

LI IJAR
stituto Latinoamericano de
arificación Económica y Social
antiago, abril de 1965

10

MÉTODOS Y ANÁLISIS DE POLÍTICA ECONÓMICA *

Tomo I

urso Básico de Santiago, Profesor Carlos Matus R. Borrador
lizado en el Curso Métodos y Análisis de Política Económica del
grama de Capacitación del Instituto, con fines pedagógicos.
e primer borrador ha sido redactado con la colaboración de los
ores Robert Ross y Enrique Sierra. Se deja constancia en el texto
las partes con que contribuyeron.

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

	Pág.
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
Coeficiente 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 uni- dad de oferta global.....	234
8. Ecuación del costo de las importaciones por unidad de oferta global	234
9. Ecuación del valor de la tributación indi- recta por unidad de oferta global	235
10. Ecuación del nivel general de precios	237
11. Ecuación del nivel de precio de las expor- taciones	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) ver 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 fluctuaciones 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, los 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

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 requieren 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, podrían 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 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 incipiente (4 países)
	Bolivia Chile Colombia Ecuador México Venezuela	Brasil Panamá	El Salvador Guatemala	Argentina Costa Rica Haití Honduras Perú	Rep. Dom. Nicaragua Paraguay Uruguay
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	0
Presupuesto por programa a todos los niveles	2	0	0	1	1
Presupuesto por programa a algunos niveles	2	0	0	1	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 como preliminares.

LOS ORGANISMOS Y SISTEMAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Venezuela	Argentina	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	
a) <u>Estructura administrativa</u>																			
Oficina central de planificación a alto nivel	SI	SI	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Oficina central de planificación a otros niveles	-	-	SI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oficinas sectoriales de planificación	SI*	SI	SI*	No	SI*	SI	SI*	SI*	SI	No	No	No	No	No	No	SI	No	No	No
Oficina de planificación regional	SI	SI	SI	No	SI	No	No	SI	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
b) <u>Representación de la población</u>																			
De Asociaciones sindicales al nivel central	...	No	No	No	No	...	SI	No	...	No	No	No	SI	No	No	SI	No	No	No
De Asociaciones sindicales a otros niveles	...	No	SI	No	No	...	No	No	...	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
De Asociaciones patronales al nivel central	...	SI	No	No	No	...	SI	SI	...	No	No	No	SI	No	No	SI	No	No	No
De Asociaciones patronales a otros niveles	...	No	SI	No	No	...	No	No	...	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
c) <u>Control y revisión periódica de los Planes</u>																			
Control mediante registro de los logros del Plan anual	No	No	No	No	...	No	No	No	...	...	...	No	No	-	...	...	...	...	...
Control mediante indicadores estadísticos parciales	SI	SI	SI	SI	...	SI	SI	No	...	...	...	No	SI	-	...	...	...	...	...
Revisión periódica de los planes orientadores	...	SI	No	No	...	...	No	No	...	...	...	No	No	-	...	...	...	...	...
d) <u>Coordinación entre planes y presupuestos</u>																			
Mediante dependencia de la Oficina de Presupuesto de la Oficina de Planificación	-	No	No	No	...	SI	-	No	...	...	...	No	No	-	...	...	...	...	...
Mediante una Oficina de Planes Presupuestarios en la Oficina de Planificación	SI	No	No	No	...	-	SI	No	...	...	...	No	No	-	...	...	...	...	...
Mediante discusión y/o aprobación de los presupuestos en la Oficina de Planificación	-	SI	No	No	...	-	-	No	...	...	...	No	SI	-	...	...	...	...	...
Mediante contactos informales o comités de coordinación	SI	SI	SI	SI	...	-	-	SI	...	...	...	SI	SI	-	...	...	...	...	...
e) <u>Reformas básicas</u>																			
Aprobación de leyes de Reformas Básicas	SI	SI	SI	No	SI	No	SI	No	SI	No	No	No	SI	No	No	No	No	No	No
a) Reforma Agraria	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
b) Reforma Tributaria	No	SI	No	No	No	No	No	No	SI	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
c) Reforma Administrativa	...	SI	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Año de creación del primer órgano de planificación	...	1956	1939	1954	1958	1959	1958	1961	1962	1959	1954	1958	1955	1951	1952	1960	1952	1960	1960
Año de creación de órganos de planificación vigente	1960	1961	1939	1961	1959	1959	1958	1961	1962	1962	1961	1962	1955	1962	1962	1962	1962	1962	1961

Notas: - = Preguntas imprecisas en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.

* Parciales.

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.

LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION Y SU EXISTENCIA EN AMERICA LATINA

Cuadro 3

	Bolivia	Brazil	Colombia	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay
a) Mecanismos de orientación General a Largo o Mediano Plazo															
Plan general de desarrollo público en el plan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan general de inversión	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan de financiamiento	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Proyecciones globales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan de inversión pública	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1
Planes de algunos sectores	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1
Sistema de planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Planes para algunas regiones	No	No	S1	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	No	S1	No	No
b) Mecanismos de orientación a corto plazo															
Plan general trienal o bienal	No	S1	No	No	No	No	No	No	No	No	S1	No	No	No	No
Plan de inversión pública trienal o bienal	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan anual o Presupuesto Económico Nacional	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
c) Mecanismos de formulación de Proyectos															
Para plan general de inversión	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Para plan de inversión pública	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1
Para planes sectoriales	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1
Para planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
d) Mecanismos de operación															
General:															
Plan de Política económica como parte del sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan de Políticas económicas para lograr las metas de inversión	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Públicos:															
Presupuestos por programas al nivel central	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1
Presupuestos por programas en institutos autónomos	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1
Presupuestos por programas en municipios y gobiernos Regionales	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1
Presupuestos por programas en empresas públicas	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1	No	S1
e) Mecanismos de información															
Formulación de un plan de información estadísticos de acuerdo con las necesidades del plan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Producción periódica de cifras de cuentas nacionales	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1	S1
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Notas: - = Pregunta improporcionada en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.

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.

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 orientar la política del Comercio Exterior	¿Orientación?	Política de Comercio Exterior
E. Economía en su conjunto:	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.
a) A corto 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)
b) A largo plazo				

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 ¹ 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; ² cómo tratar a empresarios y consumidores para orientar sus decisiones en la dirección que requiere el plan; ³ cómo seleccionar y aplicar adecuadamente los instrumentos de política económica para que los efectos que provoquen sean los esperados; ⁴ cómo podrían neutralizar o morigerarse los efectos no deseados que producen ciertas políticas; ⁵ cómo seleccionar y deslindar 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.

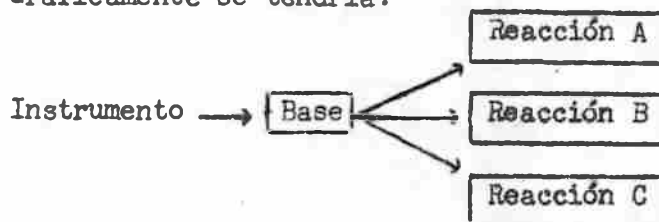
Las reacciones, (generalmente son varias) es el efecto que se genera al aplicar un instrumento a una base. Ese efecto puede ser deseado en el sentido que es el que se perseguía; o no deseado.

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 reversión de utilidades.

Gráficamente se tendría:



En este ejemplo ideal, no obstante que lo que se desea es una reacción en favor de la inversión 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

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 $(n \mp m)$ 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 $m = m_1 \mp m_2$, 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 $(n \mp m_2)$ 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:

$$1) Y = C + I$$

$$2) C = a Y$$

Quando $a = 1$, 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

dé 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 emplee 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 concordes 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 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. (Progreso 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 no 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. Aun 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 Keller 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 Nutritional 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 disfrazada es factible calcular - por lo menos - a través de dos tipos de métodos: unosaltamente 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 (agropecuuario, 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 tratarlo 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.^{1/}

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

1/ 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	
	Cuenta 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 (Reembolso de la conducta privada				

FORMAS DE ACCION DE LA POLITICA ECONOMICA

Objetivo: C. Redistribución

Objetivo: B. Estabilidad

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 - 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 (subsidios, 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 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 traspararle 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 tornen 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 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

$$I_{L_0} = \Delta P_{L_0-1}, \text{ podemos escribir:}$$

$$(2) P_{L_0-1} = \beta (P_{L_0} - C_{L_0} - X_{L_0} + M_{L_0}) (*)$$

donde β es la relación producto-capital.

$$(3) X_{L_0} = zP_E + hP_0$$

donde P_E es el producto nacional de los Estados Unidos y P_0 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_0 . El consumo latinoamericano es una proporción de su producto P_L

$$(4) C_{L_0} = aP_{L_0}$$

* 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).

$$(5) M_L = mP_L$$

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

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

donde P_E , P_L y P_o dependen de las tasas de crecimiento de P_E , P_o y P_{L_o} , 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 P_E , P_L y P_o en función de las respectivas tasas de crecimiento de P_E , P_o y P_{L_o} , tendremos una relación que expresa el crecimiento de Latinoamérica en función del "ahorro interno", $(1-a)$ y del "ahorro externo" $(m - z \frac{P_E}{P_{L_o}} - h \frac{P_o}{P_{L_o}})$. 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:

$$(7) M_{L_o} - X_{L_o} \leq g P_E$$

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.

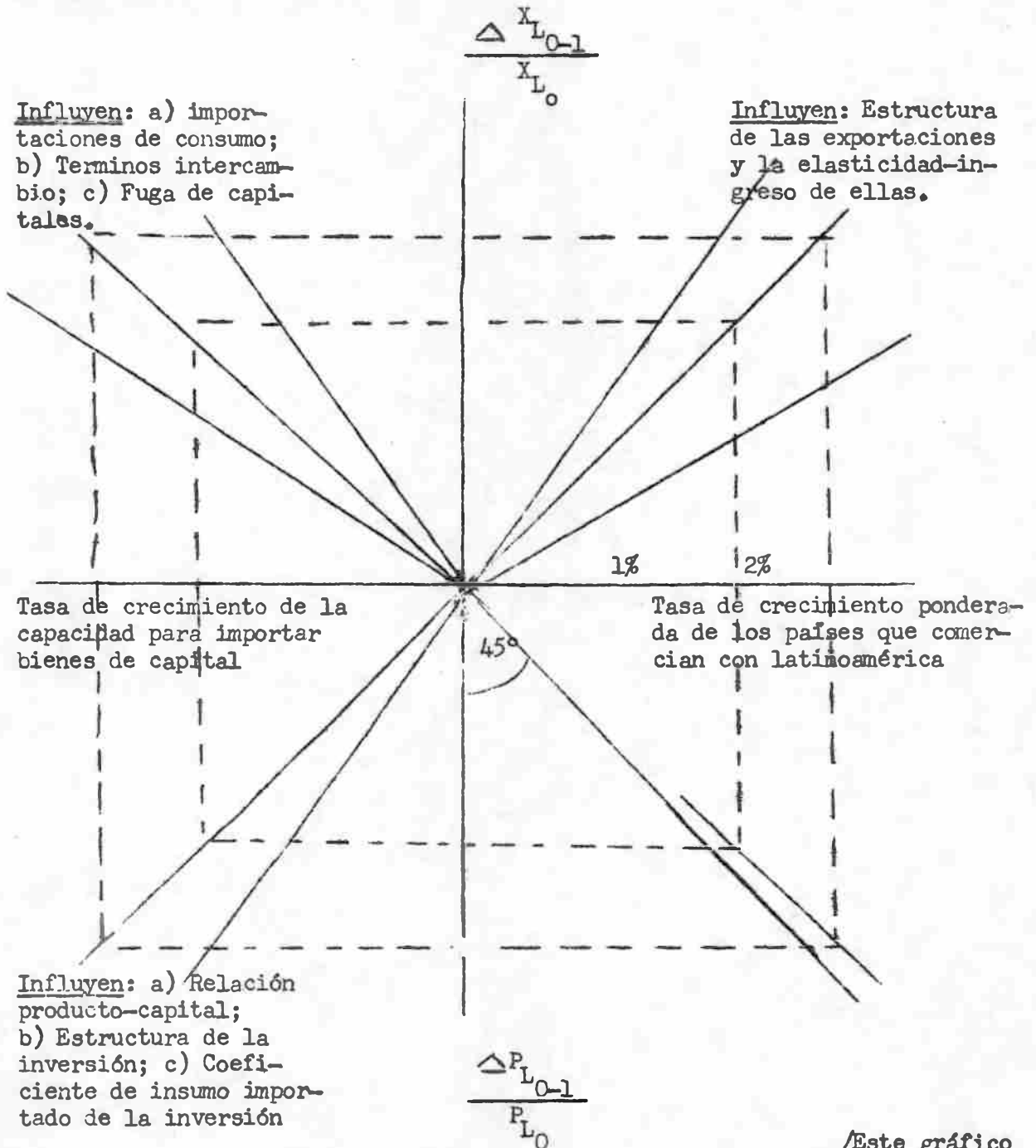
Esta restricción puede reescribirse como sigue:

$$(8) \left(m - z \frac{P_E}{P_{L_o}} - h \frac{P_o}{P_{L_o}} \right) \leq g \frac{P_E}{P_{L_o}}$$

/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

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 supérfluas 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., Revista Economía No. 53.

"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:

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

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
- $\alpha_1 > \alpha_2$; $\frac{1}{\beta} \Delta \gamma$ 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 ⁽²⁾ 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 ⁽³⁾ 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 ⁽¹⁾ aumenta los incentivos a invertir, orienta la producción hacia fines socialmente ⁽²⁾ más deseables y eleva ⁽³⁾ 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.

Cuadro N° 6

TASAS DE CRECIMIENTO PARA DIFERENTES PARTICIPACIONES DE LOS CAPITALISTAS EN EL INGRESO NACIONAL Y DE LOS VALORES DE LA RELACION PRODUCTO-CAPITAL				
($\alpha_1 = 0.9$; $\alpha_2 = 0.15$) ($PM_2(L)$) ($PM_0(K)$)				
Relación Producto Capital (β)	Participación de los capitalistas (β^2)			
		0,5	0,4	0,3
0,5		0,15	0,13	0,11
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 habrá encontrado un argumento de importancia que favorece la redistribución del ingreso como instrumento de desarrollo económico, aun dentro del mismo esquema sobresimplificado 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

"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 máximo, 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

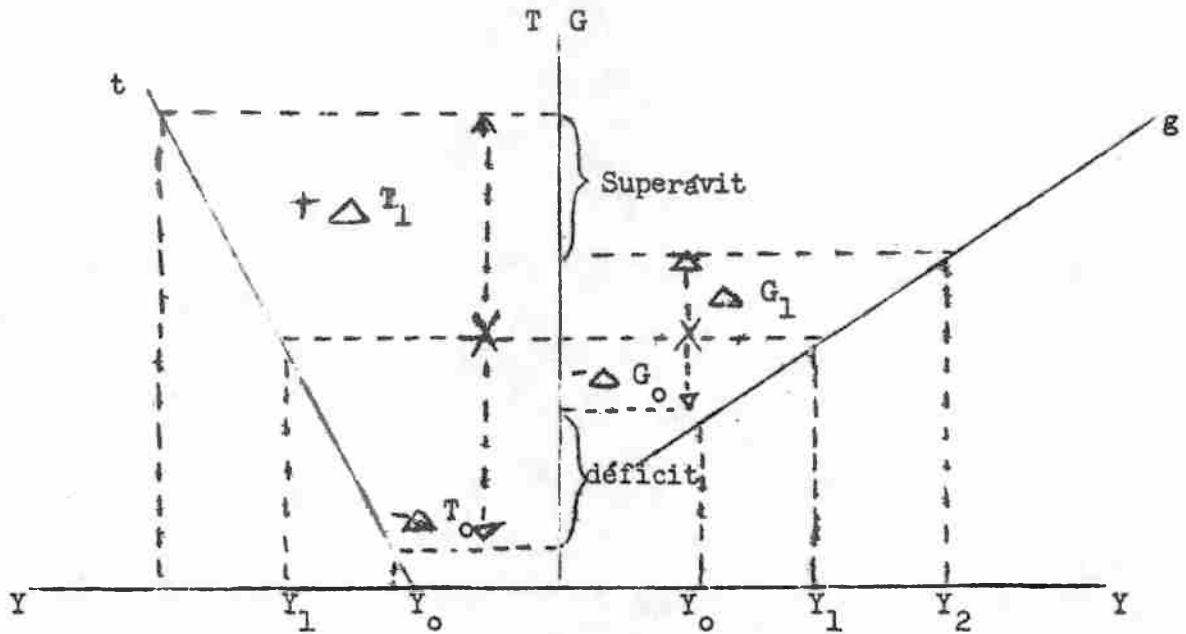
grado relativamente similar de eficiencia, sin notorias limitaciones de un sector particular. Por ello, la depresión de la actividad económica acompañada de una desocupación homogénea y difundida de los recursos humanos y de capital. La cesantía va acompañada de la paralización de equipos, y se difunde 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.

Las tendencias inflacionarias de origen interno

Las fuentes de las tendencias inflacionarias externas no se radican en una 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. Obsérvase 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 sus 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.

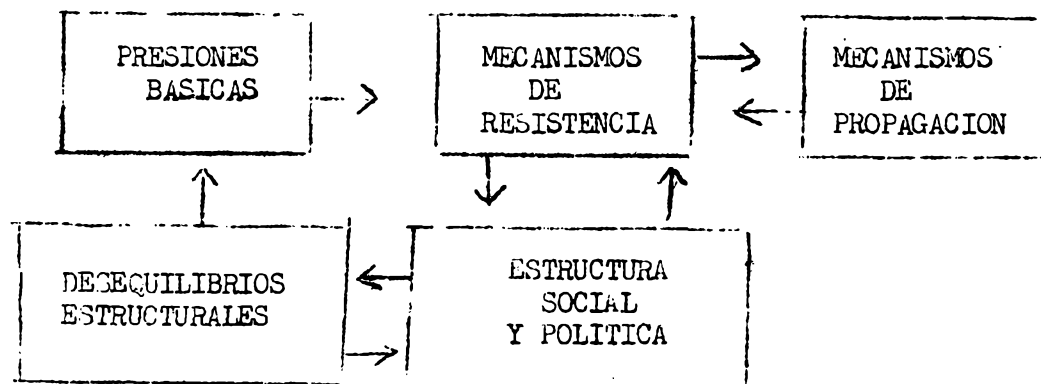
^{3/} Esta distinción entre los diferentes mecanismos en un proceso inflacionario fue originalmente formulada por el economista Juan Noyola V.

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 autore fuerzan 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.

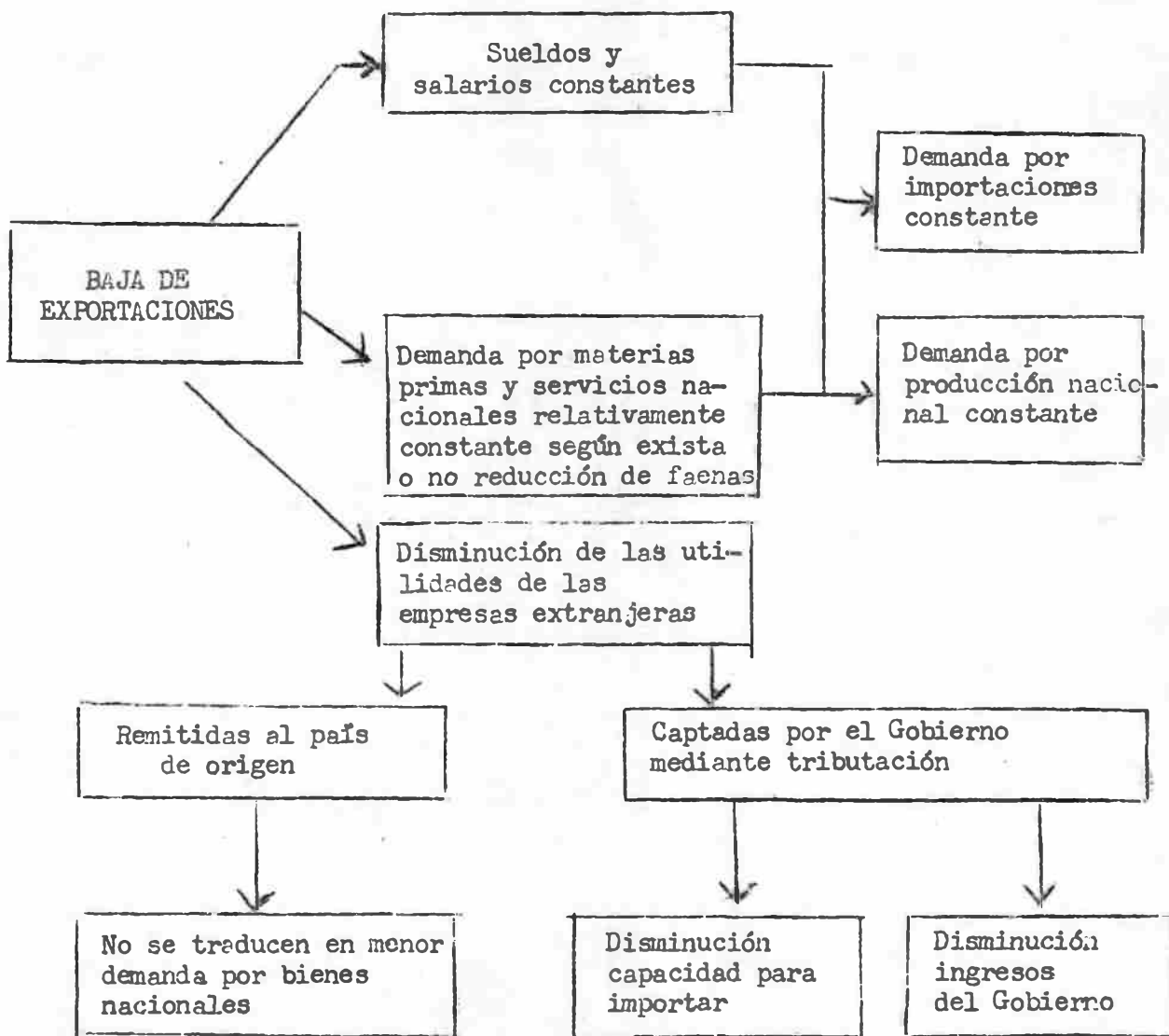
En los países más desarrollados y aquellos subdesarrollados en que las exportaciones están en manos de empresas nacionales, al reducirse las exportaciones se genera un menor ingreso interno y desciende la demanda correspondiente a ese menor ingreso.^{1/} Se produce, un efecto restrictivo o depresivo.

^{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 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 concebílos 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 estadales, 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 ordenan las materias del trabajo, pero dada las presiones sociales no bien 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 trascendentes, 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 construídos 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 IIa Parte.

^{2/} Véase apuntes II Parte.

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.

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 renunciamento 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 surgir 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/• 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 desee 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, Nos. 235 y 236. (Revista Chilena).
13. La

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 pongana 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 ultimamente 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 acelerar 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

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 regideces 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 fuera, 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 dio 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 o 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 podrían llegar a comprometer sus disponibilidades financieras y hasta su estabilidad. He aquí, 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 sancionaría los proyectos, y se podría estar evaluando permanentemente la necesidad de aquellos recursos.

Una alternativa podría 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 países de origen. Un medio para la captación de proyectos y necesidades de financiamiento externo, serían 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 vejez o viudez u otros beneficios basados en años de trabajo, deben respetarse.

Otras medidas de esta reforma son:

i) 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 CORFO) CEPAL plantea los siguientes objetivos: (pág. 48 de "Hacia una dinámica del Desarrollo Económico en América Latina" de R. Prebisch.

Para conseguir los objetivos enuncados, 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 status 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 riesgo 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 CEMLA 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:

i) 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.

c) 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 riego, 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 período 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 avaluos 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 pendencia 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:

1) 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 a 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 latino-americanos, 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. ✓

✓ 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.