice de rendimiento o productividad. Cuando un inversionista piensa arriesgar capital en una empresa no observa tanto el problema de reembolsos a corto plazo, sino en el potencial económico de la empresa en el largo plazo. La rentabilidad de la empresa es más significativa para el inversionista que la deuda a corto plazo.

Se concede generalmente que un país debe contar con recursos externos mientras que él pasa de la etapa subdesarrollada y probablemente estancada a la etapa del crecimiento acelerado, sostenido y financiado con recursos internos. Casi todos los países industrializados - ahora exportadores de capital - importaban capital en cantidades apreciables durante su período de transición al crecimiento. De ser así, un análisis de la capacidad de endeudamiento debería tomar en cuenta el dinamismo de la economía y el esfuerzo realizado para llegar al auto-financiamiento del crecimiento, y no solamente la generación de divisas.

Un proceso de crecimiento con endeudamiento depende principalmente de cuatro variables:

- i) El nivel absoluto de inversión;
- ii) Productividad (social) de la inversión;
- iii) Propensión marginal a ahorrar;
- iv) Tasa de interés del capital prestado.

/El nivel

El nivel de inversión debe ser suficiente de promover una tasa razonable de crecimiento (ambos son datos del plan). La productividad de las inversiones debe ser superior a la tasa de interés internacional. De no ser así, el país no generaría los ingresos para pagar los intereses (luego $ii) > iv$). Finalmente la propensión marginal a ahorrar debe ser suficientemente alta para que el ahorro interno total en un tiempo futuro supere a la inversión interna bruta para permitir el pago de la deuda acumulada a fin de eliminarla. Una vez que un país logra generar los ahorros necesarios para financiar la inversión, el período de transición está terminado y resta la amortización de la deuda acumulada.

El método de estudiar el endeudamiento en el contexto del desarrollo a largo plazo tiene muchas ventajas conceptuales pero todavía carece de la precisión de la relación servicio/exportación. El estudio a largo plazo tiene la ventaja de tomar la economía en su conjunto y no solamente en el aspecto de la generación de divisas. Además la relación servicio/exportación tiene un defecto conceptual muy grave en la medida en que el crecimiento se base en la sustitución de importaciones, porque la sustitución crea un excedente de divisas igual que un aumento de exportaciones.

La proyección del financiamiento externo y del ahorro interno es fundamental para saber más o menos la duración del período de dependencia financiera del exterior. La duración puede influir en las condiciones de los préstamos (tasa de interés, plazo de reembolso, reembolsable en divisas o en moneda nacional).

La objeción principal de estudiar solamente el proceso de generar ahorros internos para el auto-financiamiento reside en la necesidad de traducir los ahorros internos en moneda extranjera. Para determinar la factibilidad de generar las divisas, podemos recurrir de nuevo al primer concepto de servicio/exportación. Luego estaríamos en condiciones de medir (grosso modo) la productividad del ahorro externo y la factibilidad de respaldar las deudas contratadas.

/La relación

La relación comentada liga una variable financiera (el servicio de la deuda) con una económica (el valor de las exportaciones), y da un índice de la capacidad económica para tomar créditos externos y promover inversiones extranjeras. Para complementar ese análisis conviene estudiar las relaciones eminentemente financieras de los flujos de ingresos y egresos de capitales.

El ahorro externo efectivo de un período, tomado en forma global, es el saldo entre los flujos de ingresos y egresos de divisas, por conceptos financieros, lo que implica que créditos o donaciones de un año, en el hecho, sirvan para financiar amortizaciones, pagar intereses, utilidades, o para hacer retornar aportes de capitales. Existe, por este proceso, un límite en que el financiamiento neto anual es nulo, o sea, el punto de saturación.^{1/} Este depende, además de los ingresos y egresos de capital de un período, de la tasa de interés y del plazo con que se amortiza la deuda acumulada, y si se comprende en estos flujos las inversiones directas, de la tasa de rentabilidad y de depreciaciones que retornan las empresas.

Para ilustrar los efectos de un desarrollo con endeudamiento externo y la mecánica del punto de saturación, se presentan dos modelos en el anexo al capítulo.

e) Un modelo de financiamiento a largo plazo

Para compatibilizar la estructura del monto de ahorro que demanda un plan, se pueden aplicar modelos, uno de los cuales es el siguiente, en que se incorpora la estratificación analizada anteriormente.

Aceptando la tesis que el ahorro familiar es función del ingreso absoluto y de su distribución, se desagregan las familias en grandes sectores, cada uno de los cuales tiene hábitos propios de ahorro. En efecto, se divide el ahorro familiar entre asalariados y no asalariados (personas que perciben rentas de capitales invertidos). Para cada estrato se aplica una función

^{1/} Aquí se plantea en forma amplia el concepto de punto de saturación en el sentido que comprende los flujos de inversiones directas y créditos. Un concepto más limitado es remitirlo sólo a los créditos, en ese caso se produce cuando los préstamos obtenidos anualmente son iguales a las amortizaciones e intereses pagados en el mismo período.

basada en un coeficiente medio de consumo del ingreso disponible.^{1/}

El ahorro de los no asalariados, está en función de la magnitud de su ingreso disponible y de su coeficiente de ahorro. El ingreso disponible de este estrato se ha definido por diferencia entre el producto bruto a costo de factores y valores por concepto de: inversión imputada de auto-construcción (A_i); del ingreso de los asalariados (L); de las utilidades netas de empresas gubernamentales y extranjeras que operan en el país (U_g y U_x , respectivamente); de las utilidades no distribuidas de las empresas privadas nacionales ($A_e + T_u$); y de la tributación directa del propio sector (T_{pz}).

$$Y_{dz} = [P - A_i - L - U_g - U_x - (A_e + T_u) - T_{pz}]$$

Las utilidades netas de las empresas se emplean en pagar dividendos (utilidades distribuidas $[U_d]$) aumentar su capital (utilidades no distribuidas $[U_{nd}]$) y en pagar impuestos directos $[T_u]$

$$U_e = U_d + U_{nd} + T_u$$

Las utilidades no distribuidas constituyen el ahorro neto de éstas, $[U_{nd} = A_e]$, por lo que el segmento que perciben sus propietarios es:

$$U_d = U_e - (A_e + T_u) \text{ que está implícito en } I_{dz}$$

El coeficiente de ahorro de los no asalariados está dado por la propensión media al consumo: si ésta es α_z su complemento $(1 - \alpha_z)$ es el coeficiente medio de ahorro, o sea, la proporción que del ingreso disponible (en términos absolutos) no se consume.

El ahorro de los asalariados: está determinado por su ingreso disponible, su conducta de consumo y los esfuerzos dedicados a la auto-construcción.

^{1/} En la presentación del modelo se emplean coeficientes medios, en atención a la mayor facilidad en el manejo de las ecuaciones. Más acertado sería trabajar con coeficientes marginales.

También conviene advertir que las ecuaciones de comportamiento de ahorro son convencionales y que se podrían plantear de otra forma. Por ejemplo, la primera ecuación del ahorro de los no-asalariados supone que el ingreso disponible de esas personas es igual al PIB a costo de factores menos todos los pagos a otros factores. Cuando uno piensa en los errores estadísticos y supuestos contenidos en las cuentas nacionales se puede concebir el peligro de este método.

El ingreso disponible de este sector se ha definido por la suma de sus salarios $[L]$ más los subsidios pagados por el gobierno u organismos previsionales $[S_e]$ menos los impuestos directos (entre éstos podría consultarse las cotizaciones de cargo de los asalariados al sistema previsional).

$$Y_{dl} = L + S_e - T_u$$

El coeficiente de ahorro $(1 - s_1)$ es de la misma naturaleza del coeficiente de los no-asalariados. En esta definición no existe una relación con las utilidades de las empresas, como en la definición del ingreso disponible del otro estrato. L , que es el componente más importante del ingreso de los asalariados, está en función del precio y magnitud de la fuerza de trabajo empleada.

El ahorro de las empresas se determina en función de un coeficiente de distribución de utilidades disponibles (z), o lo que es lo mismo, de su complemento, la retención de utilidades $(1 - z)$; de éstas y de las reservas por depreciaciones $[dK]$. (Ver ecuación 3 del sistema).

El ahorro del Gobierno se define por la diferencia de ingresos y gastos corrientes, como se analizó anteriormente, pero considerando las cotizaciones y pagos de seguridad social (estos últimos se asumen incorporados a $[S_1]$). (Ver ecuación 4 del sistema).

El ahorro externo: se obtiene a través del siguiente análisis; el ahorro externo a precios corrientes es igual a:

$$A_x = M - X$$

tal monto tiene implícitas las variaciones en los precios de las importaciones y exportaciones, y por lo tanto incluye el efecto de la variación en los términos de intercambio.

Como el ahorro de los diferentes sectores es a precios constantes, se debe usar una expresión para el ahorro externo también a precios constantes. Este es igual, entonces, a: $\bar{A}_x = -\bar{SBP} + \text{efecto relación de intercambio}$. Donde \bar{SBP} es el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos a precios constantes que, por otra parte, es igual a:

$$-\bar{SBP} = \bar{M} - \bar{X}$$

$$\overline{GBP} = \bar{M}' - \bar{X}$$

donde \bar{M}' es el valor de las importaciones totales de bienes y servicios, o sea:

$$\bar{M}' = \bar{M} + U_x - T_x$$

que comprende las importaciones de bienes $[\bar{M}]$, las utilidades de las empresas extranjeras $[U_x]$ y la tributación pagada en el país $[T_x]$. La variación en el poder de compra de las exportaciones, es igual al valor de éstas, corregido por el efecto de la relación de intercambio:

$$\bar{X} \left[\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right]$$

Por lo tanto, el ahorro externo a precios constantes, es:

$$\bar{A}_x = \bar{M}' - \bar{X} - \bar{X} \left[\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right]$$

En esta relación puede apreciarse, que un aumento en los precios de las importaciones (I_{pm}), se traduce en una disminución de la capacidad de pagos en el exterior y por lo tanto se requiere un ahorro externo mayor que el dado por el saldo corriente de la balanza de pagos a precios constantes. Por el contrario, si el precio de las exportaciones (I_{px}) aumenta, su poder de compra también aumenta y el ahorro externo requerido es menor que el saldo de la balanza de pagos a precios constantes.

El ahorro externo se ha definido en base a tres componentes, que son independientes entre sí. No se ha establecido ninguna relación o función en que la conducta y magnitud de las importaciones afecte a las exportaciones o a las remesas de utilidades. Sólo en el efecto de la relación de intercambio, se observan influencias recíprocas entre los precios de importaciones y exportaciones.

En el ahorro externo el componente ($U_x - T_x$) son las utilidades libres de impuestos que se remiten al exterior. Se estiman como pago al factor capital importado y por lo tanto se suma a \bar{M} . Se deflactan U_x y T_x por los índices de precios de las importaciones en moneda nacional. La utilización de ese índice está en relación con el concepto que las remesas de utilidades al exterior son pagos al factor capital importado.

/El ahorro

El ahorro externo que resulta de las proyecciones de la cuenta corriente a precios constantes también está a precios constantes. Luego, para traducir este cálculo en el financiamiento neto externo anual en divisas, habrá que multiplicar por el índice correspondiente de las importaciones (en divisas). Es así porque el país necesita más divisas (siempre que el índice sube) para comprar la misma cantidad de importaciones.

Solución del modelo

El sistema de ecuaciones del modelo es el siguiente:

1. $A_z = (1 - \alpha_z) [\bar{P} - A_i - L - U_g - U_x - (A_e + T_u) - T_{pz}]$
2. $A_l = (1 - \alpha_l) [\bar{L} + S_l - T_{pl} - T_{sl}] + A_i$
3. $A_e = (1 - z) [\bar{U}_n + S_e - T_u] + dK$
4. $A_g = (T_{pz} + T_{pl} + T_u + T_x + T_i + T_{sl} + T_{se} + U_g) - (C_g + S_l + S_e)$
5. $A_x = [\bar{M} + (U_x - T_x)] - \bar{X} - \bar{X} \left[\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right]$

Las tres primeras ecuaciones son de comportamiento y las dos últimas definicionales. Las variables endógenas son los cinco tipos de ahorro, que constituyen las incógnitas del sistema de ecuaciones. Entre las variables exógenas están aquellas que constituyen datos dados por el programa o que están determinadas por decisiones o políticas aplicadas al margen del modelo (\bar{P} ; A_i ; L ; U_g ; U_x ; U_n ; K ; C_g ; \bar{M} ; \bar{X} ; I_{px} ; I_{pm}). Otros datos son los parámetros de conducta (α_z ; α_l ; z ; d). El modelo los acepta como datos, porque su fin es alcanzar determinada estructura de ahorro empleando como instrumentos la tributación y los subsidios, sin cambios en los parámetros.

El otro grupo de variables exógenas está formado por los instrumentos de política económica, que en este caso serían: los impuestos directos (T_{pz} ; T_{pl} ; T_u ; T_{sl} ; T_x); los impuestos indirectos (T_i y T_{se}) y los subsidios (S_l ; S_e).

En síntesis, el modelo, tiene cinco variables endógenas ($n = 5$) y 25 exógenas ($m = 25$), que totalizan 30 variables ($n + m$). Las variables exógenas que constituyen datos son 16 ($m_1 = 16$) y las que se estiman instrumentos son 9 ($m_2 = 9$).

/Como las

Como las ecuaciones son 5 y las variables endógenas o incógnitas son cinco, el sistema está determinado. La ecuación de estructura del ahorro $A = A_z + A_l + A_g + A_x$ podría utilizarse como fórmula de verificación, o como una restricción en el sentido que el ahorro total (A) no puede ser mayor o menor a determinado nivel. Por la condición de estabilidad que se ha impuesto en este tipo de financiamiento, el nivel de ahorro está determinado por la inversión total.

Los instrumentos que se han identificado constituyen grados de libertad en el sentido que a esas variables se les pueden fijar arbitrariamente valores. En el modelo habría 9 grados de libertad, que son los impuestos y los subsidios. Significa que ellos pueden ser determinados por el gobierno en función de los objetivos que se haya fijado.

Resolviendo el sistema de ecuaciones del modelo, el ahorro total es igual a:

$$A = P - \alpha_z \sqrt{P} - (A_l + L + U_g + U_x + (1 - z) U_n + dK) - \alpha_l L - C_g + (\bar{M} - \bar{X} \frac{I_{px}}{I_{pm}}) + T_i + \alpha_z T_{pz} + \alpha_l T_{pl} + \alpha_z z T_u + \alpha_l T_{sl} + T_{se} + \sqrt{\alpha_z (1 - z) - 1} S_e - \alpha_l S_l$$

donde al producto a costo de factores se le resta la proporción del ingreso que percibe el sector no asalariado y asalariado, menos el consumo del gobierno, más la diferencia entre importaciones y exportaciones, más una proporción de los impuestos y menos una proporción de los subsidios.

El concepto de eficiencia. Los instrumentos aparecen con coeficientes, que para T_i y T_{se} es uno, y para T_{pl} es α_l ; para T_{pz} es α_z ; para T_{zl} es α_l ; para T_u es $\alpha_z z$; y para los subsidios, S_e , es $[\alpha_z (1 - z) - 1]$ y α_l para S_l . Estos coeficientes indican la eficiencia o la capacidad de los instrumentos para liberar recursos del consumo.

El coeficiente de T_{pz} es menor a uno, e igual a la propensión media al consumo de los no asalariados: indica que por cada unidad tributaria se está restringiendo al consumo la proporción α_z . El mismo sentido tiene el coeficiente α_l de T_{pl} .

La eficiencia de T_u está dada por la propensión a distribuir utilidades de las empresas y de emplear en consumo esas utilidades. Por eso el coeficiente es el producto $\alpha_z \cdot z$.

1/ Esta ecuación se ha estructurado así, teniendo presente los instrumentos de política fiscal que se dejaron como últimos términos

Ese concepto de eficiencia de los tributos se evidencia en los siguientes gráficos:

El área total de la figura 1 representa el ingreso del sector asalariado, por ejemplo. Dada la propensión al consumo la parte achurada del gráfico se consume y el resto se ahorra. Al aplicarle a ese ingreso un impuesto, la parte que toma el gobierno está formada por una parte que se iba a dedicar al consumo (achurada) y otra al ahorro (en blanco). Se observa bien en el gráfico que el impuesto ha liberado del consumo una proporción del ingreso (igual a $\alpha_1 T_{pl}$).

Para el caso de las empresas, la eficiencia del impuesto T_u actúa en el mismo sentido. La superficie de la figura 2 representa el total de utilidades; la columna uno representa las utilidades retenidas, y la columna 2, las utilidades distribuidas. Estas son ingresos del sector no-asalariado que en parte consume y en parte ahorra, según su propensión. Ahorra una proporción igual a $(1 - \alpha_z)$ de zU_n . Al gravar las utilidades de las empresas, se libera del consumo sólo aquella parte que este sector iba a consumir:

$$[\alpha_z zU_n]$$

/El coeficiente

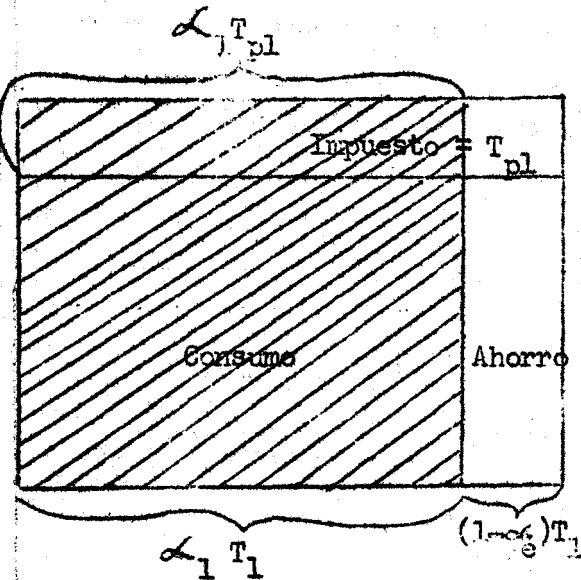
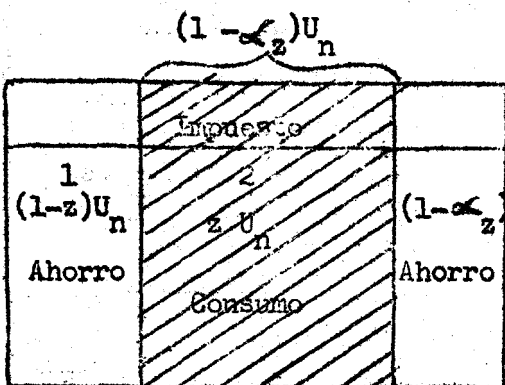


Fig. No 1



El coeficiente de la tributación indirecta y de los aportes patronales a la seguridad social es uno, que según el concepto de eficiencia, se debe interpretar que por cada unidad de ingreso que capta esta tributación, el ciento por ciento se está liberando del consumo. Por otra parte no aparece en esa ecuación el impuesto a las utilidades de las empresas extranjeras, lo que indica que se anula, o que su coeficiente de eficiencia es cero. Esta situación se deriva de la definición de ahorro externo que se utiliza en el modelo. El ahorro externo (A_x) está expresado como el requerimiento del programa, o como la necesidad que de ese ahorro se tiene. Según la definición del ahorro externo que se ha utilizado, al aumentar T_x disminuye el monto de A_x y al disminuir T_x aumenta.

Los coeficientes de eficiencia de los impuestos permiten seleccionar los tributos que más ponderación tendrán en una política de formación de ahorro. Según el criterio de eficiencia la tributación indirecta es la que tiene mayor efecto restrictivo y la aplicada a las utilidades de las empresas. En este mismo sentido la tributación directa al sector asalariado, que tiene una propensión al consumo más elevada, sería más efectiva que la tributación directa al sector no-asalariado. La decisión de dar mayor o menor ponderación a estos tipos de impuestos, depende de las restricciones que se impongan a la formación de ahorros.

Los subsidios, que son los otros instrumentos del modelo también tienen coeficientes de eficiencia. El de S_e es:

$$[\alpha_2 (1 - z) - 1]$$

y el de S_1 es α_1 .

El significado de estos es inverso al de los coeficientes de impuestos, de ahí que en la ecuación de solución del modelo aparezcan restándose. Los subsidios transfieren ingreso a los sectores asalariados y empresas, que queda sujeto a los patrones de consumo y de distribución de utilidades. Los coeficientes indican qué proporción de los subsidios se consumen.

/Restricciones:

Restricciones:

Las restricciones al modelo son de dos tipos: las que se derivan del plan físico, como las metas de consumo (C), de exportaciones (X), de inversiones (I), y las de carácter financiero, que se refieren fundamentalmente a la magnitud del ahorro externo (A_x) y a la carga máxima impositiva.^{1/}

$$i) \sum_{i=1}^n \bar{A}_{xi} \leq Q$$

$$ii) T_t = \frac{t\bar{P}}{p} \quad (\text{donde } p \text{ es la población del país, } t \text{ la tasa media de tributación y } P \text{ el producto total})$$

La primera restricción indica que existe un monto máximo de endeudamiento con el exterior para el período que abarca el plan, y no para cada año aisladamente. La forma de esta restricción permite una mayor flexibilidad en el uso del financiamiento externo a fin de distribuirlo a través de los diferentes años del plan de modo que la limitación del consumo sea el mínimo. Esta forma que se le da al carácter del ahorro externo es sólo una aspiración, o una política deseable; pues los organismos internacionales de créditos y/o inversionistas en la práctica se inclinan más por aportes parcelados en el tiempo y por proyectos específicos, que por un fondo global para todo el plan. Con esa política los aportes de capitales externos van siempre quedando sujetos al "éxito" que van obteniendo las inversiones precedentes. La evaluación del "éxito" de las inversiones externas no siempre coincide con los patrones que se aplican en el país. Los inversionistas foráneos los miden bajo sus propios criterios. Con estas observaciones el mayor valor de la restricción reside en plantear que el ahorro externo no puede ser mayor a un monto dado, calculado según la capacidad del país y las posibilidades de obtenerlo.

^{1/} También hay otras, pero de otro carácter, difícil de incorporarlas al modelo, como la capacidad para administrar el sistema tributario.

La segunda restricción se refiere a la máxima carga tributaria per cápita (en valor absoluto). No se trata de un máximo absoluto de tributación, sino de una tasa media máxima que depende fundamentalmente del producto per cápita del país; y del clima y estructura política y social en relación con las metas que se ha propuesto la sociedad.

Si el producto per capita es muy bajo, 100 dólares, por ejemplo, el uso intensivo de la tributación no puede ser muy ambicioso, pues implicaría un sacrificio desmedido. Una tributación que excediera un 20 por ciento del producto en un país con 80 dólares per capita de ingreso es quizá impracticable; en cambio, si es un 25 por ciento en un país de 500 dólares de ingreso por habitante podría ser modesta en relación con la urgencia de su desarrollo.

El clima y la estructura político-social son elementos importantísimos para la fijación del máximo de tributación, ya que la predisposición a mayores sacrificios depende de que los objetivos del plan sean representativos de los deseos de la mayoría de la población.

La característica del modelo es que el consumo total está determinado por el plan físico, al igual que la inversión. Conocemos, por lo tanto, el ahorro necesario para igualar la inversión. Se desconoce su estructura por sectores, (asalariados, no-asalariados, empresas, gobierno, exterior). Para determinarla se deben elegir instrumentos de política económica y el grado de intensidad con que se emplearían. Mientras más se emplee la tributación, por ejemplo, mayor será el ahorro del Gobierno y menor el de las empresas y familias. A su vez, mientras más se promueva el ahorro de las empresas, menor será el de las familias, etc. Por lo tanto, la elección de los instrumentos de política implican una decisión sobre la estructura del ahorro. La decisión sobre la estructura del ahorro es básicamente política, por cuanto implica determinar la participación del Gobierno en la economía y la importancia del financiamiento externo en relación al financiamiento interno.

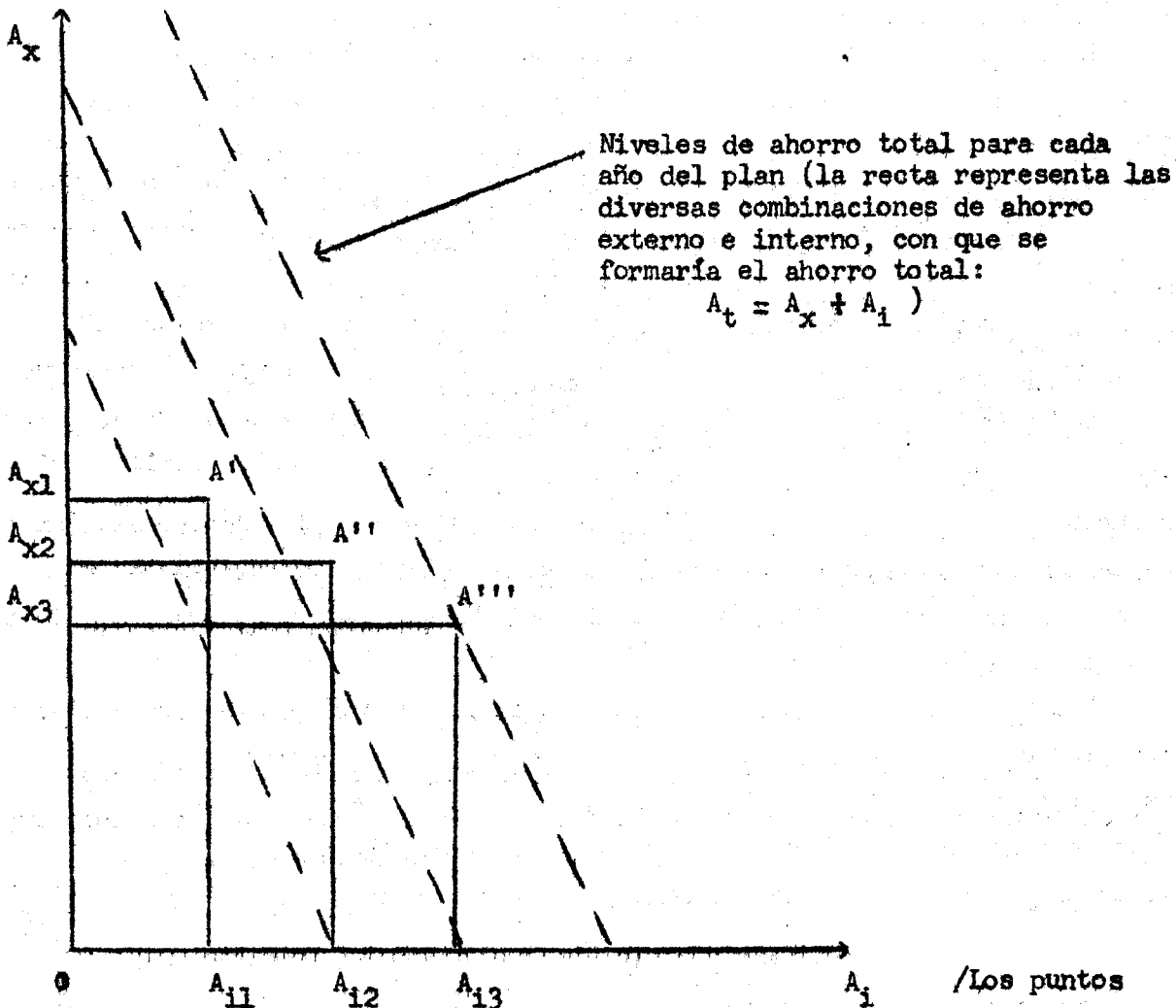
Una vez tomada esa decisión general, resta ver qué combinación de impuestos es la más adecuada, para cumplir las metas del plan dentro de las restricciones impuestas. Por lo tanto, adicionalmente al criterio político se deben aplicar criterios técnicos que permitan decidir la estructura tributaria más eficiente. Es a esta altura del desarrollo

del modelo que se pueden introducir otras restricciones, en función de ciertos fines o condiciones que se imponen al financiamiento a largo plazo.

Una determinada distribución del ingreso se puede poner como restricción, estableciendo que el sector asalariado - por ejemplo - tenga una participación dada en el producto; $\frac{L + S_e}{P} \geq \rho$. Esta restricción fija un límite máximo a T_{pl} , a T_{sl} además de orientar la determinación de S_e .

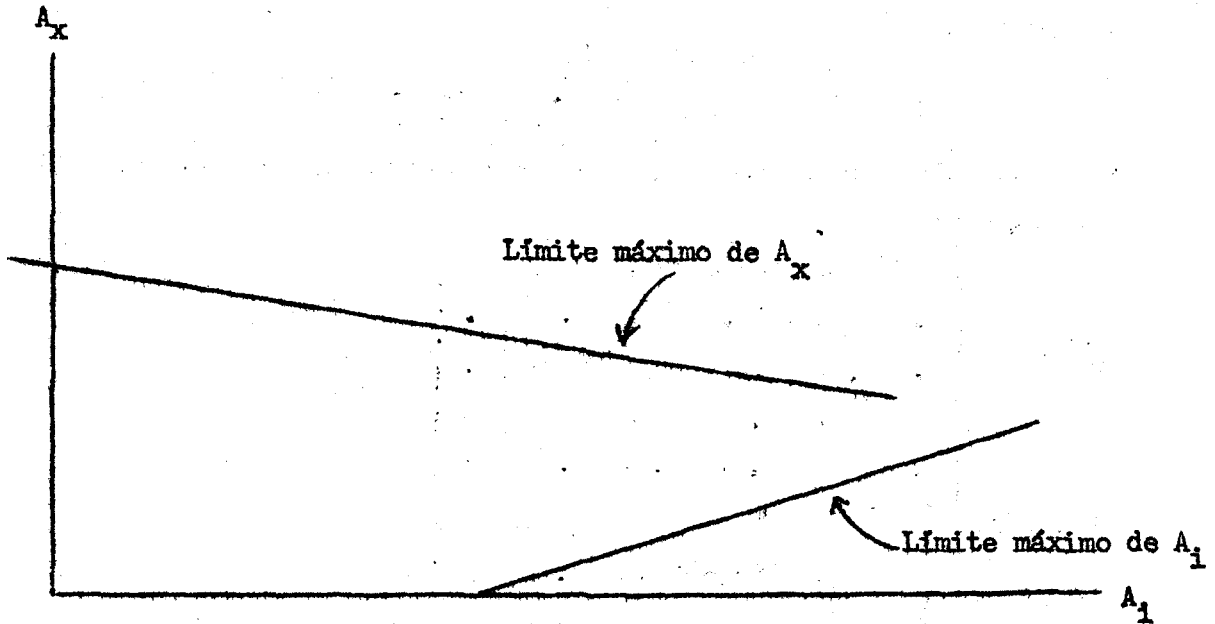
Otra restricción adicional podría consistir en establecer una tasa mínima a las utilidades de las empresas $\frac{T_u}{U_n} \geq \rho$, o la intensidad relativa que se hará del uso de T_{pa} , de T_u y de S_e .

Supongamos que hemos encontrado la solución del modelo expuesto, y que podríamos analizarlo gráficamente como sigue para cada año del plan:



Los puntos A_{xi} y A_{i_i} son las restricciones del ahorro externo e interno, indican los montos máximos para cada año del programa de esos ahorros. En su superficie ($0 A_{xi} \cdot 0 A_{i_i}$) están todas las combinaciones factibles de ahorro interno y externo; pero la combinación óptima está en los puntos A^1 : en ellos se logra el empleo de todo el ahorro externo e interno; antes de ese punto se pierde capacidad en alguno de los tipos de ahorro.

Para todo el programa las restricciones de ahorros estarían representadas por las rectas del gráfico siguiente. En la superficie determinada por esas rectas deben estar las combinaciones de ahorro factible.



/Solución matricial

Solución matricial del modelo^{1/}

El sistema de ecuaciones del modelo puede resolverse mediante la aplicación del álgebra matricial. En efecto, haciendo cada ecuación igual a cero, se pueden disponer como se indica en el cuadro A, en que las incógnitas forman una matriz de 5 x 5 ($-A_1$), igual que los instrumentos (A_2). Las proyecciones y metas forman una matriz de 5 x 12 (B). La ecuación matricial es:

$$0 = (-A_1) a + A_2 t + Bh$$

donde 0 es un vector nulo de 5 x 1, que resulta de haber pasado al segundo miembro todas las incógnitas; a es el vector formado por los 5 tipos de ahorro (incógnitas), t el formado por los instrumentos; y h, el formado por las proyecciones y metas.

Como lo que interesa es a, la ecuación anterior se expresa de la forma siguiente:

$$A_1 a = A_2 t + Bh$$

$$a = A_1^{-1} A_2 t + A_1^{-1} Bh$$

En esta última ecuación aparece la inversa de la matriz A_1 . Como esta matriz es igual a:

$$A_1 = \begin{bmatrix} 1 & \cdot & (1-\alpha_2) & \cdot & \cdot \\ \cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & 1 & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 \end{bmatrix}$$

su inversa es:

$$A_1^{-1} = \begin{bmatrix} 1 & \cdot & (\alpha_2-1) & \cdot & \cdot \\ \cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & 1 & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 \end{bmatrix}$$

La última ecuación y la solución matricial quedan como se indica en los cuadros B y C.

^{1/} En esta solución matricial no se han incorporado las contribuciones patronales y del asegurado a la previsión social.

Cuadro "A"

P	U_x	U_g	C_g
$(1-\alpha_2)$	(α_2-1)	(α_2-1)	
		1	-1
	1		

$$\begin{pmatrix} \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot \\ I & \cdot & \cdot \\ \cdot & I & \cdot \\ (I-\alpha_2) & \cdot & I \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} z_V \\ s_V \\ \theta_V \\ I_V \\ z_V \end{pmatrix}$$

$$(I-I_V) = \theta$$

Proyecciones y Metas

S_e	S_l	L	M	X	A_1	U_n	$D^{**}/$
		$(\alpha_2 - 1)$			$(\alpha_2 - 1)$		
	$(1 - \alpha_1)$	$(1 - \alpha_1)$			1		
$(1 - z)$						$(1 - z)$	1
-1	-1						
			$1 - \left(\frac{I_{px}}{I_{pm}} \right)$				

Cuadro "B"

A_2						$t +$	A_1-1					
.	(α_2-1)	.	(α_2-1)	.	.	T_{pz}	1	.	(α_2-1)	.	.	$(1-\alpha_2)$
.	.	(α_1-1)	.	.	.	T_{pl}	.	1	.	.	.	.
.	.	.	$(z-1)$	.	.	T_u	.	.	1	.	.	.
.	1	1	1	1	1	T_x	.	.	.	1	.	.
1	.	.	.	-1	.	T_i	.	.	.	.	1	.

B										P	
										\rightarrow	U_x
											U_g
$(\alpha_z - 1)$	$(\alpha_z - 1)$	.	.	.	$(\alpha_z - 1)$	.	.	$(\alpha_z - 1)$	.		C_g
.	.	.	.	$(1 - \alpha_1)$	$(1 - \alpha_1)$	.	.	1	.		S_0
.	.	.	$(1 - z)$	.	.	.	.	.	$(1 - z)$	1	S_1
.	1	-1	-1	-1	.	.	.	.	.	.	L
1	.	.	.	.	.	1	$(\frac{I_x}{I_n})$	.	.	.	M
											X
											A_1
											U_n
											D

Anexos al Capítulo VII

Anexo 1

Simbología empleada en el modelo de financiamiento a largo plazo.

I_b	Inversión bruta
A_t	Ahorro total
A_z	Ahorro de los no asalariados
A_1	Ahorro de los asalariados
A_e	Ahorro de las empresas
A_g	Ahorro del gobierno
A_x	Ahorro externo
Y_{dl}	Ingreso disponible de los asalariados
Y_{dz}	Ingreso disponible de los no asalariados

Ecuación 1

α_z	Propensión media a consumir de los no asalariados
P	Producto geográfico a costo de factores
L	Salarios
U_b	Utilidades de las empresas estatales
U_x	Utilidades de las empresas extranjeras
T_u	Impuesto sobre las utilidades de las empresas nacionales
T_{pz}	Impuesto a la renta de los no asalariados
T_{sl}	Contribuciones del asegurado al sistema de previsión social
T_{se}	Contribuciones patronales al sistema de previsión social

/Ecuación 2

Ecuación 2

α_1	Propensión media a consumir de los asalariados
S_1	Subsidios a los asalariados
T_{pl}	Impuesto a la renta de los asalariados
A_1	Ahorro imputado (u.g.r. auto-construcción)

Ecuación 3

z	Propensión a distribuir utilidades
U_n	Utilidades netas de las empresas
S_e	Subsidios a las empresas
dK	Reservas para depreciación (igual al capital de las empresas por la tasa de depreciación)

Ecuación 4

T_x	Impuestos a las utilidades de las empresas extranjeras
C_g	Consumo del gobierno

Ecuación 5

\bar{M}	Importaciones a precios constantes
\bar{X}	Exportaciones a precios constantes
I_{px}	Indice de precios de las exportaciones (en divisas)
I_{pm}	Indice de precios de las importaciones (en divisas)

Anexo 2

Un modelo de crecimiento con endeudamiento externo.

Supuestos:

- i) El producto interno bruto es igual a 1 000 y crece a 5 por ciento anual;
- ii) Propensión media a ahorrar en el año base es 10 por ciento; propensión marginal a ahorrar es 20 por ciento.

/iii) Relación

- iii) Relación producto-capital de 0.5. Luego la inversión neta debe ser 10 por ciento.
- iv) La tasa de depreciación es 0.025 por ciento y nos da una depreciación anual de 0.05 por ciento, y luego una inversión bruta de 10 por ciento, más 5 por ciento = 15 por ciento.
- v) Exportaciones son iguales a 10 por ciento, del P.I.B. en el año base; exportaciones crecen a un 4 por ciento anual.
- vi) Deuda externa igual a cero en el año de base. Este supuesto es irrealista pero simplifica el modelo.
- vii) Los préstamos externos se conceden a un interés de 6 por ciento con una maduración promedio de 15 años.

Sobre la base de esos supuestos, el ciclo de endeudamiento duraría 36 años con 3 fases distintas. En la primera fase de 15 años, los préstamos suplementan el ahorro interno para financiar la inversión. La segunda fase de 10 años está caracterizada por el financiamiento interno de la inversión bruta, pero el excedente es insuficiente para pagar el servicio anual de la deuda externa y el país necesita más préstamos simplemente para amortizar y pagar intereses sobre la deuda acumulada. Finalmente, en la tercera fase el ahorro interno es suficiente para financiar la deuda externa que se elimina totalmente.

Las soluciones se presentan en los gráficos siguientes.

Gráfico A

EL CICLO DE ENDEUDAMIENTO (6% anual reembolsable en 15 años)

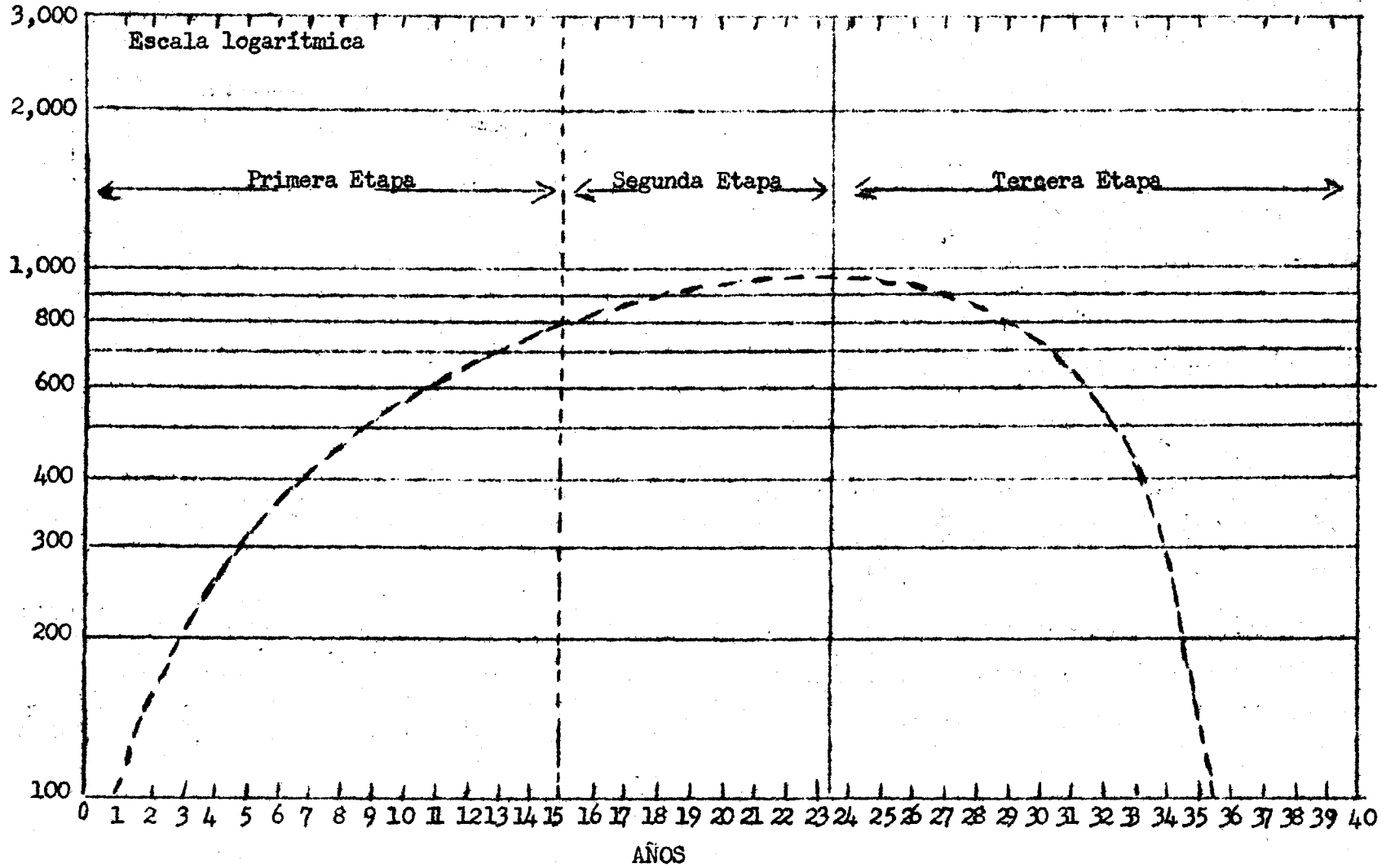


Gráfico B

EL NIVEL REQUERIDO DE CAPITAL EXTRANJERO EN RELACION CON EL AHORRO INTERNO Y LA INVERSION

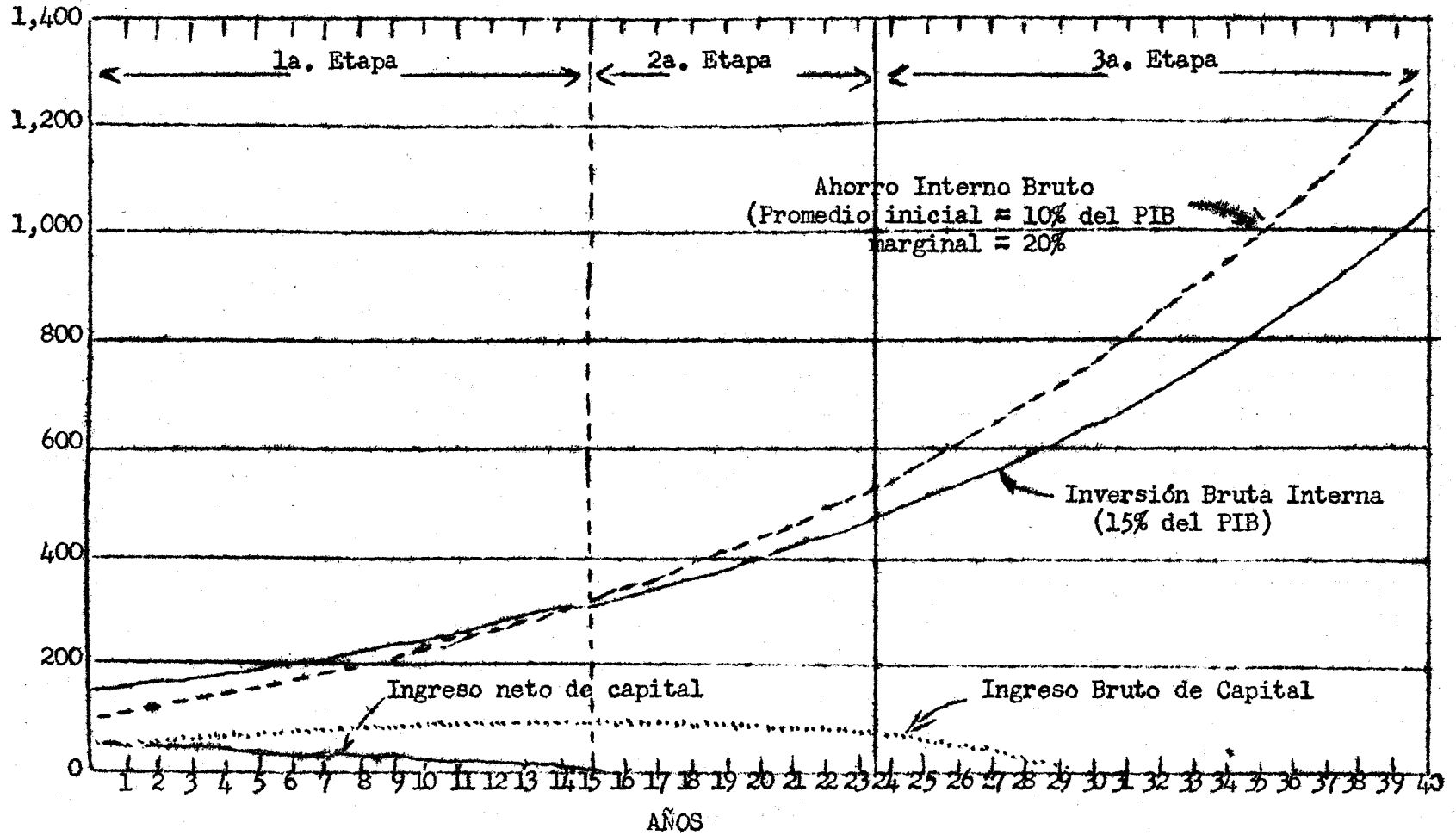
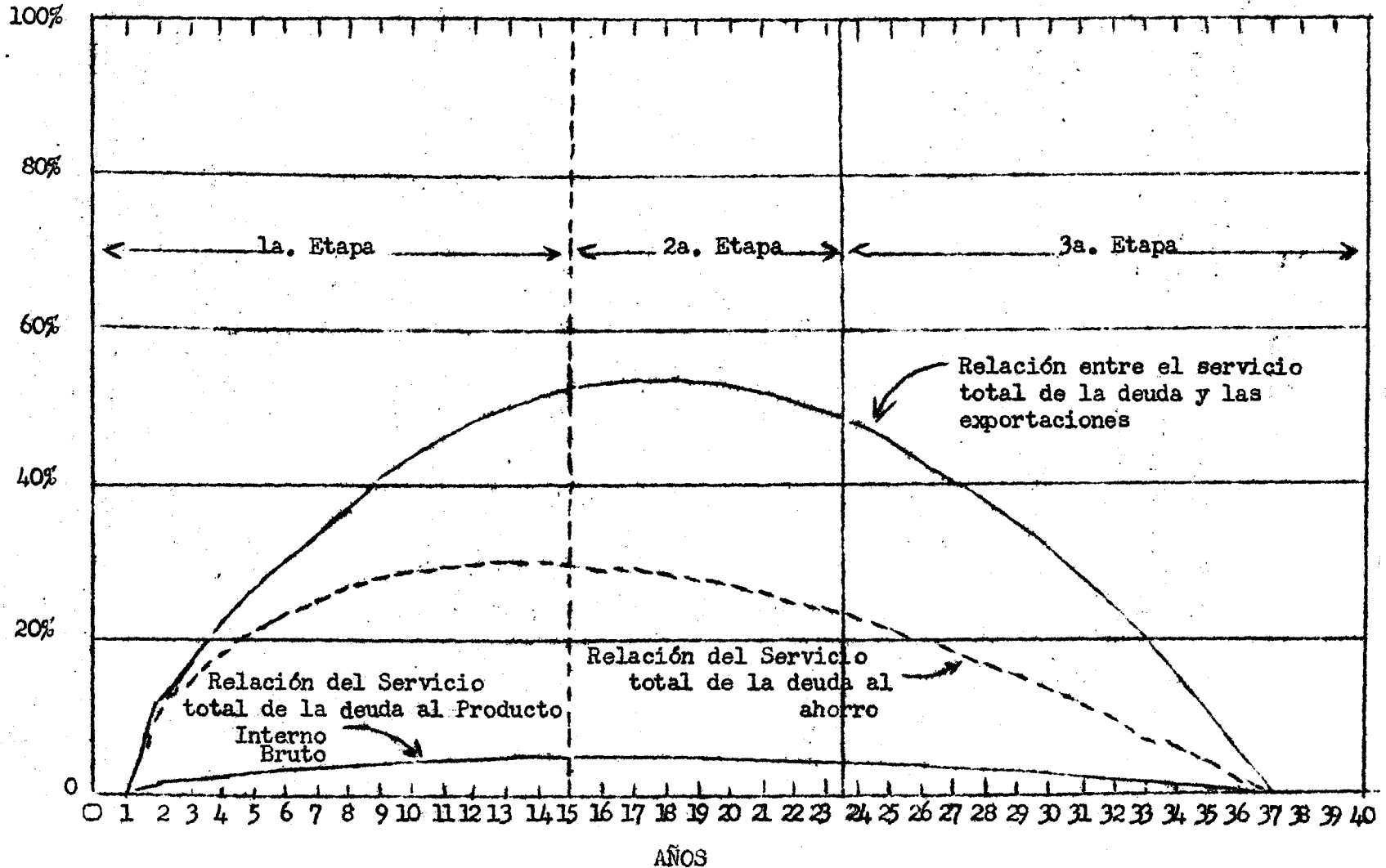


Gráfico C

RELACIONES ENTRE EL PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, AHORRO Y EXPORTACIONES



Comentarios

El Gráfico A muestra la tasa de crecimiento de la deuda. Esta tasa es decreciente en la etapa de endeudamiento y creciente en el período de amortización neta, debido al aumento acumulativo en la propensión media a ahorrar.

El Gráfico B muestra el comportamiento del flujo de capital extranjero a medida que el coeficiente de ahorros sube con respecto a la inversión. El ingreso neto de capital termina cuando el ahorro interno es igual a la inversión bruta. El país tiene que seguir pidiendo créditos hasta el año 30, porque el excedente del ahorro interno sobre la inversión es insuficiente para satisfacer todo el servicio anual.

El Gráfico C muestra la relación entre el servicio anual de la deuda y algunos indicadores macroeconómicos. Se ve que, bajo los supuestos del modelo (que son bastante realistas para muchos países subdesarrollados con la excepción de la deuda inicial igual a cero), el servicio anual llega al 50 por ciento de las exportaciones. Naturalmente, si las exportaciones representan más que el 10 por ciento del PIB, entonces la relación máxima servicio/exportación será menor. Pero aun cuando las exportaciones llegan al 20 por ciento del PIB, la relación máxima estaría a 25 por ciento siempre que no hubiese deuda en el año inicial. Es interesante comparar los resultados de este modelo con la relación existente en varios países (ver

) y la relación que provocó el estado de falencia en los años 30.

Anexo 3

Se presenta a continuación un modelo para determinar el punto de saturación, solamente tomando el flujo de créditos.

Supóngase un flujo anual de préstamos del exterior de 100, con una amortización anual de 20 por ciento, o sea en cinco años. El "punto de saturación" se encontrará siempre para el período $(k + 1)$, siendo k el período de amortización. En el ejemplo que se presenta en el cuadro siguiente, dicho punto de saturación se logra al sexto año del plan de desarrollo.

/Flujos de

Flujos de préstamos y amortizaciones

Años	Flujo de préstamos (C)	Deuda neta con el exterior (D)	Amortización $k = 5$ (A)	Financiamiento neto anual (F)	ΣF
1	100	100	-	100	100
2	100	200	20	80	180
3	100	280	40	60	240
4	100	340	60	40	280
5	100	380	80	20	300
6	100	400	100	0	300
7	100	400	100	0	300

La deuda acumulada neta para el periodo $(k + 1)$ es igual a: ^{1/}

i) $D_{k+1} = (k+1)C - \sum_1^k A$, siendo

ii) $\sum_1^k C + 1C = (k+1)C$

^{1/} Estas ecuaciones suponen iniciar la amortización en el año siguiente.

/iii) $\sum_1^k A = C$

$$\text{iii) } \sum_1^k A = C \frac{(k-1) \cdot 1/2}{2}$$

donde A es la amortización, C el flujo de préstamos constantes, y D la deuda neta con el exterior. Sustituyendo (c) en (a), se obtiene:

$$\text{iv) } D_{k+1} = C(k+1) - C \frac{(k-1)}{2} = C \left[\frac{k}{2} + \frac{3}{2} \right]$$

Si a partir de (k+1) la deuda neta no aumenta, quiere decir que en (k+1) se halla el punto de saturación. Veamos esto:

$$\text{v) } \sum_{k+1}^{n-1} A = C(n-k-1), \text{ siendo } n > k, \text{ luego:}$$

1/ La amortización para cada uno de los años es: $A_2 = \frac{C}{k} (k-4)$;
 $A_3 = \frac{C}{k} (k-3)$; $A_4 = \frac{C}{k} (k-2)$, etc., o sea:

$$A_2 = A_{(k-3)} = \frac{C}{k} [k - (k-1)] = \frac{C}{k}$$

$$A_3 = A_{(k-2)} = \frac{C}{k} [k - (k-2)] = 2 \frac{C}{k}$$

$$A_4 = A_{(k-1)} = \frac{C}{k} [k - (k-3)] = 3 \frac{C}{k}$$

$$A_5 = A_k : \frac{C}{k} [k - (k-4)] = 4 \frac{C}{k}$$

Por lo tanto:

$$\sum_1^k A = \frac{C}{k} 1 + 2 + 3 + \dots + (k-1), \text{ y}$$

$$\sum_1^k A = \frac{C}{k} \frac{(k-1)(1+k-1)}{2}, \text{ de donde finalmente}$$

$$\sum_1^k A = C \frac{(k-1)}{2}$$

$$\text{/vi) } \sum_1^{n-1}$$

$$\text{vi) } \sum_{l=1}^{n-k-1} A = C \left(\frac{k-1}{2} + n - k - 1 \right) = C \left(n - \frac{k}{2} - \frac{3}{2} \right)$$
$$\text{vii) } D_n = \sum_{l=1}^n C - \sum_{l=1}^{n-1} A = C \left(\frac{k}{2} + \frac{3}{2} \right)$$

con lo que demuestra que la deuda neta acumulada con el exterior es constante a partir de $(k + 1)$.

Como puede apreciarse, para el caso expuesto en que se supone que los pagos de intereses son iguales a cero, en el año 6 se llega a una deuda neta acumulada máxima con el exterior de 400, porque en todos los años siguientes los préstamos y las amortizaciones anuales son iguales a 100. En términos generales, bajo los supuestos indicados, el monto de financiamiento máximo proveniente del exterior sería:

$$C \left(\frac{k}{2} + \frac{3}{2} \right)$$

El cálculo del financiamiento neto anual para cualquier año $(k - i)$ es igual a:

i) $F_{(k-i)} = C - A_{(k-i)}$, y como

ii) $A_{(k-i)} = \frac{C}{k} (k - i - 1)$, se obtiene lo siguiente, sustituyendo ii) en i):

iii) $F_{(k-i)} = C \left[1 - \frac{1}{k} (k - i - 1) \right]$

Para cada uno de los años del ejemplo, dichos valores son:

$$5 \frac{C}{k} = 100 = C$$

$$4 \frac{C}{k} = 80 = \frac{C}{k} (k-1)$$

$$3 \frac{C}{k} = 60 = \frac{C}{k} (k-2)$$

$$2 \frac{C}{k} = 40 = \frac{C}{k} (k-3)$$

$$\frac{C}{k} = 20 = \frac{C}{k} (k-4)$$

En base a las expresiones anteriores, puede también calcularse el monto neto acumulado del financiamiento externo que el país recibe.

/Es decir:

Es decir:

$$i) \sum F = 5 \frac{C}{k} + 4 \frac{C}{k} + 3 \frac{C}{k} + 2 \frac{C}{k} + \frac{C}{k}, y$$

$$ii) \sum F = \frac{C}{k} k + 4 + 3 + 2 + 1 = \frac{C}{k} \frac{k(1+k)}{2}, de$$

donde finalmente:

$$iii) \sum F = C \frac{1+k}{2}$$

Puede demostrarse además, que el financiamiento neto anual marginal es cero para el período $(k + 1)$, o sea justamente cuando el financiamiento neto acumulado es el máximo.

El financiamiento neto anual del período $(k + 1)$ es igual a:

$$F(k + 1) = C - A(k + 1), y$$

$$A(k + 1) = \frac{C}{k}(k + 1 - 1) = C; \text{ por lo tanto:}$$

$$F(k + 1) = C - C = 0$$

Sin embargo, si el flujo de préstamos del exterior, crece lo suficientemente rápido, nunca se llegará al punto de saturación, aunque por lo general los préstamos netos (flujo de préstamos menos amortizaciones) se verán muy reducidos con el tiempo.

E. Domar, en su artículo, "The Effect of Foreign Investment on the Balance of Payments"^{1/}, llega a la conclusión de que la proporción entre las amortizaciones más los intereses sobre los préstamos o ganancias sobre el capital, y los préstamos del exterior alcanzan aproximadamente como límite la expresión:

1/ American Economic Review, Diciembre de 1950.

$$\frac{A + I_n}{C}$$

$$\frac{A + I_n}{C} = \frac{a + i}{a + c} = \frac{\frac{1}{k} + i}{\frac{1}{k} + c}, \text{ cuando } t \rightarrow \infty$$

donde I_n es el monto anual de intereses, a la tasa de amortización de los préstamos, i la tasa de interés sobre los préstamos y c la tasa de crecimiento de los préstamos extranjeros. En este caso, si c es mayor que i , dicha expresión límite siempre será menor que la unidad, y nunca se llegará al punto de saturación. Luego, si la tasa de interés es de un 5 por ciento, se requiere que los flujos de préstamos crezcan más rápido que 5 por ciento, condición que parece muy difícil de lograr para el caso latinoamericano. De aquí se deduce, por otra parte, que una política de tasa de interés baja para los préstamos de desarrollo puede contribuir a aliviar los problemas de balanza de pagos.

/Anexo 4

uda. El denominador es el promedio anual de exporta-
960-62 o en algunos casos 1960-61.
el numerador incluye el servicio de la deuda pública
o préstamos no garantizados. Amortización de la deuda
alcada bajo el supuesto que la relación de la deuda
La misma que la deuda pública. El denominador es el
nye remesas de utilidades así como el servicio de la
ada. Los datos pueden incluir utilidades reinvertidas
lidas al extranjero. En algunos casos, las remesas son
lado de incluir la repatriación del capital privado. El
amo que en I
An Analytical Framework
Conference on Trade and Development, Geneva (1967) p.37

b) Relaciones Servicio/Exportación para el año 1961 en
varios Países con Diferentes Definiciones de Servicio

Relación entre el Servicio de la Deuda Pública y las Exportaciones de bienes y Servicios <u>1/</u>	Relación entre el Servicio de la Deuda total y las Exportaciones de Bienes y servicios <u>2/</u>	Relación entre el Servicio Total, incluyendo Remesas de Utilidades y las Exportaciones de Bienes y Servicios <u>3/</u>
--	--	--

	<u>1961</u>		<u>1961</u>		<u>1961</u>
Israel	27	Brasil	31	Irán	38
Chile	23	Yugoslavia	30	Brasil	36
Turquía	20	México	30	Yugoslavia	30
Argentina	20	Turquía	28	Turquía	28
Brasil	17	Argentina	18	Ecuador	23
Colombia	13	Colombia	14	Argentina	22
México	11	Paraguay	14	México	22
Yugoslavia	9	Ecuador	9	Colombia	20
Ecuador	8	España	9	Rhodesia & Nyasaland	15
Irán	8	Irán	7	Paraguay	15
Paraguay	7	Costa Rica	6	India	13
Perú	7	Nicaragua	5	España	10
Las Filipinas	7	El Salvador	3	Costa Rica	7
India	6	Uruguay	2	Honduras	6
Costa Rica	6	Honduras	1	Nicaragua	6
Rhodesia & Nyasaland	5	Israel	n.a.	El Salvador	5
Pakistan	5	Chile	n.a.	Pakistan	4
Sudán	5	Rhodesia & Nyasaland	n.a.	Uruguay	3
Nicaragua	5	India	n.a.	Israel	n.a.
Uruguay	5	Pakistan	n.a.	Chile	n.a.
Honduras	4	Perú	n.a.	Perú	n.a.
Venezuela	4	Guatemala	n.a.	Guatemala	n.a.
España	3	Sudán	n.a.	Sudán	n.a.
Guatemala	3	Las Filipinas	n.a.	Las Filipinas	n.a.
China	3	Venezuela	n.a.	Venezuela	n.a.
Tailandia	3	China	n.a.	China	n.a.
Etiopía	3	Panamá	n.a.	Panamá	n.a.
Burma	3	Rep. Dominicana	n.a.	Rep. Dominicana	n.a.
El Salvador	2	Tailandia	n.a.	Tailandia	n.a.
Panamá	1	Etiopía	n.a.	Etiopía	n.a.
Ceylán	1	Burma	n.a.	Burma	n.a.
Malaya	1	Ceylán	n.a.	Ceylán	n.a.
Nigeria	1	Malaya	n.a.	Malaya	n.a.
Rep. Dominicana	0	Nigeria	n.a.	Nigeria	n.a.

1/ La deuda pública incluye la deuda externa a todos los niveles del go-
bierno y la deuda interna a las empresas públicas. Deu-

Anexo A

a) Relación entre el Servicio de la Deuda Pública y las Exportaciones en 8 Países Latino Americanos en los años 1920, 1930 y 1950

(En Porcentaje)

<u>A. Antes de la Guerra</u>							
<u>Año</u>	<u>Argen- tina a/</u>	<u>Bolivia</u>	<u>Brasil</u>	<u>Chile a/</u>	<u>Colom- bia a/</u>	<u>Perú</u>	<u>Uruguay</u>
1926	10.0	7.3	13.2	5.5	2.7	2.6	7.6
1927	7.9	6.1	14.4	8.7	4.4	3.2	9.2
1928	8.9	8.5	14.6	9.5	8.1	6.0	8.5
1929	10.4	7.8	16.5	9.2	11.9	7.4	9.5
1930	18.2	13.5	23.5	18.0c/	14.0	9.5c/	9.7
1931b/	22.5	24.5	28.4	32.9	15.6	16.3	22.4
1932b/	27.6	50.0	41.0	102.6	21.8	21.4	36.3
1933b/	30.2	38.5	45.1	81.9	29.6	21.7	31.3
<u>B. Postguerra</u>							
1953	1.3	12.7	4.8	7.0	4.7	4.3	3.1
1954	2.1	19.7	8.4	7.7	4.3	3.8	4.1
1955	2.5	5.3	20.8	8.7	7.4	6.5	6.4
1956	1.9	4.1	12.2	10.3	6.0	9.4	5.5
1957	7.4	2.2	16.4	11.7	12.1	8.4	8.5
1958	12.5	12.4	20.2	12.2	24.1	9.4	8.4
1959	16.0	7.1	17.9	12.1	25.1	8.8	11.7
1960	23.5	11.2	21.8	15.0	17.0	11.4	8.0
1961	26.1	24.7	17.6	28.5	16.0	7.6	6.1
1962	22.8	7.1	24.2	27.6	13.8	7.8	6.8

a/ En los años 1920 y 1930, el servicio de la deuda de los bancos nacionales hipotecarios está incluido.

b/ El servicio de la deuda proyectado como porcentaje de las exportaciones. Bolivia, Perú, Chile, Brasil e Uruguay se declararon en estado de falencia en 1931; Colombia en 1932 Argentina y Cuba parcialmente en 1933.

c/ Probablemente subestimada.

Fuente: IBRD, op. cit. p.38

VIII. EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LARGO PLAZO

El modelo anterior indicó la generación sectorial del ahorro bruto sin referirse al problema de transferencias de los ahorros de los sectores con superavit a los sectores con deficit. Entre estos últimos aparece siempre el gobierno, que dada la variedad de posibilidades para cubrir su deficit interesa proyectar a mediano y largo plazo sus ingresos y gastos. La proyección de los ingresos, permite analizar el financiamiento del gasto público y, por ese medio, evaluar la factibilidad financiera de los programas de ese sector.

En la alternativa que la proyección de ingresos fiscales (a una carga impositiva y política de precios de los servicios públicos dadas) mostrara un deficit superior a la capacidad de endeudamiento del gobierno,^{1/} habrá que revisar aquella carga y política de precios, dada la rigidez que presentan los gastos gubernamentales corrientes y la necesidad que el Gobierno cumpla sus planes de inversión.

Las proyecciones de ingresos y gastos gubernamentales, más los planes de inversiones, constituyen la cuenta del gobierno proyectada para el período del plan. Esta tiene que confirmarse al esquema contable que mayores informaciones y control permitan para los fines de la programación. Un esquema de fuente y uso de fondos del sector público puede ser el siguiente:

Cuenta consolidada del Gobierno

Ingresos	Gastos
1. Corrientes	1. Corrientes
a) Impuestos	a) Gastos administrativos
- a la renta	- Ministerio del Interior
- a la propiedad	Total gastos administrativos
Total impuestos	b) Subsidios
b) Utilidades de empresas estatales	- a las familias
Total gastos corrientes	- a empresas estatales
2. Capital	Total subsidios
a) Endeudamiento Bco. Central	2. Capital
b) " Sector privado	a) Inversión real
c) " Externo	b) Inversión financiera
Total ingresos de capital	c) Amortizaciones

^{1/} Este concepto se precisa más adelante.

Esta cuenta consolidada debe cuadrar con el modelo de financiamiento y en aquella parte del calculo de ingresos corrientes y gastos totales debe preceder cronológicamente el modelo de financiamiento global a largo plazo. Lo que resta por proyectar y analizar son los ingresos en cuenta de capital, o sea, la deuda pública.

A riesgo de duplicar lo dicho, veáanse los componentes de la cuenta consolidada. Los ingresos corrientes corresponden a los impuestos desagregados en el modelo de financiamiento y las utilidades de las empresas estatales. Se vieron antes algunos métodos para proyectar los impuestos; las utilidades de las empresas estatales es fácil obtenerlas de los planes y proyecciones de las mismas empresas (de no existir habrá que estimarlas sobre la base de las tendencias históricas más un ajuste por nuevos programas o políticas previstas).

Los gastos corrientes y de capital son datos del plan de desarrollo. Ahora bien, la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes es igual al ahorro del gobierno y debe coincidir por supuesto con el monto correspondiente del modelo de financiamiento. Suponiendo que el ahorro así generado sea inferior a la inversión bruta programada, el gobierno tiene que endeudarse con otro sector para financiar el déficit que es igual a la inversión financiera, o sea:

$$I_g - A_g = I_f = \text{déficit total presupuestario} = \text{necesidad de endeudamiento.}$$

El gobierno puede endeudarse en tres fuentes principales: i) Banco Central, ii) Sector privado (banca comercial, empresas o personas), iii) Créditos externos.

1. Endeudamiento con el Banco Central

Se basa en emisiones monetarias primarias (emisión de billetes) a menos que el Banco tenga depositos de ahorro del sector familias o empresas. Normalmente un préstamo del Banco Central al gobierno da origen a emisiones de nuevo dinero con que el banco compra bonos estatales.

El primer problema que aparece es la consistencia entre los objetivos de estabilidad y las emisiones monetarias, con sus efectos adicionales en el monto del dinero circulante. Sería simplísimo financiar el deficit presupuestario con emisiones del Banco Central. Evidentemente no habría problemas de buscar un mercado para los bonos estatales ni pedir préstamos del exterior. Desafortunadamente, el uso de la emisión como mecanismo

/financiero tiene

financiero tiene muy restringida utilidad. Eso conduce a programar la creación de dinero, íntimamente ligada al plan general y a las necesidades de financiamiento fiscal. La programación monetaria tiene por objeto fijar la cantidad de dinero en función de la tasa de crecimiento planificada y la estabilidad global del nivel de precios. A medida que el volumen absoluto del producto crece, (a una velocidad constante del dinero) se hace necesario una mayor cantidad de dinero circulante. Tales son las bases de la programación monetaria.

2. Endeudamiento con el sector privado

Es una mera transferencia de ahorros de un sector a otro, por lo que no puede tener efecto inflacionario, ^{1/} pero conviene estimar la intensidad de su uso.

El límite del endeudamiento con el sector privado interno estaría dado por la capacidad de absorción del sistema financiero, incluyendo la preferencia de las familias, a tomar bonos públicos. Si en el país se ha decentado un mercado para bonos estatales, no es difícil estimar las posibilidades de colocar más bonos públicos en el sector privado.

Teóricamente podrían fijarse los límites del endeudamiento interno en términos de la carga tributaria máxima estimada para el país. La capacidad de endeudamiento gubernamental, podría estimarse en base a una relación del servicio de la deuda pública y del superávit en cuenta corriente de cada año. El límite máximo de esa relación, que no demandaría un nuevo endeudamiento, sería uno. Este criterio supone una política financiera con la condición mínima que los gastos corrientes se financien con ingresos corrientes, y que la deuda pública se utilizara solo para financiar las inversiones del sector. Dado este criterio de endeudamiento, el margen de endeudamiento gubernamental esta dado principalmente por la elasticidad del sistema tributario y el nivel de utilidades que dejen las empresas estatales, o sea, la política de precios de los servicios producidos por aquellas.

3. Endeudamiento con el sector externo

Ya discutimos el endeudamiento externo en el modelo de financiamiento incluyendo esta parte del endeudamiento que corresponde al sector

^{1/} Excepto cuando se trata de formas coercitivas de adquisición de bonos públicos.

público. El problema que más relevancia tiene es la medida en que el gobierno empleará la capacidad de créditos externos, reduciendo las posibilidades del sector privado. Esta decisión no está dada sólo por el interés del gobierno, sino que está limitada por el criterio que rija en las entidades financieras internacionales de dar prioridad a los proyectos de uno u otro sector.

4. La programación monetaria ^{1/}

Parte del financiamiento de un plan a largo plazo necesariamente debe basarse en la creación de nuevos medios de pago, o sea de crédito. Sin entrar en la política monetaria tal cual, se puede proyectar a grosso modo el incremento en los medios de pago, incluyendo la emisión monetaria del Banco Central compatible con el crecimiento programado y la estabilidad monetaria. Aunque la decisión anual de emitir moneda depende de muchas variables que analizaremos en la política a corto plazo, sería útil saber qué parte del ahorro total se puede financiar por la creación de nuevo dinero (en el sentido restringido de billetes en circulación). ^{2/}

Para analizar este problema y hacer la proyección correspondiente puede aplicarse la teoría cuantitativa. ^{3/}

$$M \cdot V = P \cdot T$$

donde

M = cantidad de dinero

V = velocidad de circulación de este dinero

P = nivel general de precios

T = total de transacciones financieras.

^{1/} Ver Brovedani, Bruno. Bases Analíticas de la Política Monetaria (México, CEMIA, 1961).

^{2/} Uno podría preguntarse en que sentido se puede considerar la emisión monetaria un ahorro, cuando no está incorporada en el modelo de financiamiento. En realidad, el Banco Central no genera ahorro cuando emite dinero. Lo que pasa es que en país en crecimiento necesita más dinero en forma líquida para realizar las transacciones económicas adicionales. Este aumento de liquidez representa una parte del ingreso generado no gastado en consumo luego se puede considerar este dinero adicional como un ahorro, la contrapartida en bienes tangibles sería la inversión realizada por la persona que recibió la emisión en préstamo. Naturalmente, si la emisión monetaria supera a los requerimientos normales de liquidez la creación de medios de pagos induciría a gastos adicionales a inversiones especulativas y luego crearía presiones inflacionarias.

^{3/} Este método de programación se utilizó en el Tercer Plan Quinquenal de la India para proyectar como primera aproximación la creación de nuevos medios de pago consistentes con la estabilidad monetaria y el incremento planificado del ingreso nacional.

El objetivo original de la teoría fue demostrar la interdependencia entre variaciones en la cantidad de dinero y variaciones en el nivel de precios, suponiendo que V y T se mantengan constantes. La ecuación tiene muchos defectos teóricos, pero nosotros la utilizaremos solamente para proyectar M , dando valores a las tres otras variables.

El supuesto fundamental que estamos haciendo en este análisis es que la cantidad de dinero (M) mantiene una proporción más o menos constante con el ingreso nacional del país. Se piensa que un país necesita cierta cantidad de dinero para efectuar sus transacciones financieras y que esta cantidad varía con el ingreso nacional.

Naturalmente la relación entre esas dos variables no es constante, pero varía dentro de ciertos límites. Uno de los objetivos de la política a corto plazo es encontrar la cantidad de dinero consistente con el crecimiento y la estabilidad monetaria. Cuando hablamos de una "consistencia" de la emisión monetaria con el crecimiento y con la estabilidad, estamos pensando en la cantidad de dinero necesario para financiar las transacciones programadas. Si programamos una relación dinero-ingreso demasiado baja, corremos el peligro de crear una escasez de dinero que no permite el financiamiento de las transacciones necesarias. En este caso no lograremos el objetivo de crecimiento. Pero por otro lado, si creamos un exceso de medios de pago, podríamos estimular transacciones de tipo especulativo y efectuar adversamente la meta de estabilidad.

Veamos en detalle la contabilización y comportamiento de cada variable.

El medio circulante (M), es igual al efectivo en circulación (emitido por el Banco Central o por la Tesorería, indistintamente, fuera de la bóveda del Banco Central), los depósitos a la vista y cualquier otro saldo disponible por cheque que mantenga el sector privado dentro de la economía.

La Velocidad (V) es igual al número de veces que el medio circulante cambia de manos en el año y está determinado por un índice de la actividad económica partido por el medio circulante.

Las variaciones de la velocidad pueden ser erráticas. Por ejemplo, en las épocas de inflación es probable que aumente ligeramente la velocidad de circulación debido al mayor uso de los depósitos y a la expansión y desarrollo del sistema bancario. Al aplicarse una restricción crediticia para acabar con una situación inflacionaria, puede ocurrir que la velocidad aumenta /rapidamente per

rapidamente por utilizarse más el dinero disponible. Al contrario, la velocidad disminuirá en los períodos de depresión cíclico. Para medir la velocidad del dinero, tenemos que decidir la función de qué variable fluctua. Se han propuesto tres alternativas:

- i) Compensaciones bancarias que se basan en los datos del intercambio de los cheques girados contra los demás bancos que cada uno ha recibido en el curso normal de sus operaciones.
- ii) Asientos deudores en las cuentas bancarias cuya fuente son los datos de la actividad de las cuentas de cheques en los registros de cada banco.
- iii) Ingreso nacional u otro indicador macroeconómico como el producto nacional bruto o el valor bruto de la producción bruta (incluyendo duplicaciones).

Nosotros proponemos tomar esta última alternativa aunque no sea necesariamente la medida más exacta de la totalidad de las transacciones monetarias. La ventaja principal reside en la necesidad de proyectar el ingreso nacional como parte de la programación a largo plazo, pues además eso nos permite relacionar la programación física con la programación monetaria. Luego, se tratará la velocidad-ingreso del dinero.

El nivel general de precios (P). El técnico monetario no puede llevar a cabo su trabajo sin algún indicador general del nivel de precios que prevalece en la economía. Normalmente se usan dos tipos principales de índices: uno para medir los costos al consumidor, o costo de vida, y el otro para medir los precios al por mayor. Para el análisis histórico sería más apropiado usar el índice implícito de precios del ingreso nacional, lo que es igual al ingreso a precios corrientes partido por el ingreso a precios constantes. Si definimos la velocidad de dinero en función del ingreso, el miembro derecho de la ecuación representa el ingreso a precios corrientes. Luego P debe ser el índice implícito del ingreso nacional y T el ingreso nacional a precios constantes. Para la proyección al futuro, el índice de precios al ser mayor sería probablemente más fácil a proyectar.

Pasamos ahora a la programación monetaria propiamente dicha.^{1/} En la primera etapa deseamos proyectar el aumento en el medio circulante (M) consistente con la estabilidad monetaria y el incremento programado del ingreso.

^{1/} Véase Brovedani, op. cit.

Ahora $M = \frac{P \cdot T}{V}$

Suponiendo que los precios no deben aumentar, P es una constante. Entonces el aumento del medio circulante depende de variaciones en T y V. El valor de T por año estará dado por las metas globales del plan. El valor de V es más difícil para calcular. Es de esperar que el país cuente con una velocidad-ingreso de dinero histórico más o menos constante. En este caso se puede proyectar la constante suponiendo que no va a variar. Sin embargo, es posible que la velocidad-ingreso sufra una baja paulatina debido a la incorporación a la economía monetizada de sectores anteriormente caracterizados por el auto-consumo y el trueque. Este proceso se acelera a medida que se construyen caminos secundarios de penetración. Debemos señalar que no existe una manera precisa de calcular esta baja en la velocidad a menos que se pueda cuantificar el valor del ingreso que se "monetiza" cada año. Alternativamente en el caso de que se compruebe una baja histórica, se puede proyectar esta tendencia a largo plazo.

Hecha una proyección de los medios de pago compatibles con las metas del ingreso nacional a precios constantes, nos corresponde determinar la parte del déficit presupuestario que pueda financiarse por emisión monetaria del Banco Central. Esta expansión primaria puede ser consecuencia de un superávit en la balanza de pagos (aumento de reservas) del financiamiento del déficit presupuestario o de créditos al sector privado. Para poder calcular el total de expansión primaria, consistente con el aumento en los medios de pago, tenemos que definir la relación entre esas dos variables.

Siendo lo esencial las variaciones del medio circulante (MC), resulta evidente la necesidad de establecer un coeficiente que relacione los cambios en el dinero del Banco Central (ΔDC) ^{1/} con los que experimentan el citado medio circulante (ΔMC): si DC aumenta v.gr. en 10 unidades, el multiplicador (k) sería el factor que multiplicado por 10 nos indicaría cuánto varía MC por esa expansión primaria. La variación en el dinero del Banco Central será como una primera ola destinada a ampliarse por efecto del mecanismo del crédito y del sistema bancario, es decir, por la expansión secundaria. La ecuación correspondiente sería:

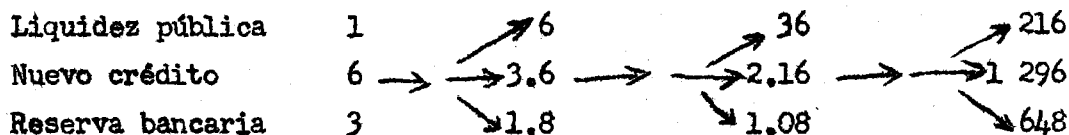
$$\Delta DC \cdot k = \Delta MC$$

^{1/} Incluye la emisión monetaria más los depósitos a la vista de la banca comercial en el Banco Central.

/Esta expansión

Esta expansión secundaria es nada más que la creación de nuevos créditos por el sistema bancario. Esta creación se hace en la forma siguiente: supongamos que el Banco Central emite 10 unidades más, por ejemplo, comprando bonos estatales del gobierno que utiliza esos fondos para efectuar sus gastos. De esas 10 unidades, el público guarda 1 unidad o 10 por ciento en su bolsillo y deposita 9 en un banco comercial. Este banco guarda una parte como reserva, digamos un tercio o 3 unidades, y presta 6 unidades al público. De nuevo el público guarda el 10 por ciento del préstamo en forma líquida y deposita el 90 por ciento. Esta cadena sigue hasta que toda la expansión monetaria primaria queda en los bolsillos del público o como reservas de los bancos comerciales. Suponiendo que el público quiere guardar el 10 por ciento de sus activos en forma líquida y que los bancos por ley tienen que mantener una reserva equivalente al tercio de sus depósitos, se produciría la siguiente la siguiente cadena:

Emisión Monetaria = 10



Total medio circulante

$$10 + 7 + 4.2 + 2.52 + 1.512 \dots = 27$$

siendo esta suma igual a la emisión primaria (10) más la secundaria, o sea la liquidez pública más los depósitos a vista en los bancos. Esta simplificación del proceso de expansión monetaria nos lleva a introducir dos conceptos nuevos que son la preferencia por el efectivo o el porcentaje de liquidez que personas o empresas prefieren mantener en billetes y que designaremos con c , y el coeficiente de dicha liquidez para los bancos, que llamaremos r . Esos coeficientes serían determinados por la liquidez de cada ente partido por el total del activo o pasivo de cada uno.

$$c = \frac{CP}{MC + CD_2}$$

$$r = \frac{IB_2 + DB_2}{CD_2 + DP_2} - CP$$

/donde CP =

donde CP = billetes en circulación

CD₂ = cuasi dinero (depósitos no monetarios, cuentas de ahorro, depósitos previos de importación, depósitos del gobierno, capital de la banca privada)^{1/}

LB₂ = liquidez bancaria (billetes en caja)

DB₂ = depósitos de la banca en el Banco Central

DP₂ = depósitos del público en la banca comercial.

Con los dos conceptos de liquidez de las personas y de la banca comercial, podemos formular la ecuación del multiplicador k.^{2/}

$$k = \frac{1}{r + c(1 - r)}$$

1 Se incluyó el cuasi dinero en el denominador porque es transferible y fácilmente cambiabile en efectivo. Sin embargo, el cuasi dinero no tiene todas las características del medio circulante, y por lo tanto tendremos que ajustar el multiplicador k, por la importancia relativa del cuasi dinero en el total del denominador. Una ecuación de ajuste propuesta es la siguiente:

$$s = \frac{MC}{MC + CD_2} \quad \text{que sería siempre menor que uno.}$$

El nuevo multiplicador del crédito sería $k_2 = k_1 \times s$. Entonces, mayor sea la importancia relativa del cuasi dinero, menor el valor de s y luego de k_2 .

2/ El multiplicador del crédito está presentado en la misma forma que el multiplicador keynesiano donde el multiplicador de un gasto autónomo estará dado por $\frac{1}{PMA}$ donde PMA es la propensión marginal a ahorrar. En

el caso del multiplicador del crédito, el denominador $r + c(1 - r)$ es la proporción de una expansión monetaria que se "ahorra" en el bolsillo o en la banca y no se gasta.

/Se ve,

Se ve, entonces, que mientras más pequeños los coeficientes de liquidez, (r y c), más grande será el valor del multiplicador.

Conociendo el valor del multiplicador del crédito k_2 , resulta fácil calcular la emisión monetaria (primaria) que provocaría solamente el incremento del medio circulante consistente con las metas del ingreso nacional y la estabilidad monetaria. Basta dividir el medio circulante proyectado por el multiplicador bancario, o sea:

$$\Delta DC = \frac{\Delta MC}{k_2}$$

En el caso en que el Banco Central usa su poder de crear nuevo dinero para otorgar créditos al sector privado, habrá que establecer una relación histórica entre el total de dinero emitido y la parte concedida al gobierno central.

El cálculo expuesto es un instrumento de programación monetaria de suma sencillez, pero que se puede aplicar para saber a grosso modo qué parte del presupuesto se puede financiar por la emisión primaria.

Sin embargo es importante señalar algunas complicaciones en el uso del sistema. El supuesto fundamental es que las tendencias históricas de los coeficientes de comportamiento se mantienen constantes en el período del plan.

El modelo no es aconsejable en varias circunstancias; entre ellas:

i) Cuando no existe una constancia histórica en los parámetros de conducta. En este caso, sería imposible proyectar la velocidad-ingreso o calcular un multiplicador del crédito razonable.

ii) El país ya sufre una situación inflacionaria. En este caso sería irrealista proyectar un incremento del ingreso sin tomar en cuenta alguna alza de precios. En tal situación, la política de emisión monetaria podría tener tanta vinculación con la política de estabilización de los precios como con el financiamiento de las inversiones.

Finalmente, esta programación monetaria nos sirve simplemente como guía a la política monetaria a corto plazo y no se trata de fijar en el largo plazo la intensidad de los instrumentos de la política monetaria.

IX. EL PLAN GLOBAL DE POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO Y LA CONTABILIDAD FINANCIERA

La característica esencial del plan de política económica para el corto plazo, es la exigencia de precisarla con certeza, y de armonizar adecuadamente el uso de los distintos instrumentos con que se realice, para evitarle inconsistencias. Como la construcción de un modelo de política económica con un grado aceptable de desagregación que cumpliera con los requisitos señalados para la mayoría de los países subdesarrollados, por dificultades técnicas, resultaría costoso y poco factible de lograrlo, se impone la búsqueda de una solución metodológica alternativa para la formulación de planes anuales de política.

Es posible pensar que en la práctica, la formulación de un modelo global de política de corto plazo, complementado con el diseño de políticas parciales, al nivel sectorial, sea un método adecuado para abordar este complejo problema. En este curso seguiremos tal criterio, y por ello iniciaremos el análisis de la política económica anual a través de un modelo global de corto plazo, para luego complementar tal análisis con el estudio de las políticas parciales.

El modelo global que presentaremos a continuación cumple una función de síntesis e integración, útil para comprender algunas interrelaciones entre los diversos instrumentos de política económica. El análisis de la consistencia en el manejo de las políticas parciales puede ser juzgado por medio de un modelo como el que se presentará en esta parte. A un modelo de política que reúne las características descritas, lo llamaremos "Presupuesto Económico Nacional" porque en síntesis contiene los ingresos y gastos de todos los sectores de la economía.

1. El Presupuesto Económico Nacional

El objetivo esencial de los presupuestos económicos es mejorar la elección de la política económica operada por el gobierno.

En la práctica los presupuestos económicos, son un cálculo anticipado de las cuentas nacionales, o sea, es la proyección del flujo de ingresos que debe darse para lograr los objetivos anuales del plan.

Una presentación simplificada de este instrumento analítico, es la siguiente:

Cuadro N° 1

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL
Esquema 1/

Sectores	Ingresos		Gastos		Diferencias de déficit o superavit de ahorros	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
Familias:						
1. Ingresos de Producción	$L_1 + Z_1$	$L_2 + Z_2$				
2. Subsidios Gubernamentales	S_{11}	S_{12}				
3. Impuestos Directos	$-T_{p1} - T_{pz1}$	$-T_{p2} - T_{pz2}$				
4. Ingreso Disponible	$Yd1 + Ydz1$	$Yd2 + Ydz2$				
5. Gastos en Consumo			$C1 + Cz1$	$C2 + Cz2$		
6. Ahorro de las familias					$A1 + Az1$	$A2 + Az2$
Empresas:						
1. Utilidades no distribuidas	$(1-z)(U_1 - Tu_1 + Se_1)$	$(1-z)(U_2 - Tu_2 + Se_1)$				
2. Reservas de Depreciaciones	Rd_1	Rd_2				
3. Inversión			I_{p1}	I_{p2}		
4. Diferencias entre 1 + 2 y 3					$Ae_1 - I_{p1}$	$Ae_2 - I_{p2}$
Gobierno:						
1. Impuestos	$T_{p1} + T_{pz1}$ $Tu_1 + Tx_1 + Ti_1$	$T_{p2} + T_{pz2}$ $Tu_2 + Tx_2 + Ti_2$				
2. Subsidios			$S1_1 + Se_1$	$S1_2 + Se_2$		
3. Inversión			I_{g1}	I_{g2}		
4. Gastos corrientes de bienes y servicios			Cg_1	Cg_2		
5. Déficit o superavit					$T_{t1} - I_{g1} - C_{g1}$	$T_{t2} - I_{g2} - C_{g2}$
6. Menos pagos de transferencia	$-S1_1 - Se_1$	$-S1_2 - Se_2$				
Sector Externo						
1. Exportaciones			X_1	X_2		
2. Importaciones	M_1	M_2				
3. Superavit o Deficit					$M_1 - X_1$	$M_2 - X_2$
	Demanda Global		Oferta Global			

1/ Las letras que figuran en las casillas corresponden al modelo de financiamiento a largo plazo.

Nota: Complementar con lectura de artículo de J. Mayer: "Naturaleza del presupuesto económico."

2. Las transacciones financieras (Fuentes y usos de fondos)

El presupuesto económico nacional debe complementarse con un cuadro de transacciones financieras que explica cómo se transfieren las diferencias entre ahorro e inversiones sectoriales que aparecen en el presupuesto nacional. Los sectores que satisfacen sus necesidades de inversión con sus propios ahorros, transfieren sus excedentes (si los obtienen) a los sectores con deficit. La proyección de esas transferencias es básica si uno piensa influir sobre la asignación de recursos de los distintos sectores (especialmente públicos y privados) dado que esta asignación es principalmente función de la capacidad financiera del inversionista. Para el sector público, se dieron más arriba referencias metodológicas y analíticas sobre sus ingresos para financiar el deficit presupuestario (o superavit). Para el sector privado, hay que distinguir las fuentes internas de cada sector y las externas, para saber en qué medida son capaces de financiar sus propias inversiones y en qué proporción recurren a otros sectores. La importancia relativa de los dos componentes del financiamiento puede influir en la intensidad de los instrumentos de la política de inversiones. Por ejemplo, las fuentes internas (reservas para depreciaciones y utilidades no distribuidas) son influidas más bien por la política tributaria, mientras que las transferencias entre sectores es influida con fuerza por la política monetaria.

El análisis puede extenderse en la medida en que las estadísticas lo permitan, desagregando los grandes sectores en subsectores. Cuanto mayor sea la desagregación tanto más útil será la tabla para la adopción de determinaciones de política financiera.

La tabla adjunta ha sido desarrollada para Argentina y corresponde al año 1961.^{1/} El cambio fundamental en la contabilidad en comparación con el presupuesto económico nacional es la inclusión del sistema bancario, que es uno de los principales mecanismos de transferencia de fondos intersectoriales.

^{1/} Alonso, Horacio. Presentación estadística de las transacciones financieras entre los grandes sectores de la economía (Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Río de Janeiro, octubre de 1963.

Como se hace de ordinario en la contabilidad social, se han agrupado la totalidad de las transacciones financieras acaecidas en un año en algunos grandes sectores; cuatro en este caso. La tabla registra solamente las operaciones intersectoriales que se han efectuado entre agentes de distintos sectores, puesto que son las que modifican la situación de un sector con respecto a los otros, en tanto que las que se realizan dentro de un mismo sector se cancelan mutuamente.

La clasificación adoptada para los agrupamientos sectoriales fue decidida teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecía la información estadística existente. Por tal razón sólo se establecieron cuatro grandes sectores de unidades económicas, tres de los cuales incluyen a los residentes en el país, y el cuarto a unidades del resto del mundo (sector externo). Los sectores internos se han clasificado en : sector privado (familias y empresas, gobierno y sistema bancario. Este último incluye, además del Banco Central, a los bancos comerciales, la Caja Nacional de Ahorro Postal y el Banco Hipotecario Nacional de aquel país. El sector gubernamental está integrado por los gobiernos provinciales y municipales, así como las empresas estatales, los organismos descentralizados y las entidades de previsión social.

El modelo de la tabla está basado en la identidad macroeconómica "ahorro-inversión". Esta se verifica en toda economía si se considera que el saldo de las transacciones corrientes realizadas con el resto del mundo constituye una colocación de ahorro interno en el extranjero, mediante la adquisición neta de créditos o bien una colocación de ahorro extranjero en el país. En este último caso, el sector externo financia directa o indirectamente aquella parte de las inversiones internas que no ha sido cubierta con recursos del ahorro interno.

Como la identidad "ahorro-inversión" difícilmente se verifica en cada uno de los macro-sectores, las discrepancias cuantitativas deben cubrirse necesariamente por un flujo intersectorial de fondos. El financiamiento parcial de la capitalización de un sector, con recursos procedentes de otro, se realiza fundamentalmente a través del mercado de dinero y de capitales, mediante modificaciones en los activos y pasivos financieros de cada sector.

La tabla de transacciones financieras registra la magnitud del ahorro generado en cada sector, las inversiones físicas que cada uno de ellos ha realizado y, en forma detallada, las variaciones en las tenencias de activos y pasivos financieros.

En el sector externo y en el sistema bancario el ahorro ha sido determinado por cálculo directo, en tanto que para los sectores privados y gubernamental - debido a insuficiencias estadísticas que impiden conocer para algunas entidades incluidas en ellos el monto preciso de los ingresos y egresos corrientes dentro de los ingresos y los egresos totales - ha sido obtenido como diferencia entre las inversiones reales y financieras.

El significado de las variaciones ocurridas en las inversiones financieras de cada sector se indica por el signo que acompaña el valor monetario de las mismas. El signo positivo indica la aplicación de fondos a la adquisición neta de activos financieros o a la disminución neta de pasivos, en tanto que el signo negativo señala lo contrario, esto es un incremento neto de pasivos financieros o una discriminación neta de activos.

Esta cuenta de transacciones financieras es una alternativa para contabilizar la transferencia del excedente económico de un sector a otro. Se podría hacer el mismo análisis con un cuadro de fuente y uso de fondos del ahorro. Un ensayo de medición de la composición del ahorro en México ha sido realizado para el año 1955.^{1/} Este trabajo tiene los mismos cuatro sectores, pero cada uno de ellos está subdividido según una clasificación apropiada para el caso mexicano. Además, el cuadro está acompañado de un análisis de los problemas de medición y de las fuentes para cada cifra.

El análisis de las transacciones globales abarca principalmente los cambios proyectados de un año a otro. En un momento dado, el gobierno usa con distinta intensidad algunos instrumentos de política económica. A no alterar el nivel o distribución de ahorro, no tendría mucho sentido, alterar la política. Sin embargo, a medida que esta condición no se cumple, habrá que analizar la factibilidad de los cambios. Si las fuerzas del mercado son capaces de realizar los cambios, el gobierno no tiene porque revisar su política de ahorro, pero de no ser así, el gobierno deberá tomar medidas adicionales (que pueden ser caracterizadas por mayor o menor control sobre la generación y transferencia de los ahorros).

^{1/} Tamagna, Frank, "Conceptos y metodología de estimación del ahorro", (El ingreso y la riqueza, Fondo de Cultura, México, 1963).

Cuadro N° 2

TRANSACCIONES FINANCIERAS

(En miles de millones de pesos)

- Año 1961 -

	Sector Privado	Gobierno <u>1/</u>	Sistema Bancario <u>2/</u>	Sector externo
A - Ahorro <u>3/</u>	<u>113,6</u>	<u>17,6</u>	<u>10,5</u> <u>4/</u>	<u>48,3</u>
B - <u>Inversión real</u> (bruta)	<u>144,1</u>	<u>45,0</u>	<u>0,9</u>	
1. Construcciones	50,0	30,0	....
2. Equipo productivo	100,0	15,0	...	
3. Inventarios	- 5,9	-	...	
C - <u>Inversión Financiera</u>	<u>-30,5</u>	<u>-27,4</u>	<u>9,6</u>	<u>48,3</u>
1. <u>Dinero</u>	<u>26,8</u>	<u>- 3,0</u>	<u>-23,8</u>	
a) Billetes y monedas	16,2	-	+16,2	
b) Cuentas corrientes	10,5	- 3,0	- 7,5	
c) Sobregiro autorizado	0,1	-	- 0,1	
2. <u>Otros depósitos bancarios</u>	<u>19,0</u>	<u>--</u>	<u>-19,0</u>	
a) En moneda nacional	16,0	-	-16,0	
b) En moneda extranjera	3,0	-	- 3,0	
3. <u>Títulos públicos</u>	<u>- 0,2</u>	<u>- 1,3</u>	<u>1,5</u>	
a) A corto plazo	- 0,3	0,5	- 0,2	
b) A mediano y largo plazo	0,1	- 1,8	1,7	
4. <u>Obligaciones hipotecarias</u>	<u>0,9</u>	<u>--</u>	<u>- 0,9</u>	
5. <u>Colocaciones en el exterior</u>	<u>-19,7</u>	<u>-18,6</u>	<u>-10,2</u>	<u>48,5</u>
a) A corto plazo	-10,4	-	-18,6	29,0
b) A mediano y largo plazo	- 9,3	-18,6	8,4	19,5
6. <u>Deuda hacia los bancos</u>	<u>-55,0</u>	<u>- 6,9</u>	<u>61,9</u>	
a) Préstamos comunes	-54,2	- 6,9	61,1	
b) Préstamos hipotecarios	- 0,8	-	0,8	
7. <u>Valores privados</u>	<u>- 4,8</u>	<u>--</u>	<u>4,8</u>	
8. <u>Otros</u>	<u>- 2,5</u>	<u>2,4</u>	<u>- 4,7</u>	<u>- 0,2</u>

1/ Incluye Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, municipalidades, empresas estatales y organismos descentralizados. Por no disponerse aún de información estadística regular ni completa sobre el particular, no se incluye en el cuadro la variación en el pasivo del sector Gobierno hacia el sector privado, representado por pagos demorados a proveedores y Contratistas u otros conceptos ni la variación en el pasivo del sector privado hacia el sector Gobierno, por deudas de contribuyentes especialmente.

2/ Incluye Banco Central, bancos comerciales, instituciones de crédito hipotecario y cuentas para participación en valores mobiliarios.

3/ Incluye transferencias de capital, liquidación neta de activos existentes al comienzo del período y provisiones para el consumo de capital.

4/ Variación del patrimonio neto.

Nota: Los valores están expresados a precios corrientes.

Esta contabilidad de las transacciones financieras tiene una falla desde el punto de vista del análisis y control del ahorro y de la inversión. Con la información ya proporcionada sabemos si las metas de financiamiento se cumplen al nivel sectorial (sector privado, gobierno, banca, exterior), pero carece totalmente de los datos necesarios para realizar el mismo estudio al nivel de la empresa o de industria. En otras palabras no basta que el sector empresas realice la inversión total programada con fondos internos y externos según la proporción planeada. Es de igual importancia que la estructura de esas inversiones corresponda a la programada, y para analizar eso necesitamos datos mucho más detallados por industria. Se puede aplicar el mismo esquema contable de transacciones financieras o de fuente y uso de fondos para cada empresa o para cada industria, pero se debe tomar en cuenta la labor administrativa y estadística que eso requiere. Tal trabajo se justifica para las industrias grandes y dinámicas.

Finalmente, para los alumnos interesados en estudiar un modelo econométrico para la determinación de la política, presentamos en adelante un modelo holandés adaptado especialmente para este curso.

3. Un Modelo para la formulación de la Política Económica de corto plazo^{1/}

Las variaciones o incrementos anuales de las magnitudes del presupuesto económico nacional y de otras variables económicas se presentan en un sistema de once ecuaciones simultáneas; seis de las cuales se refieren a las variaciones del producto total, de la demanda global, del consumo, de las exportaciones e importaciones. Otras tres ecuaciones expresan la proporción que el costo de mano de obra, de las importaciones y de la tributación indirecta alcanzan en el valor de cada unidad de la demanda final. Las dos últimas igualdades definen el nivel de precios internos y el de las exportaciones.

Las ecuaciones son las siguientes:

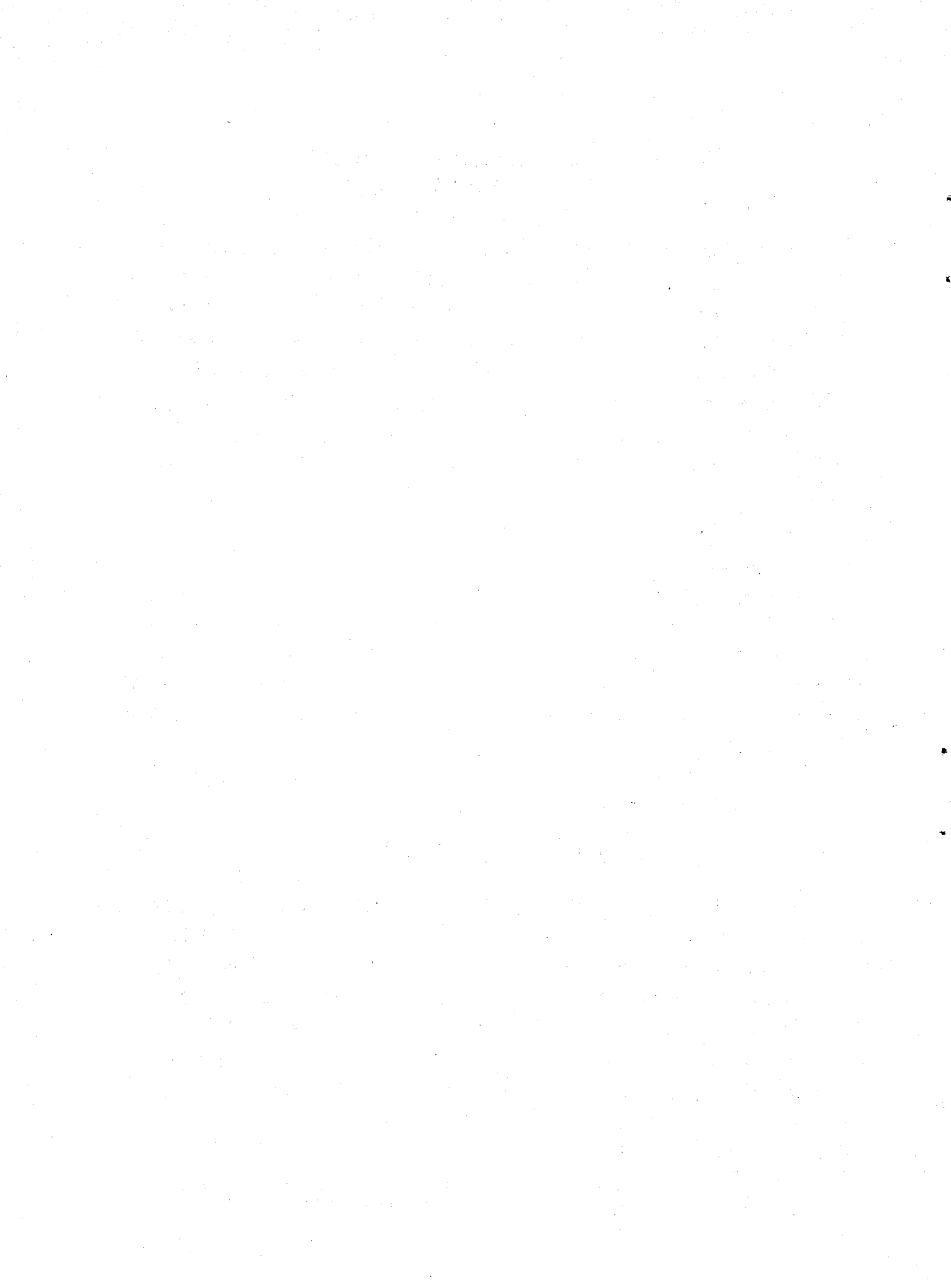
1. Ecuación del Producto:

Identifica el incremento de la oferta global con el de la demanda global; en este sentido más que indicar una definición es una ecuación de equilibrio. El incremento del producto bruto a precios de mercado es igual a la suma de los incrementos de las diferentes categorías de la demanda global: consumo asalariado, consumo no-asalariado y gubernamental; inversión pública y privada; y exportaciones.

$$(1) \quad \bar{Z} + L(a_1 + p_1) + M(k_m + v) + D(d + p) + T_1(K_1 + v) = \\ C_1(c_1 + p) + C_z(c_z + p) + C_g(c_g + p) + I_p(i_p + p) + I_g(i_g + p) + X(x + p_x + w)$$

El primer miembro de la ecuación es el incremento de la oferta, que es igual a la suma de las variaciones de los pagos a los no-asalariados más los incrementos de otros cuatro componentes que varían en función de dos tasas: los pagos al sector asalariado se expresan en función de la tasa de variación de la ocupación o del empleo (a_1) y de la tasa de variación de los salarios (p_1). Las importaciones dependen de la tasa de variación de la proporción que las importaciones alcanzan en el valor de cada unidad de demanda final (k_m) y de la tasa de la demanda. Los cambios en la depreciación son función de la tasa de depreciación del capital fijo (d) y de

^{1/} Está basado en un modelo elaborado para Holanda por los señores Schouten y Lips y sólo se presenta con fines pedagógicos, sin pretensiones de realismo.



los cambios en el nivel de precio (p); y por último los cambios de la tributación indirecta se expresan como función de las tasas de variación de la demanda final (v) y de la proporcionalidad que los impuestos indirectos y subsidios tienen en el valor de cada unidad de demanda global (k₁).

En el segundo miembro de la ecuación se expresa el incremento de la demanda global, como la suma de las variaciones de sus componentes, que son función de los cambios en el nivel de precio y de las tasas de variaciones físicas de cada uno de ellos (c₁; c_z; c_g; i_p; i_g; x). Las importaciones además de aumentar o disminuir por su tasa física, lo hace en función de las variaciones de sus precios en moneda extranjera (p_x) y del tipo de cambio (w).

2. Ecuación de la Demanda Global

La tasa de variación física de la demanda global se define en base a las variaciones físicas de sus componentes, sin considerar las variaciones de los precios.

$$(2) \quad v = \frac{Xx + C_1c_1 + C_zc_z + C_gc_g + I_pi_p + I_gi_g}{X + C_1 + C_z + C_g + I_p + I_g}$$

Los precios y otros elementos como el ingreso, la tributación, etc., que influyen en la variación física de la demanda se consultan explícitamente en las ecuaciones que definen el consumo privado y las exportaciones.

3. Ecuación del consumo de los asalariados

La tasa de variación física de este componente de la demanda se define en función de la propensión media al consumo del sector (c₁) y de la variación de su ingreso disponible, expresada en la relación:

$$L(a_1 + p_1) + S_1s_1 - T_1t_1$$

donde S₁s₁ y T₁t₁ son las variaciones en los subsidios y en los impuestos directos pagados por el sector, respectivamente. Por último la tasa del consumo físico de este conglomerado social está en función de las variaciones en el nivel de precios (p).

$$(3) \quad c_1 = \alpha_1 \frac{[\bar{L}(a_1 + p_1) + S_1 s_1 - T_1 t_1]}{C_1} - p$$

Para establecer los valores de esta ecuación se ha partido de la base que las variaciones absolutas del consumo de los asalariados de un año a otro, están dadas por las variaciones en los precios y por la tasa del incremento físico de su consumo, lo que puede expresarse en la ecuación:

$$a) \quad C_1 (1 + c_1) (1 + p) = \bar{C}_1$$

siendo $(1 + c_1)$ el índice del crecimiento físico del consumo, $(1 + p)$ el índice del crecimiento de los precios, C_1 el consumo del año base y \bar{C}_1 el del año siguiente.

Para despejar la tasa de variación física del consumo (c_1), se tendría:

$$C_1 [1 + p + c_1 + c_1 \cdot p_1] = \bar{C}_1$$

en que despreciando el producto de las tasas $c_1 \cdot p_1$ ^{1/}, se tiene:

$$b) \quad c_1 = \frac{\bar{C}_1 - C_1}{C_1} - p$$

Como el consumo se estima función de la propensión a consumir y del ingreso disponible, su nivel absoluto para el año siguiente al de base es:

c) $\bar{C}_1 = \alpha_1 (\bar{L} + \bar{S}_1 - \bar{T}_1)$ ^{2/}, en que α_1 es la propensión a consumir y $(\bar{L} + \bar{S}_1 - \bar{T}_1)$ el ingreso disponible. Sustituyendo c) en b), se obtiene:

$$d) \quad c_1 = \alpha_1 \frac{(\bar{L} + \bar{S}_1 - \bar{T}_1) - (L + S_1 - T_1)}{C_1} - p,$$

que también podría expresarse como:

$$c_1 = \alpha_1 \frac{[(\bar{L} - L) + (\bar{S}_1 - S_1) - (\bar{T}_1 - T_1)]}{C_1} - p$$

Estas últimas relaciones inducen a ver qué elementos hacen variar el nivel de salarios y de la tributación. Los primeros se modifican por cambios en el volumen de empleo y en el precio del trabajo.

1/ Para mantener la linealidad de las ecuaciones deben despreciarse los elementos que hacen perder la linealidad, como estos productos de tasas.

2/ Todos los términos con raya corresponden al período siguiente al año base.

e) $\bar{L} = L (1 + a_1) (1 + p_1)$, siendo $(1 + a_1)$ el índice de variación del nivel de empleo y $(1 + p_1)$ el índice de variación de la tasa de salarios, de donde se deduce que el incremento es igual a:

$$L - L = L (1 + a_1)(1 + p_1) - L = L [(1 + a_1)(1 + p_1) - 1]$$

que al desprestigiar el producto de las tasas $a_1 \cdot p_1$, se obtiene:

$$f) \bar{L} - L = L (a_1 + p_1)$$

Por otra parte el incremento en los subsidios es igual a:

g) $\bar{S}_1 - S_1 = S_1 a_1$, siendo a_1 la tasa de variación de S_1 ; y el de los impuestos a:

$$h) \bar{T}_1 - T_1 = T_1 \cdot t_1 \quad \text{en que } t_1 \text{ es la tasa de variación de } T_1.$$

4. Ecuación del consumo de los no-asalariados

Similar a la ecuación anterior, la tasa de variación física del consumo de este sector se define en función de la propensión media al consumo (α_z); de la tasa del ingreso disponible y de las variaciones en los precios. Las variaciones en valor absoluto del ingreso disponible de este grupo social se expresa como:

$\bar{Z} - T_z t_z$, en que \bar{Z} es el incremento de los ingresos del sector y $T_z t_z$ la variación de la tributación directa a los no-asalariados.

$$(4) \quad c_z = \alpha_z \frac{\bar{Z} - T_z t_z}{C_z} - p$$

Los elementos que hacen variar los niveles de consumo se estima que son la tasa física de variación del consumo (c_z) y la tasa de variación en los precios (p), por lo que la magnitud del consumo de un año es igual a:

1/ Para mantener la linealidad de las ecuaciones deben desprestigiar los elementos que hacen perder la linealidad, como estos productos de tasas.

$$a) \bar{C}_z = (1 + c_z)(1 + p)C_z, \text{ en que despreciando } c_z \cdot p \text{ y despe-}$$

jando C_z ; se tiene:

$$b) c_z = \frac{\bar{C}_z - C_z}{C_z} - p$$

El consumo de un período en relación con la propensión media a consumir del sector y de su ingreso disponible, se puede expresar en:

c) $\bar{C}_z = z(\bar{Z} - \bar{T}_z)$, en que \bar{Z} es el ingreso del sector para el primer año. Sustituyendo este valor de \bar{C}_z en b) la tasa de variación física de los no-asalariados queda:

$$d) c_z = z \frac{(\bar{Z} - Z) - (\bar{T}_z - T_z)}{C_z} - p; \text{ en que}$$

$$(\bar{Z} - Z) = \bar{Z}, \quad \text{y} \quad (\bar{T}_z - T_z) = T_z t_z$$

que son los términos del numerador de la ecuación cuatro.

5. Ecuación de las exportaciones

La tasa de variación del volumen físico de las exportaciones se supone que están en función del volumen del comercio internacional mundial (xw) y de las desviaciones que presentan los precios internacionales de las exportaciones con respecto a sus precios nacionales expresados en moneda extranjera (dólares) ($p_w - p_x$). Los precios internacionales de las exportaciones están dados por las condiciones del mercado mundial, y los precios a que los exportadores nacionales venden o que están dispuestos a vender quedan básicamente determinados por los costos internos y por el tipo de cambio. De ahí que se estime que las discrepancias de precios puedan inducir a incrementar o disminuir las exportaciones. La magnitud de las desviaciones, en general, son más bien pequeñas para los productos latinoamericanos dada la vigencia de acuerdos, y otras restricciones que no dejan actuar libremente las fuerzas del mercado mundial. Esta condición se refleja en la baja elasticidad precio de las exportaciones (ϵ_1). Introduciendo este último concepto la tasa de variación de las exportaciones quedaría definido por:

$$/(5) \quad x =$$

$$(5) \quad x = \epsilon_1 (p_w - p_x) + xw$$

en que el término de mayor ponderación sería la tasa de crecimiento del intercambio mundial (xw).

6. Ecuación de las importaciones

Las variaciones en el volumen físico de las importaciones se supone que están en función de la demanda global (v); de la discrepancia o desviaciones entre su precio (expresado en moneda nacional) y el nivel de precios interno ($p \cdot p_m$); de las variaciones en el tipo de cambio (w) y de la tasa de impuestos aduaneros (τ), además de las elasticidades ingreso y precio que presentan (ϵ_2 y ϵ_3 , respectivamente). Las importaciones crecerán cuando crezca la demanda, pero la proporción del crecimiento estará dada por la elasticidad ingreso que tengan. La tasa de variación por este elemento será igual a: $\epsilon_1 v$.

Las variaciones en el precio de las importaciones expresado en moneda nacional, está dado por el precio en moneda extranjera y por el tipo de cambio ($p_m + w$). En esas variaciones pueden introducirse los cambios en la tasa real de derechos aduaneros ad valorem, que se experimenta de un año a otro, $[\tau_0 - \tau(1 + p_m)]$. Por último, debe considerarse que la influencia que los cambios de precios alcanzan en el volumen físico de las importaciones está determinada por la elasticidad precio $[\epsilon_3]$. Todos los factores enunciados se expresan en la relación:

$$\epsilon_3 \left\{ p - p_m + w + \tau(1 + p_m) - \tau_0 \right\}$$

La tasa de variación del volumen físico de las exportaciones es igual, entonces, a:

$$(6) \quad m = \epsilon_2 v + \epsilon_3 \left\{ p - p_m + w + \tau(1 + p_m) - \tau_0 \right\}$$

(7) Ecuación

7. Ecuación del costo de mano de obra por unidad de oferta global

En el valor de cada unidad de oferta global está implícito el costo de la mano de obra que intervino en su producción, de los insumos importados y de impuestos indirectos. El costo de la mano de obra está determinado por la tasa de salarios, (p_1), y de la ocupación (a_1), además de las variaciones en la oferta (v). Como se trata del costo por unidad de oferta, su índice puede expresarse por:

$$(1 + k_1) = \frac{(1 + p_1)(1 + a_1)}{(1 + v)}$$

de donde despreciando los productos (vk_1) y ($a_1 p_1$), la tasa de variación del costo de mano de obra contenido en cada unidad de oferta es:

$$(7) \quad k_1 = a_1 + p_1 - v$$

8. Ecuación del costo de las importaciones por unidad de oferta global

El costo total de las importaciones está dado por su volumen físico, su precio en moneda extranjera, por el tipo de cambio y los derechos aduaneros. El índice del costo computado en cada unidad de la oferta global puede expresarse, entonces, como:

$$a) \quad (1 + k_m) = \frac{\bar{M} + \bar{T}_m}{M + T_m} \cdot (1 + v)$$

en que T_m es el nivel de impuestos aduaneros pagados. Para fines de política económica interesan las variaciones de la tasa efectiva de la tributación aduanera que se define como:

$$b) \quad (1 + \dots) = \frac{\bar{M} + \bar{T}_m}{\bar{M}} ; (1 + \dots) = \frac{M + T_m}{M}$$

sustituyendo b) en a), que queda:

/c) (1

$$c) (1 + k_m) = \frac{(1 + \tau) \bar{M}}{(1 + \tau_0) M} = \frac{(1 + \tau)}{(1 + \tau_0)(1 + v)} \cdot \frac{\bar{M}}{M}$$

en que \bar{M} es el índice del valor de las importaciones en moneda nacional o sea el \bar{M} volumen físico $(1 + m)$ por su precio en moneda extranjera $(1 + p_m)$ y por el tipo de cambio $(1 + w)$. Esto es:

$$d) \frac{\bar{M}}{M} = (1 + m)(1 + p_m)(1 + w).$$

Reemplazando d) en c) el índice del costo de las importaciones en la oferta global sería:

$$e) (1 + k_m) = \frac{(1 + \tau) (1 + m) (1 + p_m) (1 + w)}{(1 + \tau_0) (1 + v)}$$

Suponiendo que no se produzcan cambios en la tasa efectiva de los derechos aduaneros, es decir, $\tau = \tau_0$, la ecuación anterior quedaría:

$$f) (1 + k_m) = \frac{(1 + m) (1 + p_m) (1 + w)}{(1 + v)}$$

despejando k_m y despreciando el producto de algunas tasas, la tasa de variación del costo de las importaciones por unidad de oferta global:

$$(8) k_m = m + p_m + w(1 + p_m + m) - v$$

9. Ecuación del valor de la tributación indirecta por unidad de oferta global

Para estudiar este concepto se conviene excluir de los impuestos indirectos los derechos de aduana que están tratados en otras ecuaciones y los subsidios.

Las variables básicas de la tributación indirecta son el nivel de precios (P) y la magnitud de la oferta global (V). En función de esas variables está la tasa efectiva o real de tributación, que sería:

$$/a) \frac{T_1}{VP}$$

a) $\frac{T_i}{VP} = \beta$, en que T_i es el nivel absoluto de impuestos indirectos. Un incremento en el nivel de precios ($\Delta P = P_p$), y/o en la magnitud física de la oferta ($\Delta V = W_v$) se refleja en T_i , según la siguiente relación:

$$b) \Delta T_i = (\beta + \Delta \beta)(V + \Delta V)(P + \Delta P) - \beta VP$$

de donde:

$$c) \Delta T_i = \beta \cdot P \cdot \Delta V + \beta \cdot \Delta P \cdot V + \beta \cdot \Delta P \cdot \Delta V + \Delta \beta \cdot P \cdot V + \Delta P \cdot P \cdot \Delta V + \Delta \beta \cdot \Delta P \cdot V + \Delta \beta \Delta P \Delta V$$

como lo que interesa es la tasa de variación de los impuestos indirectos, se parte por T_i y simplificando:

$$d) \frac{\Delta T_i}{T_i} = \frac{\Delta V}{V} + \frac{\Delta P}{P} + \frac{\Delta P \cdot \Delta V}{P V} + \frac{\Delta \beta}{\beta} + \frac{\Delta \beta \cdot \Delta V}{\beta \cdot V} + \frac{\Delta \beta \Delta P}{\beta P} + \frac{\Delta \beta \cdot \Delta P \cdot \Delta V}{\beta V P}$$

de donde:

$$e) \frac{\Delta T_i}{T} = v + p + vp + \frac{\Delta \beta}{\beta} + \frac{\Delta \beta}{\beta} \cdot v + \frac{\Delta \beta}{\beta} \cdot p + \frac{\Delta \beta}{\beta} vp,$$

o sea, la tasa de variación del nivel de la tributación queda en función de la tasa de variación del volumen físico de la oferta, de la tasa de variación de los precios y de la variación porcentual o relativa de la tasa efectiva de impuestos indirectos:

$$\left(\frac{\Delta \beta}{\beta} \right)$$

La variación del nivel de tributación de un período a otro puede expresarse por la razón:

$$\frac{\bar{T}_i}{T_i}$$

que sería igual al índice $(1 + \frac{\Delta T_i}{T_i})$. Si estas relaciones son los índices de la tributación indirecta, \bar{T}_i el costo de ésta contenido en el valor de cada unidad de la oferta global sería igual a:

$$/i) (1 + k_i)$$

$$f) (1 + k_i) = \frac{\frac{\bar{T}_i}{T_i}}{1 + v} = \frac{1 + \frac{\Delta T_i}{T_i}}{1 + v}, \text{ que puede expresarse:}$$

$$g) (1 + k_i)(1 + v) = 1 + \frac{\Delta T_i}{T_i} = 1 + k_i + v + k_i v, \text{ de donde se}$$

deduce que $\frac{\Delta T_i}{T_i} = k_i + v + k_i v$, que reemplazando en e:

$$h) k_i + v + k_i v = v + p + vp + \frac{\Delta \beta}{\beta} (1 + v + p) + vp \frac{\Delta \beta}{\beta}$$

despreciando los términos $k_i v$ y $v.p.$ $\frac{\Delta \beta}{\beta}$ y reduciendo,

$$k_i (1 + v) = p + \frac{\Delta \beta}{\beta} (1 + v + p)$$

de donde se obtiene la tasa de variación de los impuestos indirectos en el valor unitario de la oferta global.

$$(9) k_i = \frac{p}{1 + v} + \frac{\Delta \beta (1 + p + v)}{\beta (1 + v)}$$

10. Ecuación del nivel general de precios

Una ecuación de precios es solamente otra forma de ecuación de oferta.

En la ecuación de oferta, el precio es considerado una causa y la cantidad ofrecida el efecto. En cambio, en la ecuación de precios, el nivel de éstos es considerado el efecto y la cantidad ofrecida la causa.

Una fórmula general de una ecuación de precios, es:

$$a) p = f(k, v)$$

siendo k los costos y v la cantidad ofrecida. Se supone que los precios serían mayores, mientras mayores sean los costos y la cantidad ofrecida.

En este modelo, se usa la siguiente ecuación definicional para el nivel general de precios

$$(10) p = \lambda_1 k_1 + \lambda_2 k_m + \lambda_3 k_1 + \pi_1 v$$

/en qué

en que además de las tasas de variación de costos, el nivel de precios se deja en función de la flexibilidad precio ^{1/} de la oferta global ($\tilde{\pi}_1 \cdot v$). Los coeficientes ($\lambda_1, \lambda_2, \lambda_3$) miden la influencia que tienen las tasas de variación de los impuestos indirectos, de las importaciones y de los salarios, en las fluctuaciones del nivel de precios.

Dicha ecuación podría representarse gráficamente si suponemos variable sólo uno de los elementos determinantes de p, como ser v, en un caso, y k. en otro. En el gráfico 1 se supone constantes $K_1 = \lambda_1 k_i + \lambda_2 k_m + \lambda_1 k_l$, siendo la ecuación $p = K_1 + \tilde{\pi}_1 v$, en que $\tilde{\pi}_1$ es el coeficiente angular de la recta que relaciona p y v.

En el gráfico 2 se suponen constantes: $K_2 = \lambda_1 + k_i \lambda_2 k_m + \lambda_1 v$, siendo la ecuación $p = K_2 + \lambda_3 k_l$, en que λ_3 es el coeficiente angular de la recta que relaciona p y k_l .

Gráfico N° 1

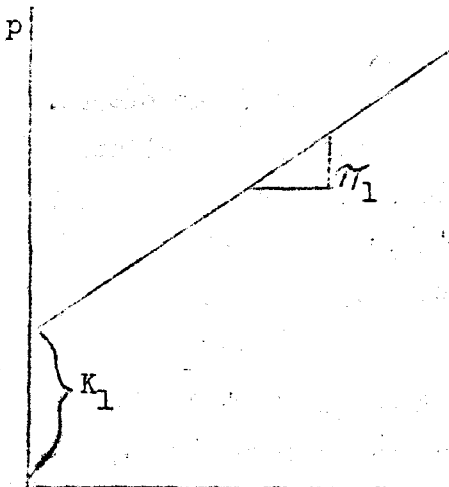
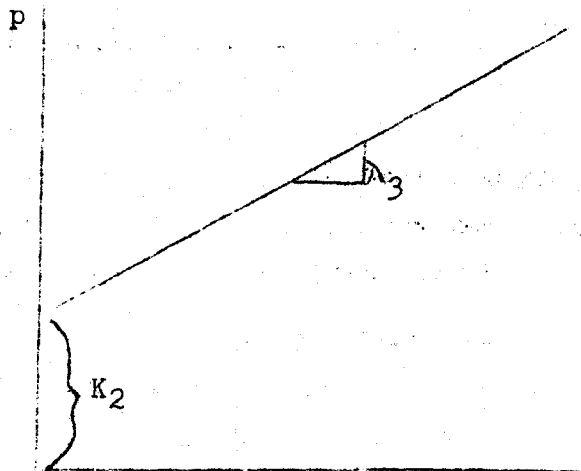


Gráfico N° 2



^{1/} Flexibilidad precio es la inversa de la elasticidad precio de la oferta.

11. Ecuación del nivel de precio de las exportaciones

Similarmente al caso anterior, el modelo incluye una ecuación para determinar el precio de las exportaciones en dólares. El precio de las exportaciones en dólares está influido por el tipo de cambio, por los elementos de costo k_i , k_l y k_m , ponderados por los coeficientes λ_4 , λ_5 y λ_6 ; así como por la variación en el volumen de las exportaciones (x) y los precios mundiales de los productos que se exportan (p_w).

La ecuación es la siguiente:

$$(11) \quad (p_x + w) = \lambda_4 k_i + \lambda_5 k_m + \lambda_6 k_l + \pi_2 x + \pi_3 p_w$$

en que $(p_x + w)$ daría el precio en moneda nacional.

En dólares quedaría expresado así:

$$(11-1) \quad p_x = \lambda_4 k_i + \lambda_5 k_m + \lambda_6 k_l + \pi_2 x + \pi_3 p_w - w$$

En esta ecuación se han consultado, además de las tasas de variación del volumen físico de las exportaciones y de sus precios en el mercado mundial, la flexibilidad que presentan a esas variables (π_2 y π_3).

12. Otras ecuaciones adicionales

Para mayor precisión se pueden plantear las siguientes ecuaciones que definen algunos elementos del modelo; y que pueden utilizarse para probar la consistencia de los valores que tomen algunos instrumentos.

a) Definición del tipo de cambio

El tipo de cambio es una relación entre el precio absoluto en moneda nacional (P_e) de la moneda extranjera (dólares) y el precio absoluto en moneda extranjera de la moneda nacional (P_{us}).

En efecto, el tipo de cambio (w) es:

$$(1) \quad \frac{P_e}{P_{us}} = w \quad ; \quad P_e = w \cdot P_{us}$$

Por esta relación una devaluación (baja del precio de la moneda nacional en término de las monedas extranjeras) en el modelo se refleja un aumento del tipo de cambio. Una revaluación (aumento del precio de la moneda nacional en términos de las monedas extranjeras) significa disminución del tipo de cambio.

/Las relaciones

Las relaciones (1) expresadas como índices quedan:

$$(2) (1 + p_e) = (1 + w)(1 + p_{us}),$$

de donde se pueden deducir las tasas de variación. Desarrollando el producto y despreciando $w \cdot p_{us}$, quedan:

$$(3) p_e = p_{us} + w$$

b) Ecuación de la tributación directa a los salarios y a la renta de los no-asalariados

La tasa de variación del nivel absoluto de los impuestos directos pagados por los asalariados es igual a:

$$(1) t_1 = \frac{\Delta T_1}{T_1}$$

en que el incremento está dado por la variación del ingreso del sector en que intervienen las variables de ocupación, salarios y subsidios; y por una tasa marginal. Estos elementos pueden expresarse:

$$(2) t_1 = \frac{\omega [L(a_1 + p_1) + S_1 s_1]}{T_1}$$

en que ω es la tasa marginal, que según la ecuación anterior se definiría:

$$(3) \omega = t_1 \frac{T_1}{L(a_1 + p_1) + S_1 s_1}$$

El nivel de tributación directa del sector no asalariado, también se puede definir por

(1) $t_z = \frac{\Delta T_z}{T_z}$ que no está dada por el incremento del ingreso del sector (\bar{Z}) y una tasa marginal (ϕ), que permite expresar la ecuación anterior:

$$(2) t_z = \phi \frac{\bar{Z}}{T_z}, \text{ de donde la tasa marginal sería:}$$

$$\phi = t_z \frac{T_z}{\bar{Z}}$$

/c) Definición

c) Definición de Depreciación

En la primera ecuación del modelo la variación en la depreciación se expresó en función de las variaciones del nivel de precios (p) y de la tasa de variación del volumen físico depreciado (d), según la relación:

$$(1) \Delta D = D (p + d).$$

La tasa de crecimiento del volumen físico de depreciación (d) está dado por los niveles absolutos (D) de dos periodos, que se determinan por la magnitud del capital físico existente (K) y los coeficientes de depreciación aplicado en cada año (δ). Las relaciones para cada periodo serían:

$$(2) D_0 = \delta_0 K_0; \quad D_1 = \delta_1 K_1$$

en que D es afectada por cambios en K y en δ.

El volumen del capital físico varía por cambios en los precios (p) y por su tasa de crecimiento (k). Su índice de variación se puede expresar:

$$(3) \frac{K_1}{K_0} = (1 + p)(1 + k)$$

Por otra parte las variaciones del coeficiente de depreciación (δ) es igual a:

$$\frac{\delta_1}{\delta_0}$$

Estas dos últimas relaciones permiten expresar el índice del volumen físico de depreciación por:

$$(4) \frac{D_1}{D_0} = \frac{\delta_1}{\delta_0} (1 + p) (1 + k)$$

En el supuesto que no haya cambios en el coeficiente de depreciación, o sea que $\delta_1 = \delta_0$, la relación (4) sólo quedará en función de las variaciones del volumen físico del capital:

$$(5) \frac{D_1}{D_0} = (1 + p)(1 + k)$$

Si la tasa de variación de la depreciación (d) es igual a la tasa de variación del capital (k), o sea $d = k$; la ecuación 5 quedaría:

$$(6) \frac{D_1}{D_0} = (1 + p)(1 + d)$$

Estos supuestos no siempre se cumplen, y es frecuente que el coeficiente de depreciación ρ , dada la estructura del capital físico (equipos e instalaciones), no sea igual de un período a otro; y que $d \neq k$; en esas circunstancias el índice de variación de D sería:

$$(7) (1 + d) = (1 + \rho)(1 + k), \text{ donde } (1 + \rho) = \frac{d_1}{d_0}$$

despreciando el producto ρk , la tasa de depreciación estaría dada por:

$$(8) d = \rho + k$$

Posibles usos del modelo de corto plazo

Un modelo de política económica es siempre susceptible de ser usado en dos formas: dejando los instrumentos de política económica como incógnitas y las cifras del Plan como datos o valores dados, o a la inversa, considerando como incógnitas a las magnitudes del plan y como datos a los instrumentos. Ambas presentaciones son útiles para propósitos diversos. Per ejemplo, para los propósitos prácticos de elaborar un plan de política económica, elegir los instrumentos adecuados y su intensidad de uso, analizar la compatibilidad entre el uso de los diversos instrumentos y las metas, etc., es preferible tomar como valores dados las metas del plan y despojar en el sistema de ecuaciones del modelo los instrumentos, ya que dicha solución si está dentro de ciertas restricciones impuestas, necesariamente contestará a las preguntas antes planteadas. En cambio, si pretendemos usar este modelo para fines didácticos, es quizás preferible la presentación inversa, ya que permite analizar las repercusiones de variaciones en los instrumentos sobre las magnitudes del plan.

/Haremos aquí

Haremos aquí ambas presentaciones, empezando por la última, debido a que usaremos principalmente este modelo como síntesis de todas las políticas parciales que se analizan a continuación. El modelo tiene la ventaja de mostrar gráficamente la interdependencia de tales políticas parciales y por lo tanto la necesidad de su coordinación en un presupuesto económico nacional del tipo que aquí expusimos.

En la siguiente presentación se han seleccionado como incógnitas magnitudes que debieran ser determinadas por el plan físico, como el crecimiento de las exportaciones, importaciones o del consumo; y otras variables como el nivel de precios interno, el precio de las exportaciones; instrumentos de política económica, como las tasas de impuestos directos, las variaciones en los salarios, la variación del tipo de cambio, la inversión pública, etc., aparecen determinados. En este caso el modelo servirá para observar si el valor de esos instrumentos es compatible con las incógnitas y estudiar para aquellas variables que también fueron fijadas por el plan físico, la necesidad de corregirlas o de confirmarlas.

El sistema de las once ecuaciones del modelo se pueden presentar ordenadas de la siguiente forma, indicada en el cuadro N° 5), en que todas las ecuaciones se han hecho igual a cero y en que las variables, que encabezan el cuadro constituyen un vector, y la columna correspondiente está formada por los factores.

No. de las ecuaciones	Variables		
	x	k ₁	p _z
(2)	x		
(7)		1	
(3)			
(5)	1		1
(10)		-A ₃	
*(9)			
*(8)			
*(6)			
(11)	-π ₂	-A ₆	1
(1)	-x		-x
(4)			

$$A_1 = \begin{matrix} -x & -0 & -0 & -0 & -1 & -1 \\ 1 & z & \varepsilon & p & \varepsilon & \varepsilon \end{matrix}$$

$$A_2 = \begin{matrix} D & -0 & -0 & -0 & -1 & -1 \\ 1 & z & \varepsilon & p & \varepsilon & \varepsilon \end{matrix}$$

(*) Para simplificar la

(9) $k = \frac{p}{p+v} + \frac{\Delta/\beta}{\beta}$

(8) $k = m+p_m - v + v_m$

(6) En esta ecuación

Inógnitas →							Instrumentos →						Datos →																																																																																																																																																																																																																																			
k_1	k_m	m	\bar{z}	c_g	c_z	c_l	p_1	w	t_z	t_1	$\frac{\Delta}{\beta}$	i_g	s_1	p_m	x_w	p_w	v	T_1	T_0	a_1	d	i_p																																																																																																																																																																																																																										
<table style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>c_g</td><td>c_z</td><td>c_l</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>c_l</td> </tr> <tr> <td>$-\Lambda_1$</td><td>$-\Lambda_2$</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>1</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td>1</td><td>-1</td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td>1</td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>$-\Lambda_4$</td><td>$-\Lambda_5$</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>T_1</td><td>M</td><td></td><td>1</td><td>$-c_g$</td><td>$-c_z$</td><td>$-c_l$</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td>$-\alpha_x$</td><td></td><td>c_z</td><td></td> </tr> </table>											c_g	c_z	c_l							c_l	$-\Lambda_1$	$-\Lambda_2$						1								1	-1								1				$-\Lambda_4$	$-\Lambda_5$						T_1	M		1	$-c_g$	$-c_z$	$-c_l$				$-\alpha_x$		c_z		<table style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>I_g</td> </tr> <tr> <td>-1</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>$-\alpha_1 L$</td><td></td><td></td><td>$\alpha_1 T_1$</td><td></td><td>$-\alpha_1 S_1$</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-\frac{1}{\beta}$</td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td>$-(1+p_m)$</td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Σ_3</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>1</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>L</td><td>-X</td><td></td><td></td><td></td><td>$-I_g$</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>$\alpha_1 T_2$</td><td></td> </tr> </table>											I_g	-1						$-\alpha_1 L$			$\alpha_1 T_1$		$-\alpha_1 S_1$											$-\frac{1}{\beta}$			$-(1+p_m)$					Σ_3						1						L	-X				$-I_g$					$\alpha_1 T_2$		<table style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>I_p</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>A_1</td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td></td><td>-1</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-\alpha_1 L$</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>-1</td><td>$-\Sigma_1$</td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-\pi_1$</td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Σ_9</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-\Sigma_2$</td><td>$\Sigma_3 p_m$</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-\pi_3$</td><td></td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$T_1 + M$</td><td>L D</td> </tr> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>$-I_p$</td> </tr> </table>													I_p					A_1							1		-1							$-\alpha_1 L$												-1	$-\Sigma_1$							$-\pi_1$													1			Σ_9					$-\Sigma_2$	$\Sigma_3 p_m$													$-\pi_3$							$T_1 + M$	L D							$-I_p$
				c_g	c_z	c_l																																																																																																																																																																																																																																										
						c_l																																																																																																																																																																																																																																										
$-\Lambda_1$	$-\Lambda_2$																																																																																																																																																																																																																																															
1																																																																																																																																																																																																																																																
	1	-1																																																																																																																																																																																																																																														
			1																																																																																																																																																																																																																																													
$-\Lambda_4$	$-\Lambda_5$																																																																																																																																																																																																																																															
T_1	M		1	$-c_g$	$-c_z$	$-c_l$																																																																																																																																																																																																																																										
			$-\alpha_x$		c_z																																																																																																																																																																																																																																											
					I_g																																																																																																																																																																																																																																											
-1																																																																																																																																																																																																																																																
$-\alpha_1 L$			$\alpha_1 T_1$		$-\alpha_1 S_1$																																																																																																																																																																																																																																											
				$-\frac{1}{\beta}$																																																																																																																																																																																																																																												
	$-(1+p_m)$																																																																																																																																																																																																																																															
Σ_3																																																																																																																																																																																																																																																
1																																																																																																																																																																																																																																																
L	-X				$-I_g$																																																																																																																																																																																																																																											
				$\alpha_1 T_2$																																																																																																																																																																																																																																												
						I_p																																																																																																																																																																																																																																										
				A_1																																																																																																																																																																																																																																												
				1		-1																																																																																																																																																																																																																																										
						$-\alpha_1 L$																																																																																																																																																																																																																																										
				-1	$-\Sigma_1$																																																																																																																																																																																																																																											
					$-\pi_1$																																																																																																																																																																																																																																											
				1																																																																																																																																																																																																																																												
Σ_9					$-\Sigma_2$	$\Sigma_3 p_m$																																																																																																																																																																																																																																										
					$-\pi_3$																																																																																																																																																																																																																																											
					$T_1 + M$	L D																																																																																																																																																																																																																																										
						$-I_p$																																																																																																																																																																																																																																										
A							B						H																																																																																																																																																																																																																																			

ión del sistema, las ecuaciones originales se sustituyeron por las siguientes:

se hizo $T_1 = T_0$

La representación matricial del cuadro anterior, simbólicamente puede representarse por la ecuación:

$$A_x = B_y + H_z$$

en que x es el vector de las incógnitas, y el de los instrumentos y z el de los datos. Las mayúsculas A; B y H serían las matrices de los coeficientes. La solución del sistema estaría dada por:

$$[x] = [A^{-1}] B_y + [A^{-1}] H_z,$$

en que $[A^{-1}]$ es la matriz inversa de los coeficientes de las incógnitas.

El efecto de una variación en los instrumentos sobre las incógnitas sería:

$$\begin{array}{c} \Delta \\ \left[\begin{array}{c} x \\ k_1 \\ p_x \\ p \\ k_i \\ k_m \\ m \\ \bar{z} \\ z \\ c_g \\ c_z \\ c_l \end{array} \right] \\ 11 \times 1 \end{array} = \begin{array}{c} \left[\begin{array}{c} \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \end{array} \right]^{-1} \\ 11 \times 11 \end{array} \begin{array}{c} \left[\begin{array}{c} \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \end{array} \right] \\ 11 \times 7 \end{array} \begin{array}{c} \Delta \\ \left[\begin{array}{c} p_1 \\ w \\ t_z \\ t_1 \\ \Delta \beta \\ i_g \\ s_1 \end{array} \right] \\ 7 \times 1 \end{array}$$

La solución para el valor absoluto de las incógnitas, debe obtenerse sometiendo a ciertas restricciones básicas. Por ejemplo, en este modelo serían indispensables al menos las siguientes restricciones:

- 1) $p \leq b$
- 2) $M (k_m + v + 1) - X (1 + x + p_x + w) \leq J$
- 3) $L (1 - a_1 + p_1) \geq u (Z + \bar{z})$
- 4) $\sum \bar{T}_i \leq t [Z + \bar{z} + L (1 + a_1 + p_1)]$

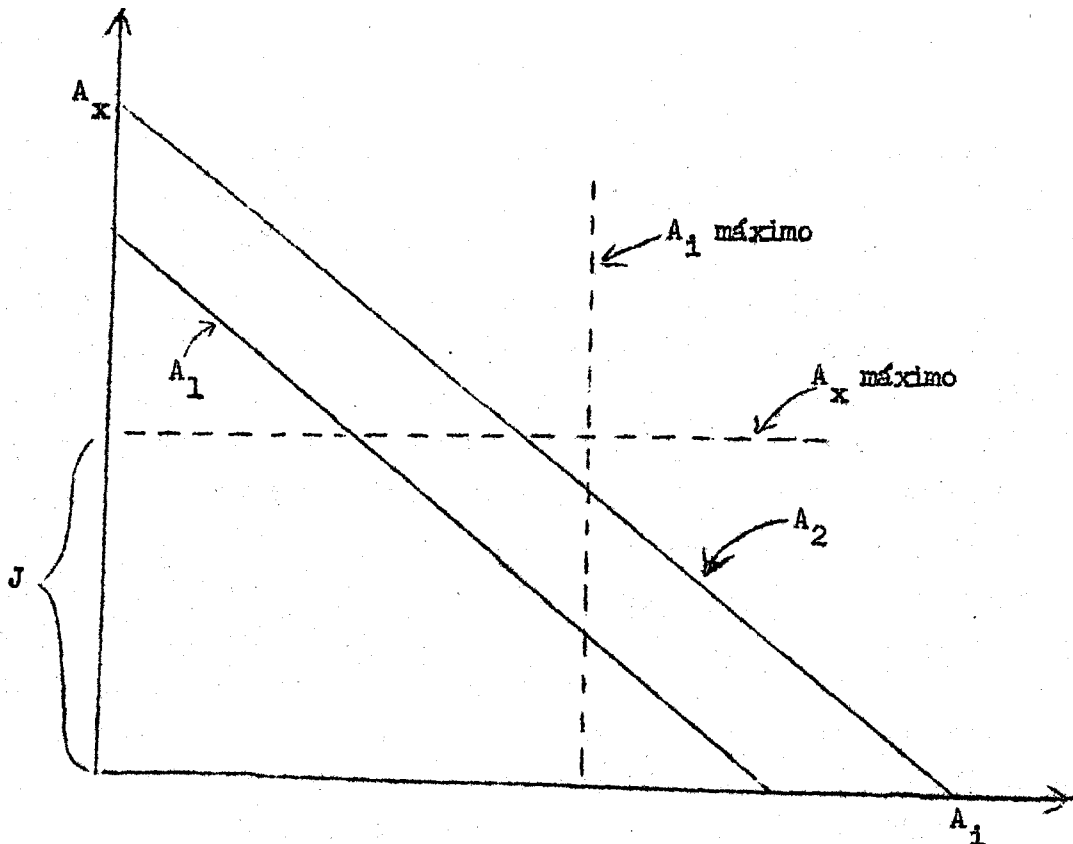
La primera restricción se refiere al nivel general de precios, e implica un límite máximo b para su variación.

La segunda restricción se refiere al balance con el exterior, e indica que el déficit máximo no debe sobrepasar la magnitud J .

La tercera restricción se refiere a la distribución del ingreso entre asalariados y no asalariados. Se señala que los salarios no pueden ser inferiores a una proporción \bar{u} de los ingresos de los no asalariados.

La cuarta y última restricción se refiere al máximo de tributación y por lo tanto al máximo de ahorro interno políticamente factible, ya que dado el ahorro del sector privado el único elemento que incrementaría el ahorro sería el superávit del gobierno, generado por aumento de la tributación. La tributación del año siguiente ($\sum \bar{T}_1$) no puede sobrepasar una proporción t del ingreso de los asalariados y no asalariados.

La solución general de este modelo puede representarse gráficamente en forma similar al modelo de largo plazo anteriormente discutido:



En el gráfico, A_x representa la magnitud de ahorro externo y A_i la magnitud de ahorro interno, que es función de la tributación.

Como se señaló anteriormente, este modelo puede presentarse en la forma inversa, siendo las incógnitas los instrumentos de política económica. El ejemplo numérica que a continuación se presenta tiene justamente la forma inversa del presentado anteriormente. La lista de variables con sus valores numéricos para esta segunda presentación es la siguiente:

Incógnitas:

En este caso se consideran como incógnitas instrumentos de política, tales como el tipo de cambio, la tasa en que deben ajustarse los salarios y la tasa de variación del nivel de la tributación directa al sector no asalariado. En efecto, las incógnitas serían:

- x = variación en el índice del volumen de las exportaciones;
- k_1 = variación en el índice del costo de los salarios por unidad de demanda final;
- p_1 = variación en el índice del salario promedio;
- p_x = variación en el índice de los precios de las exportaciones en dólares;
- p = variación en el índice del nivel de precios interno;
- k_i = variación en el índice que mide el componente de impuestos indirectos por unidad de demanda final;
- k_m = variación en el índice que mide el componente de importaciones por unidad de demanda final;
- m = variación en el índice del volumen de las importaciones;
- w = variación en el índice del tipo de cambio;
- Z = variación en el valor de los ingresos de los no asalariados;
- t_2 = variación en el índice de los impuestos a la renta de los no asalariados.

Parámetros

Parámetros

Se estiman que siempre constituyen datos, dado que en el corto plazo prácticamente no es posible modificarlos. Sus valores serían:

- $\alpha_1 = 0.95$ (propensión media al consumo de los asalariados);
- $\alpha_2 = 0.80$ (propensión media al consumo de los no asalariados);
- $\epsilon_1 = 0.10$ (elasticidad precio de las exportaciones referida a la diferencia entre precios nacionales y mundiales en dólares);
- $\epsilon_2 = 1.50$ (elasticidad ingreso de las importaciones);
- $\epsilon_3 = 0.10$ (elasticidad precio de las importaciones);
- $\lambda_1 = 0.05$ (coeficiente que mide la influencia de los impuestos indirectos en el nivel general de precios);
- $\lambda_2 = 0.20$ (coeficiente que mide la influencia del costo de las importaciones en el nivel general de precios);
- $\lambda_3 = 0.50$ (coeficiente de los salarios en el nivel general de precios);
- $\lambda_4 = 0.01$ (coeficiente de los impuestos indirectos en el precio de las exportaciones);
- $\lambda_5 = 0.04$ (coeficiente del costo de los insumos importados en el precio de las exportaciones);
- $\lambda_6 = 0.30$ (coeficiente de los salarios en el precio de las exportaciones);
- $\pi_1 = 1.05$ (flexibilidad precio de la oferta global);
- $\pi_2 = 0.10$ (flexibilidad precio de la oferta de exportaciones);
- $\pi_3 = 0.80$ (efecto de las variaciones de los precios internacionales sobre el valor de las exportaciones).

Datos y Metas del Plan de Desarrollo

Las siguientes variables han sido determinadas o se deducen del plan de desarrollo:

- $L = 400.00$ (valor de salarios);
- $a_1 = 0.03$ (variación en el índice del nivel de empleo);
- $T_i = 45.00$ (monto de tributación indirecta menos subsidios);
- $M = 150.00$ (valor de importaciones);
- $D = 90.00$ (valor de depreciación);

(Continuación)

d	$=$	0.05	(variación en el índice del monto físico de depreciación);
v	$=$	0.05	(variación en el índice del volumen de la demanda global);
C_1	$=$	350.00	(valor del consumo de los asalariados);
c_1	$=$	0.04	(variación en el índice del consumo de los asalariados);
C_z	$=$	250.00	(valor del consumo de los no asalariados);
c_z	$=$	0.01	(variación en el índice del consumo de los no asalariados);
C_g	$=$	130.00	(valor del consumo del gobierno);
I_p	$=$	100.00	(valor de la inversión bruta privada);
i_p	$=$	0.08	(variación en el índice de la inversión bruta privada);
I_g	$=$	70.00	(valor de la inversión bruta del gobierno);
X	$=$	100.00	(valor de las exportaciones);
S_1	$=$	20.00	(valor de los subsidios a los asalariados);
Z	$=$	415.00	(valor del ingreso de los no asalariados);
T_1	$=$	51.60	(valor de la tributación directa a la renta de los asalariados);
T_z	$=$	102.50	(valor de la tributación directa a la renta de los no asalariados);
τ_o	$=$	0.20	(tasa efectiva de los impuestos aduaneros);
β	$=$	0.05	(tasa efectiva de los impuestos indirectos);
κ_w	$=$	0.03	(variación en el índice del volumen del comercio mundial
p_w	$=$	0.02	(variación en el índice de los precios internacionales de las exportaciones nacionales);
p_m	$=$	0.04	(variación en el índice de los precios de las importaciones en dólares).

Instrumentos:

Se han seleccionado como instrumentos las siguientes variables a las que se les ha dado valores en atención a las políticas u objetivos del gobierno:

c_g	$=$	0.10	(variación en el índice del volumen del consumo del gobierno);
i_g	$=$	0.11	(variación en el índice del volumen de la inversión del gobierno);
s_1	$=$	0.05	(variación en el índice del valor de subsidios a los asalariados);

$/t_1 = 0.07$

$t_1 = 0.07$ (variación en el índice del valor de la tributación a la renta de los asalariados);

$\Delta\beta = 0.01$ (variación en la tasa efectiva de la tributación indirecta);

$\tau_1 = 0.20$ (nueva tasa efectiva de los impuestos aduaneros);

Solución:

La solución nos permitirá saber qué valor deberán tener las incógnitas para que se cumplan las metas del Plan de Desarrollo, empleando los instrumentos al nivel que los dejan las tasas de variación antes indicados.

Las once ecuaciones podrían disponerse en la forma similar al cuadro N° 50, en una matriz simbólica, en que se han ordenado las ecuaciones de tal modo que a cada variable corresponde una columna. Por ejemplo, con la ecuación 7, podemos hacer la siguiente representación matricial (podíamos disponerlos como vectores fila y columna).

variables	k_1	a_1	p_1	v
factores	1	- 1	- 1	1

Lo que representa que hemos pasado todos los términos de la ecuación al lado izquierdo, y por lo tanto que la operación indicada que reconstruye la ecuación, es igual a cero, lo que queda del lado derecho de la ecuación.

Procediendo de manera similar con todas las ecuaciones formamos la matriz simbólica adjunta.

Sin embargo, como figuran diversos productos de las variables, el modelo no es estrictamente lineal. La no linealidad tiene dos efectos, uno en la representación matricial y el otro en el método de solución. El problema de representación ha sido abordado como se muestra en la matriz simbólica (Cuadro N° 51). En cuanto a la resolución, en este caso se ha adoptado la hipótesis más conveniente, que es el aceptar que las variables que forman productos no lineales, son datos o instrumentos. Con lo cual desaparece el problema de la no linealidad. La solución del modelo no lineal agregaría mucha complejidad a las operaciones con la calculadora de sobremesa, y dentro de los términos en que está planteado el modelo, lo que se ganaría en valor interpretativo sería relativamente poco.

/Con las

Con las indicaciones anteriores se identificaron las incógnitas, los datos y los instrumentos, que figuran ya todos ordenados en la matriz simbólica.

El paso siguiente es emplear los valores numéricos que se dieron, con lo cual se forma la matriz directa I de las incógnitas y la matriz de los datos e instrumentos. (Cuadros Nos. 52 y 53).

Con la matriz de los datos e instrumentos (Cuadro N° 54), se forma la columna de las constantes, que aparece al lado derecho de la matriz directa, con signo cambiado. El significado de la matriz directa I, es que representa la parte de las ecuaciones donde están las incógnitas. El significado de la columna de constantes, es la parte conocida (datos e instrumentos de cada ecuación). Se colocan con signo cambiado, al pasarlas al lado derecho de la ecuación.

Por ejemplo, podemos reconstruir la ecuación 7 anterior, (que ahora está en la fila 2), y tendríamos:

$$k_1 - p_1 = - .02$$

a_1 y v no figuran, porque han sido reemplazados por números, que forman la constante $- .02$ de la derecha. Igual sucede con las demás ecuaciones.

La matriz directa II, la matriz de datos e instrumentos II, y la correspondiente columna de constantes, se deducen de las primeras, multiplicando o dividiendo cada ecuación por un factor fijo. El objeto de esta operación es reducir las cifras de la matriz al mismo orden de magnitud, dentro de lo posible.

Sólo resta invertir la matriz para resolver el sistema de ecuaciones por el método usual.

Si el modelo fuera lineal, podríamos representarlo por las siguientes ecuaciones matriciales:

$$[A][x] = [B][y]$$

$$[B][y] = [b]$$

/donde $[A]$

donde $[A]$ es la matriz de las incógnitas, $[x]$ el vector columna de las incógnitas y $[b]$, el vector columna de constantes.

$$[B][y] = [b]$$

donde $[y]$ representa el vector columna de datos e instrumentos,

Sin embargo, el efecto principal que tiene la no linealidad, es que la matriz $[B]$ en realidad no existe, aunque sí existe la columna de constantes.

Este factor impide invertir la lógica del modelo, es decir, dadas las x , encontrar las y .

Con la matriz invertida y la columna de constantes, se obtiene la solución, es decir el valor de las incógnitas. La operación es una multiplicación matricial, que se representa en el cuadro N° 55.

Una vez lograda la solución, ésta puede modificarse con variaciones adecuadas de los instrumentos. Cada vez que variemos un instrumento, cambian una o más constantes del vector columna de constantes, y por consiguiente, cambia la solución. A través de estas variaciones se pueden estudiar los diversos valores alternativos que puedan darse a los instrumentos para concretar determinadas políticas.

Variaciones de uno por ciento en cada instrumento o dato tienen distintos efectos (eficiencias). El efecto en cuanto a los cálculos es en dos partes, un primer efecto sobre las constantes y otro en la multiplicación matricial para obtener la solución. El efecto sobre las constantes se muestra en el Cuadro N° 56.

Con un ejemplo de variación en p_m , el precio de las importaciones, trataremos de ilustrar el efecto sobre las soluciones. Si p_m aumenta .01, afecta la constante número 7 en - .01, (Cuadro N° 56) a la que debe cambiarse el signo para pasarla al lado derecho de la ecuación. Con +.01 de variación en la constante 7, pasamos al Cuadro N° 55. Sobre la columna 7 de la matriz invertida ponemos +.01, y multiplicamos este número por todos los elementos de la columna. El efecto sobre algunas incógnitas es nulo o despreciable. Las variables afectadas por ese cambio son:

variables:	p	k_1	k_m	w	\bar{z} ,	y la variación en sus valores por causa de p_m :
	.01	.01	.01	.01	1.44	

/La solución

La solución del caso expuesto, indica que para alcanzar las metas fijadas por el plan físico, y ajustando los instrumentos a las variaciones enunciadas ($c_g = 0.10$; $i_g = 0.11$; $s_1 = 0.05$; $t_1 = 0.07$; $= 0.01$ y $l_1 = 0.20$), las exportaciones tendrían que crecer a una tasa del 2 por ciento y las importaciones al 8 por ciento. Esas tasas exigirían que los precios en dólares de las exportaciones debieran subir en 2 por ciento y el de las importaciones al 4 por ciento (- esta última tasa es un dato fijado al mergen del modelo -) y con una devaluación del 7 por ciento.

La solución indica que el nivel de precios interno aumenta en 18 por ciento anual y que el precio del trabajo crezca en 19 por ciento. Dadas las condiciones del caso, el sistema económico mantendría una tasa inflacionaria del 18 por ciento. Esa tasa sería compatible con un crecimiento de la oferta y/o demanda del cinco por ciento, que se ha fijado el plan físico; y con una variación del 7 por ciento en el tipo de cambio.

El sector no-asalariado tendría un incremento absoluto en sus ingresos de 66,30, y su tributación directa puede aumentar en siete por ciento, porcentaje igual al que se ha fijado para la tributación de los asalariados,

Por último, el costo de cada unidad de la demanda final, por concepto de salarios aumentaría en 17 por ciento; por importaciones en 15 por ciento y por la tributación indirecta en 41 por ciento.

Número de la ecuación original	Número de la ecuación en la matriz	1	2
		X	K_L
(2)	1	X	
(7)	2		1
(3)	3		
(5)	4	1	
(10)	5		$-A_3$
(9)	6		
(8)	7		
(6)	8		
(11)	9	$-\pi_2$	$-A_6$
(1)	10	-X	
(4)	11		

* Esta matriz simbólica representa

* Señala las filas y columnas correspondientes. Sin embargo

$$A_1 = -X - I - G - I - G - G$$

$$A_2 = D - G - L - P - E - Z - G$$

Cuadro 51

MATRIZ SIMBOLICA DEL MODELO

Inógnitas →								← Instrumentes						← Proyecciones y metas →									
4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
p_x	p	k_1	k_m	m	w	\bar{z}	t_z	c_g	i_g	a_L	t_L	$\Delta\beta^*$	γ	γ_0	a_L	v^*	d	c_L	c_z	i_p	p_w	x_w	p_m^*
								c_g	i_g							A_1		$+c_L$	$+c_z$	$+I_P$			
															-1	1							
	C_L									$-\alpha S_L$	$\alpha_L^T L$				$-\alpha_L^L$			C_L					
E_1																						$-E_1$	-1
	1	$-A_1$	$-A_2$													$-\pi_1$							
	$-\frac{\beta}{\Delta\beta}$	$(1+v)\beta$										$-(1+v)^*$				*							
			1	-1	$-p_m$											+1							-1
					-1																		
	$-E_3$			1	E_3								E_3	p_m	$-E_3$		$-E_2$						E_3
													$+E_3$										
1		$-A_4$	$-A_5$		1																		$-\pi_3$
	A_2	T_1	H		-X	1		$-C_g$	$-I_g$						L	$M+T_1$	D	$-C_L$	$-C_z$	$-I_P$			
	C_z																						C_z

sistema de ecuaciones, que es igual a un vector columna de ceros.

se dan elementos no lineales. Generalmente los componentes no lineales se introducen en la matriz y luego quedan como números al dar valor a los instrumentos o instrumentos o datos marcados no podrán variarse después, sin variar la matriz.

MATRIZ DIRECTA, MEMORIA DE LAS INCOGNITAS

Cuadro 52

Matriz Directa I

Inco- gnitas	1 x	2 k L	3 p L	4 p x	5 p	6 k 1	7 k m	8 n	9 w	10 z	11	Cons- tantes
1	110.00											1.80
2		1.00	-1.00									-.02
3			-380.00		350.00							-8.58
4	1.00			.10								.02
5		-.50			1.00	-.05	-.20					.05
6					-.05	.05						.01
7							1.00	-1.00	-1.04			-.01
8					-.10			1.00	.10			.08
9	-.10	-.30		1.00		-.01	-.04		1.00			.02
10	-110.00		400.00	-110.00	-810.00	45.00	150.00		-110.00	1.00		22.45
11					250.00					-.80	82.00	-2.50
Matriz Directa II												
11	1.00											.02
2		1.00	-1.00									-.02
3			1.00		-.92							.02
4	10.00			1.00								.22
5		-.50			1.00	-.05	-.20					.05
6					-1.15	1.00						.20
7							1.00	-1.00	-.04			-.01
8					-.10			1.00	.10			.08
9	-.10	-.30		1.00		-.01	-.04		1.00			.02
10	-1.10		4.00	-1.10	-8.10	.45	1.50		-1.10	.01		.22
11					3.05					-.01	1.00	-.03

Cuadro 53

Quadro 53

MATRIZ NUMERICA DIRECTA DE LOS PARAMETROS, DATOS E INSTRUMENTOS I
CORRESPONDE A LAS ECUACIONES

Valor de las varia- bles	1 °g	2 i _g	3 °L	4 t _L	5 Δβ*	6 γ	7 °L	8 v*	9 d	10 °L	11 °z	12 i _p	13 p _v *	14 x _v	15 P _m	16 γ ₀ = Suma
	.10	.11	.05	.07	.01	.20	.03	.05	.05	.05	.01	.08	.02	.02	.04	.20
1	130.00	70.00						-1 010.00		350.00	250.00	100.00				-1.80
2							-1.00	1.00								.02
3			-19.00	49.02			-380.00			350.00						8.58
4													-1.10	-1.00		-0.02
5								-1.05								-0.05
6					-1.05											-0.01
7								1.00							-1.00	-0.01
8						.10		-1.50							.10	-0.10 -0.08
9													-0.80			-0.02
10	-130.00	-70.00					400.00	195.00	90.00	-350.00	-250.00	-100.00				-22.45
11											250.00					2.50

Quadro 54

Cuadro 54

MATRIZ NUMERICA DIRECTA DE LOS PARAMETROS. DATOS E INSTRUMENTOS II

Valor de las variables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Suma
	σ_g	i_g	σ_L	t_L	Δ/β	γ	σ_L	σ_v	d	σ_L	σ_x	i_p	σ_{p_w}	x_w	p_m	γ_o	
	.10	.11	.05	.07	.01	.20	.03	.05	.05	.05	.01	.08	.02	.02	.04	.20	
1	1.18	.64						-9.18		3.18	2.27	.91					-.02
2							-1.00	1.00									.02
3			.05	-.13			1.00			-.92							-.02
4													-1.00	-10.00			-.22
5								-1.05									-.05
6					-20.00												-.20
7								1.00							-1.00		.01
8						.10		-1.50							.10	-.10	-.08
9													-.80				-.02
10	-1.30	-.70					4.00	1.95	.90	-3.50	-2.50	-1.00					-.22
11											3.05						.03

Cuadro 55

MATRIZ INVERTIDA DE II Y SOLUCION

Solución (valor de las incognitas)	Valor de las constantes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		x	k_L	p_1	p_x	p	k_1	k_m	m	W	\bar{z}	t_z
		.02	-.02	.02	.22	-.05	.20	-.01	.08	.02	.22	-.03
x	.02	1	1.00									
k_L	.17	2	4.57	2.29	2.29	-.45	2.26	.11	.48	.48	.488	.45
p_L	.19	3	4.57	1.29	2.29	-.45	2.26	.11	.48	.45		
p_x	.02	4	10.00		1.00							
p	.18	5	4.93	1.39	1.39	-.49	2.47	.12	.51	.51	.49	
k_1	.43	6	5.65	1.60	1.60	-.56	2.84	1.13	.59	.59	.56	
k_m	.15	7	11.78	.84	.84	-1.17	.97	.06	1.24	1.24	1.17	
m	.08	8	-.72	.06	.06	.07	.17	.01	1.03	1.03	-.07	
W	.07	9	12.02	.75	.75	-1.19	.77	.05	.20	.20	1.19	
\bar{z}	66.30×10^2	10	4.64	4.97	.97	-.34	9.02	.36	.36	.36	1.44	1.00
t_z	.07	11	-10.14	.76	-3.24	1.12	1.51	-.37	-1.20	-1.20	-.02	1.00

- 2.57 -

Cuadro 56

VARIACIONES DE UNO POR CIENTO EN DATOS E INSTRUMENTOS. SU INFLUENCIA SOBRE LA CONSTANTE INDEPENDIENTE

	σ_g	i_g	σ_L	t_L	σ_L	d	σ_L	σ_z	i_p	x_v	P_m
1	.01	.01					.09	.52	.01		
2					-.01						
3			...	...	.01		-.01				
4										-.10	
5											
6											
7											-.01
8											
9											
10	-.01	-.01			.04	.01	-.03	-.03	-.01		
11								.03			

