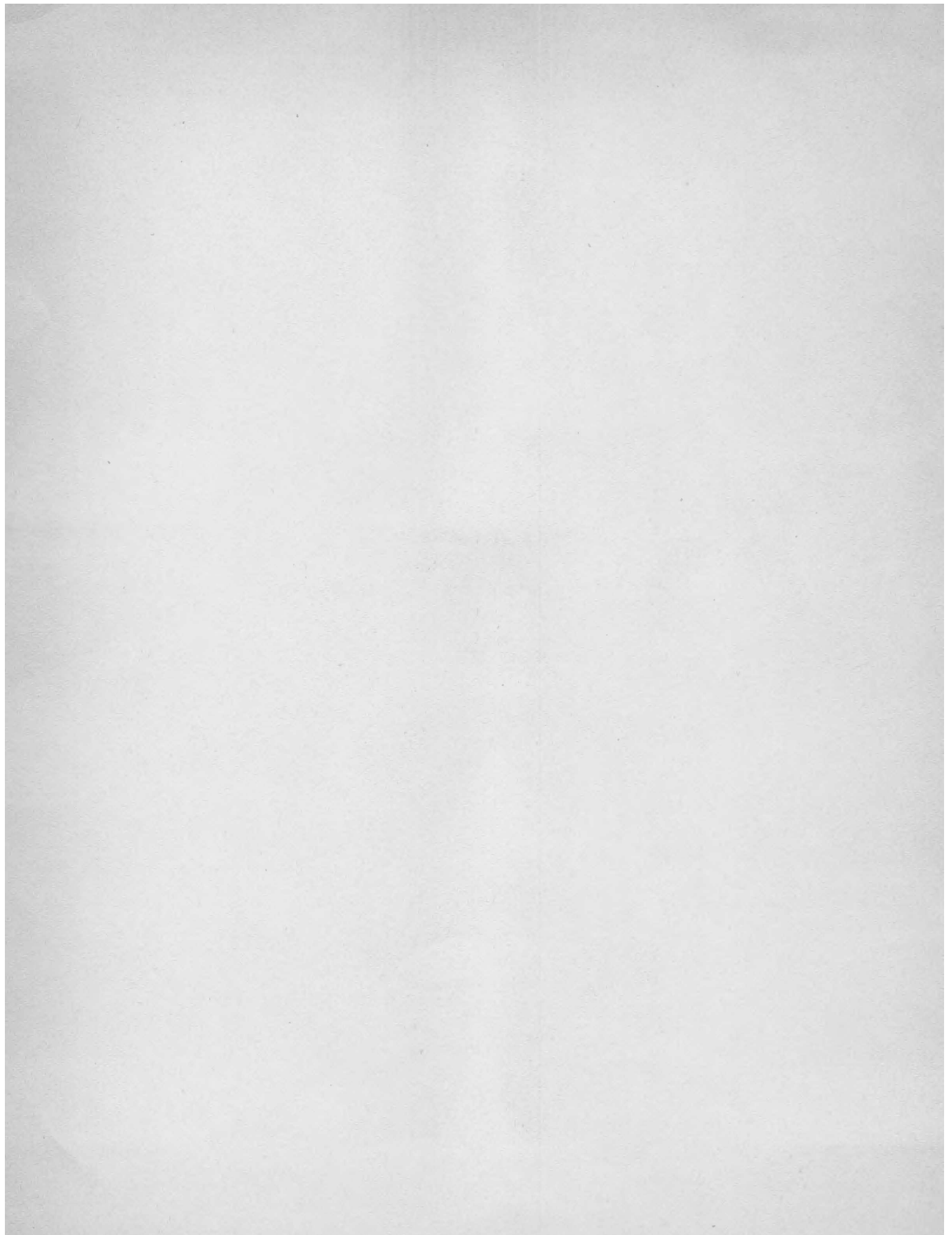


Restringido
Sólo para críticas y comentarios
Marzo 1975
Nº 25/...

NOCIONES DE ECONOMIA

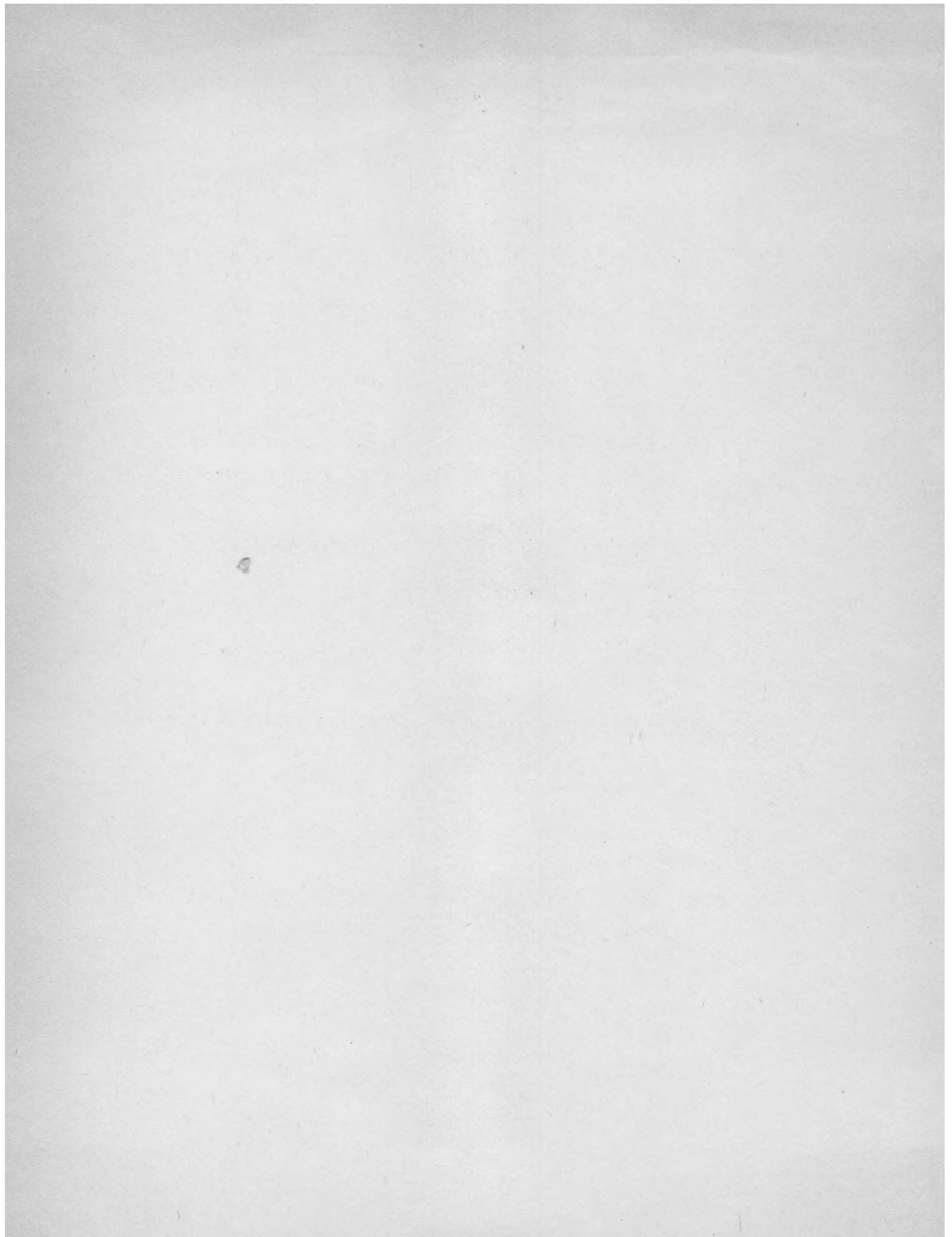
por Enrique Sierra

TOMO II



Capítulo X

EL SISTEMA MONETARIO Y FINANCIERO



Enunciado del Capítulo X

1. Siguiendo la orientación de esta Cuarta Parte - centrada en los aspectos institucionales y de instrumentos de Política Económica - en el siguiente capítulo X se reseña la organización y el funcionamiento del sistema monetario y del mercado de capitales.
2. El esquema descriptivo que se expone, parte de los dos problemas de financiamiento interno que tienen las economías mixtas:
 - a) El financiamiento corriente - llevado al nivel de las empresas, del gobierno y de las personas - y su relación con el dinero y el sistema bancario.
 - b) El financiamiento de la inversión y su relación con el ahorro y el mercado de capitales.
3. Sobre la base de esos temas se explica:
 - a) La oferta monetaria y las funciones del Banco Central y de la Banca Comercial
 - b) La demanda monetaria de las empresas, del gobierno y de las familias
 - c) La oferta y demanda de capitales financieros
 - d) La organización, funcionamiento y desarrollo del mercado de capitales
 - e) Los objetivos e instrumentos de la política monetaria, de crédito, bancaria y de capitales financieros

EL SISTEMA MONETARIO Y FINANCIERO

Al tratar la distribución de la producción se comentó la importancia y las funciones que cumple el dinero como medio de cambio y como portador de valor ^{1/}; más adelante, al explicar las instituciones sobre las cuales se organiza y funciona la economía, se mencionó entre ellas al dinero y al crédito, habiéndose explicado también el mercado monetario ^{2/}. Además, se ha hecho referencia en diversas oportunidades a la expresión medios de pago. Corresponde, ahora, referirse a la organización que en los sistemas de tipo capitalista tiene ésta área de la economía y a la forma como opera.

Como para comprar y vender se necesita dinero, paralelamente a las corrientes de factores y de producción, se generan corrientes monetarias. De manera que en condiciones normales, a un aumento del volumen y del valor de la producción y de las transacciones en los mercados, correspondería también un incremento en las corrientes monetarias.

Desde el punto de vista del dinero, las actividades económicas pueden dividirse entre las que demandan dinero - que son las actividades de producción de consumo y de inversión -, y las que ofrecen dinero que son las típicamente monetarias.

Estas últimas dan lugar a lo que ordinariamente se denomina economía monetaria, la que funciona sobre la base de un conjunto de instituciones y de entidades especializadas - como los bancos y otros - que conforman el sistema monetario y crediticio. Los elementos esenciales de dicho sistema son las distintas formas que toman las operaciones monetarias, y las relaciones entre las entidades monetarias y el Banco Central.

^{1/} Véase capítulo III, título 4.

^{2/} Véase capítulo V, título 3.

En las economías de mercado se presenta un doble problema de financiamiento interno (o en moneda nacional) ^{1/}. Uno que se plantea en torno de la producción y del consumo, y otro, el que se genera alrededor de la inversión. El primero - llamado financiamiento corriente - es tratado como parte de la operacionalidad de las empresas productoras, del presupuesto gubernamental y del consumo familiar. El Banco Central y la banca comercial son las entidades que - a través del crédito de corto plazo - ofrecen los recursos monetarios para satisfacer este tipo de financiamiento.

El financiamiento de la inversión está íntimamente vinculado al ahorro. En términos de ingresos, el ahorro es la parte de los ingresos que no se gastan en consumo. En las personas o familias toma la forma de fondos depositados en los bancos o reservados por otros medios para usarlos en el futuro; en el gobierno equivale al superávit del presupuesto en cuenta corriente ^{2/}, y en las empresas es la parte de las utilidades que no se entrega a sus propietarios ^{3/}. Se supone que la suma de todos estos ingresos tienen una contrapartida física en factores y productos que sirven para la inversión, es decir, para ampliar la capacidad de producción de la economía ^{4/}.

A propósito de este aspecto del financiamiento de la inversión, conviene aclarar el concepto de inversión financiera que se emplea con frecuencia. La inversión financiera se refiere a los fondos que se aportan a una empresa como capital o que se prestan; es un término propio de la economía monetaria y vinculado a la idea del uso del ingreso. El concepto de inversión - así, sin adjetivo - en el texto empleado en el sentido de ampliación de la capacidad productiva, de productos y de factores que sirven a ese fin, como se explicó en el Capítulo II sobre distribución y uso de la producción.

^{1/} El problema del financiamiento externo o en moneda extranjera fue explicado en el capítulo VIII, especialmente en el título 5.

^{2/} Véase capítulo IX, título 3.

^{3/} Véase capítulo V, título 3 punto a.

^{4/} Véase capítulo II.

El financiamiento de la inversión se hace por medio del mercado de capitales. Dicho mercado está formado por un conjunto de entidades o empresas - conocidas como intermediarios financieros - especializados en reunir fondos de ahorro y en ponerlos - mediante créditos de mediano y largo plazo y de aportes de capital - a disposición de quienes tienen que financiar inversiones. Son empresas intermediarias entre los que ahorran y los que invierten.

Por la mecánica financiera de las empresas y del gobierno, así como por las formas que toma el uso del ahorro de las familias, hay muchas y estrechas relaciones entre el financiamiento corriente y de corto plazo de la producción y del consumo con el financiamiento a mediano y largo plazo de la inversión, motivo por el que se ha optado explicarlos conjuntamente en este capítulo.

1. La Oferta Monetaria

El dinero es emitido por el Banco Central y por los bancos comerciales o banca comercial. De manera figurada, también se dice que el Banco Central y los bancos comerciales crean dinero.

El dinero emitido por estos bancos es la base de la oferta monetaria que se pone a disposición del gobierno, de las empresas y de las personas.

La emisión realizada por el Banco Central, en el lenguaje monetario, se llama emisión primaria por ser la fuente original de los medios de pago que entra a circular en la economía; es básicamente el resultado neto de un conjunto de operaciones de otorgamiento de crédito y de amortizaciones, de compra y venta de divisas que el Banco Central celebra con el gobierno, con los bancos comerciales y, en ciertas oportunidades, directamente con las empresas y las personas.

A la emisión efectuada por la banca comercial se le nomina también emisión secundaria, por tener como base el dinero ya creado por el Banco Central y estar sujeta a las normas que éste fija sobre las condiciones en que los bancos comerciales pueden operar para generar crédito. La emisión secundaria es el resultado neto de otro conjunto

/de transacciones

de transacciones de depósitos y de crédito que los bancos celebran con las empresas, las personas, y con el propio gobierno.

a) La emisión del Banco Central

El carácter de organismo emisor del Banco Central se lo da la facultad legal que posee de emitir o crear dinero, En este sentido es la primera y más importante entidad bancaria y monetaria.

Cuando se dice que el Banco Central crea dinero, no se quiere expresar con ello que lo produzca físicamente. El papel moneda y las monedas metálicas o divisionaria, como también se le nombra a ésta última, se confecciona en talleres de imprenta y de fundición, establecimientos típicamente productores, perteneciente a una empresa separada del Banco Central, generalmente llamada "Casa de Monedas". Algunos países incluso mandan a confeccionar los billetes y las monedas metálicas al extranjero.

Al decirse que el Banco Central crea dinero quiere significarse que le confiere legalidad al papel moneda y a la moneda metálica obligando a su aceptación y transformándolos en medios efectivos de cambios que tienen, ante los usuarios y demás bancos, el valor nominal que llevan impreso.

¿Sobre qué bases emite el Banco Central? Formalmente lo hace respaldado por un fondo constituido por oro y divisas, además de documentos representativos de valores como pagarés, bonos, letras, en general documentos de crédito que forman su activo ^{1/}. Tales valores respaldan las emisiones porque se supone que si el banco fuera obligado a cambiar los billetes y las monedas por un valor más efectivo aún debería responder con oro y divisas, o con el resto

^{1/} Activo es todo lo que una empresa, persona o agencia gubernamental tiene o que le deben. Otro concepto asociado a éste es el de Pasivo que significa todo lo que una empresa, persona o agencia gubernamental debe.

de su activo. Se dice formalmente, porque en la práctica ésta supuesta obligación ha sido superada por el funcionamiento mismo del mecanismo monetario.

La parte de dicho fondo compuesta de oro y de divisas son las reservas monetarias o activos internacionales de propiedad del Banco Central de que se habló en el Capítulo sobre comercio exterior ^{1/}.

Para formar sus reservas el Banco compra divisas, operación que le da oportunidad para poner dinero en circulación. También vende divisas, con lo que hace el movimiento inverso, ya que entonces recoge dinero de la circulación. El resultado neto de estas dos clases de operaciones es uno de los orígenes de su emisión.

Si en un período dado de tiempo ha puesto en circulación más dinero por las divisas que ha comprado que el que ha retirado por las divisas que ha vendido, entonces ha hecho una emisión igual al valor de la diferencia. Este es el primer origen de la emisión primaria. Con números esta situación puede ser ilustrada así. Si el Banco vende una cantidad de monedas extranjeras, cuyo valor en dinero nacional es 100, a la vez que compra otra cantidad cuyo valor en dinero nacional es 80, ha emitido dinero por un monto de 20.

Los otros activos que respaldan la emisión del Banco Central son los documentos de crédito señalados más arriba que han sido firmados por quienes han recibido préstamos de su parte. El Banco Central otorga normalmente préstamos al Gobierno y a los bancos comerciales, también puede darle crédito a algunas empresas públicas importantes o a algún tipo especial de banco, como los de inversión, cuando está facultado para ello. En cada oportunidad que concede un crédito recibe un documento de valor que se agrega a su activo, el que es devuelto al deudor cuando este amortiza tal crédito.

El saldo neto que en un período de tiempo dejan estas operaciones de concesión de créditos por un lado y de amortizaciones por otro, es el segundo origen de la emisión primaria. Si en período

^{1/} Ver capítulo VIII, título 3.

determinado, el Banco Central ha otorgado créditos por 50 y en ese mismo período ha recibido amortizaciones por 40, la diferencia de 10 es la emisión generada.

Mediante estas operaciones el Banco Central hace llegar fondos al Gobierno para que pueda cubrir sus gastos y a los bancos para que atiendan la demanda de crédito de las empresas y personas.

Estas operaciones de crédito no necesariamente significan que el Banco Central les entregue a sus deudores billetes y monedas; lo ordinario es que les abra una cuenta hasta el monto del crédito sobre la cual pueden girar con cheques u otras órdenes de pago. La amortización de la deuda tampoco se hace con movimientos físicos de billetes y monedas, se hace con cheques u órdenes de pago.

Cuando los saldos netos de las operaciones de compraventa de divisas o de créditos y amortizaciones, explicados son a la inversa de lo expuesto e ilustrado, es decir, cuando significa que el Banco Central ha recibido más dinero que el que ha entregado, entonces se dice que destruye dinero, o sea, efectúa la operación opuesta a la emisión.

b) La emisión de la banca comercial

Para mejor comprensión de la forma como se produce la emisión secundaria es conveniente conocer como operan los bancos comerciales. Estos cumplen dos funciones principales: por un lado reciben dinero en depósito o lo piden en préstamo y por otro, prestan dinero.

Al recibir dinero en depósito estarían haciendo una función de custodia: mantienen los fondos que las personas, las empresas privadas, el gobierno o que cualquier entidad les depositan, con el compromiso de entregarlo cuando éstos lo ordenan o logren. La otra función consiste en prestar dinero a las personas, a las empresas, al gobierno y a otras entidades; por lo cual cobran una tasa de interés y obligan al deudor a firmar documentos que aseguran su devolución; a menudo piden también algún bien como prenda o garantía, además de exigir y tener certeza de la solvencia del prestatario.

Fuera de los depósitos, los bancos tienen como respaldo, su capital que es la base financiera de todas sus actividades, y la posibilidad de tomar créditos.

Por otra parte, el movimiento de depósitos y de giros bancarios es de un volumen y naturaleza tal que los bancos siempre mantienen un saldo en custodia, aun cuando permanentemente se están realizando depósitos y retiros.

Por experiencia se sabe que no todos los depositantes retiran simultáneamente su dinero, ni que dejan sus cuentas con saldo cero ^{1/}.

Esta circunstancia da lugar a que - debidamente resguardados por la ley y por el interés de los propios bancos - se pueda utilizar en préstamo una parte de los depósitos no retirados. En efecto, los bancos se comprometen a devolver los depósitos en el momento que lo soliciten sus dueños, por lo tanto, éstos nada pierden. El éxito de los negocios de los bancos radica en cumplir estrictamente ese compromiso, además que la legislación monetaria y el Banco Central cuidan que los depositantes no sean perjudicados por incumplimiento de los bancos.

Por experiencia, también se sabe que el dinero prestado por los bancos vuelve a ser, total o parcialmente, depositado en ellos mismos. Esta segunda circunstancia da margen a que de la parte del dinero que retorna como depósito, nuevamente pueda prestarse una determinada proporción. Cierta cantidad del dinero facilitado a través de este segundo préstamo vuelve otra vez a los bancos como depósito, creándose una tercera posibilidad de préstamo, y así sucesivamente. En suma, la banca comercial trabaja con los fondos de los depósitos prestándolos varias veces, con lo que da lugar a la emisión secundaria.

En números la situación sería la siguiente. Si en un momento el saldo de los depósitos es 100 y de ellos la banca retiene 20 y presta 80 que salen a la circulación, de los cuales vuelven 60 como

^{1/} Cuando esta situación llega a ocurrir, entonces, se ha producido una grave crisis financiera.

nuevos depósitos, de los que a su vez la banca puede nuevamente prestar una parte. Suponiendo que de esos 60 presta 50, en un momento, el dinero efectivamente retenido por los bancos llega a ser 30, aunque su saldo contable de depósito es 160. Con esta operación han creado, sin embargo, crédito por 130.

c) Relaciones entre el Banco Central y la banca comercial

Como se ha explicado, los bancos no pueden prestar todo el dinero que han recibido en depósito, puesto que tienen que dejar una parte para atender los giros solicitados más de inmediato. Esa parte se calcula en base de la experiencia y de lo que el gobierno y el Banco Central estiman adecuado. Se calcula como un porcentaje de los saldos diarios, o semanales o mensuales de los depósitos. El porcentaje de los depósitos que se mantienen disponibles con ese fin es la tasa de encaje: A mayor tasa de encaje, los márgenes de los bancos para dar crédito es menor; y, a la inversa, a tasas más bajas, el margen para créditos se eleva. De manera que el monto total de crédito que puede otorgar un banco está en relación con su capital líquido, el saldo de los depósitos que mantiene y la tasa de encaje que se le aplique.

La otra fuente de dinero de los bancos son los préstamos que toman de otras empresas y personas. Como su negocio consiste en dar créditos, ellos buscan quienes, a su vez, les faciliten dinero. En esa búsqueda incluso recurren al exterior. También les presta - como se ha visto - el Banco Central.

¿Por qué y en qué circunstancia los bancos piden crédito al Banco Central? Esto ocurre porque hay acuerdos en ese sentido entre los bancos y el Banco Central; además a este último le interesa tener canales para hacer llegar dinero a los productores y consumidores que, en última instancia, son los que requieren medios de pagos. En ese sentido, los bancos hacen las veces de intermediarios entre el Banco Central y los demandantes de dinero.

/El Banco

El Banco Central presta dinero a los bancos comerciales en dos circunstancias: cuando se les han agotado sus fondos destinados a créditos, y cuando el Banco Central estima oportuno aumentar el dinero circulante. En esas circunstancias los mismos documentos que los bancos recibieron de sus deudores son traspasados al Banco Central, el que a cambio de ellos, les facilita dinero, esta es, la operación de "redescuento". Cuando los documentos vencen, los clientes los pagan a los bancos y éstos, a su vez, los rescatan del Banco Central.

d) El Banco Central como autoridad monetaria

Como ya se ha visto el Banco Central es la entidad monetaria más importante de un país, en él se apoya la operacionalidad de la oferta de medios de pagos y la política monetaria y crediticia, Tiene por función, emitir dinero, controlar la emisión de la banca comercial, aplicar medidas de política monetaria y crediticia, y observar su cumplimiento por parte de los bancos; llevar el control de la cantidad de dinero que hay en circulación, e ir determinando si ésta es o no adecuada al ritmo de expansión de las actividades productivas y de los precios; otorgar préstamos al gobierno e intervenir en la fijación de la tasa de interés, etc.

Un banco central se puede constituir de una de estas dos formas: como sociedad de diferentes accionistas y como entidad de propiedad estatal. Cuando se forma como sociedad, los principales socios o propietarios, generalmente son el gobierno, los bancos nacionales y los bancos extranjeros; también se suele admitir como socios a empresas privadas y a personas naturales. En tal caso son empresas mixtas, en que el gobierno es un propietario más. Cuando se forma como entidad pública, el único dueño es el gobierno.

De cualquier forma que se constituya, el Banco Central es dirigido por un consejo o directorio en el que tienen representación, además del gobierno, los bancos nacionales y extranjeros, las empresas y, a veces, también las agrupaciones gremiales. La representación del sector privado se hace con delegados nominados por las

/asociaciones o

asociaciones o confederaciones de empresarios industriales, agropecuarios, e incluso de los trabajadores. Cuando es mixto, además de estos delegados, se designan representantes de los accionistas. Las formas de representación varían de un país a otro.

Las relaciones del Banco Central con el gobierno se dan a través de los delegados de éste y del Ministerio de Hacienda o Finanzas, que es la secretaría responsable de los aspectos financieros del gobierno y del país. A veces el Ministro de Hacienda es el presidente del Consejo del Banco. Por la trascendencia de los asuntos monetarios, tales como la determinación de la cantidad de dinero más conveniente que esté en circulación, o la fijación de la tasa de interés, se suele constituir una comisión o comité especial, colocada por encima del Banco Central. Por estos mismos motivos, en otras oportunidades los representantes del gobierno tienen facultades especiales dentro del consejo o directorio del Banco.

El Ministerio de Hacienda o de Finanzas, estas comisiones o comités con atributos especiales, y el directorio o consejo del Banco Central, constituyen las llamadas autoridades monetarias.

e) Formación de la Banca Comercial

Los otros oferentes de dinero son los bancos comerciales, que según la propiedad de su capital, se clasifican en privados, estatales y mixtos.

Los bancos privados se forman como sociedades a base de acciones adquiridas por empresas privadas y personas naturales o jurídicas. Su objetivo inmediato es obtener ganancias mediante el otorgamiento de créditos y otras operaciones que se les admite realizar. Sus actividades son bastante limitadas y controladas por las autoridades monetarias; son propias del mercado monetario y financiero.

Además de recibir depósitos y dar crédito, se les permite comprar y vender monedas extranjeras, comprar acciones o hacerse socios de otras empresas, adquirir propiedades urbanas y agrícolas; recibir encargos de personas y de empresas para cobrar letras u otros documentos de crédito; hacer de intermediario en transacciones de

compra-venta o

compra-venta o de arrendamiento de bienes raíces, o de establecimientos productores o de equipos de capital, etc. Por estas operaciones cobran comisiones.

Sus ganancias provienen de los intereses que ganan al hacer préstamos, de las utilidades que obtienen al comprar y vender monedas extranjeras, de los beneficios de los aportes de capital que hacen a otras empresas, de las rentas de sus propiedades raíces y de las comisiones que cobran al realizar encargos de sus clientes.

Los bancos privados pueden ser de propiedad de nacionales y de extranjeros. Se consideran nacionales aquéllos en que la mayor parte del capital es aportado por empresas y personas nacionales, y extranjeros aquéllos que son sucursales de bancos de otros países y en que la mayor parte del capital ha sido puesta por bancos, empresas o personas del exterior. Tan trascendente es para el manejo de todo lo relacionado con el dinero y para la economía de un país que los bancos sean de propiedad de nacionales o de extranjeros, que en casi todos los países existe una legislación especial para estos últimos, que les limita y acondiciona su funcionamiento.

Los bancos del estado son aquéllos constituidos con capital aportado por el gobierno, por lo que forman parte del sector público. Tienen por objeto crear mayores oportunidades de crédito, especialmente para las empresas que por sus condiciones financieras no tienen fácil acceso a los bancos privados; abrir posibilidades a las familias para que hagan depósitos de ahorro, aunque sean de pequeño monto; extender los servicios bancarios a las pequeñas ciudades o regiones en donde no se interesan por operar los bancos privados; servir a la movilización de los fondos públicos; facilitar la aplicación de políticas de crédito, etc.

Estos bancos operan de igual manera que los bancos privados; pero, suelen especializarse en algunos tipos de propósitos y operaciones, tales como atender las necesidades de crédito de una actividad productiva en particular - ciertas actividades agropecuarias o mineras o ciertos rubros industriales, etc. - o empresas medianas

/o pequeñas

o pequeñas o la adquisición o comercialización de determinados bienes, como habitaciones, equipos de capital, bienes de consumo durable, etc. En la banca privada también es posible encontrar este tipo de especializaciones; sin embargo, es más frecuente dentro del sector público, por la naturaleza misma de sus motivaciones.

Los bancos mixtos, son los constituidos con fondos del estado y del sector privado. Generalmente tienen alguna finalidad específica que interesa tanto a algún grupo de empresas o de personas como al estado.

f) La tasa de interés y las motivaciones de los bancos

Como se ha dicho en capítulos anteriores, y es frecuente oírlo, la tasa de interés es el precio o costo del dinero $\frac{1}{\%}$. Por tanto, está íntimamente asociada a todas las actuaciones y conducta de los bancos. Sin embargo entre los bancos se observan diferencias de actitud ante esa tasa y ante las posibilidades de ganancias, según sea la propiedad que tengan.

La motivación fundamental de los bancos de propiedad privada es obtener ganancia o lucro. Las operaciones de percepción de depósitos, de proporcionar créditos y endeudarse con el Banco Central las hacen en procura de elevar sus beneficios, por lo que tienden - al igual que las empresas privadas productoras de bienes - a reducir sus costos y a llevar la tasa de interés que cobran, empleando plenamente y de manera racional a sus fines los fondos de que disponen. Sus costos están formados, además de sus gastos administrativos y del desgaste de sus equipos (oficinas, máquinas, etc.), principalmente por los intereses que a su vez pagan a quienes les otorgan créditos, y en algunos países, a sus propios depositantes.

Es fundamental para estos bancos darse plena garantía que sus deudores pagarán oportunamente sus obligaciones, de ahí que no concedan créditos a cualquier cliente, que lo hagan a empresas y

1/ Ver Capítulo 5, título 3.

personas con suficiente respaldo patrimonial, con buenas expectativas de ganancias y con negocios consolidados. Por la misma razón prefieren otorgar créditos a corto plazo. A causa de estos criterios, la banca privada de hecho cierra sus puertas a empresas y a operaciones que no reúnen las condiciones exigidas.

Para los bancos públicos, aun cuando se asimilan mucho en sus actuaciones a los bancos privados, no es la maximización de ganancias su objetivo principal. Por lo que están en condiciones de servir a los fines de política económica, son instrumentos de la política, y en consecuencia deben tratar de maximizar los propósitos para los cuales han sido creados que, como se indicó en el punto anterior, dicen relación con el apoyo que se desea dar a algunas actividades productivas, o a ciertos tipos de empresas.

Respecto al Banco Central, las utilidades tampoco son su motivación principal. Su función esencial es regular el dinero en circulación y su carácter de autoridad monetaria. Sin embargo, el cobrar interés por los créditos que otorga - pues no podría actuar de otra manera en un sistema en que los bancos y otras empresas privadas buscan maximizar sus utilidades -, cubre sus costos de funcionamiento y también obtiene un excedente.

Hasta aquí se ha hablado de la tasa de interés en singular; en la práctica las transacciones monetarias se realizan a base de diferentes tasas de interés, según sea la institución bancaria prestataria, o el plazo de devolución, o el uso que se desea dar a los medios de pagos prestados, o el grado de certidumbre o riesgo que se corra para obtener su devolución. Así, es frecuente que el tipo de interés cobrado por el Banco Central tienda a ser más bajo que el cobrado por los bancos comerciales; que los créditos facilitados a las actividades industriales, agropecuarias o mineras tienda a ser más barato que el proporcionado al comercio; que las operaciones a corto plazo - a 30, 60, 90 días -, sean hechas a tasas de interés diferentes a las operaciones de largo plazo - de un año o más.

/El Banco

El Banco Central y los bancos estatales tratan de regular estas distintas tasas, evitando, en ciertas circunstancias, que suban en exceso; o en otras que se reduzcan. En una economía de mercado, de acuerdo a los principios liberales, estas tasas de interés debieran ajustarse de acuerdo a las tendencias de la oferta y de la demanda de dinero; sin embargo, según el grado de intervencionismo existente y la política monetaria que se siga a las tasas de interés se las regula por varios métodos o se las fija de una manera explícita.

2. La Demanda Monetaria

En el inicio de este capítulo se mencionó la producción, la inversión y el consumo, como las actividades demandantes de dinero. Con ello se quiere decir que las transacciones a que dan lugar para su concreción son las causas que inducen a las empresas privadas, al sector público y a las personas a emplear dinero y hacer uso del crédito.

Las dos fuentes de emisión - primaria y secundaria - descritas en el título anterior, funcionan con mayor o menor intensidad en la medida que las empresas, el gobierno y las personas necesitan y les conviene endeudarse. Las empresas toman crédito cuando el capital que poseen no le es suficiente para celebrar todas las transacciones que se les presentan en sus negocios y que las estiman convenientes.

El gobierno, como ya se ha visto, toma crédito para cubrir el déficit presupuestario; pero también lo usa cuando tiene dificultades de caja, debido a que los desembolsos por gastos deben hacerse antes de recibir los ingresos.

Por último, están las personas o familias que adquieren bienes de consumo durable o que efectúan gastos financiados con crédito, para lo cual se endeudan con las empresas y también con los bancos.

a) La demanda de las empresas

Las empresas se constituyen a base de un fondo de capital financiero - o capital propio - aportado por sus dueños en dinero líquido, en documentos de crédito o en derechos de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles.

El poder adquisitivo que representa dicho fondo, se emplea en dos clases de transacciones: en las adquisiciones de los edificios, terrenos, maquinarias, herramientas, instalaciones, etc., en suma, en los equipos de inversión que necesitan para los procesos productivos que tienen que llevar a cabo. Los recursos financieros empleados en ellos forman el capital fijo de la empresa.

Las otras transacciones son la compra de los insumos y la contratación de los factores productivos necesarios para que se efectúe el proceso de producción. Los recursos financieros empleados en este fin forman el capital de trabajo o circulante de la empresa.

Para concretar el proceso de producción - como se vió en su oportunidad - es necesario ir adicionando permanentemente insumos y trabajo humano; que en el quehacer cotidiano de las empresas significa ir haciendo adquisiciones de materias primas y otros suministros, contratar personal y por ende pagar remuneraciones, contratar y pagar servicios de fletes, de arrendamientos, de comunicaciones, realizar desembolsos por impuestos, patentes u otros tipos de derechos a que esté sujeta, además de los gastos en que se incurre para vender la producción y de proporcionar créditos a sus compradores o clientes. Este quehacer de las empresas lleva envuelto el hecho que desde sus primeras transacciones de compra hasta que la producción es colocada en los mercados, están efectuando gastos, y por ende, desembolsando dinero, el que recuperan - o "retornan", como también se dice - cuando sus clientes pagan las compras. El monto a que asciende este circuito de valores, es lo que se denomina corrientemente capital de trabajo o capital circulante.

De manera que el capital propio de la empresa se distribuye entre su capital fijo y su capital de trabajo. Enfrentan un problema de financiamiento cuando el capital propio que poseen es insuficiente para financiar todo el capital fijo y el capital de trabajo que necesitan, debido a que el valor de compra de sus establecimientos y de los pagos que tienen que hacer para producir y vender, es mayor a los recursos financieros aportados por sus propietarios.

/Ante esta

Ante esta situación las empresas recurren a la banca comercial para complementar su capital de trabajo con créditos de corto o mediano plazo - esto es a 30, 60 o 90 o más días, pero no más de un año - y toman en el mercado de capitales créditos de mediano y largo plazo - a un año o más - para financiar la adquisición de sus equipos y de sus establecimientos.

Las necesidades de capital circulante de las empresas constituyen la demanda de dinero, que es uno de los motivos de la emisión. Estas necesidades se acrecientan, entre otras circunstancias, cuando suben los precios de sus compras, cuando aumentan la cantidad física de insumos y factores que absorbe su producción, cuando aumentan el volumen de ésta, cuando se prolonga el tiempo de demora del proceso de producción, o cuando aumentan el crédito o los plazos de pagos concedidos a sus compradores. Estas son circunstancias que afectan el movimiento de fondos de las empresas en el corto plazo, o como también se dice, en la "coyuntura", ya que siempre tratan de recuperar todos los fondos invertidos en sus operaciones, lo que sucede a medida que reciben el valor de sus ventas.

Una de las formas de salvar estas situaciones coyunturales es haciendo operaciones bancarias que en la práctica significa recibir por anticipado el valor de las ventas. Para ello "descuentan" en la banca comercial los documentos (letras, pagarés, etc.) que reciben de sus clientes, además de hacer otras operaciones bancarias como préstamos renovables, sobregiros, avances en cuenta corriente, etc., que le aportan dinero.

Las decisiones de las empresas para trabajar con crédito dependen en gran medida del costo de éste. El costo del dinero se forma con la tasa de interés más los recargos por comisiones bancarias, gastos administrativos y más los impuestos que gravan las operaciones de crédito. A las empresas les conviene endeudarse para financiar parte de su producción cuando las ganancias brutas que obtienen con esa parte son mayores a los costos del crédito, de manera que rebajándoles el valor de éste, siempre obtienen un margen de ganancias.

/b) La demanda

b) La demanda del gobierno

A los fines de una comprensión más general del tema, las ideas sobre la demanda monetaria gubernamental pueden hacerse extensivas, además del gobierno central, a los gobiernos estatales o provinciales, y a los gobiernos locales o municipios. Las empresas públicas, en este aspecto, se asimilan a lo tratado en la letra precedente.

Como se explicó en el capítulo sobre el sector público, el déficit presupuestario se financia con crédito que el gobierno toma a través de la colocación de bonos. Esta captación de recursos financieros la hace en el mercado de capitales. Pero también toma créditos del Banco Central en operaciones especiales.

Además del déficit, el gobierno tiene con mucha frecuencia un problema de caja o de tesorería que se presenta aun en los casos de equilibrio presupuestario y que lo obliga a usar crédito de corto plazo. El problema se presenta porque los desembolsos gubernamentales que deben irse haciendo diariamente pueden llegar a ser en algunos meses o períodos mayores a los ingresos de caja de ese período, ya que éstos, por lo general, tienden a concentrarse en determinadas fechas o períodos distintos a los de los pagos. Se crea así una falta temporal de dinero en la Caja o Tesorería Gubernamental.

Para salvar esta situación el gobierno puede recurrir a la banca comercial, al Banco Central o retrasar los pagos a las empresas y personas. Cuando procede de esta última forma, no hace otra cosa que desviar su presión por crédito bancario, ya que las empresas recurren a los bancos para obtener el dinero que el gobierno tarda en pagarles.

Tanto para financiar el déficit como para salvar estas situaciones transitorias de caja, el gobierno debe actuar dentro de las normas presupuestarias establecidas sobre el particular. La norma más general es que el gobierno para tomar crédito deba ser especialmente autorizado por el Poder Legislativo, aun en el caso que

/lo tome

lo tome del Banco Central. Esas autorizaciones tienen cierta flexibilidad y son de carácter permanente o válidas para períodos más o menos largos, cuando se trata de superar los desequilibrios temporales de caja; pero, son más estrictas y especiales cuando se trata del financiamiento del déficit presupuestario. La colocación de bonos y la contratación de créditos en el Banco Central - que son formas de endeudamiento a mediano y largo plazo - generalmente son autorizadas para un año, con topes máximos para los montos y con indicación explícita de la tasa de interés a que se puede contratar.

c) La demanda de las personas

Las personas o familias suelen adquirir casas de habitación, automóviles, muebles, menaje de casa, equipos de recreación, vestuario, etc. con crédito que les proporcionan las empresas vendedoras o los bancos. También incurren en gastos - por viajes, estudios, enfermedades, etc. - que financian con endeudamiento.

El crédito empleado en estos fines es el denominado crédito al consumo, muy difundido en los países industrializados de tipo capitalista, y muy empleado por las clases medias y por los sectores de obreros mejor remunerados de los países latinoamericanos.

Este crédito es una forma de promover la demanda de las empresas. Para concederlo, éstas necesitan mayor capital de trabajo o tienen que recurrir, a su vez, a los bancos. Por tanto, los precios de los productos vendidos a crédito llevan implícito los costos financieros si no son cobrados por separado. Estos costos, por lo general, son altos. La tasa de interés para el financiamiento del consumo casi siempre es una de las más altas, de ahí que encuentre acogida en los bancos, los que a veces, en combinación con las empresas vendedoras, establecen sistemas de crédito directo a los compradores.

Paralelamente al desarrollo del crédito al consumo se ha extendido con fuerza la propaganda comercial, cuya función es persuadir al consumidor. Así, éste se ve colocado entre la

/fuerte promoción /

fuerte promoción del consumo de bienes y servicios que a las empresas les interesa vender y las aparentes facilidades de pagos que le ofrecen.

En estas transacciones la tasa de interés es crítica, ya que la opción del consumidor es pagar dicha tasa o abstenerse del uso del bien que desea, a menos que sacrifique otro tipo de consumo y haga su adquisición al contado.

3. El mercado de capitales

Es un mercado que hace las veces de intermediario entre los poseedores de fondos que desean invertirlos financieramente y los que necesitan fondos para financiar sus inversiones y capitalizar sus empresas. Es el mercado al que las personas llevan sus ahorros y las empresas sus fondos excedentes o disponibles, en que se contratan los créditos de mediano y largo plazo, en que se compran y venden bonos, acciones y otros títulos de valor, y en que se efectúan las inversiones financieras mencionadas al principio del capítulo.

Quienes llevan sus fondos a este mercado, lo hacen buscando una forma de conservar su valor adquisitivo, evitando que se desvaloricen por efecto de las alzas de precios; que les rindan periódicamente un beneficio en términos de ingreso, o sea, una renta; que estén lo más cubiertas posible de riesgos, y que puedan disponer de los mismos cuando lo deseen, es decir, que las inversiones financieras que hagan se puedan transformar fácilmente en dinero; esta condición se acostumbra llamarla liquidez. Dicho de otro modo, el inversionista financiero busca oportunidades para que sus fondos mantengan su valor real, le den rentabilidad, estén protegidos de riesgos y tengan liquidez.

Como al gobierno le interesa fomentar el ahorro y que se estimule la capitalización de las empresas, así como vender sus propios bonos, a menudo se dan ventajas o franquicias tributarias para ciertas inversiones financieras que interesan a los fines de la política de desarrollo. Estas ventajas consisten en rebajar los

/impuestos o

impuestos o eximir de tributos a los fondos invertidos o a las rentas que producen. Esta es otra condición que busca el inversionista financiero para elevar su rentabilidad neta.

Forman el mercado de capitales - además de los oferentes y demandantes de fondos - un conjunto de empresas especializadas, cuya función es hacer de intermediarias entre los poseedores de recursos financieros y quienes los necesitan. Son los intermediarios financieros.

Es condición de este mercado no trabajar con créditos de corto plazo para el financiamiento de las operaciones corrientes de las empresas, ya que ésta es función reservada a la banca comercial; ni que se extraigan fondos de ésta para transformarlos en inversiones de largo plazo, para hacer transacciones en este mercado. Cuando ello ocurre se está en presencia de operaciones especulativas, que generalmente son prohibidas o sancionadas.

No siempre es fácil mantener la condición indicada, de ahí que el gobierno intervenga normalizando prolijamente el funcionamiento de los intermediarios financieros así como las transacciones que realizan.

Los mercados de capitales son la base de los sistemas capitalistas modernos; sin embargo, en los países subdesarrollados no se alcanzan a formar, o son muy incipientes, a causa de la falta de ahorros, del bajo nivel de la inversión productiva y de la desnacionalización de sus empresas.

a) La oferta y la demanda de capitales financieros

Los principales oferentes de fondos son las empresas y las personas o familias. El gobierno, en este aspecto, actúa muy excepcionalmente.

Las empresas corrientemente disponen de tres clases de recursos que - según sus expectativas de ganancias y otras condiciones propias de sus negocios - pueden ofrecer a través del mercado de capitales. Ellos son: los excedentes de capital propio, las utilidades no distribuidas, es decir, no transferidas a sus propietarios y las

/reservas por

reservas por depreciaciones. También pueden disponer de otros fondos, pero son casos más particulares.

Los excedentes de capital propio se originan en la circunstancia - comentada con ocasión de la demanda de dinero de las empresas - que algunas empresas pueden tener un capital propio mayor a la suma de capital fijo más el capital de trabajo que requiere el volumen de sus actividades productivas.

Las utilidades no distribuídas provienen de las decisiones de las empresas de repartir entre sus propietarios cada cierto tiempo una parte de sus ganancias y retener otra como reservas para distribuirlas en el futuro o para agregarlas a su capital. Esta retención puede ser motivada por fines de previsión, para obtener alguna ventaja tributaria, o por exigencias legales, etc.

Por último, están las reservas por depreciación de sus equipos y establecimientos. En los costos de sus productos - y por tanto en los precios - las empresas agregan un recargo, para rescatar el valor de sus bienes de capital y reunir fondos necesarios para reemplazarlos cuando se inutilizan o quedan obsoletos.

Las empresas tienen opción de emplear los fondos detallados en sus actividades productivas, o invertirlos en bonos del gobierno, acciones de otras empresas, colocarlos como préstamos o como depósitos a plazo.

Las razones que las inducen a preferir las inversiones financieras son varias. Una es la mayor tasa de interés o de rentabilidad que pueden obtener en estas inversiones respecto a la tasa de ganancias de sus actividades productivas; otra, pueden ser los menores riesgos que tengan las inversiones financieras en relación a los de sus negocios; asociado a este mismo punto está el criterio que sigue el empresario de repartir el riesgo de sus capitales en diversos negocios por aquello de "no poner todos los huevos en una misma canasta". También puede suceder que las actividades productivas de las empresas no puedan ampliarse más por saturación de la demanda de sus productos; o que los fondos de que disponen son

/insuficientes para

insuficientes para ampliar sus empresas, o porque necesitan acumular fondos para financiar en el futuro nuevos proyectos, o porque están liquidando o reduciendo sus actividades productivas, etc.

Las personas o familias llevan al mercado de capitales sus ahorros para depositarlos a plazo o invertirlos en bonos, acciones u otros títulos que junto con conservarles el valor real de sus fondos les den una rentabilidad periódica.

El gobierno normalmente no es un oferente de capitales en este mercado; sin embargo, a veces adquiere acciones u otros títulos para ayudar a financiar y darle apoyo a empresas que son de interés para su política económica. El capital de los bancos de fomento, por ejemplo, se suele formar con participación gubernamental así como el de algunas empresas mixtas que se dedican a actividades productivas estratégicas para el crecimiento de la producción.

En cuanto a la demanda de fondos, los principales clientes del mercado de capitales son el gobierno y las empresas. El Gobierno, según explicaciones del capítulo anterior, coloca los bonos de la deuda pública con cuyos fondos financia su presupuesto de inversiones. Para hacer más atractivas las inversiones en bonos, a veces el gobierno los emite con algunos atributos especiales, tales como la posibilidad de ser usados para pagar impuestos, para darlos en garantía, con rebajas tributarias, etc. Estas ventajas son usuales cuando la tasa de interés que el gobierno paga no es suficientemente atractiva.

Las empresas, como se ha venido comentando, recurren a este mercado por fondos para financiar el valor de sus equipos y establecimientos así como para formar su capital propio.

Los fondos que toman para financiar sus bienes de capital lo hacen a través de operaciones de crédito a tasa fija de interés. La condición que busca el empresario en estas transacciones es que el plazo sea similar al de la duración de sus equipos, y que el costo del crédito sea menor a la tasa de ganancia que obtiene con

/su producción

su producción. Los fondos para formar el capital propio lo toman por medio de la venta de acciones, lo que significa ofrecer una tasa de rentabilidad variable, conforme a los resultados de sus negocios.

Las transacciones en el mercado de capitales, además de las motivaciones de los oferentes y demandantes de recursos financieros, se hacen sobre la base de aquellas cinco condiciones anotadas más arriba, como son la mantención del poder adquisitivo de los fondos, su rentabilidad, sus riesgos, su liquidez, y las ventajas impositivas que puedan tener.

En general, las operaciones tienden a combinar dos o más de estas condiciones. Así, por ejemplo, los depósitos, créditos o inversiones que ofrecen gran seguridad, pagan tasas de interés o de rentabilidad más bien baja. Las inversiones financieras con mayores riesgos tienen tasas de rentabilidad más altas. De otro lado, si las inversiones financieras tienen gran liquidez, pagan bajas tasas de rentabilidad. Cuando dichas tasas no pueden ser mayores, se complementan con franquicias tributarias.

La mantención del poder adquisitivo de los fondos se transforma en una condición muy importante en las economías con inflación. En tales circunstancias se aplican métodos de revalorización de los capitales, y cuando no se hace, las tasas de interés o de rentabilidad tienden a ser altas.

b) Intermediarios financieros

Son las empresas que forman el mercado de capitales. Su función es típicamente intermediaria; consiste en recibir o reunir, por un lado, fondos de una manera, pagando una tasa de interés fijo o una tasa de rentabilidad variable, y colocarlos o invertirlos, por otro lado, de manera que devenguen una tasa de interés más alta que la pagada por ellos, o una mayor rentabilidad, y por supuesto con un riesgo menor.

Su producción viene a ser los servicios que presta a los oferentes y demandantes de capitales financieros. Sus ganancias

/proviene de

proviene de las diferencias de las tasas de interés o de rentabilidad a que operan, o de comisiones que cobran por sus servicios. Las capacidades técnicas y preocupaciones de sus propietarios y administradores, son preferentemente las oportunidades y los problemas financieros; están lejos - aunque no pueden dejar de conocer - de las dificultades tecnológicas que enfrentan en la producción y en los mercados de productos y de factores los empresarios y administradores de los establecimientos productores de bienes y de servicios.

Estas empresas están bastante condicionadas por las leyes que cuidan de su seriedad, para garantizar así a los ahorrantes y capitalistas, y evitar las especulaciones financieras que perjudican las actividades productivas y el normal desenvolvimiento de la economía. Además, quedan sometidas a las medidas de política económica relacionadas con el manejo de los recursos financieros. Dado su poder económico, el conjunto de ellas participa activamente en los procesos de política económica, buscando las mejores soluciones y garantías para sus negocios.

A continuación se da una breve explicación de algunos de los intermediarios financieros más conocidos en países de América Latina.

Bancos de inversiones

Son bancos que ofrecen recursos para financiar la adquisición de equipos, la ampliación o construcción de establecimientos productores, la creación de nuevas empresas, etc.; en general, su función es fomentar la inversión y proporcionar fondos para ejecutar proyectos de este tipo.

Estos bancos pueden ser públicos, privados o mixtos; se constituyen y funcionan en base a una legislación especial, distinta a la de los bancos comerciales, que les crea condiciones especiales para formar su capital, captar fondos, y para que operen sin exponerse a grandes riesgos.

Los fondos que prestan los obtienen, además de su capital, del Banco Central, de créditos a largo plazo y de depósitos a plazo que toman de las personas, de las empresas, del gobierno y del exterior.

Como los créditos que otorgan son a mediano y largo plazo, a su vez necesitan proveerse de fondos que también sean pagaderos a largo plazo y a más bajas tasas de interés.

A través de estos bancos el estado hace llegar recursos para colaborar en el financiamiento de las inversiones que le interesan. Para ello utiliza parte de los ingresos públicos que se depositan o se prestan a los bancos de fomento. El Banco Central hace otro tanto, proporcionándoles créditos especiales o participando en ellos como socio. Pero sus fuentes más propias son los fondos que como crédito o depósitos captan entre las personas y las empresas que mantienen saldos disponibles. En los países subdesarrollados, en que el ahorro es escaso y el mercado de capitales es muy limitado, el apoyo del estado es necesario y a veces hasta indispensable.

Las condiciones en que los bancos de fomento proporcionan créditos son distintas a las de la banca comercial. Esta de preferencia opera con el mínimo de riesgos, como se acotó más atrás, además de proporcionar preferentemente crédito de corto plazo a empresas solventes y para operaciones con escaso riesgo. Los bancos de fomento, en cambio, al financiar inversiones y participar en la formación de empresas, colocan sus fondos a mediano y largo plazo, y en condiciones de alto riesgo. Están más expuestos a no rescatar sus capitales ya que tratan con empresas que no saben aun con certeza cuál va a ser su éxito. Por estas razones estudian en detalle cada operación, se aseguran mediante cálculos técnicos e investigaciones sobre las expectativas de las empresas, y a menudo exigen participar en su administración como observadores, asesores o ejecutivos.

Fondos mutuos

Son entidades dedicadas a captar ingresos entre las personas que ahorran y entre las empresas que poseen fondos excedentes. Los recursos que reúnen los aportan como capital entre diversas empresas, lo que hacen buscando maximizar para el conjunto de sus fondos una tasa de ganancia y reduciendo su riesgo. De ahí que sus colocaciones las repartan entre múltiples empresas y entre las

/que les

que les ofrecen mayor estabilidad y expectativas de ganancias. Las ganancias que obtienen las transfieren a las personas y empresas que ayudan a constituir el fondo de recursos que manejan, reservándose una parte para cubrir los gastos de administración y operación.

En ese propósito de alcanzar una tasa de ganancias a la vez que reducir el riesgo, estos fondos no financian proyectos ni empresas sin buenas y seguras perspectivas de utilidades.

Asociaciones de ahorro y préstamo

Son entidades que trabajan recibiendo depósitos de ahorro de las familias y concediendo créditos para financiar determinado tipo de adquisiciones. Los créditos se conceden a los mismos ahorrantes, en relación a los montos de depósitos que hayan logrado acumular y del tiempo en que los hayan mantenido. Les facilitan varias veces el monto de sus depósitos bajo la condición que los fondos sean utilizados en los fines prescritos.

Por este carácter de vincular los depósitos de ahorro que reciben a fines específicos de los créditos que conceden, fomentan el ahorro, estimulando en las personas o familias el interés por poseer o adquirir algún tipo de bien de alto valor como bienes raíces, vehículos, etc. En América Latina se han constituido principalmente para ayudar al financiamiento de la construcción de viviendas.

Compañías de seguros

Su función consiste en cubrir riesgos y en ella reunir y movilizar importantes fondos financieros. Producen el servicio de seguro, o sea, cubren financieramente las pérdidas a que están expuestas las personas, los bienes de valor y las empresas, a cambio del pago de una prima de seguro.

Reintegran el valor de las cosas, bienes o valores asegurados cuando a causa de accidentes, catástrofes, incendios, etc.; o por situaciones como quiebras, expropiaciones, etc., se pierde.

/El servicio

El servicio de seguro resulta necesario dado los riesgos a que están sometidas las personas, las cosas y las empresas; es una forma de realizar las actividades humanas y económicas con más certidumbre.

Su operación se basa en que a través de las primas que cobran, reúnen gran cantidad de fondos que mantienen depositados a plazo en los bancos, o invertidos en acciones, bonos u otros títulos. Parte de estos fondos deben permanecer en inversiones financieras fácilmente liquidables para poder responder a los pagos de las indemnizaciones, cuando se producen los siniestros previstos. Por esta forma de operar, al igual que los bancos, movilizan dinero, por lo que el estado cuida de su buen funcionamiento, al mismo tiempo que les aplica medidas de política económica.

Se les restringe, por ejemplo, los negocios que no sean las ventas de pólizas de seguro; generalmente el estado les indica cómo deben mantener los fondos que reúnen. Se les obliga, a veces, a hacer préstamos al fisco (a comprar bonos de la deuda pública) y a depositar parte de los fondos en los bancos de fomento. El gobierno trata de que el dinero que reúnen tenga un uso adecuado para evitar inconvenientes para la economía si lo utilizaran de otra manera; a la vez que darle la máxima garantía a las personas y empresas aseguradas.

Cajas o fondos de seguro social

Las conocidas cajas de seguridad o de previsión social, en el hecho son empresas de seguro, con la diferencia que se dedican sólo a cubrir las contingencias o estados de necesidad a que están expuestas las personas, tales como vejez, invalidez, orfandad, viudez, enfermedad, etc. Su característica es que cubren amplios grupos de familias, especialmente las que reciben sueldos o salarios y que no poseen riqueza. Otra particularidad es que obligan a las personas afectadas a pertenecer a ellas y no venden el servicio de previsión como lo hacen las compañías de seguro.

/Su financiamiento

Su financiamiento se basa en aportes o pagos ("aportaciones" o "imposiciones") que hacen de una parte las personas aseguradas, y los patrones, por otra. El gobierno les transfiere fondos cuando se trata de los personales que trabajan a su servicio; también lo hace, a veces, cuando se trata de otros grupos de trabajadores como una forma de no cargar tanto a las personas y a las empresas con el costo de la seguridad social.

Estas cajas, lo mismo que las compañías de seguro, reciben fondos que deben conservar para pagar las indemnizaciones cuando se presentan los estados de necesidad que cubren. El estado cuida que esos fondos sean bien administrados y empleados, y también los consulta en su política financiera, obligando o admitiendo que las cajas los mantengan depositados en determinados bancos, o invertidos en determinadas clases de acciones, o prestados al propio gobierno.

Bolsas de comercio y de valores

Se ha mencionado varias veces que existen sociedades formadas a base de acciones y que el estado vende o coloca bonos. Las acciones, como los bonos del gobierno, son documentos que representan valores expresados en dinero. Estos documentos se llaman títulos de valor y se compran y venden en las bolsas de comercio o bolsas de valores.

Estas son entidades especiales dedicadas exclusivamente a este tipo de comercio, creando un amplio y ágil sistema de contactos y de transacciones conforme a la oferta y demanda en un momento dado. A ellas van los que poseen fondos y que desean invertirlos en títulos, y los que buscan fondos o que quieren vender los títulos que tienen.

c) Desarrollo del mercado de capitales

En los países capitalistas industrializados este mercado es de una gran amplitud, con muchos tipos de intermediarios financieros, que actúan con una gran variedad de métodos para captar y colocar capitales; además, están complementados con grandes bolsas

/de comercio

de comercio. Tales son el caso de los mercados de Estados Unidos, con su gran plaza financiera de Nueva York; de Inglaterra con su plaza de Londres; de Suiza, Francia, Alemania Occidental, Japón, etc. Estos sólo para mencionar los más conocidos.

En este tipo de países, el mercado de capitales es una de las principales bases de sostenimiento de sus economías, de ahí que cuando en él se producen crisis o alguna distorsión en su funcionamiento se vea conturbada toda la economía y conmovidos todos los sectores sociales y el gobierno. En ese caso se toman prontas medidas de superación de la crisis o anomalía que se haya presentado, y de resguardo ante los efectos que de ahí se derivan.

Por el desarrollo financiero del capitalismo moderno y el entrelazamiento internacional de los capitales, puede decirse que en esta época las actividades productivas y el desenvolvimiento de la economía depende del normal funcionamiento de las grandes plazas de los mercados de capitales financieros.

En América Latina, al igual que en otras regiones subdesarrolladas, esta clase de mercado es muy pequeño. Son pocos los intermediarios financieros y escasos los métodos con que actúan. Sólo en los países de mayor tamaño relativo ha logrado alguna amplitud e importancia. En cierta forma este mercado es sustituido por la banca comercial que a veces hace operaciones financieras de mediano y largo plazo, o por el propio Banco Central o bancos del estado que suelen tomar iniciativas para estimular el ahorro. Una muestra de este incipiente desarrollo es, además, la escasez de bancos de inversiones que se observa en la región.

Esta falta de desarrollo proviene de los bajos niveles de ahorro e inversión de las economías latinoamericanas, del número más bien reducido de empresas que se forman a base de acciones y que reúnen condiciones para operar en mercados de este tipo.

En América Latina, tanto el ahorro como la propiedad de las empresas se encuentra concentrada en una proporción reducida de la población. Además, hay una inclinación de las empresas a buscar

/la participación

la participación del capital extranjero como forma de aumentar sus recursos financieros; esto sin contar las empresas de propiedad foránea.

Por estas causas de fondo, ninguna legislación o medidas de política es capaz de desarrollar el mercado de capitales. Su ampliación y capacidad de acción esta sujeta a que se forme una significativa cantidad de ahorros, distribuidos entre un alto número de familias, a la vez que sean muchas las empresas creadas por acciones y muchos los proyectos de inversión a financiar.

Por lo dicho, la formación y expansión del mercado de capitales se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo de la economía, a la distribución del ingreso y de la riqueza, así como a la mantención de la propiedad nacional de las empresas.

4. La política monetaria y de crédito

En relación con las corrientes monetarias y de financiamiento de capitales, en los países latinoamericanos se presentan singulares cuestiones que son resueltas por la política económica. Además de la cantidad de dinero que conviene mantener en circulación - que es un tema propio de todas las economías capitalistas - pueden indicarse otros problemas como la distribución más adecuada del crédito y el costo del mismo, los estímulos al ahorro y a la inversión por medio del mercado de capitales, el apareamiento de tendencias especulativas, el uso del crédito interno por parte de las empresas extranjeras, etc.

El estado está presente en la economía monetaria y en el mercado de capitales, a través del presupuesto gubernamental, del Banco Central y de las normas básicas sobre las que se organizan el sistema bancario y aquel mercado. En la medida que el presupuesto del gobierno es voluminoso y que se amplía el sector público, la economía monetaria y el mercado de capitales, "de facto" son más fuertemente intervenidos.

Además, el gobierno posee otros métodos e instrumentos para regular las tendencias del financiamiento corriente y del

/financiamiento de

financiamiento de capitales. Su aplicación tiene que encuadrarlas dentro de los propósitos económicos y sociales que sirven de guía a la política económica.

Con motivo de otros temas ya se han mencionado los objetivos generales de más relevancia y vigencia en los países de la región. Ellos son la estabilidad de los precios, el crecimiento acelerado de la producción, la ocupación plena de mano de obra, de la capacidad instalada, la distribución del ingreso y de la riqueza, además de las reformas estructurales ^{1/}.

Las medidas que pueden aplicarse a estos fines en la economía monetaria, pueden ir desde las decisiones sobre emisiones del Banco Central, que necesariamente tienen que tomarse, hasta la reorganización y estatización del sistema bancario y de los intermediarios financieros, pasando por la regulación indirecta o la fijación explícita de la tasa de interés, la distribución del crédito, la formación de bancos estatales o mixtos de carácter comercial o de inversiones, etc.

Técnicamente todas estas medidas son posibles, pero el grado de intensidad y la amplitud del intervencionismo que se aplique depende de los criterios que sobre el particular se comentaron en el título seis del capítulo anterior, acerca de la modalidad que se decide darle a la economía mixta de un país.

a) Regulación del dinero en circulación

En economía monetaria se llama dinero en circulación a la suma del valor del papel moneda existente, más el de las monedas metálicas y más los depósitos que se mantienen a la vista o en cuenta corriente, o sea, que pueden ser retirados en cualquier momento ^{2/}.

La cantidad de dinero en circulación es importante, y debe ser permanentemente observada y regulada, porque influye en aspectos tales

^{1/} Véase capítulo

^{2/} A los depósitos a la vista o en cuenta corriente se les llama "dinero bancario".

como la estabilidad del nivel general de precios, el nivel de empleo, el valor del tipo de cambio, y en general, en la expedición con que se desenvuelven las actividades económicas.

En efecto, si el dinero en circulación escasea, es probable que muchas empresas no puedan realizar sus operaciones de compra-venta, se vean en dificultades para pagar oportunamente las remuneraciones a su personal, y los otros desembolsos que a diario tienen que realizar para funcionar normalmente. En esas circunstancias, la tasa de interés tiende a subir, lo que eleva los costos de las empresas y las dificultades mencionadas pueden conducir a menores ventas y a una reducción de la producción; e, incluso, algunas empresas podrían paralizar parcial o totalmente sus establecimientos, y caer en quiebra por no tener recursos líquidos para pagar sus deudas. En suma, se produciría una recesión de las actividades económicas.

Cuando se presenta esta situación el gobierno y el Banco Central pueden aplicar medidas orientadas a aumentar el dinero en circulación, a través de emisiones primarias y aumento de los créditos que los bancos dan a las empresas y al público. El gobierno puede incrementar sus gastos comprando bienes, servicios y factores, ya sea para su funcionamiento o para hacer obras públicas, financiándolos con dinero obtenido del Banco Central. Por estos medios se hace llegar dinero a la economía y se aumenta la demanda. Una vez reanimadas las actividades productivas y superada la escasez de dinero, el gobierno puede devolver al Banco Central los préstamos con los ingresos que recoge a través de los impuestos.

El otro extremo se presenta cuando la cantidad de dinero ha crecido excesivamente en relación al volumen de las actividades productivas y de inversión. En este caso, los precios tienden a subir y se produce inflación, con lo que pierden poder adquisitivo los fondos que no se revalorizan, las remuneraciones de los trabajadores con menor poder de presión y los ingresos del gobierno que

/tampoco se

tampoco se reajustan. Bajo estas condiciones se desestimula el ahorro, se produce una distribución regresiva del ingreso, el gobierno acrecienta su déficit y los fondos para inversión tienden a distraerse en transacciones especulativas.

Ante estas circunstancias, las medidas que se suelen tomar son reducir las emisiones del Banco Central y de la Banca Comercial, restringiendo los créditos, de manera que el máximo de dinero quede retenido en los bancos. Por su parte, el gobierno puede esforzarse para frenar o reducir su déficit, acrecentando sus ingresos y reduciendo sus gastos.

Como se puede apreciar, los fenómenos económicos que se atribuyen a la mayor o menor cantidad de dinero en circulación comprometen a toda la economía, y las medidas monetarias y fiscales más inmediatas, aun cuando parecen fáciles y claras, en los hechos resultan social y políticamente complicadas; sin embargo, se han enunciado para ilustración del lector.

No hay acuerdo pleno entre los economistas de cuál es la cantidad de dinero que más conviene que esté en circulación. El mayor consenso está en torno de la idea que el volumen de este dinero se ajuste en relación al crecimiento que tiene la producción y el nivel general de los precios, cuando este último no manifiesta fuertes tendencias inflacionarias.

La cantidad de dinero en circulación técnicamente es regulable, y las autoridades monetarias siempre están atentas a su comportamiento para que no conduzca ni a una depresión de las actividades productivas, como es la primera situación reseñada, ni a fomentar la inflación, como en la segunda. De manera que cuando dichas autoridades pierden el control de la cantidad de dinero y se presentan aquellas situaciones, quiere decir que se han producido desajustes más profundos en la economía y en la sociedad, que la política económica y el gobierno no han sido capaces de prevenir, como son las inflaciones que se producen en América Latina. En cualquier circunstancia, los instrumentos de carácter monetario

/tienen un

tienen un papel que jugar en la superación de estas situaciones, junto a instrumentos de otras áreas.

b) Distribución del crédito

La asignación del crédito entre las distintas actividades productivas y empresas es otra cuestión de política económica. Las relaciones que puedan darse a través de la propiedad de sus capitales y de sus negocios entre los dueños de los bancos y los dueños de las empresas más poderosas e importantes de un país, llegan a crear serias dificultades al resto de las empresas para obtener créditos. Otra causa que limita el uso del crédito para ciertas actividades o empresas, son los criterios con que opera la banca comercial, basados fundamentalmente en el patrimonio y en sus expectativas de ganancias.

En estos casos, además de aplicar normas administrativas a los bancos para que distribuyan de determinada manera sus créditos, se puede practicar una política selectiva de créditos. Esta consiste en prestar dinero a las empresas con el objeto que puedan financiar determinadas acciones estimadas positivas para el mejor desenvolvimiento de la economía, tales como: aumentos de la producción de ciertos bienes y servicios, mantención o rebaja de sus precios, aumento de las exportaciones, etc.

A las empresas favorecidas con dicha política se les suele exigir algunas condiciones, en el sentido que tengan un volumen dado de producción, que den trabajo a un número determinado de obreros, que cumplan con las leyes tributarias, de seguridad social, etc.; y que ofrezcan garantía de que van a utilizar los créditos para los fines otorgados. Para esto último, se les exige planes de producción, presupuestos de gastos, y todo tipo de antecedentes que muestren la posibilidad de llevar a la práctica sus intenciones.

En esta política intervienen tanto los bancos comerciales como el Banco Central. Los primeros otorgan los créditos a las empresas y el segundo proporciona a los bancos los recursos para

/esas operaciones

esas operaciones e indica las condiciones en que deben concederse; a la vez que controla la forma en que se cumple la política. Con fines similares se crean también líneas de créditos, que es otra técnica para apoyar seleccionadas actividades económicas y mejorar la asignación y uso del crédito.

c) El costo del dinero

La tasa de interés y sus recargos es otro objeto de preocupación. El gobierno tiene opción de regularla por varios procedimientos; fijando, por ejemplo, tasas especiales a los créditos otorgados por el Banco Central a la banca comercial, a los créditos selectivos recién comentados; o manejando la tasa de interés que cobran los bancos comerciales de propiedad estatal, así como los impuestos que recargan las transacciones crediticias. También existe la posibilidad más extrema de fijarla periódicamente - por decreto o por disposición del Banco Central - entre límites máximos y mínimos.

d) La concentración de poder en la banca

La intervención del gobierno también es inducida por la organización misma de la banca comercial y por las diferentes formas que toman las transacciones. Esta área de la economía es altamente susceptible a dar margen a grandes concentraciones de poder económico y político, a que se realicen operaciones meramente especulativas, en que el dinero y el crédito se empleen sólo con fines de obtener elevadas ganancias, sin mayor preocupación por las actividades productivas. Por medio del crédito ciertos grupos pueden llegar a controlar y explotar a las empresas productoras de bienes y servicios e incluso llegar a acondicionar hasta el manejo de las finanzas públicas.

Cuando en la banca privada se presentan esas características, y socialmente se han verificado sus efectos y tomado conciencia de ellas, se plantea la iniciativa de reformar la propiedad de dicha banca, o ir a la creación de bancos mixtos o estatales que jueguen un rol competitivo a los bancos ya existentes.

/e) Regulación del

e) Regulación del mercado de capitales

El intervencionismo en el mercado de capitales se da con propósitos similares a los que se han venido señalando para la economía monetaria. Se trata de atenuar o evitar la concentración de poder de los intermediarios financieros, de impedir que se desarrollen tendencias especulativas con los recursos financieros disponibles para la inversión y la producción; que tengan opción de tomar fondos las empresas que colaboran al crecimiento de la producción y a la prestación de servicios sociales, que los ahorrantes no sean explotados ni objeto de estafas, ni que estas entidades no se presten para retirar capitales financieros del país.

Para ello el estado dicta normas de funcionamiento y crea métodos de control para las empresas que actúan en dicho mercado, además interviene mediante la venta y el rescate de los bonos de la deuda pública. Puede, también, estimular el ahorro a base de franquicias tributarias, con métodos de revalorización de los capitales, creando títulos de valores especiales con mejores tasas de interés que el promedio y resguardándolos de riesgos. Puede llegar, lo mismo que en la banca comercial, a crear sus propios intermediarios financieros, tanto como forma de ampliar el mercado de capitales como de contrapesar el control que podrían ejercer los intermediarios privados.

Pero como se ha dicho, este mercado es limitado en la medida que el ahorro y la inversión no aumentan y en que no se redistribuya el ingreso ni la riqueza. Por eso, la acción gubernamental en mercados de capitales sin desarrollo, teniendo cierta importancia, no logra tener efectos sustantivos para el desarrollo.

f) Uso del crédito interno por las empresas extranjeras

En general, las empresas extranjeras, o las que se constituyen como nacionales pero con altas cuotas de capital foráneo, tienden a trabajar con el menor capital propio que le permitan sus negocios - como forma de poner en riesgo menos capital - y usar todo cuanto puedan y les convenga, desde el punto de vista de sus costos, el dinero o crédito interno.

/En este

En este plano, las empresas mencionadas que trabajan en la producción de bienes y servicios propenden a tomar créditos en la banca y en el mercado de capitales; los bancos extranjeros, por su parte, tratan de aportar las más bajas cuotas y capital que les sea factible y de trabajar a base de los depósitos que recolectan en el país y del crédito que toman del Banco Central; otro tanto ocurre con los intermediarios financieros.

Junto con estas tendencias, tienden, naturalmente, de enviar el monto máximo de sus ganancias al exterior y de hacer retornar rápidamente a su país de origen sus aportes de capital ^{1/}. Combinando ambos propósitos, las empresas extranjeras o las nacionales con fuerte aporte de capital externo, de facto se inclinan a emplear fuertemente el crédito interno.

De ahí el tratamiento restrictivo de que son objeto en esta materia. Las restricciones más frecuentes que se les impone son prohibir a los bancos otorgarles créditos o limitárselos a un porcentaje del capital de las empresas aportado en moneda extranjera, o acondicionarlo a nuevos aportes de capital, o al no retiro de utilidades o retorno de aportes durante un tiempo, etc. En cuanto a los bancos extranjeros, además, se les fijan límites a los depósitos que pueden tomar, al crédito que usen del Banco Central y al volumen de las operaciones que se les admite celebrar. Estos límites, generalmente, están referidos a su capital financiero. Condiciones parecidas se aplican a las intermediarias financieras, más la prohibición que no pueden recolectar fondos para colocarlos en el exterior.

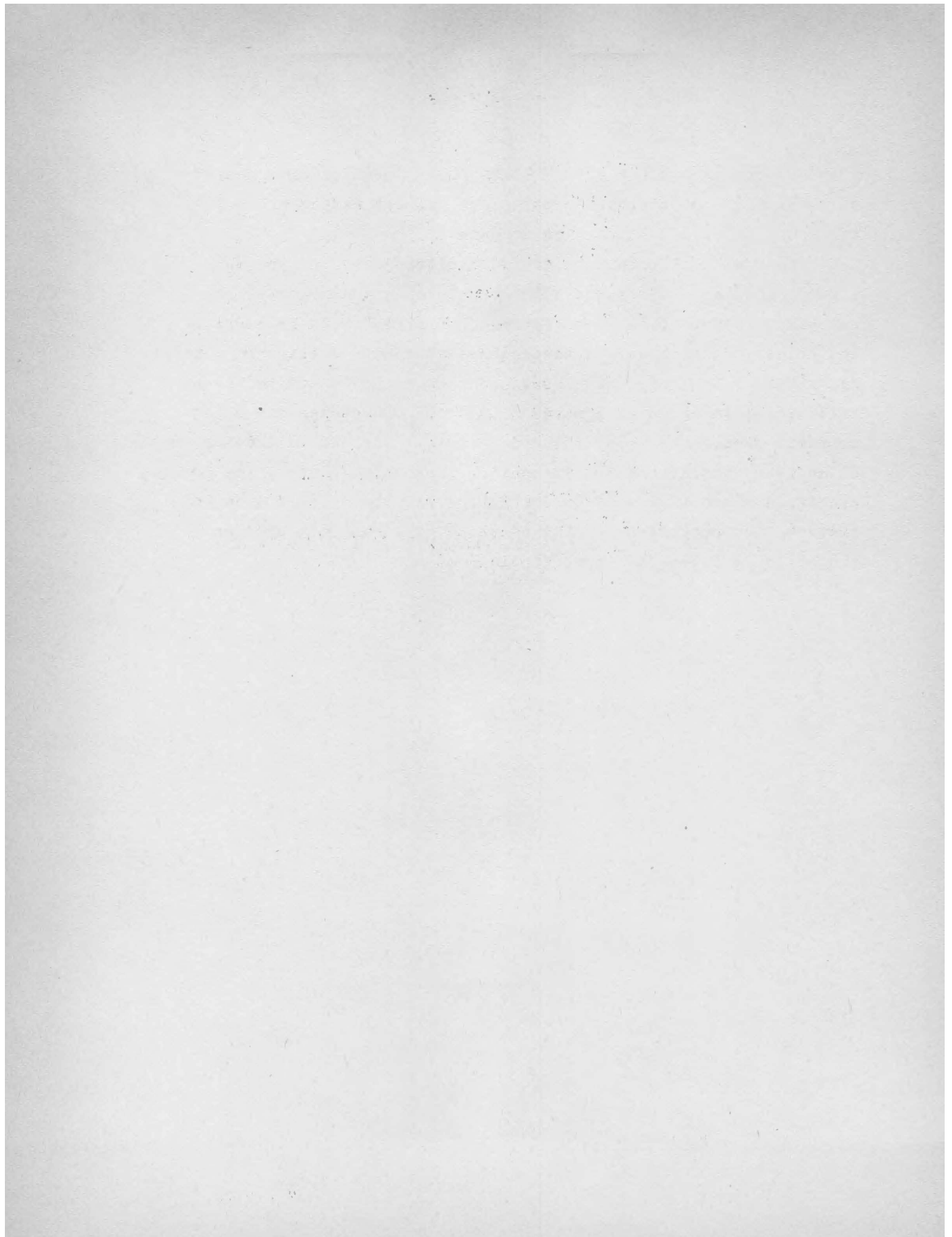
En la medida que no se toman precauciones de este orden, se deja una amplia brecha por donde salen capitales y recursos nacionales al exterior. Es verdad que tales restricciones y acondicionamientos limitan y desestimulan las corrientes de capital extranjero al país. Por lo que la cuestión de política económica que se

^{1/} Véase capítulo VIII, títulos 1 y 2.

plantea, es cómo actuar para evitar un uso inconveniente para el país del crédito interno por parte del capital extranjero a la vez que obtener los beneficios de éste.

En cuanto al crédito a empresas extranjeras, se presentan algunos problemas entre los países receptores de esta clase de capitales financieros. Como forma de atraerlos y de retenerlos, los países pueden hacerles concesiones y reducir o eliminar aquellas restricciones y llegar, incluso, a darles acceso a los recursos crediticios internos en iguales o mejores condiciones que a las empresas nacionales. Como dentro de esta línea podría crearse un clima de competencia entre los países receptores - que, a la postre, beneficie más a la inversión foránea que a estos países - en los tratados de integración se han convenido tratamientos comunes y el propósito de evitar tal competencia ^{1/}.

1/ Ver capítulo VIII, título 7.

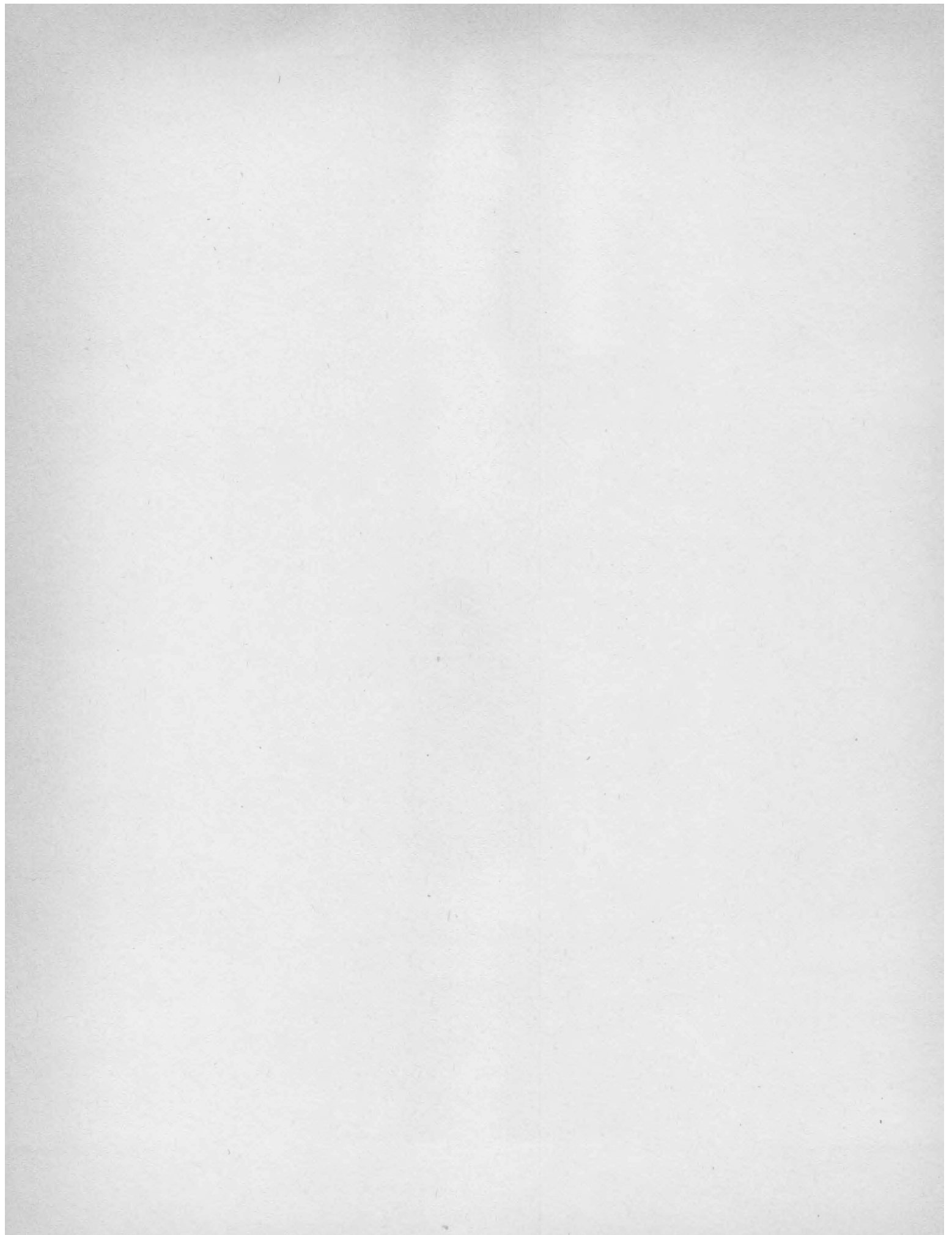


Quinta Parte

ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA ECONOMIA

Capítulos

- XI. MEDICION Y REGISTRO DE LAS CORRIENTES ECONOMICAS
- XII. LA PLANIFICACION ECONOMICA



Capítulo XI

MEDICION Y REGISTRO DE LAS CORRIENTES ECONOMICAS

Enunciado del Capítulo XI

1. La medición de las corrientes económicas y su orientación por medio de la política económica, ha dado lugar a formas de sistematización de la Economía y a una amplia gama de conceptos. El objeto de esta Quinta Parte es presentar lo más elemental de los métodos empleados en:
 - a) La medición y el registro de los resultados valorados de las actividades económicas, y
 - b) La planificación económica, según los esquemas usados en Latinoamérica.
2. Sobre la medición se explican los conceptos de Ingreso y de Producto, considerando:
 - a) Su formación
 - b) El carácter nacional o externo de los factores productivos
 - c) La inversión bruta y neta
 - d) Los impuestos y subsidios
 - e) La inflación.
3. Sobre los métodos de registro se expone un diseño elemental de:
 - a) Las Cuentas Nacionales
 - b) Las Relaciones Intersectoriales.

MEDICION Y REGISTRO DE LAS CORRIENTES ECONOMICAS

Así como las empresas contabilizan sus operaciones para conocer - al término de un período - sus beneficios y su patrimonio, así también es necesario medir los resultados globales del funcionamiento de la economía. Para ello se han definido ciertos conceptos y se han formulado métodos de registro de las corrientes económicas.

Los conceptos básicos empleados a estos fines son los de Ingreso y de Producto. Los métodos de registro se conocen como Contabilidad Nacional o Cuentas Nacionales.

1. El Ingreso y el Producto Económico

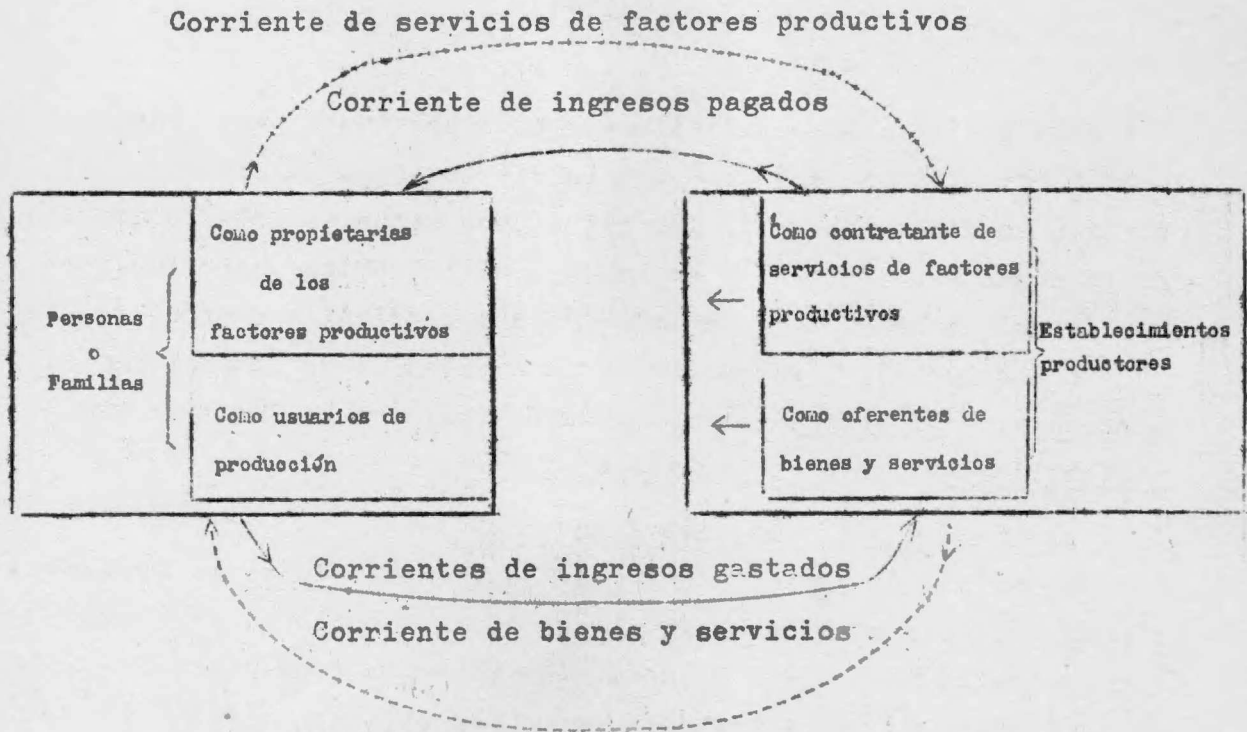
El método de medición del ingreso y del producto se fundamenta en el proceso productivo y en el uso de la producción explicados en los Capítulos II y III. El contenido de estos conceptos se encuentra en el esquema de las relaciones entre las personas o familias y los establecimientos, expuesto en el gráfico insertado más adelante.

A estos fines, a las personas se las considera en dos sentidos: Uno, es en su condición de propietarios de los factores productivos - trabajo, capital y recursos naturales - cuyos servicios ofrecen a los establecimientos productores a cambio de una compensación, nominada ingreso o renta; y otro, es como demandantes y usuarios de la producción, la que adquieren a los establecimientos a cambio de un importe o precio.

De esta doble relación se desprenden los dos actos que a su vez efectúan los establecimientos en directa vinculación con su función de producir. De un lado, contratan servicios de factores productivos pagando ingresos, y de otro, venden su producción a cambio de un precio.

Los intercambios que tienen lugar entre personas y establecimientos, originan las cuatro corrientes o flujos que muestra el gráfico siguiente:

/corriente de



Tales corrientes son de dos clases: unas de cosas físicas (las señaladas con línea cortada) y otras de valores (las señaladas con línea continua).

Una corriente física es la compuesta de los servicios de factores productivos que van desde las personas a los establecimientos, y la otra es la de bienes y servicios producidos que van desde estos últimos a las personas. En esos dos flujos radican - como se vió en los primeros capítulos - los procesos de producción y de distribución, y sobre ellos se articulan las demás actividades económicas.

Las corrientes de valores corresponden, de un lado, a los ingresos pagados por los servicios de los factores empleados en la producción, y de otro a los importes pagados cuando esta se vende. Estos son los flujos que se toman de referencia para calcular los conceptos de ingreso y de producto, mencionados.

/En efecto,

En efecto, para definir estos dos conceptos se parte del hecho que en el proceso productivo de cada establecimiento, simultáneamente a la creación de cosas físicas, se originan también nuevos valores.

Como se ha visto en el Capítulo II, lo que en esencia hacen los establecimientos es transformar y adaptar de tal manera los servicios de factores y los insumos empleados en la producción, que de ellos se obtengan cosas para satisfacer necesidades humanas. El aporte que cada establecimiento hace a la creación de bienes y servicios utilizados en ese fin puede observarse en la siguiente ilustración relacionada con la producción de un bien como el pan, que ya ha sido tomado como ejemplo en otro capítulo.

Para producir pan se requiere trabajo humano, equipos de capital e insumos como harina, sal, agua, electricidad, combustibles, etc. Supóngase que el gasto en insumo asciende a 200 unidades monetarias, que por remuneraciones se pagan 70, que el arriendo del local del establecimiento y desgaste de equipos asciende a 30 y que los dueños de la empresa obtienen 25 de utilidades. La suma de todas estas cantidades da 325, que es el importe en que se vende la producción en el mercado. ¿Cuánto de ese importe representa lo efectivamente creado por el establecimiento productor de este bien de uso final?

Hay que reparar que lo que hizo ese establecimiento fue transformar insumos de un valor de 200 en un bien vendido en 325, o sea agregó un valor de 125. En otras palabras, la transformación de insumos y de servicios de factores - que tal como estaban no eran útiles para dar las satisfacciones que proporciona el pan - en un bien de uso final, significó, crear un bien nuevo y originar un valor adicional de 125.

Lo mismo sucede con los procesos de transformación del trigo en harina y con el de producción de trigo. En cada caso se va agregando una cuota de valor.

De ese encadenamiento de procesos de transformación y de adaptación de cosas físicas para hacerlas más útiles y su correspondiente agregación de valores, se deducen los conceptos de ingreso y producto mencionados.

/En efecto,

En efecto, el concepto de ingreso o renta aplicado a un país, comprende todos los pagos efectuados en compensación del uso de los factores productivos, tales como las remuneraciones por el trabajo utilizado - esto es, salarios, sueldos, comisiones, gratificaciones, honorarios, etc. (incluyendo los costos previsionales) -, las utilidades, rentas de arrendamiento, regalías, participaciones y otros beneficios pagados por el uso del capital y de los recursos naturales. En el ejemplo de la producción de pan corresponde a los 70 pagado por remuneraciones, más 30 por arriendo y desgaste de equipos y más 25 obtenido de utilidades, que en total da 125. Otro cálculo similar tendría que hacerse para la producción de harina y de trigo, así como para los demás procesos de producción.

El producto, es un concepto que mide los flujos de valores desde el ángulo de la producción de uso final. Como se sabe ^{1/} ésta se compone de los bienes y servicios empleados en el consumo, en la inversión y en las exportaciones. El producto es el valor de esa producción, pero sin considerar el costo de los insumos. En términos más concretos, es el valor total de los bienes y servicios empleados en el consumo, más los dedicados a la inversión y más los que se exportan, al cual se le sustrae el valor de los insumos utilizados en su producción ^{2/}. Remitiéndose nuevamente al ejemplo del pan, el producto generado en su producción sería 325 que es su precio en el mercado menos 200 que es el costo de los insumos, lo que da 125.

1/ Véase Capítulo III, título 2.

2/ Obsérvese que la palabra "producto" es empleada en singular y que tiene un sentido distinto al de "productos" utilizada, a veces, para indicar bienes y servicios producidos. Nótese también que "producto" es un concepto distinto al de "producción". En el ejemplo puesto, el valor comercial de la producción es 325, y el producto es sólo 125.

Ese valor, cuantitativamente, es el mismo del ingreso. En efecto, si al precio de venta de un bien se le resta el costo de los insumos lo que en definitiva queda es el pago hecho por el empleo de factores. A estos valores que se van formando en los procesos de producción, por el hecho que se vayan sumando unos a otro, también se les llama valores agregados, término muy usado en el lenguaje económico.

Aun cuando los conceptos de ingreso y de producto, en esencia corresponden a lo mismo, se emplean para medir y analizar las corrientes económicas desde ángulos diferentes, como son la demanda y la oferta. El ingreso por significar la medida de las rentas percibidas por la población con las cuales adquiere la producción u oferta de bienes y servicios de uso final, se le identifica más con la demanda; en cambio al producto se le asocia más a la oferta por ser una medición desde el lado de la formación de la producción de uso final.

2. Calificaciones del Ingreso y de Producto

Los conceptos de ingreso y de producto se emplean acompañados de adjetivos - como "interno", "nacional", "bruto", "neto", "disponible", "real", etc. - que responden a calificaciones hechas para reflejar en estas mediciones la presencia en la economía del comercio exterior y del estado, el proceso de inversión, la variación de los precios etc.

Sobre estos conceptos se han hecho diversas otras calificaciones que permiten apreciar las circunstancias y componentes de la economía, así como para advertir mejor las diferencias entre ingreso y producto. En los puntos que siguen se mencionan las nominaciones más comunes, pero sin entrar en mayores detalles técnicos ni distinguos de los dos conceptos.

a) Ingreso y producto interno y nacional

Los factores que intervienen en el proceso productivo se conciben físicamente localizados en el territorio nacional. De este hecho se deduce una primera posición en los conceptos de ingreso y producto, pues, dadas las relaciones con el exterior, es necesario destacar su formación geográfica. Para ello se

/han definido

han definido los términos producto interno e ingreso interno, también adjetivados "territorial" o "geográfico". Estos conceptos significan el valor de lo producido con los factores localizados en el territorio nacional, y se han acuñado para diferenciar los valores que resultan de las relaciones con el exterior.

En la práctica los propietarios de los factores productivos, pueden residir tanto en el país como en el extranjero. El hecho que en la propiedad de los establecimientos haya extranjeros o nacionales con residencia en otros países, explica que una parte del total de ingresos creados se envíe al exterior. De tal manera que para cuantificar lo que realmente queda en el territorio nacional, hay que deducir del ingreso interno aquellas remesas enviadas al exterior.

Pero como, por otro lado, en el país viven propietarios de factores localizados en el exterior, se perciben en él ingresos generados en el extranjero. En definitiva, el ingreso que se dispone en el país es el ingreso interno, menos las remesas de ingresos enviados al extranjero por concepto de intereses, utilidades, rentas, etc., más las partidas que se reciben de otros países por los mismos conceptos. Este es el alcance que tiene el término ingreso o renta nacional.

El adjetivo de "nacional" también se aplica al producto, usándose la expresión Producto Nacional. Este viene a ser el producto interno corregido por las salidas y entradas de ingresos externos, según la explicación dada.

De lo dicho se deduce que el ingreso o producto nacional puede ser mayor o menor que el ingreso o producto interno, según que el balance de las rentas enviadas y recibidas del extranjero dejen o no un saldo positivo al país. El ingreso nacional será mayor al generado internamente cuando las sumas percibidas sean mayores que las remesadas. Pero, el ingreso nacional será menor cuando los pagos por rentas al exterior sean mayores que los que llegan.

Además de estos flujos de rentas, existe la ganancia o pérdida que a causa de las variaciones de los precios internacionales de las

/exportaciones y

exportaciones y de las importaciones, un país puede tener en su intercambio con el exterior, según se comentó en el Capítulo VIII.

En efecto, el concepto de ingreso nacional equivale al ingreso interno ajustado por el movimiento de rentas y por la ganancia o pérdida que deja la variación de la relación de intercambio.

b) Ingreso y producto bruto y neto

Como se sabe, en el proceso de producción los equipos de capital se desgastan, se destruyen o se hacen obsoletos, lo que se conoce como depreciación y da lugar a la inversión de reposición, como se explicó en el Capítulo III.

De ahí que al calcular el Producto y el Ingreso haya que distinguir el cálculo que incluye las depreciaciones del que las omite.

Se llama Ingreso Bruto, y Producto Bruto al valor que contiene el costo de la depreciación de los equipos; e Ingreso Neto y Producto Neto al valor sin depreciación, por lo que el monto de este último concepto es menor al del primero.

A los términos de ingreso o producto bruto e ingreso o producto neto también se les aplican los adjetivos de "interno" y "nacional", con el mismo alcance explicado antes:

c) Ingreso y producto a precio de mercado y a costo de factores

De la participación del Estado en las actividades económicas, tal como fue descrita en el Capítulo IX, se derivan otras calificaciones del ingreso y de producto, que se relaciona con los tipos de impuestos y de subsidios que se aplican.

Según se expuso en aquel Capítulo ^{1/} algunos impuestos - como los que llevan los cigarrillos, los licores, o los derechos de aduana, o los aplicados a las transacciones de compra-venta, etc. - son indirectos, porque se supone que su costo se traspassa al usuario

^{1/} Capítulo IX, título 3.

final de los bienes y servicios y que por lo tanto eleva el precio de estos, sin que ese aumento importe agregarles algo que los haga más útiles.

Por otro lado, los subsidios proporcionados por el estado a las empresas en razón de la política de precios o de estímulos que siga vienen a ser lo inverso de los impuestos indirectos, ya que no tienen compensación directa en términos de servicios de factores productivos. Por tanto no son rentas como las contenidas en la definición del ingreso y pueden considerarse como una devolución a la comunidad de fondos recolectados con los impuestos indirectos.

En relación con estas dos corrientes financieras del estado - impuestos indirectos y subsidios a las empresas - se han definido los conceptos de producto a precio de mercado y de producto a costo de factores. El primero incluye los impuestos indirectos menos los subsidios, y el segundo no. De manera que el cálculo del producto a precio de mercado da un valor mayor que el hecho a costo de factores. Este último es, sin embargo, más representativo de las corrientes de producción.

Con el mismo sentido se aplican estas nominaciones al ingreso.

También son válidas para estos conceptos las calificaciones precedentes de "interno", y "nacional", y de "bruto" y "neto".

d) Ingreso disponible

Es otro término comúnmente empleado. Se relaciona con la percepción de ingresos de las personas y familia y con el pago de ciertos impuestos.

Además de los impuestos indirectos mencionados antes, las personas y las empresas deben pagar los llamados impuestos directos ^{1/}, como la tributación a la renta. Se supone que éstas dedican parte de los ingresos que perciben a cubrir dichos impuestos. El saldo que les queda es su ingreso disponible.

1/ Véase Capítulo IX, título 3.

Ese es el ingreso que el sector privado destina al consumo y al ahorrar, de ahí la importancia de su cálculo.

e) Ingreso y Producto nominal y real

La variación de los precios y especialmente la inflación ^{2/}, es otro aspecto que ha llevado a dos calificaciones más. Estas son el valor nominal y el valor real del ingreso y del producto.

El ingreso a valor nominal o el producto a valor nominal, es el calculado en base a los precios corrientes con que se pagaron las compensaciones por empleo de los factores, o a los que se venden los bienes y servicios de uso final. Cuando hay aumentos generales de precios, este cálculo da un valor nominal mayor del ingreso o del producto, por el efecto de los precios más altos, sin que ese mayor valor sea resultado de un crecimiento de las actividades productivas y generadoras de rentas.

Para quitar el efecto inflacionario que los precios introducen en los cálculos a valor nominal del ingreso y del producto, se aplica un método especial - llamado deflactación - con el cual se obtiene el valor real de estos conceptos, corrientemente conocido como Ingreso real o Producto real.

El cálculo de estas últimas expresiones son las que con más fidelidad reflejan los niveles alcanzados por las corrientes físicas de la economía y los procesos creadores de ingreso y de producto.

3. Esquemas contables de carácter nacional

El cálculo del Ingreso y del Producto en sus diferentes expresiones se efectúa anualmente. Para hacerlo se recoge y sistematiza la información necesaria siguiendo un método contable, llamado Cuentas Nacionales, o Cuentas del Ingreso y del Producto.

En la confección de estas cuentas se emplean datos proporcionados por otros sistemas de medición de corrientes parciales como son el Balance de Pagos de las actividades comerciales y financieras con el

1/ Véase Capítulo X, título 4.

exterior, descrito en el Capítulo VIII; el Presupuesto de Ingresos y gastos del gobierno (o del sector público si este se confecciona) expuesto en el Capítulo IX, las estadísticas de las corrientes monetarias y financieras descritas en el Capítulo X. Además, se extraen informaciones de los balances de las empresas, de las estadísticas de producción, de empleo, de precios, etc.

Por la utilidad que prestan los cálculos y los análisis que proporcionan las Cuentas Nacionales, éstas se han establecido en un alto número de países. Todos los países de América Latina las confeccionan y publican sus resultados.

Otro método de medición y de análisis es el Sistema de Relaciones Intersectoriales. Se trata de un método que valoriza las corrientes y relaciones que tienen lugar entre las distintas actividades productivas. Así como las Cuentas Nacionales miden la producción de uso final, el sistema intersectorial mide los flujos intermedios, previos a la formación de bienes y servicios de uso final. Ambos métodos se complementan; juntos conforman un esquema completo de las corrientes y actividades generadas por los procesos de producción y de distribución.

Sin embargo, la práctica del cálculo de las relaciones intersectoriales se ha limitado a los países industrializados. En Latinoamérica, así como en los países subdesarrollados y en desarrollo, se han ensayado en contados países y de manera esporádica. Esta circunstancia proviene de sus dificultades metodológicas y de la ausencia de motivaciones en los círculos gubernamentales por perfeccionar el conocimiento de la realidad económica.

En razón de la visión más completa y detallada que sobre las corrientes económicas aporta el método de las relaciones intersectoriales, en esta sección también se describe su esquema básico.

Un tercer método de medición que puede mencionarse, es el de la riqueza nacional o medición de los activos, como también se le llama. Mientras los dos sistemas anteriores miden corrientes o flujos, éste dimensiona la existencia de los activos físicos y los activos

/financieros internacionales

financieros internacionales que posee un país, o sea, calcula el valor de los equipos, la tierra, las casas-habitaciones, las instalaciones de infraestructura, los stocks de insumos y de productos terminales, las reservas monetarias internacionales, las inversiones en el exterior, etc.

No obstante la importancia que tiene este cálculo, por las mismas razones aludidas en el caso del sistema de relaciones intersectoriales, su empleo se ha limitado a un número muy selecto de países industrializados. En América Latina se ha pretendido ensayarlo una que otra vez, y podría afirmarse que aún es una técnica bastante conocida.

a) Las Cuentas Nacionales

Forman un sistema contable de seis cuentas en que se registra la formación y el uso del Ingreso y del Producto.

Cuatro cuentas corresponden a los principales agentes económicos, cuyas acciones se han descrito en los capítulos pasados. Ellas son: las personas o familias, los establecimientos - que en este sistema se les identifica con las empresas -, el Gobierno y el exterior.

Las otras dos cuentas son de resumen de los movimientos registrados en las cuatro primeras. En una se reúnen los resultados totales de los cuatro tipos de agentes mencionados para calcular el valor a que asciende el ingreso y el producto; y en la otra se acumulan todas las partidas correspondientes al ahorro y a la inversión, con el objeto de tener un cuadro general de estas dos importantes corrientes. En apretada síntesis, las partidas que se anotan en estas cuentas son las siguientes:

En la cuenta de las personas se acumula el ingreso percibido por éstas como remuneraciones, ganancias, intereses, etc., y el uso que hacen de esos ingresos adquiriendo producción, pagando impuestos y ahorrando.

En la cuenta de las empresas se registra el uso que hacen de su producción, en el sentido de indicar cuánto emplearon las personas

/y el

y el gobierno en consumo; cuánto las empresas y el gobierno en inversión, y cuánto se exportó. Por otro lado, señala cuánto pagaron por el uso de servicio de los factores, por impuestos y cuánto dedican al ahorro para cubrir las depreciaciones de sus equipos.

En la cuenta del Gobierno se contabilizan los ingresos que percibe a través de los impuestos y otros ingresos, y el uso que hace de ellos pagando remuneraciones y otras rentas por los servicios de los factores que utiliza, adquiriendo los bienes y servicios de consumo y de capital que emplea, y cuanto ahorra.

La cuenta en que se representan las transacciones con el exterior, se registran las importaciones y exportaciones, las salidas de ingreso por pagos a los propietarios de factores radicados en el exterior y las entradas por pagos hechos desde fuera a propietarios que residen en el país.

Todas las partidas de las cuentas mencionadas se acumulan en un registro totalizador que es la Cuenta del Ingreso y del Producto. En uno de sus lados se contabiliza la formación del ingreso según sus distintos componentes, y en el otro el uso del ingreso según los pagos a los factores y lo traspasado al gobierno por impuestos.

El ahorro realizado por los establecimientos o empresas, por las personas, el gobierno y el exterior se acumulan en una cuenta especial llamada "de capital" así como la forma específica en que se invirtió ya sea en equipos, en aumento de los stocks o existencias de materias primas.

Para una visión de conjunto véase el esquema simplificado que se presenta a continuación:

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LAS CUENTAS NACIONALES

Cuenta de las empresas

Formación del ingreso	Uso de la producción
<ul style="list-style-type: none"> * Pagos a propietarios de factores que participan en la producción: (Remuneraciones, intereses, rentas, ganancias) * Impuestos directos pagados al gobierno * Ahorro para cubrir depreciaciones 	<ul style="list-style-type: none"> * Gasto en consumo de: <ul style="list-style-type: none"> - las personas - del gobierno * Gasto en inversión de: <ul style="list-style-type: none"> - las empresas - del gobierno - de las personas (en construcción de habitaciones) * Exportaciones

Cuenta del gobierno

Uso del ingreso	Formación del ingreso
<ul style="list-style-type: none"> * Pago por el uso de factores empleados por el gobierno * Compras de bienes y servicios no personales * Donaciones a favor de las personas * Ahorro del Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Impuestos recibidos de: <ul style="list-style-type: none"> - las empresas - las personas * Otras formas de ingresos: <ul style="list-style-type: none"> - Utilidades empresas estatales - Imposiciones cajas de seguridad social

Cuentas del exterior

<ul style="list-style-type: none"> * Compras al exterior o importaciones * Ingresos pagados por uso de factores de propiedad de extranjeros * Ahorro externo 	<ul style="list-style-type: none"> * Ventas al exterior o exportaciones * Ingresos percibidos desde el exterior por uso de factores de propiedad de nacionales
---	--

Cuenta de las personas o familias

Uso del ingreso	Formación del ingreso
<ul style="list-style-type: none"> * Compra para consumo a las: <ul style="list-style-type: none"> - empresas - al exterior * Impuestos directos pagados al gobierno * Ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> * Pagos percibidos por las personas de: <ul style="list-style-type: none"> - las empresas - el gobierno * Donaciones recibidas del gobierno

Cuenta general del producto e ingreso

Formación del ingreso	Uso de la producción
<ul style="list-style-type: none"> * Pagos a los propietarios de los factores empleados en la producción * Impuestos pagados al gobierno * Ahorro para depreciaciones 	<ul style="list-style-type: none"> * Consumo de: <ul style="list-style-type: none"> - las personas - del gobierno * Inversión de: <ul style="list-style-type: none"> - las empresas - del gobierno * Ventas al exterior o exportaciones menos compras al exterior o importaciones

Cuenta general del ahorro y de la inversión

Uso del ahorro o tipos de inversión	Formación del ahorro
<ul style="list-style-type: none"> - Maquinarias - Herramientas - Instalaciones - Construcciones - Cambio en los <u>stocks</u> de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ahorro de las empresas - Ahorro de las personas - Ahorro del Gobierno - Ahorro del exterior

b) Las Relaciones Intersectoriales

Este esquema se basa en el intercambio de insumos y de bienes de capital que hacen los establecimientos (o empresas) entre sí y en la sectorialización de las actividades de producción.

Atendiendo a las características que la producción presenta según los procesos técnicos y los bienes y servicios obtenidos, las actividades productivas se agrupan en divisiones tales como la Agricultura, Minería, Industria, Transportes, Servicios, etc. Internacionalmente se han convenido varias agrupaciones de este tipo, que son los conocidos sectores y subsectores productivos.

Sobre esta clasificación sectorial, el cuadro en referencia muestra aquellas corrientes de insumos y de bienes de capital que se da entre los sectores productivos. La idea central es que un sector para producir necesita productos creados en los demás sectores, así como éstos requieren de aquél ^{1/}.

La Agricultura, por ejemplo, para producir necesita bienes producidos por la industria y por otros sectores; a la vez produce cosas que son necesarias para que funcionen el resto de los sectores. En algunos casos esta mutua relación o interrelación es directa y fundamental, como en los transportes con la industria, donde es imposible que ésta funcione sin aquéllos, ni que los transportes puedan prescindir de los insumos y equipos de origen industrial. Hay casos en que esa relación no es tan fuerte; sin embargo, a medida que las actividades económicas se amplían y diversifican, la tendencia entre los sectores es irse haciendo mutuamente más dependiente.

Esta interrelación puede representarse en una primera aproximación y de manera parcial, por un esquema como el siguiente; en que los sectores entregan y reciben insumos.

^{1/} Véanse capítulos II y III.

Sectores →	Agricultura	Minería	Industria	Servicios
	Producción que un sector entrega a otros sectores			
Agricultura	X			
Minería		X		
Industria			X	
Servicios				X

Producción que un sector recibe de los otros sectores

/Las líneas

Las líneas horizontales del esquema - en dirección de izquierda a derecha - señalan la producción que cada sector va entregando a los otros; y las columnas - de abajo hacia arriba - muestran lo que cada sector necesita para producir y que va tomando de los otros sectores. En este aspecto de entregar y recibir que presentan los sectores se ve que ellos mismos necesitan de su misma producción. La agricultura, por ejemplo, necesita para su funcionamiento, de semillas generadas en la propia actividad agrícola; la minería, combustibles producidos por ella misma, y así sucesivamente. Esto se representa por los casilleros en que se cruzan las líneas y columnas correspondientes a un mismo sector, y que se han marcado con x.

Tanto lo que se entrega a los sectores como lo que se recibe de ellos, son los bienes y servicios de uso intermedio, es decir, los insumos.

Este esquema, si bien muestra la interrelación de los sectores no llega a ser representativo de toda la circulación de la producción, puesto que sólo se refiere a la producción intermedia o insumos, faltándole los factores productivos, las importaciones y el uso final de la producción. Si se incorporan estos elementos se tiene un cuadro integrado de las principales corrientes económicas, como el siguiente:

CUADRO DE RELACIONES INTERSECTORIALES

		Uso intermedio de la producción				Uso final de la producción			Valor bruto de la producción	
		Agricultura	Minería	Industria	Servicios	Consumo personas	Consumo gobierno	Inversión empresas		Inversión gobierno
Insumos	Agricultura									
	Minería									
	Industria									
	Servicios									
	Importaciones									
Ingresos pagados por factores	Remuneraciones									
	Intereses									
	Ganancias									
	Valor bruto de la producción									

/Este cuadro

Este cuadro se organiza sobre dos grandes secciones que reflejan las corrientes de factores y de producción, como son el uso intermedio y el uso final de la producción. La primera de estas secciones - la del uso intermedio - observada de arriba hacia abajo, muestra el valor de los insumos nacionales e importados y el valor de los ingresos pagados por los servicios de factores productivos empleados por cada sector.

La segunda sección - la del uso final - está compuesta por los usuarios de la producción creada por cada sector y los fines a que la dedican. La columna de cada uno de estos usuarios muestra la fuente - desde el punto de vista sectorial - de donde se abastecen de insumos.

Si de cada sector productivo se observa su correspondiente línea horizontal - de izquierda a derecha - se puede ver su oferta distribuida entre los sectores que la emplean como insumos y entre sus diferentes empleos finales: consumo, inversión y exportación. Su columna, en cambio, refleja el valor y la composición de su demanda.

La línea de los ingresos pagados, en la parte correspondiente a los sectores productivos, representa la formación del ingreso, y en la parte del "uso final de la producción", la manera como se distribuye su empleo.

El comercio exterior está representado por la columna de las exportaciones que es un uso de la producción nacional, y por la línea de las importaciones, que es una fuente de abastecimiento.

El valor bruto de la producción que se encuentra al final de las columnas y de las filas del cuadro, es el valor comercial en que se vende la producción de cada sector, que como se explicó en su oportunidad ^{1/}, es un valor distinto al del producto y con menos significación como reflejo de los resultados finales de las actividades económicas.

^{1/} Véase ejemplo desarrollado en el título 1 de este mismo capítulo.

El cuadro, en su conjunto, muestra las interrelaciones o interdependencia sectorial del sistema productivo. Es a esta conformación de la producción que se alude cuando se habla de la estructura sectorial de la producción, o de la estructura del sistema productivo ^{1/}.

La información sobre la estructura de la producción es uno de los datos indispensables para explicarse el funcionamiento de lo económico y para fines de política económica. En efecto, el cuadro de relaciones intersectoriales, permite explicarse cómo para lograr ciertos cambios en el uso final de la producción es necesario hacer cambios en los usos intermedios, a la vez que deja en claro cómo cualquier modificación en los usos o formación intermedia de la producción repercute en las disponibilidades de bienes y servicios de uso final.

Si se desea, por ejemplo, aumentar las exportaciones de bienes industriales, el cuadro muestra cómo es indispensable aumentar la producción de los sectores que dan insumos al sector industria y las importaciones que emplea, así como de los factores que demanda. Si tales cambios no se logran, tampoco pueden aumentarse las exportaciones industriales. Otra ilustración se obtiene si se piensa en lo que debe ocurrir si se amplía una actividad como la minería. En tal caso deben desarrollarse también otros sectores que utilizan esa producción, y que se amplíe su uso final: consumo, inversión o exportaciones de productos mineros, pues si esto último no ocurre, no tendría colocación la mayor producción minera. Otro tanto ocurre cuando se pretende aumentar el consumo o la inversión. Para que esos aumentos tuvieran lugar sería necesario, entre otras condiciones, que los sectores productivos incrementen su oferta de los bienes y servicios que sirven a esos objetivos, y que cada sector, a su vez, pueda abastecerse de los insumos y de factores que necesita.

Los ejemplos puestos dejan en evidencia la armonía con que tienen que funcionar todos los sectores económicos y la complejidad de la estructura de la producción.

Los dos sistemas de medición descritos registran y calculan las corrientes que han tenido lugar en un período pasado; muestran lo que pasó, explicación, por cierto, de gran utilidad. Pero para orientar la economía es indispensable preveer lo que puede ocurrir en el futuro. Para este último propósito se aplica la técnica de proyecciones económicas, que se basa en la información y en los conceptos metodológicos que aportan los dos sistemas de medición y registro comentados.

Las proyecciones económicas son un cálculo estimativo de los valores que pueden alcanzar en un período futuro, las distintas expresiones y componentes de las corrientes económicas, suponiendo o previendo que se presenten determinadas circunstancias o que ocurran ciertos acontecimientos trascendentes para la economía.

La utilidad de esta técnica, así como de las cuentas nacionales y del sistema de relaciones intersectoriales, se apreciará en todos sus alcances al comentar, en los capítulos que siguen, la planificación económica y la política de desarrollo.

Capítulo XII

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN LOS SISTEMAS CAPITALISTAS

Enunciado del Capítulo XII

1. Los métodos de medición de las corrientes económicas descritos en el capítulo XI - las cuentas nacionales y las relaciones intersectoriales - son históricos. Registran y cuantifican los resultados de las actividades económicas de un período pasado.
2. La planificación económica, en cambio, es un método que sirve para preveer lo que ocurrirá en un período futuro y para aplicar medidas que regulen o orienten las actividades económicas de ese período, por lo que, además, su aplicación tiene los caracteres de un proceso de política económica.
3. Partiendo de esa conceptualización, en este capítulo se exponen:
 - a) Los antecedentes de la admisión de la planificación de las economías capitalistas.
 - b) Las etapas de la planificación y sus caracteres de proceso de política económica.
 - c) Las funciones de la planificación aplicable a los sistemas mixtos.
 - d) Los diferentes tipos de planes factibles de formular y aplicar.
 - e) Los componentes de un sistema de planificación en las economías de mercado, y
 - f) Las particularidades y motivaciones de la planificación en Latinoamérica.

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN LOS SISTEMAS CAPITALISTAS

La planificación de las economías capitalistas es una nueva concepción de como regular y orientar su funcionamiento. Es un método para hacer más racional y coherente la política económica, y que le da más sentido y organización al intervencionismo, se asienta, por lo tanto, en todo lo dicho sobre éste.

El desarrollo y la aplicación de este método ha tenido lugar dentro de una fuerte oposición y críticas. Estas tienen su origen en dos razones. Uno es el concepto del liberalismo económico ortodoxo, aún cultivado, que confía en la conducta racional de los individuos y que se opone al intervencionismo estatal; y el otro, es la circunstancia que semánticamente sea la misma nominación que recibe una de las instituciones esenciales de las economías socialistas.

Pero el concepto de la planificación de las economías mixtas se ha sobrepuesto a esa oposición, apoyándose en hechos de gran fuerza en el mundo contemporáneo, como los mencionados en el título siguiente.

Además, el concepto de planificación está vinculado a las expresiones más racionalizadoras de la ciencia moderna, lo que hace que mientras existan graves problemas económicos, los gobiernos y las sociedades, por razones obvias, no renuncian a emplear el conocimiento científico que está a su alcance.

Se puede acotar, además, el hecho que pesa por sí solo sobre los gobiernos, el cual es que dadas sus amplias responsabilidades y las múltiples y variadas actuaciones que tienen en la economía están, por un lado, expuestos a infringir los límites que se le ponen al intervencionismo, y por otro, a mostrar ineficiencia ante problemas económicos y sociales de importancia que comprometen su prestigio.

Por lo nuevo del tema y también por la controversia que ha tenido, no hay aún una sistematización firme y comúnmente aceptada de sus elementos más relevantes. Tampoco se ha creado todavía un lenguaje completo sobre sus tópicos más importantes que sea usado con el mismo significado por todas las personas, como existe para otros temas de la ciencia económica.

/En atención

En atención a ello cabe advertir que en este capítulo se intentará una breve síntesis comprensiva de la planificación económica en países con sistemas mixtos, empleando la concepción de proceso de política económica expuesta en el capítulo VII, y las categorías, los razonamientos, los esquemas metodológicos y la semántica desarrollada en Latinoamérica sobre el particular.

1. Antecedentes de la Planificación de Economías en los Sistemas Capitalistas

La idea de introducir la planificación en este tipo de economías está asociada fuertemente a las crisis y a los graves problemas económico y políticos que los países capitalistas más desarrollados han tenido que enfrentar en este siglo.

Desde 1825 a 1940 - período que se destaca por la fuerza alcanzada por el industrialismo - en los países capitalistas desarrollados se registraron no menos de 14 crisis económicas importantes. La más prolongada y profunda fue la de los años 1929 a 1933, que se extendió por todos los países capitalistas sumiéndolos en una gran conmoción. Sin embargo, esta crisis no se manifestó en la Unión Soviética que se había transformado al socialismo en 1917 y que en 1928 había puesto en ejecución su primer plan quinquenal. Tal circunstancia puso en evidencia el fuerte contraste de los dos tipos de sistemas, evento que los dirigentes de los países capitalistas no dejaron de considerar con aprehensión, dadas las dificultades económicas y sociales que enfrentaban.

La crisis mencionada indujo a los gobiernos hacia una política más efectiva y coherente para recuperar las actividades económicas a la vez que para regularlas e impedir que cayeran nuevamente en crisis. Sobre la base de planteamientos teóricos que venían haciéndose desde antes, empezaron a organizar su acción - especialmente en el campo monetario y financiero - con predicciones o pronósticos de la producción, del empleo y del ingreso.

Estas nuevas formas de actuación y los métodos en que se sustentaban, se perfeccionaron y ampliaron hasta conformar, en la práctica, toda una política de regulación planificada de la conducta de las principales corrientes económicas. Como en este tipo de política las

/predicciones se

predicciones se confeccionan para períodos de uno o dos años y se detallan para ir conociendo y corrigiendo el comportamiento de la economía mes a mes, e incluso semana a semana, se le nominó política de corto plazo o coyuntural.

A las circunstancias de la crisis, se agregó en 1932, la política de dirección económica planificada que siguió el gobierno nacional-socialista de Alemania. Esta política se organizó en base de planes cuatrienales, siendo el primero el de los años 1932-1936 y el segundo los años 1936-39 ^{1/}.

La Segunda Guerra Mundial es otro acontecimiento que promueve entre los países capitalistas en conflicto una enérgica acción programadora de la economía, primero para enfrentar la guerra misma y después para llevar a cabo la reconstrucción. Al término de esta experiencia numerosos países - Francia, Japón, Italia, Los Países Bajos y los países nórdicos - orientaban sus economías con métodos de planificación de mediano y largo plazo.

La conversión al socialismo de los países de Europa Oriental y de China en Asia que se produjo en estos años, es un nuevo hecho que indujo a los países capitalistas a emplear métodos más eficientes para orientar sus economías, llevándolos incluso hasta países subdesarrollados como India, Pakistán y Egipto que también crearon mecanismos de planificación económica.

En América Latina también se intentaron algunas experiencias de planificación antes de 1955. Después de este año pueden señalarse otros tres importantes antecedentes. En el campo de la teoría hay que mencionar los estudios y planteamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Ambos organismos han colaborado, además, con los gobiernos de la región en la formulación y creación de sistemas de planificación.

^{1/} John A. Kermar, Estructuras y Ciclos Económicos, Editorial Aguilar, Madrid, 1960, pp. 504-505.

El segundo, es el reconocimiento en 1961 de los gobiernos latino-americanos, declarado en la Conferencia de Punta del Este, de la planificación como instrumento de política económica y el ensayo del Programa de Asistencia de los Estados Unidos a estos países de Alianza para el Progreso que vinculaba su ayuda a la presentación de planes y de reformas estructurales.

El tercero, es la enunciación de la formación de la primera economía de planificación imperativa. Nuevamente se presenta en esta parte del mundo el hecho que la admisión conceptual de la planificación para economías mixtas, coincida con la transformación radical de un sistema económico. En 1959 Cuba inició la transformación de su sistema económico mixto en uno de dirección central.

2. La planificación como proceso de Política Económica

La planificación concreta en la formulación y ejecución de planes destinados a lograr que las actividades y las corrientes económicas alcancen - bajo ciertas condiciones - determinadas metas que las empresas públicas y privadas, y las personas sigan ciertos comportamientos; en fin, planes dirigidos a provocar efectos en el funcionamiento del sistema económico.

Desde un punto de vista estrictamente formal un plan es un conjunto coherente de objetivos de orden cualitativo y de metas específicas cuantificadas mediante métodos técnicos; a los cuales se le han fijado prioridades y plazos para su logro, previéndoseles los recursos físicos - factores e insumos -, los recursos financieros y las medidas que requiere su ejecución; es una solución racional a una situación económica estimada insatisfactoria, que se supone la mejor dentro de las posibilidades reales que se presentan en un momento dado. Un plan compatibiliza los objetivos y las metas con los recursos, armoniza las medidas y prevee las dificultades que puede enfrentar su ejecución.

Los planes - y con ellos la planificación - pueden ser parciales, remitirse sólo a partes de las actividades económicas, como por ejemplo,

/un sector

un sector - la industria, la minería, los transportes, etc., o a un grupo de empresas, o a un tipo de producto, o a las actividades de una región o de una provincia. También pueden ser generales, o sea, comprender a todas las actividades y a todo el territorio nacional.

El quehacer que dan la formulación y la aplicación de los planes - sean generales o parciales - corresponden a un proceso de política económica. En efecto, todo plan se confecciona a base de proposiciones de objetivos e instrumentos que se deciden mediante criterios técnicos, pero que también se negocian entre los participantes del proceso de política económica. La ejecución de los planes no es otra cosa que la aplicación de las medidas previstas en ellos y otras que se agregan para garantizar el logro de sus fines. Los resultados de su ejecución tienen la misma implicancia que los de cualquier otro proceso de política económica, en el sentido que pueden o no satisfacer los objetivos y metas perseguidas. Todo esto se aprecia mejor al ver el contenido que tiene cada etapa de la planificación.

En teoría de planificación, a la serie de actos que involucra confeccionar y ejecutar un plan, se la divide en cuatro etapas, a saber: el diagnóstico, la formulación, la ejecución y la evaluación.

El diagnóstico es el reconocimiento sistemático de la actividad, región, o economía que interesa planificar. Es un examen destinado a identificar los rasgos más característicos de lo que se desea planificar, un estudio de la evolución pasada, y la formación de una previsión del probable comportamiento futuro.

El diagnóstico trata de responder a preguntas como las siguientes, si se trata de planificar, por ejemplo, la producción de acero, trigo, petróleo, etc. ¿Cuál es la producción actual?, ¿cuánto fue en los años pasados?, ¿por qué y cómo se ha llegado a la producción actual?, ¿cuál será la producción en los años que vienen?, ¿por qué la producción futura será mayor, menor o igual a la presente?

Pero lo más significativo de esta etapa es que en ella se hace un examen evaluativo. Todos los estudios y análisis que se hagan para contestar las preguntas anteriores deben estar dirigidas, además, para formar una opinión fundada sobre si la situación presente, y la que se prevee para el futuro, es satisfactoria o no ante las necesidades detectadas o previstas.

La formulación es de hecho la confección del plan. En ésta se definen tan exactamente como es posible los objetivos y las metas estimadas más adecuadas y factibles de alcanzar; los recursos de todo orden que los propósitos definidos requieren, y las medidas de política económica y de carácter administrativo que se necesitan. Todo ello encuadrado en plazos, organizado de manera coherente y, en un orden prioritario.

La formulación debe responder a interrogantes como estas, siguiendo el ejemplo puesto, ¿cuánto es lo que se va a tratar de producir y en qué tiempo?, ¿con qué recursos se cuenta para ello y si se tendrán en las épocas adecuadas para alcanzar la producción prevista? ¿qué medidas tomará el gobierno para asegurar el cumplimiento de las metas de producción y cuándo las pondrá en práctica? De la producción programada, ¿cuál es la parte que más prioridad tiene? ¿cuáles son los recursos que más problemas presentan para su obtención? ¿cuáles son las medidas más importantes y en qué orden deben irse tomando?

En la formulación lo esencial es llegar a decir con exactitud, y de la manera más completa posible, qué es lo que se desea o qué conviene alcanzar, con qué se pretende hacer y cómo se va a lograr aquello. También es necesario señalar con precisión las autoridades encargadas de llevar a cabo las distintas partes del plan.

La ejecución es el paso siguiente, en que se ponen en acción las medidas programadas, se toman los recursos previstos y se transforman o movilizan de manera tal que vayan dando los resultados esperados. En esta etapa los responsables del plan debieran contestar, en cualquier momento, a consultas como estas, ¿qué parte del plan se está ejecutando? ¿la parte realizada se ha efectuado conforme a lo previsto? ¿qué

/problemas está

problemas está teniendo la ejecución? ¿qué resultados se están obteniendo y si estos satisfacen los objetivos previstos? además de algo muy importante relativo a medidas complementarias: ¿qué medidas fuera de las previstas, que siendo compatibles con los objetivos y metas programadas, se hace necesario tomar?

La última etapa es la evaluación, en la cual se comparan los resultados obtenidos con los objetivos y metas, y se hace el análisis evaluativo de las diferencias que pudieran haber y de las condiciones en que se alcanzaron dichos resultados.

La evaluación es un juicio crítico que responde a preguntas como estas ¿se logró lo previsto en el plan? o ¿en cuánto se logró lo programado? ¿Las metas y los objetivos se cumplieron bajo las condiciones previstas? Cuando los propósitos del plan no se cumplieron en alguna medida o cuando no hay satisfacción respecto a las condiciones en que se llevó a cabo el plan, las grandes preguntas son ¿porqué no se cumplió lo programado? ¿qué impidió hacerlo?

Si el lector se remite al capítulo VII sobre política económica y si piensa en todas las complicaciones de carácter social y político que hay detrás de cada una de las etapas descritas, apreciaría con más evidencia cómo un plan en particular o la planificación general de la economía, en lo sustantivo, es un proceso de política económica.

En este sentido la planificación en los países de economía mixta tiene dos singularidades destacables ante otros procesos de política económica. Una es su fuerte contenido técnico y teórico que da margen a una participación más activa que en otros procesos a técnicos y estudiosos de las actividades que se planifican. Los planes se basan en un conjunto de principios y de métodos que introducen en la acción del gobierno el cálculo económico y la racionalidad, es decir, la búsqueda y aplicación de procedimientos que permiten el mejor u óptimo aprovechamiento de los recursos y del tiempo, la reducción del costo o sacrificio social que implican los objetivos de su política, la comprensión del entrelazamiento de los múltiples aspectos de la economía y de ésta con las demás manifestaciones de la sociedad.

La otra particularidad es que la planificación económica es un medio para gobernar. El gobierno, en política económica, tiene el desafío de ocupar y mantener una posición dominante en esos procesos; cuando no logra tal condición, su quehacer se reduce a administrar lo decidido por otras fuerzas políticas.

Si bien la planificación como una técnica puede ser empleada por las empresas o personas en sus quehaceres o actividades, incluso en su participación en la política económica; sin embargo, en cuanto a las cuestiones económicas y sociales más generales, que comprometen a amplios sectores sociales y de empresas, a actividades y corrientes económicas o a regiones o a líneas de productos, el más interesado y el que más responsabilidades asume es el gobierno. Los participantes de los procesos de política económica pueden interesarse en aspectos particulares de los planes - en la producción, o en los precios, o en el financiamiento, o la ocupación que da un plan, por ejemplo - y actuar en dichos procesos llevados por esas motivaciones específicas; pero, el gobierno no puede dejar de mano ningún aspecto, está inducido - por su propia responsabilidad - o preocuparse de todo el contenido de los planes.

3. Carácter y funciones de la planificación en las economías capitalistas

A la planificación empleada en los países de economía mixta se le adjetiva de indicativa como forma de diferenciarla de la planificación aplicada en los países de economía centralizada en los cuales se le califica de imperativa.

Consecuente con la definición que se ha hecho en capítulos pasados de la economía mixta, puede afirmarse que en estos sistemas la planificación organiza la actuación del gobierno con más conciencia de sus objetivos y de los efectos que provoca, con más racionalidad y eficiencia; todo ello dentro de los límites que la sociedad admite al intervencionismo estatal.

Como en esta clase de economías el sector privado - empresas privadas y familias - son fuertes y determinantes en la propiedad de

/los establecimientos

los establecimientos productores y de los bienes económicos, en la producción y en la distribución de la misma, el intervencionismo y con ello el sector público, cualquiera que sea su extensión e intensidad, siempre va a ser menos fuerte y determinante en el funcionamiento del sistema económico. Su acción se limita a regularlo y a orientarlo, de ahí que su planificación sea indicativa.

Aun cuando el intervencionismo toma varias formas, como se ha visto antes, sólo con la finalidad de remarcar la función de la planificación admítase contrastar la siguiente alternativa.

Existe la posibilidad de organizar todos y cada uno de los actos económicos del gobierno en forma conciente y sistemática, orientándolos en prosecución de los mayores objetivos de su política - el crecimiento, redistribución, ocupación y estabilidad - y esforzarse por conducir al conjunto del sistema económico a su obtención. Pero, también existe la alternativa de no dar una forma orgánica a todas las actividades del sector público, de no prevenir ni de conferirle a las diversas manifestaciones de la política económica una dada intencionalidad central.

Esta última posibilidad es típica de la doctrina liberal, que estima que la libre determinación de las empresas privadas y de las familias conducen de manera natural y espontánea al desarrollo de las fuerzas productivas, y que por lo tanto el quehacer del gobierno se relega a las funciones elementales de administrar el orden interno, preservar el derecho de propiedad, administrar justicia y mantener la defensa externa. Dentro de esta concepción, las actividades económicas estatales deberían ser mínimas, y estar orientadas e implementadas de tal forma que influyan lo menos posible en las decisiones privadas; por lo que no se busca darles un sentido de conjunto ni de integración orgánica a la producción ni a la distribución, porque se supone que ello se logra espontáneamente.

La primera manera de organizar la política económica en funciones de objetivos más amplios que las más inmediatas tareas que se le atribuyen al gobierno en que cada una de sus acciones y el conjunto de las mismas se articula con una clara intencionalidad determinada a priori, configura una política económica planificada.

/Precisando más

Prezisando más, puede decirse que la planificación cumple tres funciones principales. Una es aportar criterios y métodos para la búsqueda de respuestas a las principales alternativas económicas señaladas en el capítulo IV sintetizadas en las preguntas ¿para quién producir?, ¿qué producir?, ¿con qué producir?, ¿en qué invertir? Estas interrogantes se levantan porque siempre son muchas las necesidades humanas que hay que satisfacer las que además están en permanente aumento y diversificándose; mientras son escasos los medios disponibles - bienes de capital, trabajo humano y recursos naturales - algunos de los cuales, como ciertos recursos naturales, tienden a agotarse y otros exigen un período largo para formarse, como el trabajo humano especializado. En el estudio de las alternativas o soluciones que se trata de dar a estas cuestiones, la planificación aporta técnicas, cálculo y criterios de racionalidad.

La segunda función es procurar métodos o maneras de armonizar la actuación económica del gobierno, que como se ha visto, resulta de primera importancia tanto por los recursos que emplea, cuanto por la trascendencia que tiene cualquiera de sus actuaciones y por la responsabilidad que significa ser formalmente el depositario de las mayores aspiraciones de la sociedad de un país.

La tercera función es implementar el sistema político en lo que se refiere a las decisiones que se toman en el área económica, esto es ampliar el ámbito social del proceso de política económica, permitiendo un perfeccionamiento del debate público de las cuestiones económicas y dando oportunidades para que en él participen todos los estratos sociales.

4. Tipos de planes

Las funciones indicadas en el punto anterior se realizan a través de la confección y ejecución de los planes.

Hay, como se anticipó, diversas clases de planes según el ámbito económico que abarcan, o según el área geográfica que cubren, o según el tiempo en que se ejecutan. A continuación se hace una breve referencia a los tipos de planes más conocidos.

/a) Planes generales

a) Planes generales

Se nominan así porque abarcan el conjunto de la economía; cubren todas las actividades productivas, de distribución e inversión realizadas en el territorio nacional. El grado con que se detallan depende del período que cubren. Estos planes pueden ser de largo, mediano y corto plazo.

Planes de largo plazo

También se les llama "planes de perspectivas" porque se confeccionan para períodos de 15, 20, 30 o más años.

Hay países que han ensayado estudios de perspectivas para períodos de 50 años; de otra parte, cada día es más frecuente conocer opiniones o planteamientos sobre la situación del mundo, de los continentes o de los países en el año dos mil o dos mil cincuenta.

El propósito de los planes de largo plazo es formarse una visión sobre la situación que el país tendrá en períodos como los indicados y contrastarla con lo que se estima más deseable, para ir tomando desde ya iniciativas que conduzcan en ese plazo al esquema que se persigue.

Aun cuando hay muchos aspectos de la vida económica que son muy variables y no admiten predecir con certeza su comportamiento a plazos tan largo, hay otros que, sin embargo, se ajustan a patrones de conductas que hacen factible esta clase de pronósticos, como por ejemplo, la evolución de la población, el agotamiento de los recursos naturales no renovables - que es el caso de los minerales - o ciertos recursos naturales renovables, como los bosques y algunas especies de animales. El estado educacional y de salud de la población es otro aspecto que se presta a análisis y planes de largo plazo, así como las redes de transportes, la conformación de las ciudades y de las regiones económicas, etc.

El valor de los planes de perspectivas reside en que al confeccionarlos hay oportunidades de plantear los grandes problemas y las alternativas de soluciones que una sociedad tiene por delante a causa de su herencia histórica, o de su organización presente, o del desarrollo

de la humanidad. Responden a la conveniencia de saber cómo será el país en 30 o 40 años más, qué lugar ocupará en el contexto internacional, etc. Abordar estos temas permite hacer luz sobre iniciativas que hay que ir tomando desde ya. Hay aspectos sociales y económicos, como los mencionados más arriba, que para que tengan determinada fisonomía en un futuro mediano es necesario empezar a modificarlos con bastante anticipación.

En estos planes se considera la evolución de la población y el estado general - por supuesto que en sus aspectos más globales - de su standard de vida, la expansión de las ciudades y de las regiones más densamente pobladas, así como las más ricas y más pobres en recursos naturales, los efectos a largo plazo del sistema educacional y de los servicios de salud, las reservas de recursos naturales, las tendencias del avance tecnológico y científico, la organización social y las instituciones en que se apoya en relación con la evolución cultural y política del mundo, el grado de dependencia del país respecto al exterior, las características más dominantes de la producción, en el sentido que si la principal base de sustentación va a ser el desarrollo industrial, o la agricultura, o el comercio exterior, o los transportes, o la minería, etc.

Planes de mediano plazo

Lo más frecuente es que estos planes cubran períodos de cuatro a seis años. Son plazos en los cuales muchas de las inversiones que se consultan en los planes de este tipo se ejecutan y entran a funcionar o a dar resultados, como sucede con las construcciones de plantas fabriles, siderúrgicas, centrales eléctricas, carreteras, etc. En América Latina se han confeccionado numerosos planes de este tipo.

En estos planes el interés se centra en cómo cambiar - o afirmar comportamientos estimados positivos - de la producción de bienes y servicios, del consumo, de la inversión, de las importaciones, de las exportaciones, del financiamiento externo, de la productividad de todo el sistema económico y de las principales actividades productivas.

Son planes destinados a elevar de inmediato el crecimiento de la producción, a cambiar la distribución de la misma entre la población, a aumentar la inversión a elevar el empleo, a mejorar el financiamiento externo, los servicios de salud, de educación, de comunicaciones, etc.

El papel de los planes de mediano plazo en relación a los planes de perspectivas, es que empiezan a introducir las modificaciones que se requieren para llegar al panorama deseable a largo plazo, por eso son los planes que contienen las reformas estructurales.

Esta clase de planes da lugar a procesos de política económica más amplios e intensos que los planes de perspectivas. En estos últimos el gobierno tiene un dominio casi absoluto del proceso de política que implican; en los de mediano plazo, en cambio, su dominio es menor porque provocan más reacciones; pero no tan intensas ni tan agitadas como ocurren en los planes de corto plazo.

Planes de corto plazo

Son planes para 12, 18 o 24 meses destinados a prever la conducta inmediata de las actividades económicas y las corrientes financieras, para conducir las hacia el cumplimiento de metas específicas, dentro de condiciones pre establecidas. Por esta razón son planes con mucha más cuantificaciones y más pormenorizadas que los de mediano plazo y comprenden en detalle las corrientes monetarias y de financiamiento interno y externo. Por tales características se les conoce también como presupuestos económicos.

Dentro del cuadro de todas las actividades productivas y de distribución que comprenden, contienen de manera más acuciosa estudios, metas y condiciones deseables para los aspectos que parecen más críticos para el funcionamiento de toda la economía. En América Latina esos aspectos son los relacionados con el comercio y el financiamiento externo, el desenvolvimiento de la industria y la inversión.

Por lo dicho en relación a lo monetario y financiero, los planes de corto plazo comprenden el balance de pagos, el presupuesto público y los programas monetarios. También contienen las principales medidas de política económica consultadas para llevarlos a cabo, razón por la cual generan agitados procesos de política económica y sufren frecuentes modificaciones.

Su relación con los planes de mediano plazo, es que los de corto plazo son más concretos y hacen las veces de planes de apoyo para los de plazo mediano.

b) Planes sectoriales

Las actividades económicas genéricamente se clasifican por la naturaleza o características de los procesos tecnológicos empleados para producir. Este es el origen de la división en sectores técnicos que tan frecuentemente se conoce como actividades agropecuarias, mineras, industriales, de transporte, energía y combustibles, de comercio, de servicios sociales, etc.

Para cada uno de estos sectores puede formularse un plan. Tal es el caso del plan industrial, del de transportes, del de energía, del agropecuario o los planes de salud, de educación, etc.

Dichos planes pueden ser, como los vistos antes, de largo, o mediano o corto plazo. En ellos se establecen objetivos o metas con tanto o más detalle cuanto menor es el número de años que cubre, se indican los recursos físicos y financieros con que se pretenden cumplir los objetivos y metas, las formas como se abordarán los principales problemas del sector y las medidas de política económica más necesarias para su ejecución.

Los planes sectoriales son bastante comunes en América Latina. Una variante de los mismos son los planes de productos que se suelen hacer, como por ejemplo, los planes de producción de petróleo, o de cobre, o de energía eléctrica, etc.

Como planes parciales que son, provocan procesos de política económica también parciales; pero muy intensos, ya que afectan directamente a un sector del sistema económico.

c) Planes regionales

Son los planes que comprenden áreas geográficas como provincias, estados, o las zonas económicas en que se divide el territorio nacional.

Estas áreas geográficas pueden planificarse a los diferentes plazos ya vistos, y aplicárseles también la planificación sectorial tratada en la letra anterior.

En cuanto a las regiones tienen gran importancia los factores ecológicos, por lo que en estos planes se destaca el uso de los recursos naturales, las concentraciones urbanas e industriales, y las nuevas industrias y actividades que es factible desarrollar en determinados territorios, su relación con el resto del país y las corrientes financieras que fluyen hacia ellas o desde ellas.

En América Latina se han desarrollado numerosas experiencias de programación regional, algunas notables por los esfuerzos que se le han dedicado.

No obstante ser planes geográficamente localizados, los procesos de política económica que generan casi siempre son nacionales, aunque parciales, a causa de las relaciones que el desarrollo de una región tiene con las demás regiones de un país y a causa de los recursos financieros y físicos de que se les tiene que proveer, así como de las medidas de política económica con que se les favorece.

d) Planes del sector público

Desde el punto de vista institucional, según se ha expuesto antes, la economía puede dividirse entre sector privado y sector público. Este último admite ser planificado en muchas de sus manifestaciones, tales como su producción de bienes y servicios, sus inversiones, los factores e insumos que requiere y su financiamiento.

El plan del sector público responde a la conveniencia de definir el ámbito y el peso relativo de éste dentro de la economía, a las funciones o tareas que se le encomiendan en la conducción de la economía, a saber cuáles son las líneas más importantes que va a seguir, a usar con mayor economicidad los recursos de que dispone y a darle continuidad a sus funciones aunque se produzcan cambios en el gobierno y en su administración.

La planificación del sector público conduce a tener una visión del comportamiento del sector privado y con ello de toda la economía, lo que es otro importante mérito de estos planes.

En los países de la región es difícil encontrar planes que abarquen el conjunto de todo el sector público, pero son muy frecuentes planes sectoriales o por actividades, especialmente en inversiones, en servicios sociales como educación, salud y vivienda.

Por ser la expresión de la intervención del estado en la economía, por los recursos financieros que demanda, y por los efectos que provocan en el resto de la economía, los planes del sector público derivan en intensos procesos de política económica.

e) Planes y proyectos de inversión

En todos los planes que se han comentado, uno de los componentes más importantes son las inversiones. Las inversiones por sí sola pueden dar lugar a planes parciales. Es lo que ocurre a menudo en países latinoamericanos, en que el esfuerzo de planificación se centra en confeccionar planes de inversiones por estimarse que es lo más urgente y práctico. De ahí que con frecuencia se enuncie la confección de planes de inversiones industriales, planes de inversiones en energía, o en transportes, o planes de obras públicas.

Un plan de inversión si bien se concentra en la ampliación, modernización y construcción de los establecimientos productores de un sector o de una región, o en la construcción de nuevas obras públicas, mejoramientos de tierras e instalaciones agropecuarias, etc., siempre se apoya en estimaciones o estudios de la producción y de la demanda presente y futura, del financiamiento que se requiere y de los efectos que produce en el resto de las actividades económicas.

El comportamiento más elemental de los planes de inversión son los proyectos de inversión. La construcción de una planta refinadora de petróleo con todas sus instalaciones y equipos de transportes y otros adicionales para producir, constituyen un proyecto de inversión; también lo son la apertura de una mina y su preparación hasta dejarla en condiciones de ser explotada, la construcción de un puente, o de una carretera, o de un aeródromo con sus instalaciones; la construcción y dotación de equipos de hospital o centro de salud; la canalización de un río o la construcción de un embalse, etc.

/Un proyecto

Un proyecto de inversión es la formulación o el diseño de un nuevo establecimiento productor, o la ampliación o modernización de uno ya existente, de una obra pública, de una mejora de tierras y de las instalaciones de un predio, la construcción de un edificio, o la dotación de nuevos equipos de transportes, etc. Un proyecto de inversión, además del diseño físico de la obra, comprende el estudio de todos los antecedentes de cada una de estas ampliaciones de la capacidad de producción, la evaluación de las ventajas y desventajas de llevarlas a cabo considerando los nuevos aportes que harán a la producción, de la mayor ocupación que darán, las divisas que economizarán por sustituir importaciones o por aumentar exportaciones, los insumos que aportarán a otros establecimientos y actividades, etc.

Como los proyectos demandan recursos físicos y financieros para su concreción, los beneficios que se derivan de lo detallado en el párrafo anterior se compara con los recursos que absorbe, estudiando la posibilidad que si se destinan a otros proyectos puedan rendir mayores ventajas.

Un proyecto de inversión contiene tanto análisis técnicos como financieros y económicos. La seriedad de los estudios de cada proyecto, así como la coherencia que logra darse a los diferentes proyectos entre sí, le imprimen consistencia a los planes de inversiones.

5. El sistema de planificación

Cuando se introduce la planificación en la economía, aparece una variedad de aspectos técnicos, administrativos y políticos propios de las acciones programadoras. La organización de todos ellos constituyen el sistema de planificación. Lo más importante de dicho sistema son los planes, los estudios y trabajos especializados a que dan lugar, las agencias de oficinas y las autoridades encargadas de los mismos.

a) El conjunto de planes

Aun cuando a veces se habla de "un plan económico", de "el plan de la economía", lo corriente es que se confeccionen y apliquen varios planes. Ello se puede deducir de la lista de tipos de planes enunciados en el punto anterior.

/Dichos planes

Dichos planes se encuentran interrelacionados, y por las funciones que cumple cada uno de ellos forman un conjunto coherente.

Dentro de este conjunto se ubican en primer lugar los planes globales de largo y mediano plazo. Su función, como se vio, es presentar un cuadro descriptivo general de la economía, descubrir la dirección que lleva la evolución económica, y fijar - a la luz de esa información - las orientaciones básicas a que convendría que se atuvieran los esfuerzos del gobierno para orientar los procesos de política económica y los otros planes.

Vienen en segundo lugar los planes sectoriales, regionales y los del sector público. Estos planes son la concreción en objetivos, metas y medidas de política económica de las orientaciones contenidas en los planes globales mencionados.

En cuanto a las actividades productivas, según sus clasificaciones técnicas, esta concreción, como se dijo, se traduce en planes sectoriales agropecuarios, mineros, industriales, de transportes, de comunicaciones, de salud, de vivienda, de educación, etc. En cuanto a las regiones se manifiesta en planes regionales que a su vez contienen objetivos y metas para sectores como los indicados.

Dada la responsabilidad del sector público en la orientación de la economía y de la política económica, tanto en los planes sectoriales como en los regionales se identifican las metas de producción y de inversión que le corresponden al Gobierno. La reunión de todas esas responsabilidades, analizadas y ordenadas bajo la óptica y la problemática del gobierno, dan lugar a los planes del sector público. Visto de otro ángulo, los planes del sector público, también expresan sus objetivos y metas en forma sectorial, y regional.

Sin estos planes más específicos, los planes globales no pasan de ser marcos de referencias generales. La efectividad de sus orientaciones depende de que haya este segundo nivel de planificación. Por su parte, los planes sectoriales, regionales y del sector público, confeccionados sin las referencias de los planes globales pueden contener serias deficiencias, no responder acertadamente a los problemas y

/condiciones de

condiciones de la parte de la economía que planifican ni guardar entre sí una adecuada coherencia.

En tercer lugar se pueden ubicar los proyectos de inversiones las necesidades de insumos y productos importantes y de personal especializado que se derivan de los planes sectoriales, regionales y del sector público.

En efecto, esos planes detallan, entre otros, las metas de inversión que se proponen, las que se concretan, como se dijo oportunamente, en proyectos de inversión. Dichos planes contienen paquetes de proyectos, los que tomados de conjunto y organizados a la luz de los problemas técnicos, de recursos materiales y financieros que la inversión trae consigo, dan forma a los planes de inversiones. Los proyectos de inversión precisan, con detalles bastante específicos, dónde y cómo se realizarán las ampliaciones programadas de la capacidad productiva.

El otro dato muy específico que se obtiene de los planes mencionados más arriba son los requerimientos de insumos y de productos de mucho uso o muy decisivos para la normal realización de las actividades productivas y de inversión, tales como acero, petróleo y otros combustibles, cemento, semillas, soda y otros productos químicos, abonos, materias primas industriales, etc. La individualización de estos tipos de productos y el cálculo de sus necesidades es otra definición bastante precisa de las cuotas de producciones y de importaciones que son necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas planificadas. A estas listas y cálculos se les suele llamar balances de productos.

El otro dato que dan los planes indicados son los requerimientos de obreros especializados, de técnicos y de profesionales que demandan las actividades productivas, lo que permite saber si hay déficit o exceso de ellos en sus distintas especialidades. Resultan de ahí los planes de recursos humanos y los programas de formación de mano obra, de técnicos y profesionales.

Sin estas metas y cálculos más específicos como son los proyectos de inversión, los balances de productos y los programas de recursos humanos, los planes sectoriales, regionales y del sector público no podrían ofrecer suficientes condiciones para su ejecución.

En un nivel siguiente, de más precisión en el tiempo y en cuanto a las formas operativas para orientar las actividades cotidianas conforme a los planes, se encuentran los planes generales de corto plazo - conocidos como presupuestos económicos y financieros - y las medidas de política económica. Estos planes comprenden todo el instrumental de política económica vistos en los capítulos referentes al comercio exterior, al sector público y al sistema monetario y financiero.

Sin planes con objetivos y metas específicas en los distintos niveles vistos más arriba, el movimiento de ese instrumental carecería de un norte, de una dirección. Por otra parte, esos objetivos y metas no tienen opción de realizarse si los instrumentos de política económica no se adecúan para perseguir su cumplimiento.

Hasta aquí se ha pretendido mostrar que hay una interrelación entre los diferentes tipos de planes, y que su ejecución y posibilidades de cumplimiento directamente queda sujeta a que sus orientaciones, objetivos y metas se vayan desglosando hasta llegar a los aspectos más específicos y que puedan relacionarse con los instrumentos de política económica.

Sin embargo, en los países de economía mixta no siempre se organiza el sistema de planificación con todos los planes señalados ni con la coherencia que se les ha supuesto. El carácter indicativo de la planificación de estos países así lo permite. En cuanto más se confía en el curso espontáneo de las corrientes económicas y en los resultados de las actividades del sector privado, menos amplio y específico es el conjunto de planes.

Los tipos de planes más usuales son los globales de mediano plazo, los sectoriales, los regionales, los del sector público y los de inversiones. La característica que a veces se presenta es que estos planes no tienen suficiente relación entre sí, incluso se llega

al caso que se confeccionan y deciden separadamente unos de otros, con toda la incoherencia que es de suponer.

b) Los estudios y la información para los planes

Las cuatro etapas en que se divide el trabajo relativo a un plan - diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación - exigen un cúmulo de información, de análisis y de actividades especializadas y de administración corriente que deben organizarse convenientemente para que los planes puedan confeccionarse y ponerse en marcha.

Para definir objetivos económicos y sociales como los contenidos en los planes, es condición previa poseer un amplio conocimiento del pasado y del presente de la vida económica, social y política del área que se pretende planificar. A estos efectos son necesarios estudios de investigación histórica y de las características actuales que descubran los aspectos más relevantes para los planes.

Condición elemental es conocer los recursos con que se cuentan. En este sentido es indispensable contar con inventarios de recursos naturales, con un amplio conocimiento de la población y con cálculos sobre capacidad productiva instalada. Para ello se necesitan estudios de prospección y evaluación de los recursos naturales y de las condiciones ecológicas; censos de población y análisis de sus condiciones de vida y de su capacidad de trabajo, censos de viviendas, de industrias, agropecuarios, de medios de transportes y de comunicaciones.

Otro dato necesario es la medición de la producción, el conocimiento de su composición o estructura y de su distribución. Para ello se recurre al sistema de cuentas nacionales y al cuadro de relaciones intersectoriales, además del empleo de estadísticas que periódicamente se van tomando de las actividades productivas sectoriales y de las regiones.

Las corrientes de intercambio comercial con el exterior, que tan estrecha relación tienen con la producción, se conocen y se estudian a base de las estadísticas de importaciones y de exportaciones, de las cuentas nacionales y del balance de pagos.

/La forma

La forma como se ocupa la población y la proporción de la misma que permanece sin empleo, es otro dato indispensable; se obtiene, como se señaló, de los censos mencionados, pero que con el propósito de conocer sus variaciones se toman estadísticas periódicas de desocupación.

Las variaciones de los precios internos y de los precios de las importaciones y de las exportaciones también es necesario estudiarlas. Las estadísticas de precios internos revelan el grado que alcanza la inflación y las estadísticas sobre los precios internacionales muestran los efectos que sus variaciones provocan en el balance de pagos.

Junto con los precios se estudia la situación de los salarios, de las utilidades de las empresas, de las rentas de las familias, en general de todas las formas de ingreso de la población, para ver cómo se distribuye el poder adquisitivo creado por la economía.

El estado de las corrientes financieras y monetarias es otro dato empleado en los planes, especialmente en los de corto plazo. Con esta información se trata de ver cómo es y qué curso sigue el financiamiento corriente de las actividades productivas, cómo se forma el ahorro y cómo se financia la inversión real. Este conocimiento se extrae de las estadísticas y análisis del financiamiento externo, del financiamiento gubernamental y de los fondos movidos por la banca y el mercado de capitales y de las cuentas nacionales.

Con estas informaciones, estadísticas, informes y estudios - mencionados como ilustración de los elementos de trabajo usados en los planes -, las autoridades encargadas de la planificación elaboran tesis interpretativas de la realidad económica y social, formulan alternativas de objetivos, metas y de políticas económicas, sobre las que se toman decisiones. Dichas alternativas son cálculos y estudios con gran elaboración, que los planificadores corrientemente llaman modelos por constituir un conjunto coherente de relaciones entre causas y efectos que se producen entre las diversas corrientes físicas y de valores de la economía. Muchas de las estadísticas acotadas se emplean, junto a otros indicadores especiales, para ir viendo el avance de los planes y para evaluar sus resultados, lo que se hace

/contrastando lo

contrastando lo que se fijó en los planes con las características que va presentando la realidad económica y social. Estos son otros análisis de cierta complejidad.

En los trabajos de la planificación hay una permanente combinación de análisis teóricos como los explicados en el capítulo VI pasado, con tareas prácticas y decisiones políticas.

Por la naturaleza tan variada y singular de los trabajos de planificación, son hechos por una amplia gama de técnicos, profesionales y de personal especializado. Se emplean expertos y entidades en todas las ramas de la producción, de los servicios sociales, del comercio exterior, de las finanzas, etc., tales como geógrafos, historiadores, ingenieros, estadísticos, economistas, sociólogos, educadores, médicos, politólogos, demógrafos, contadores, etc., que son los equipos humanos del sistema de planificación.

c) Oficinas y autoridades planificadoras

Los trabajos de planificación son realizados por un amplio número de agencias de la administración pública, bajo directivas que emanan de las máximas autoridades políticas y administrativas del gobierno y de autoridades expresamente designadas a esos fines.

La autoridad planificadora de mayor jerarquía, generalmente es una oficina central a cargo de un director de muy alto rango administrativo, dependiente del jefe de gobierno y que mantiene estrechas relaciones con los ministros de estado. Hay países que para estas funciones han organizado un ministerio de planificación.

La función de estas oficinas o ministerios es llevar a las autoridades gubernamentales informes y planteamientos sobre la situación económica, señalando los problemas de mayor envergadura; proponerles, al mismo tiempo, alternativas de política económica y soluciones, e indicarles las formas que puede tomar la planificación.

Con esos informes y planteamientos las autoridades discuten y deciden las líneas de acción a seguir, las que las oficinas de planificación transforman en planes concretos. Una vez que los planes

/son aprobados

son aprobados adquieren el carácter de guías de trabajo para todo el aparato estatal, lo que significa que empiezan a ejecutarse.

La ejecución de los planes es una labor de toda la administración pública. En esta etapa las oficinas de planificación hacen una intensa labor de coordinación entre los ministerios, controlan el avance de los planes y van evaluando sus resultados, lo que informan a las autoridades gubernamentales proponiéndoles medidas para apoyar mejor la ejecución, o proponiéndoles modificaciones de los planes.

Para hacer los trabajos de planificación que le corresponden a cada ministerio o a cada servicio importante de la administración pública, dentro de ellos hay secciones especiales dedicados a efectuar los trabajos más especializados de la planificación de esas agencias, que o se encargan, además, de coordinar las labores internas relacionados con la confección y ejecución de los planes.

Fuera de la oficina central de planificación hay oficinas sectoriales y regionales encargadas de los planes por actividades productivas y por áreas geográficas. Estas oficinas dependen o son coordinadas por la Oficina Central.

En suma, existe una verdadera red de oficinas o agencias responsables de los trabajos más técnicos de la planificación, que la forman las oficinas recién mencionadas de los ministerios y de los servicios públicos más importantes, las encargadas de los planes sectoriales, las de los planes regionales, fuera de la oficina central o ministerio que coordina la labor de las demás. Cada una de estas oficinas está dirigida por funcionarios de alta jerarquía administrativa.

En la práctica la planificación se hace con la participación de toda la administración pública, especialmente en la fase de ejecución; pero, el carácter especializado de muchos de sus aspectos, la necesidad de coordinar con cierta fuerza política las funciones y tareas de las demás reparticiones públicas en torno de los planes hacen imprescindibles estas distintas oficinas de planificación.

Ellas son las encargadas de promover la idea de planificar, de confeccionar los planes, de impulsar su ejecución, y de incentivar la participación social en la planificación. Crean a esos fines

/mecanismos - comités

mecanismos - comités, consejos, comisiones, etc. - de consulta en que tienen cabida representantes de agrupaciones sociales y otras autoridades gubernamentales.

Por último, puede acotarse que en estas agencias se crean y perfeccionan métodos y técnicas de planificación, y que son centros de estudios permanentes de la economía y otras manifestaciones sociales de la vida nacional.

d) Peculiaridad de los sistemas de planificación

Lo expuesto hasta aquí sobre el sistema de planificación obedece al interés de dejar en claro que para orientar la economía a base de planes es necesario un determinado aparato técnico y burocrático insertado en la administración del gobierno.

Por lo nuevo de la planificación, aún son muchas las formas que toma dicho aparato y no hay completo acuerdo sobre cuál es la mejor organización que puede dársele. En los países latinoamericanos se han ensayado diferentes modalidades en cuanto a planes y a su administración. Por eso, todo lo anterior es una generalización muy esquemática hecha sólo con fines ilustrativos.

El esquema expuesto parte de la base, también hipotética, que existe un conjunto armónico de planes que abarca toda la economía. En algunos países de economía mixta, sin embargo, la planificación se limita a aspectos muy parciales. En América Latina hubo un tiempo, por ejemplo, en que los esfuerzos de planificación se centraron en la confección de planes generales de mediano plazo, pero con una débil complementación de planes sectoriales y de proyectos de inversión. En otros momentos, en cambio, se ha puesto el interés en los planes sectoriales, regionales y de inversión, debilitando la planificación general. Los ensayos menos frecuentes han sido en la planificación de corto plazo, con lo que se ha comprometido la ejecución de todos los otros tipos de planes.

Valgan estos comentarios como explicación al esquema general presentado en los títulos anteriores y como forma de hacer resaltar la circunstancia que en las economías mixtas la planificación y el

/sistema que

sistema que la administra presenta, en cada país - lo mismo que en el caso del intervencionismo - sus propias características, conforme a las decisiones de influir con más o menos fuerza en la conducta económica de las empresas y familias.

e) Las motivaciones de la Planificación en Latinoamérica

En los países capitalistas industrializados se conceptualiza la planificación económica como un medio técnico, organizativo y de administración, destinado a definir orientaciones de mediano y largo plazo, y a coordinar la política económica de corto plazo. En América Latina, sin embargo, la planificación económica ha surgido y se ha difundido vinculada a los propósitos de superar el estado de subdesarrollo de los países de la región y a reformar sus estructuras económicas y sociales.

Como los problemas de los países latinoamericanos son muy distintos - tanto en sus orígenes como en sus alcances - a los de aquellos países, la planificación desde un principio se ha concebido con esa trascendencia. Se estima que debiera ser el medio para formular y aplicar políticas de desarrollo, y para impulsar modificaciones del sistema económico que lo hagan eficiente y dinámico; es decir, que junto con proporcionar mayor bienestar y oportunidades a la población, se vayan creando condiciones para un permanente progreso.

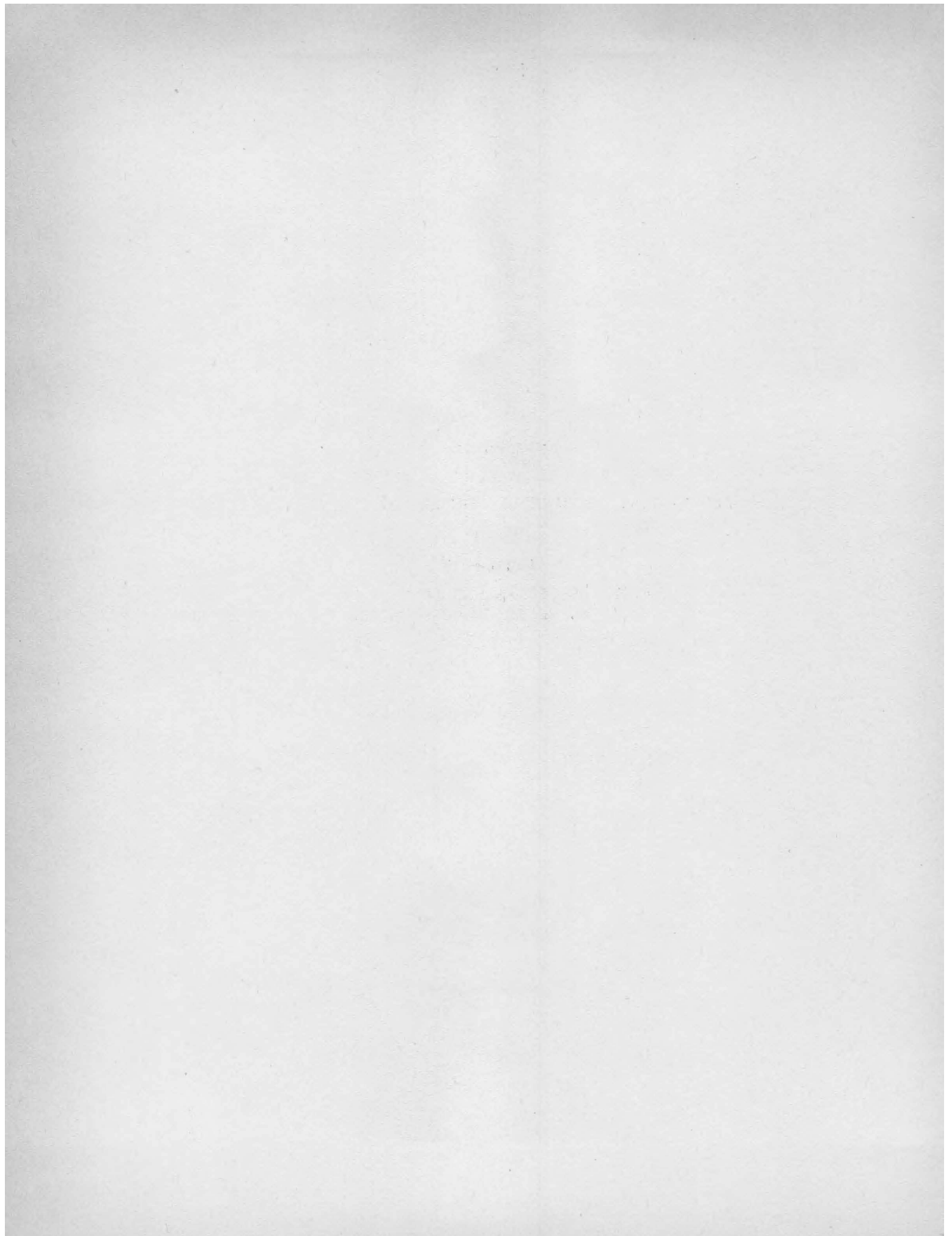
En suma, se trata que la planificación económica esté al servicio del desarrollo económica y social, y de las reformas que sean necesarias para alcanzarlo, temas que se tratan a continuación.

Sexta Parte

ASPECTOS DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

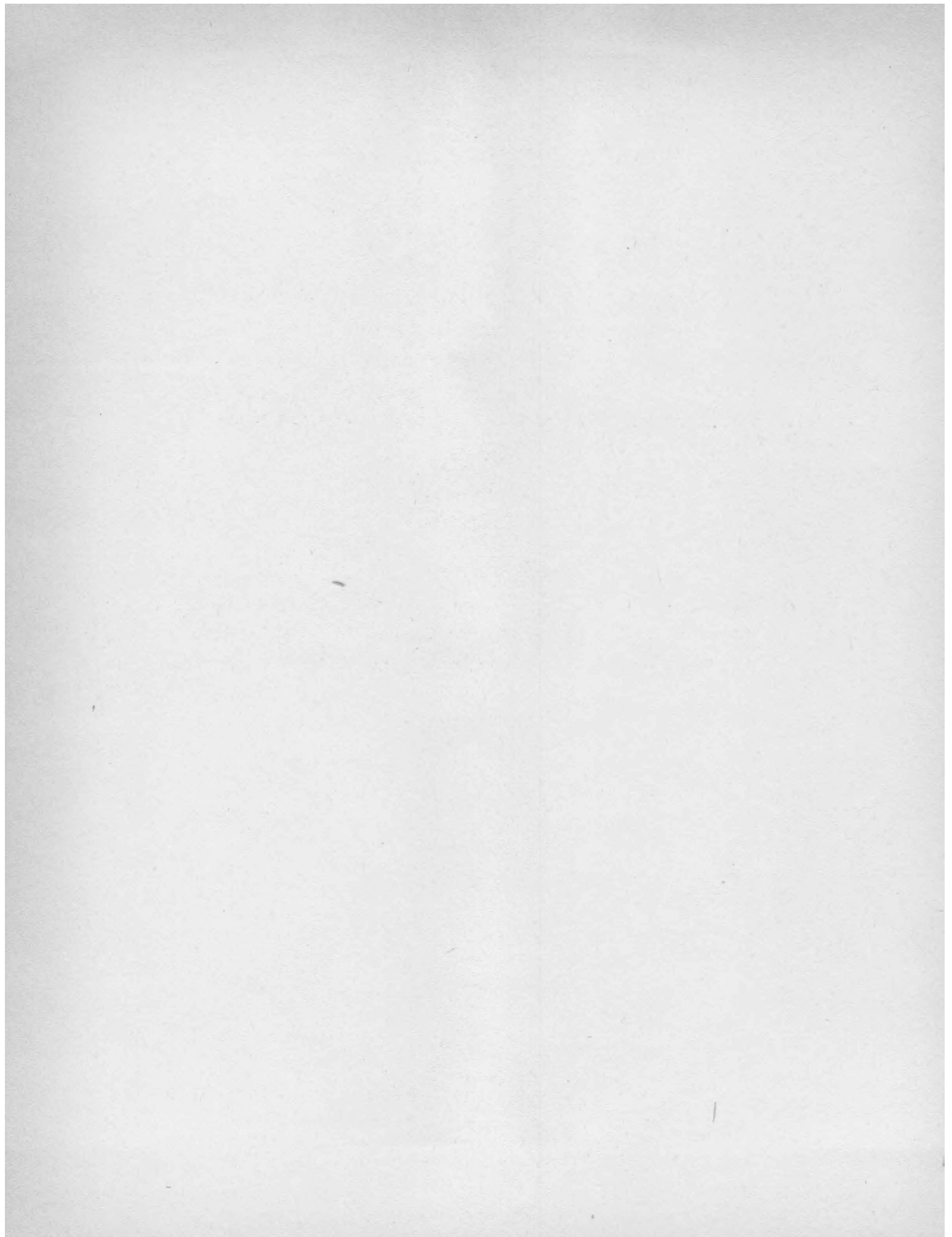
Capítulos

- XIII EL SUBDESARROLLO
- XIV LA POLITICA DE REFORMAS Y DE DESARROLLO



Capítulo XIII

EL SUBDESARROLLO



Enunciado del Capítulo XIII

1. El propósito de las cinco primeras partes del texto ha sido proporcionar conceptos y antecedentes que ayuden a la comprensión de la problemática de los países subdesarrollados y, en especial, la de Latinoamérica, así como de las políticas que se proponen.
2. Esta sexta y última parte pretende ser la culminación de ese propósito. En ella se hace una presentación resumida de los principales aspectos del Subdesarrollo y de la Política de Reformas y de Objetivos Económicos y Sociales que se consideran consecuentes con los esfuerzos de desarrollo.
3. Acerca del Subdesarrollo se explica:
 - a) Su conceptualización, entendido como un fenómeno mundial contemporáneo y en expansión
 - b) Sus principales características, comprendidas en torno de sus manifestaciones de dependencia, de dualismos, de falta de dinamismo económico y del crecimiento de la población, y
 - c) La forma más particular que éste adquiere en Latinoamérica.

EL SUBDESARROLLO

Hasta aquí se ha presentado una descripción simplificada de los sistemas económicos de carácter mixto, sin diferenciar - salvo algunas referencias - los países que han alcanzado un alto grado de desarrollo de otros que permanecen estagnados o que evolucionan lentamente, como es el caso de la mayor parte de Latinoamérica.

Las diferencias entre ambos tipos de países - aun cuando posean la misma clase de sistema económico - son profundas y se encuentran en todos los aspectos dignos de observar. Esta situación constituye, hoy por hoy, uno de los más grandes y trascendentales problemas del mundo.

Se estima que más de los dos tercios de la humanidad vive en las llamadas regiones y países subdesarrollados o en desarrollo. Pero, lo más grave es que hay evidencias que las diferencias entre estos países y aquellos desarrollados se hacen mayores y que cada vez les es más difícil seguir el ritmo de progreso que llevan los países ricos.

El estudio de las características de los países subdesarrollados o en desarrollo, de su funcionamiento social y económico, de las causas de su retraso, etc., han llevado a conclusiones sobre los esfuerzos, acciones y criterios que estos países deberían seguir para superar su estadio de retraso, la sistematización y organización de tales esfuerzos, criterios y acciones configuran la política de desarrollo y de reformas.

En los títulos siguientes se ensaya una apretada síntesis de los conceptos y puntos de vistas con que se analiza el subdesarrollo, contrastando - en lo que se ha creído más relevante - la situación de los países industrializados con la prevaeciente en América Latina.

1. El concepto de subdesarrollo

Varias han sido las expresiones que con el tiempo se han acuñado para calificar la situación de los países con menos ventajas económicas en relación a las que han llegado a ser grandes potencias y que pueden mostrar los mejores logros en producción, bienestar humano y en avance

/científico y

científico y tecnológico. Se habla, por ejemplo, de "países pobres", "países atrasados", "países no industrializados", "países menos evolucionados", "países insuficientemente desarrollados", "subdesarrollados" o "en desarrollo".

Los estudiosos de estos problemas confieren significados con matices distintos a cada uno de esos términos; sin embargo, todos ellos apuntan, en lo sustantivo, a lo mismo: contrastar la situación de los países con menos o simplemente sin expansión económica ni progreso social, con la de los países más ricos, más modernos, más industrializados.

Hay consenso en estimar que el calificativo de subdesarrollado o en desarrollo es el que de manera más integral sintetiza el conjunto de condiciones y de características genéricas de tales países ^{1/}.

El subdesarrollo es un fenómeno contemporáneo, de la época actual, pero es el resultado de la evolución histórica del capitalismo. La difusión del capitalismo por el globo se dio de tal manera que se concentró y ha alcanzado sus grandes progresos en unas cuantas áreas geográficas - Europa, América del Norte, Japón - quedando rezagados, sin desarrollo, amplios territorios de Asia, Africa, Oceanía y de América. Los países de estas áreas geográficas reúnen condiciones tales - y las características de la economía mundial también son tales - que sus economías y sociedades van quedando en un nivel de evolución extraordinariamente distante a la de los países desarrollados; sin vislumbrarse en muchos de ellos, posibilidades de modificar esas condiciones.

^{1/} La diferencia entre los adjetivos "subdesarrollados" y "en desarrollo" proviene de la situación relativa en que se encuentran los países. Se supone que los países hacen esfuerzos por desarrollarse y que evolucionan hacia mejores condiciones económicas y sociales, entonces se dicen que están o que son países "en desarrollo". El concepto de subdesarrollado es más categórico, se asocia más a situaciones en que el ingreso per cápita es muy bajo y en que se observan escasas posibilidades de evolucionar. Sin embargo, estas diferencias, en el fondo, no son más que connotaciones más bien marginales. El uso del término, "en desarrollo", tiene su origen en el tratamiento y calificaciones que se hacen en círculos internacionales para no herir susceptibilidades.

De la población mundial - estimada en alrededor de unos tres mil setecientos millones de habitantes - más de dos mil quinientos millones de personas viven en las regiones subdesarrolladas o en desarrollo, es decir, un 70 por ciento. Todos los estudios hechos sobre este fenómeno preveen que ese porcentaje se elevará aún más en los decenios venideros. El subdesarrollo, a escala mundial, tiende a ser un fenómeno más amplio y grave aún.

Latinoamérica queda comprendida entre las regiones subdesarrolladas y en desarrollo del mundo, porque reúne - bajo sus propias modalidades - todas las características de este fenómeno, como se podrá apreciar más adelante.

2. Características del subdesarrollo

Dos son las cualidades más determinantes del subdesarrollo. Una es la dependencia de los países desarrollados; la otra es el dualismo, o sea, la convivencia dentro de un mismo territorio y de un mismo sistema político y social de formas económicas y de vida moderna con formas atrasadas. La falta de dinámica de la economía de estos países es la resultante más importante de las condiciones del subdesarrollo y que se hace más patente ante el rápido crecimiento de la población. Tomando como referencia estos cuatro aspectos - dependencia, dualidad, crecimiento y población - a continuación se hace un diseño elemental del subdesarrollo con alcances ilustrativos sobre las características de América Latina.

a) Dependencia

Es lo que los escritos sobre el tema conceptualizan como la relación entre los países centro y los países de la periferia y a lo que se alude cuando se habla del centro hegemónico. Para Latinoamérica el país centro o el centro hegemónico, es Estados Unidos.

La dependencia se manifiesta en muchos aspectos importantes de los países subdesarrollados. En el campo económico, sus formas más importantes se expresan en el comercio exterior, en las técnicas de producción en uso y en el financiamiento externo.

/La característica

La característica general es que los países subdesarrollados producen y exportan grandes cantidades de unos cuantos bienes de consumo o de materias primas, y que se abastecen del exterior de todos o de casi todos los equipos de capital que necesitan para mantener y ampliar su capacidad productiva, como también de insumos básicos para sus principales actividades de producción ^{1/}. En el conjunto de los países latinoamericanos, el grueso de las exportaciones está formado por un grupo que alcanza a unos veinte productos de origen agrícola y minero, pero que copan más del 90 por ciento del valor de sus exportaciones.

Lo esencial de la dependencia en esta parte de la economía es que los países desarrollados controlan, por uno u otro medio, las exportaciones de esos tipos de bienes. Lo más frecuente es que los establecimientos productores sean propiedad de empresas extranjeras o que empresas extranjeras controlen los medios de transportes de las exportaciones y su comercialización en los mercados mundiales.

Los países subdesarrollados, de otro lado, no reúnen condiciones para crear técnicas de producción ^{2/}; emplean las mismas de los países centro. Se establece así una ligazón perdurable muy difícil - prácticamente imposible - de romper. A través de procesos de cambios puede nacionalizarse la propiedad de los establecimientos productores de las exportaciones y llegarse a reducir o anular el control sobre los medios de transporte y la comercialización de éstas; pero, es imposible dejar de usar, dentro de un corto tiempo, las técnicas de producción - y con ello los equipos de capital - ya introducidos en la economía. Sólo un proceso muy largo de cambios tecnológicos puede modificar parcialmente los métodos de producción que se heredan de los países desarrollados. De ahí que la tecnología sea el vínculo más sólido de dependencia.

1/ Véase capítulo VIII.

2/ Véase capítulos II y III.

Un país subdesarrollado puede estar sujeto a varios países centro en cuanto a su comercio exterior y a la tecnología que emplea; pero en cuanto a su financiamiento externo la regla general es que dependa básicamente de uno o de dos países desarrollados; por eso es que en este aspecto se evidencie con más fuerza la sujeción al centro hegemónico. A través del financiamiento se da la forma más inmediata y más intensa de sometimientos de un país pobre a un país rico.

Ello ocurre porque los países subdesarrollados o en desarrollo no acumulan cantidades suficientes de ahorro para financiar la ampliación de su capacidad productiva, siendo, por otra parte, muy corriente que tengan déficits en sus balances de pago. El financiamiento de sus inversiones y de todos sus pagos al exterior dependen, entonces, de los aportes de capital y de los créditos externos que obtengan ^{1/}. El país que más capitales y créditos coloca en otro subdesarrollado, es el que de hecho pasa a tener más influencia y ser más decisivo sobre la economía y la vida política de este último ^{2/}, aun cuando no llegue a un pleno control de sus exportaciones. En el caso de Latinoamérica se estima que en los años de la Primera Guerra Mundial, el 20 por ciento del total de las inversiones extranjeras en la región eran de propiedad estadounidense; ahora ese porcentaje se calculará en 70 por ciento. En el endeudamiento externo se presenta otra situación semejante; entre el 60 y el 70 por ciento de la deuda externa acumulada por Latinoamérica es con los Estados Unidos, y si se toman en cuenta las deudas con organismos internacionales que ese país controla, dicho porcentaje no es menos del 85 por ciento. En cambio, las exportaciones latinoamericanas que van a Estados Unidos han disminuido en proporción. De un 50 por ciento a que alcanzaban en una época, ahora son alrededor del 30 por ciento del total.

En este aspecto de la dependencia, la mayor singularidad de América Latina proviene del hecho de quedar situada en el área

1/ Véase capítulo VIII, títulos 2 y 5.

2/ Véase capítulo VII, título 3.

de influencia de los Estados Unidos de Norteamérica. En el curso del presente siglo, más exactamente después de la Primera Guerra Mundial, dicho país ha llegado a ejercer directamente, y sin contrapeso alguno, su influencia en esta región.

Esta circunstancia ha sido y sigue siendo extraordinariamente trascendente para el devenir de cada uno y de todos los países de América Latina. Por la gran extensión geográfica de los Estados Unidos, por el tamaño de su población y su abundancia en recursos naturales, este es un país-continente, que no necesita mayormente de los recursos de Latinoamérica ni la región es un mercado tan significativo para sus exportaciones que, por lo demás, son relativamente bajas comparadas con su producción total. En cambio, todo esfuerzo de desarrollo que se promueve en América Latina queda supeditado - fuera de la oposición interna de los países - a la capacidad política para vencer la oposición de Estados Unidos. De otro lado, las crisis políticas y económicas que tienen lugar en dicho país y los conflictos internacionales en que se ve envuelto, repercuten fuertemente en los países de la región.

Por el papel de primera potencia mundial que le ha correspondido jugar, los Estados Unidos de Norteamérica han empleado ingentes recursos financieros y esfuerzos políticos en regiones del globo más vitales para su predominio económico y político mundial, al lado de las cuales resulta insignificante la asistencia dada a Latinoamérica. Además, su política hacia esta región, ha significado la mantención del dominio de los sectores sociales y políticos más conservadores, más interesados en no innovar. En las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, no han tenido cabida en el pensamiento ni en la acción norteamericana ideas progresistas; las que en algún momento han llegado a imponerse - como el Proyecto de Alianza para el Progreso - han fenecido prontamente.

b) Dualismo

Esta cualidad se manifiesta en lo económico, en lo social y en lo político de los países subdesarrollados y en desarrollo.

/En lo

En lo económico se trata del cuadro tan dispar, tan heterogéneo, que presentan las actividades productivas, de estos países en que en un extremo poseen sectores que funcionan siguiendo las tendencias tecnológicas y de organización de los países desarrollados, en tanto que en el otro extremo la producción y la distribución se hace en forma elemental, a veces casi primitiva, basadas en tipos de organización familiar o artesanal, con técnicas de baja productividad y sin evolución.

En el sector más moderno se concentran los establecimientos productores de gran tamaño y de alta productividad, con gran número de obreros y técnicos; son empresas de tamaño mediano y grande, vinculadas al comercio internacional y al capital extranjero. El sector más atrasado está formado por una multitud de pequeños talleres artesanales, de explotaciones agropecuarias sin técnicas modernas, de pequeños comercios, con medios de transportes y de comunicaciones muchas veces primitivos.

Ambos sectores se sobreponen uno a otro, conviven dentro de un mismo medio, que el más moderno explota al más atrasado, pero sin penetrarlo tecnológicamente ni hacerlo evolucionar. Es el caso de la agricultura, el latifundio coexiste con el minifundio; en la industria, al lado de los grandes establecimientos están los talleres artesanales; en la minería, junto a las grandes explotaciones hay una multitud de pequeñas minas.

La característica comentada se refleja también en el panorama geográfico de los países. En las zonas en que se concentran los establecimientos modernos, muestran ciertas apariencias de zonas desarrolladas; en cambio, hay otras pobres, en que la población y las actividades económicas vegetan. En América Latina las zonas más evolucionadas se localizan en torno de las costas; son el resultado del comercio con Europa y Estados Unidos. Las regiones interiores son las más pobres y atrasadas.

El mismo panorama de situaciones extremas se da en lo social y político. En un lado hay grupos minoritarios poseedores de gran riqueza,

/con altos

con altos niveles de ingreso y gran capacidad de consumo, con cultura y habilidades para desenvolverse en la vida moderna, que controlan además el poder político. En otro lado, se ubica la mayoría de la población con bajos niveles de consumo, sin riqueza, sin condiciones culturales que la capaciten para trabajar y vivir en las condiciones que crea el programa técnico, con altos niveles de analfabetismo, carentes de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y ausentes del poder político. Esto último es el llamado marginalismo social.

El fin de las actividades económicas, como se dejó establecido en el primer capítulo, es la satisfacción de las necesidades humanas, y crear condiciones para un desarrollo humano progresivo. En este aspecto, el cuadro de situaciones extremas que presentan las áreas subdesarrolladas es dramático. Las condiciones que sobre el particular ofrece América Latina se reflejan en las informaciones que a continuación se exponen.

El consumo medio de calorías de cada habitante de los países desarrollados ordinariamente es más de 3 000 por día; pero, en Latinoamérica, las familias de más altos ingresos llegan a consumir más de 4 200 calorías, en circunstancia que la mitad de la población disponen de un promedio de unas 2 000 calorías, habiendo grupos que no alcanzan a consumir 1 500 calorías. Se estima que en esta región hay un déficit latente de habitaciones de 20 millones de viviendas ^{1/}, y que la mitad de las existentes no reúnen adecuadas condiciones higiénicas. El analfabetismo en Latinoamérica va desde 7 al 10 por ciento de la población que por su edad debiera saber leer y escribir, llegando en algunos países a más del 70 por ciento. En salud, aproximadamente el 40 por ciento de la población no tiene acceso a los servicios de salud, siendo ese porcentaje en las áreas rurales hasta del 80 por ciento.

En América Latina la concentración del ingreso en unas pocas familias ricas es mayor que en los países desarrollados. Sucesivos estudios e investigaciones así lo han venido demostrando. Más del 30 por ciento de todo el ingreso creado en la región es percibido y

^{1/} Hay estimaciones que dan 25 millones de habitaciones y otras más aún; llega hasta 40 millones.

utilizado por no más del 5 por ciento de la población; mientras que la mitad de la población recibe menos del 20 por ciento de ese ingreso. Estas proporciones significan que cada persona del grupo de los ricos recibe 20 o más veces el ingreso de un obrero.

Los países desarrollados tienen 14 o más médicos por cada mil habitantes; en Latinoamérica, los países mejor dotados, tienen 4 o 6 médicos por esa cantidad de habitantes; además, se estima que hay un promedio de unas dos a tres camas por mil habitantes, mientras en los países desarrollados hay 10. Estos recursos se concentran preferentemente en las ciudades y por supuesto están más a disposición de las familias de mayores ingresos que del grueso de la población. Tales condiciones prevalecen no obstante los esfuerzos que en los últimos decenios se han hecho para persuadir a los gobiernos que dediquen más recursos a los servicios sociales y que los planifiquen. Hay evidencias que en parte se ha seguido esa conducta, sin embargo, los bajos standards y la discriminación social de estos servicios continúa.

Es parte del dualismo prevaleciente en los países subdesarrollados, la fuerte concentración de la propiedad de la tierra, de los bienes raíces urbanos, de las empresas industriales, mineras, de los bancos, en general de la riqueza, en un reducido grupo de familias nacionales muy ricas y en capitalistas extranjeros. Esto mismo conduce a que un bajo porcentaje de la población se apropie y use la mayor parte de la producción y del ingreso generado por el conjunto de la economía.

c) Economía sin dinamismo

La resultante de la conjunción de las cualidades comentadas - dependencia y dualismo - es el funcionamiento escasamente dinámico de la economía que caracteriza a los países subdesarrollados. Su desenvolvimiento económico se apoya básicamente en las actividades vinculadas a las exportaciones ^{1/}. Pero estas oscilan fuertemente y

1/ Véase Capítulo VIII, título 1.

a largo plazo siguen la declinación que ha venido caracterizando al comercio mundial de materias primas frente al desarrollo industrial de los países centro.

En efecto, el sector exportador recibe los impactos de la competencia de la producción agropecuaria alcanzada por los países desarrollados y de los sustitutos que han creado en el campo de las materias primas. Las exportaciones de América Latina, además, tienen la competencia, especialmente en Europa, de las exportaciones de otras áreas subdesarrolladas. Los precios de los bienes industrializados, a causa de estos factores y de otros, tiende, a aumentar más rápido que los precios de los bienes que exportan los países subdesarrollados, por lo que estos siempre ven comprimida su capacidad para importar. Cuando se mejora la posición de los precios y la demanda de las exportaciones de esos bienes, entonces, los países gozan de transitorios períodos de bonanza. De ahí una de las características más sobresalientes del comercio exterior de los países latinoamericanos son sus altibajos, sus bruscas variaciones, en que los períodos de bonanza no son suficientemente largos ni tan buenos como para alcanzar a desarrollar la economía, y en que los períodos de crisis son tales que arrastran a la desocupación y semiparalización de casi todas las actividades productivas dedicadas a los mercados internos.

El otro sector - el vinculado al mercado interno ^{1/} - sin embargo, permanece estagnado o evoluciona lentamente. A causa de la concentración del ingreso y del marginalismo de las más amplias capas de la población, los mercados internos son estrechos y no ofrecen condiciones para el desarrollo de la industria ni para otras actividades productivas. Lo reducido de estos mercados da lugar, además, a la formación de monopolios y no estimulan la inversión ^{1/}.

La producción latinoamericana - valorada y medida por el método de las cuentas nacionales explicado en el capítulo XI - tiende a crecer

^{1/} Véase Capítulo V, Sección A, títulos 3 y 4.

a más del 4 por ciento anual, pero sin sobrepasar el 6 o 7 por ciento. Estos porcentajes, sin ser malos, han resultado insuficientes para mejorar las condiciones de vida de la población y para inducir a una expansión más fuerte de toda la economía.

El grado de industrialización, que es uno de los aspectos que más revela el nivel de desarrollo de una economía, en América Latina alcanza a no más de una cuarta o quinta parte de lo que es en los países desarrollados. Los mercados internos de los países no dan pie para una industria más amplia, ni ésta es capaz de provocar cambios que ayuden a su expansión.

El estado, según se ha visto en páginas anteriores, trata de hacer más activo el funcionamiento de la economía con inversiones públicas e impulsando la oferta de servicios de amplio uso y la producción de insumos para las más importantes actividades productivas ^{1/}. Pero esta política queda sujeta a los recursos presupuestarios que pueda obtener internamente y al financiamiento que tome en el exterior. Ambas fuentes de recursos dependen, a su vez, de las exportaciones, ya que los sistemas tributarios se apoyan fuertemente en el comercio exterior y que el crédito externo se obtiene en la medida que las exportaciones ofrecen buenas expectativas.

La inversión, que es otra fuerza que dinamiza las economías, en los países subdesarrollados, sin embargo, es baja y no alcanza a tener esa fuerza impulsadora del crecimiento de las demás actividades productivas, a causa de la estrechez de los mercados, de la propiedad o el control extranjero de muchas empresas, de la concentración de la riqueza. En efecto, ya se ha visto que al capital financiero extranjero le interesa retirar pronto sus utilidades y sus aportes; los propietarios nacionales, por su parte, prefieren colocar sus excedentes de ingresos en el exterior, con lo que el ahorro invertido en el país mismo es bajo. Los recursos internos que se dedican a la inversión en Latinoamérica, no alcanzan a ser el 20 por ciento del

1/ Véase capítulo IX.

ingreso anual; habiendo períodos en que ese porcentaje no es más del 15 por ciento, en circunstancias que los países desarrollados dedican permanentemente a dicho fin más de la cuarta parte de su renta, llegando algunos a destinar más de un tercio.

En suma, en los países subdesarrollados, se presenta una serie de factores que hacen que la economía no sea dinámica como la de los países desarrollados; que impiden que en el seno del conjunto de las actividades económicas se creen fuerzas que impulsen la ampliación de la capacidad productiva, que lleven a la modernización del sistema productivo, que hagan crecer de manera sostenida la producción, que generen fuentes ocupacionales con una productividad significativa.

d) Crecimiento de la población

La población de los países subdesarrollados y en desarrollo crece rápidamente, mucho más aceleradamente que en los países desarrollados. En estos últimos la población aumenta alrededor del uno por ciento al año, y a veces en menos de ese porcentaje, mientras que en las regiones subdesarrolladas y en desarrollo crece a razón del dos y tanto por ciento, pasando en muchos casos el 3 por ciento. En Latinoamérica la población crece a una tasa del 2.8 por ciento anual, y en algunos países aumenta a más del 3 por ciento anual.

Tan fuerte aumento poblacional trae consigo el agravamiento de una serie de problemas. En primer lugar, exige un crecimiento mayor de la producción y un aumento en las oportunidades de empleo, en circunstancias que por todo lo explicado la cuota de producción disponible por persona es baja y que por la falta de dinámica de la economía no se crean suficientes fuentes de empleo. Se estima que en las regiones subdesarrolladas, entre una cuarta parte y un tercio de la población en condiciones de trabajar permanece desocupada o labora en actividades de muy bajo rendimiento.

En América Latina, cerca del 40 por ciento de la población apta para trabajar se ocupa en la agricultura en condiciones de escasa productividad y con un ingreso que es la cuarta parte del de un obrero industrial. La industria no emplea más del 18 por ciento de esa

/población, proporción

población, proporción muy reducida en comparación con los países desarrollados; además que la mitad de dicho porcentaje lo absorbe la artesanía.

El empleo mal remunerado y la desocupación de la juventud son dos aspectos de los más críticos del problema ocupacional de Latinoamérica. En las ciudades, más del 10 por ciento y hasta el 30 por ciento de la población empleada recibe salarios o sueldos inferiores a los mínimos legales a causa de su baja productividad. Las estadísticas de desempleo acusan, además, que más del 45 por ciento y hasta cerca del 70 por ciento de las personas desempleadas son personas menores de 29 años.

Por otro lado, los medios de comunicación permiten, en especial a las poblaciones urbanas, conocer los standard de vida de los países desarrollados, despertando, como es natural, aspiraciones por mayor bienestar. Este es el llamado efecto de demostración que induce a un mayor consumo y a exigencias por mejores condiciones de subsistencia. Es uno de los factores que llevan a la formación de organizaciones sociales y políticas - sindicatos, gremios, partidos políticos, movimientos ideológicos - que presionan para elevar el nivel de vida del grueso de la población.

Las exigencias por más consumo y empleo, se enfrentan con la falta de dinámica de la economía, con la reducida inversión y con las dificultades en el financiamiento externo que caracteriza a los países sin desarrollo. Este enfrentamiento de presiones sociales y políticas, por un lado, y la inflexibilidad o incapacidades de la producción y del comercio exterior, por otro, dan origen a los procesos inflacionarios o de inestabilidad de precios.

Los países subdesarrollados o en desarrollo siempre tienen latente factores inflacionarios, que desatan alzas de precios en cuanto la política económica o la crisis del comercio exterior dan lugar a ello. La economía de estos países - y en este aspecto América Latina

/es singularmente

es singularmente ilustrativa - se debate entre una fuerte desocupación de la masa trabajadora y de la industria, un desmejoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población, y entre intensas alzas de precios.

Para completar el esbozo que se ha venido haciendo de las características del subdesarrollo, cabe aludir a las particularidades más sobresalientes de la participación de la población en los procesos de política económica. Como el poder político se concentra en un reducido sector de la población y como son países tan fuertemente influenciados desde el exterior, lo más relevante y determinante de la política económica es el estrecho círculo de participantes y de intereses en que se gesta. Son pocos los países con sistemas políticos democráticos basados en la consulta popular; además, los que lo tienen están expuestos a crisis políticas que conducen a su suspensión. Esta es la situación más común en Latinoamérica; en esta región predominan los regímenes de facto; los regímenes democráticos son la excepción, circunstancia que se hace más patente por cuanto estas naciones formalmente se han constituido como repúblicas.

Los grupos de intereses foráneos participan bastante activamente en los procesos parciales de política, aunque disfrazándose ^{1/}. Por otra parte, es fuerte el peso de la influencia del gobierno del país desarrollado que hace el papel de centro hegemónico, especialmente en los procesos políticos y económicos de mayor trascendencia ^{1/}. Para justificar tal intromisión unos y otros levantan como aureola de su acción un conjunto de valores generales. La libre competencia, la libertad del consumidor, la economía social de mercado, el beneficio de la inversión extranjera, la mantención de la democracia, la defensa de la cultura o de los valores accidentales, etc. En relación a estos conceptos se construyen teorías racionalizadoras de las actitudes de las minorías dominantes de la política económica, con lo

^{1/} Véase capítulo VII.

que se promueve una verdadera enajenación en torno de la comprensión de los problemas económicos de interés nacional ^{1/}.

El sector público, como participante y ejecutante de las decisiones de política, actúa buscando satisfacer a los grupos de presión; pero, en lo esencial es organizado para servir a los intereses más específicos de quienes controlan el poder político y económico ^{2/}. De ahí que su línea de acción muestre continuas modificaciones, que orgánicamente sea una mezcla híbrida de entidades y que tenga una expansión desordenada, fruto de las transacciones políticas y de las soluciones de compromiso que se toman en política económica.

3. Grado del subdesarrollo en Latinoamérica

Dadas las diferentes características mencionadas sobre América Latina, es conveniente relativizar el grado de subdesarrollo de la región.

El ingreso medio por habitante en América Latina, se calcula en unos 500 a 600 dólares al año, lo que hace a muchos pensar que la región puede calificarse más bien como área "en desarrollo" ^{3/}. Su tasa de crecimiento anual tampoco es tan baja, como se dijo más arriba. De otro lado, hay países en otros continentes con un nivel de ingreso mucho más reducido, de 100 o menos dólares anuales por habitante; sin embargo, hay que anotar que también hay países latinoamericanos con ingreso de ese nivel, y que son numerosos los que tienen entre 200 y 400 dólares. En este aspecto, como en otros, Latinoamérica tiene un carácter heterogéneo; pues también hay países con cerca de 900 y más dólares por habitante al año. Sin embargo, las cifras más altas que puede mostrar no son más que una quinta parte o menos del ingreso por persona a que llegan los países desarrollados.

^{1/} Véase capítulo VI.

^{2/} Véase capítulo IX.

^{3/} Véase pie de página Nº 480.

En efecto, América Latina como región luce singularidades que se prestan a discusión en cuanto a si es desarrollada - así categóricamente dicho -, o si está en desarrollo. También puede levantarse la interrogante sobre si es una región estagnada o está en proceso evolutivo. Los científicos sociales dan evidencia de estar cada vez más persuadidos que a los fines de análisis más exactos no puede tomarse a la región como un todo, como algo homogéneo.

Entre las numerosas naciones en que por acontecimientos y razones históricas se parceló la región, se encuentran países con diferentes situaciones. Hay países y zonas con todas las manifestaciones del subdesarrollo; esto es, con menos de 100 dólares de ingreso por persona y con su economía en retroceso; son casos de involución. Hay otros, en que esas características son menos acentuadas; son países con menos de 200 o 300 dólares per cápita y con evidencias de estagnamiento. Pero también hay países con un cierto grado de industrialización, con un ingreso por persona alto, más de 600 dólares al año. De esto último hay países que muestran en algunas de sus zonas industrializadas pujanza económica; característica, sin embargo, que no se extiende a todo su territorio; otros han dado lugar a un cierto desarrollo humano. También hay otros que después de haber alcanzado un dado nivel de expansión se han detenido, sin ser capaces de encontrar nuevas formas de seguir mejorando su posición.

Pero, aunque no haya bases para calificar llanamente de subdesarrollada a toda la región, los rasgos más marcados y constantes de la evolución Latinoamericana en los últimos decenios, es la persistencia con que se mantiene y hasta se acentúa la concentración del ingreso y de la riqueza, la gravedad que día a día va ganando el problema del empleo, la marginalización política, etc. En otras palabras, su evolución económica se da sin avances en el campo del desarrollo humano, a la vez que por falta de un esfuerzo interno para acrecentar el ahorro y la inversión, cada vez se acentúa más la dependencia financiera del centro hegemónico.

La otra particularidad de América Latina es que no obstante todo lo que se ha pretendido hacer en cuanto a su economía, no logra acortar la distancia que la separa de los países desarrollados y, aún más, no faltan las evidencias, especialmente en el aspecto tecnológico e industrial, de que esa distancia se acrecienta.

Capítulo XIV

LA POLITICA DE REFORMAS Y DE DESARROLLO

Enunciado del Capítulo XIV

1. La respuesta a los problemas del subdesarrollo esbozados en el capítulo XIII, es una acción amplia, enérgica y constante dirigida a reformar las estructuras y a conferirle dinamismo a la Economía, según se argumenta en el capítulo que sigue.
2. Esa respuesta es la Política de Reformas y de Desarrollo Económico y Social, en cuyo contenido es factible distinguir:
 - a) Las reformas estructurales
 - b) Los objetivos económicos y sociales, y
 - c) La estrategia de la política.
3. Sobre las reformas se explica:
 - a) El concepto de estructura, ateniéndose a definiciones dadas para exponer la organización y el funcionamiento del sistema económico.
 - b) El concepto de reformas, ilustrado con alcances a las reformas agraria, del comercio exterior, monetarias, del mercado de capitales, tributaria, de la Seguridad Social, de la empresa, de la educación y de la administración pública.
4. Los objetivos económicos y sociales se enuncian sistematizados de la siguiente manera:
 - a) Objetivos económicos finales: crecimiento, redistribución y empleo.
 - b) Objetivos económicos intermedios: Exportaciones, industrialización e infraestructuras.
 - c) Objetivos sociales: nivel de vida, educación, salud, vivienda y participación.
 - d) En torno de estos tres grupos de objetivos se explica:
 - El aumento de la inversión y su financiamiento
 - La estabilidad o equilibrio general de la economía.

/5. Por último,

5. Por último, se ensaya un comentario sobre la estrategia de la política de reformas y de desarrollo, planteándola como un problema de conducción política y de elección de las grandes combinaciones de objetivos y medidas de política económica.

LA POLITICA DE REFORMAS Y DE DESARROLLO

El subdesarrollo conduce a la política de reformas y de desarrollo económico y social.

Puede decirse que esta política es el esfuerzo sistemático y persistente del gobierno y del pueblo de un país dirigido a superar su condición de subdesarrollado. Ya se ha expuesto que ése estadio es la resultante de condiciones que, complementándose entre sí, detienen o hacen lenta la evolución económica y social de un país, y que la sujetan a fuerzas externas.

En consecuencia, la política para alcanzar el desarrollo consiste en introducir cambios fundamentales y en aplicar un conjunto de medidas correctivas en aspectos básicos o críticos de la organización y del funcionamiento del sistema económico y social, con el propósito de provocar una serie de efectos que den como resultado un crecimiento dinámico de la producción, una distribución socialmente equitativa de la misma y un mayor dominio sobre aquellas fuerzas externas.

En este conjunto de esfuerzos, es factible advertir tres partes importantes: Las reformas estructurales, los objetivos económicos y sociales, y la estrategia política a seguir.

A. Las reformas estructurales

Por la naturaleza misma del subdesarrollo no pueden dejarse de modificar algunas de las instituciones sobre las cuales se asienta el sistema económico y su funcionamiento. Estas modificaciones tienen por objeto hacer más permeable a la economía y a la sociedad a modalidades de producción modernas y adecuadas a las características de los países subdesarrollados. Existe la idea que tales cambios deben ser profundos y llevados a cabo en plazos medianos. Es a ellos que se les conoce como reformas o cambios estructurales ^{1/}.

^{1/} Véase capítulo IV, título 5.

1. Las estructuras

Para mejor comprensión de las reformas cabe referirse brevemente al concepto de estructuras tan empleado en la literatura sobre desarrollo.

Las estructuras vienen a ser los aspectos más íntimos del sistema económico y social de un país; son como la armazón o el esqueleto de un sistema. Se forman y se sostienen teniendo como base las instituciones, estudiadas en la Segunda Parte ^{1/}, además de elementos ecológicos, técnicos, históricos, de hábitos, etc. Se constituyen y consolidan con el curso del tiempo; emergen de la evolución social y económica, y también de eventos históricos - crisis, guerras, revoluciones - que dan oportunidades para hechar sus cimientos.

La característica más relevante de las estructuras es su permanencia o estabilidad; sin embargo, en el largo plazo tienden a ajustarse parcial o marginalmente gracias a la evolución. De ahí que para una modificación sustancial y rápida de las mismas se requiera de acciones especiales dirigidas a ese fin, de acontecimientos importantes, de políticas con gran fuerza innovadora.

Las estructuras confieren al funcionamiento de la economía y de la sociedad determinadas modalidades exteriores, que son las observables a simple vista. Tal es, por ejemplo la baja productividad, la tecnología atrasada y la discriminación social prevaleciente en la agricultura, cuando existe el latifundio y el minifundio; o el comercio exterior basado en la exportación de productos primarios y en la importación de bienes de capital e insumos, cuando se apoya en la explotación de la riqueza en ciertos recursos naturales de los países a la vez que carecen de industrias de transformación. Las actividades económicas de los sectores nombrados - o de otros como la banca, el mercado de capitales, el comercio, los transportes, etc. - pueden ampliarse o reducirse o cambiar en aspectos muy particulares de un período a otro; pero, manteniendo siempre una forma

1/ Véase capítulos IV y V.

/básica característica,

básica característica, en tanto no se modifican sus aspectos estructurales. Otro tanto ocurre con el uso de la producción, mientras no se altera la distribución del ingreso y de la riqueza.

En el campo social ocurre lo mismo. Hay factores relativamente estables y esenciales que llevan al aumento de la población, como son las causas que conducen a un alto número de nacimientos entre las capas más pobres de la sociedad; o que ayudan a formar el marginalismo social, mencionado en otro lugar, o la estratificación de la población en sectores con condiciones de vida extremadamente dispares.

2. Las Reformas

Por el alcance e importancia que las reformas estructurales tienen para el desarrollo, habitualmente se tratan por separado; sin embargo, se identifican con la política misma de desarrollo ^{1/}. En otras palabras, la concepción de una política de esta índole comprende la reforma de las estructuras económicas y sociales que por su inflexibilidad se les considera impedimentos para la aplicación de modalidades de producción, de distribución y de convivencia social eficientes y progresistas.

Como ejemplo de reformas estructurales pueden mencionarse la reforma agraria, idea bastante difundida en Latinoamérica y en todo el mundo subdesarrollado; la reforma del comercio exterior, la reforma monetaria y la del mercado de capitales, la reforma tributaria, la reforma de la empresa. En el campo social puede nombrarse la reforma educacional, la reforma previsional o de la seguridad social, y en la conducción del estado la reforma administrativa.

En la política de reformas y de desarrollo es necesario identificar con bastante exactitud los aspectos que resultan más críticos para la organización y el funcionamiento del sistema económico.

^{1/} Véase capítulo IV, título 5.

Dichos aspectos y sus particularidades difieren de un país a otro; y por tanto, el tratamiento que reciben en cada caso es distinto. De ahí que las referencias dadas a continuación sobre el contenido de las reformas sólo sean ilustrativas.

La reforma agraria trata de cambiar la propiedad de la tierra; redistribuirla de manera que se formen establecimientos productores eficientes, que aprovechen mejor los recursos naturales - tierra, agua, clima -, los bienes de capital y los recursos humanos disponibles, y que sean más permeables a nuevas técnicas de producción y a formas más adecuadas de organización social. Con esta reforma se trata de hacer un importante aporte a la redistribución del ingreso, y de incorporar el uso de productos manufacturados en la economía y en la población agraria, ampliando así el mercado para la producción industrial.

En países de América Latina se han llevado a cabo reformas agrarias con extensión y resultados muy dispares. Lo notalbe, sin embargo, es que en el campo continúa aún - y de manera muy acentuada - la marginalización social, la baja productividad y la concentración del ingreso, sin que la agricultura se haya transformado, en consecuencia, en base de la industrialización.

La reforma del comercio exterior, consiste en una serie de medidas destinadas a ampliar el control nacional sobre las fuentes exportadoras de productos primarios, y para alcanzar un aprovechamiento más racional y eficiente de la capacidad para importar. Una idea que sobre el particular se ha difundido es que combinando políticas de industrialización con la reforma agraria se puede llegar a modificar la composición de las corrientes de productos que se exportan e importan. Por este camino, se busca exportar más productos elaborados e importar una mayor proporción de insumos o de bienes que requieran aún procesos de transformación. De manera que de ambos lados - por el de las importaciones y por el de las exportaciones - se amplien las posibilidades para dinamizar la producción interna.

/En Latinoamérica

En Latinoamérica también se han ensayado modificaciones en los aspectos institucionales relacionados con el comercio exterior, que se les ha calificado de reformas. Sin embargo, ellas han estado más relacionadas con las crisis periódicas del balance de pagos de los países y con la adaptación de la organización de su comercio exterior a los convenios internacionales ^{1/}, y patrones administrativos del mundo capitalista que con los aspectos más sustantivos del control nacional de las fuentes exportadoras y del uso racional de la capacidad para importar o con el desarrollo del comercio exterior mismo.

Las reformas monetaria y del mercado de capitales, como se comentó en su oportunidad ^{2/}, modifican las bases y el funcionamiento del sistema bancario y de los intermediarios financieros, para asegurar un adecuado y oportuno financiamiento corriente y de la inversión, especialmente de aquellas actividades que más interesan en el sector industrial, en las exportaciones, en la agricultura reformada o en otros sectores productivos. La reforma del mercado de capitales busca aumentar y estimular el ahorro.

Las reformas monetarias efectuadas en algunos países de América Latina han estado asociadas directamente a combatir la inflación, y las modificaciones introducidas en el mercado de capitales no han dado el resultado esperado en cuanto a elevar el ahorro y la inversión. Algunas de las tendencias más recientes es acomodarlas para incrementar la captación de recursos externos.

La reforma tributaria tiene por finalidad tornar más progresivo el impuesto, hacerlo más efectivo para proporcionarle financiamiento al gobierno, e introducir por su intermedio estímulos a las actividades de mayor prioridad y desestímulos al uso inadecuado de los factores y de la producción ^{3/}. Asociada a la reforma tributaria - por sus aspectos financieros y su capacidad para provocar efectos

1/ Véase capítulo VIII, título 7.

2/ Véase capítulo X, títulos 3 y 4.

3/ Véase capítulo IX, título 4, punto a).

redistributivos - se encuentra la reforma de la seguridad social ^{1/}. El objetivo de ésta reforma es reducir y centralizar los muy variados tipos de cajas de previsión y de beneficios que a menudo existen, con el objeto de bajar el costo administrativo de la seguridad social, hacerla más equitativa, y transformarla en un instrumento más efectivo en la redistribución del ingreso.

Son numerosas las modificaciones del sistema tributario a las que en América Latina se les ha dado el nombre de reformas; son pocas, en cambio, las reformas de la seguridad social, siendo característica de muchos países de la región la baja proporción de trabajadores protegidos por el seguro social. Las modificaciones impositivas han sido más eficientes para proporcionar entradas al gobierno que para ayudar a la redistribución del ingreso; sin embargo, no se han hecho intentos para asociarlas a la reforma previsional.

La reforma de la empresa es uno de los conceptos más nuevos en la temática del desarrollo. Se le concibe aún con diferentes contenidos. Para algunos consiste en darle mayor participación a los trabajadores y a la comunidad en la propiedad y administración de las empresas, de manera que éstas no sean tan cerradas y puedan tornarse más sensibles a los problemas sociales de sus personales y del medio en que actúan. Para otros, la reforma de la empresa está dirigida a reducir o impedir el control absoluto del capital extranjero sobre las empresas nacionales. También se le interpreta como una reorganización del conjunto de las empresas, transformando unas en cooperativas, otras en empresas mixtas y otras en empresas públicas.

Las experiencias latinoamericanas en esta clase de reforma son escasas y muy dispares aún.

La reforma educacional se inspira en la idea de formar más aceleradamente mano de obra, técnicos y profesionales para nuevas modalidades de producción, capaces de adaptar y desarrollar - apoyados

^{1/} Véase capítulo IX, título 4, punto a).

por la investigación científica y tecnológica - métodos de trabajo que junto con aprovechar los recursos nacionales eleve la productividad.

En los últimos quinquenios, la educación ha sido uno de los aspectos sociales que más atención ha recibido en América Latina; se ha acrecentado de manera significativa el número de matrículas y el gasto público dedicado a este fin: Sin embargo, sigue prevaleciendo un fuerte desnivel entre los servicios de educación rural y urbano, una alta proporción de estudiantes repitentes y que se retiran de la enseñanza antes de terminar los ciclos primarios o secundarios de estudios, siendo pocos los que llegan a ingresar a la Universidad o a escuelas técnicas o profesionales; además, dadas las condiciones de vida y de trabajo, se sigue observando un fuerte éxodo de los mejores profesionales y técnicos hacia los países desarrollados.

En cuanto a la reforma administrativa, puede decirse que después de haber estudiado la amplitud del sector público y la multitud de instrumentos de política económica de que es responsable ^{1/}, se comprende mejor lo necesario que es para el gobierno contar con una administración eficiente, un sector público orgánico, con áreas de responsabilidad bien delimitadas para cada autoridad y con buenos métodos de coordinación interna.

A pesar de las modificaciones que continuamente se anuncian y se introducen en la administración de los sectores públicos latinoamericanos, continúan las observaciones de los propios gobiernos sobre la eficiencia de la administración pública, los reclamos sobre su costo, sobre su excesiva centralización, etc. Superar esas deficiencias es el objetivo de la reforma administrativa.

^{1/} Véase Capítulo IX.

B. Los objetivos económicos y sociales

En la política de desarrollo, fuera de las reformas, los objetivos económicos considerados las máximas finalidades, hacia los cuales apuntan todos los esfuerzos, son: el crecimiento dinámico y sostenido de la producción y por tanto, de todo el sistema productivo, la redistribución progresiva del ingreso, y el empleo productivo de la población en condiciones de trabajar y de la capacidad instalada. Estos son los objetivos que en política económica corrientemente se les identifica con el crecimiento, la redistribución y el empleo.

Por la interrelación de las actividades y corrientes económicas ^{1/}, para lograr esos objetivos finales, es necesario promover la expansión de las exportaciones, la industrialización, y las inversiones de infraestructura, objetivos que para su mejor identificación aquí se les califica de intermedios.

Pero para que el desarrollo adquiriera aquel contenido humano que se ha planteado como la razón de ser de las actividades económicas ^{2/}, y para que verdaderamente signifique progreso y bienestar social, es imprescindible que la política persiga - simultáneamente a los objetivos económicos - fines sociales bien concretos, en aspectos tales como el nivel de vida, educación, salud, vivienda y otros.

Los objetivos de carácter económico y los de orden social, implican un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de producción y un ensanchamiento de la misma, por lo que dichos propósitos quedan estrechamente ligados a las inversiones que puedan hacerse y financiarse. Este aspecto se explica en el título quinto de este capítulo.

Por último, los esfuerzos de inversión y de financiamiento así como todos los objetivos mencionados llevan consigo una intensa

^{1/} Véase capítulo XI, título 3, letra b).

^{2/} Véase capítulo I.

movilización de recursos físicos, humanos y financieros, que pueden provocar desequilibrios que se traduzcan en alzas de precios. Además, como se dijo en el capítulo anterior, los países subdesarrollados oscilan entre situaciones abiertamente inflacionarias y de desempleo y crisis de producción ^{1/}. Por eso, dentro de los objetivos económicos de la política de desarrollo se considera, generalmente como objetivo final, la estabilización de los precios, tema que por sintetizar una serie de aspectos de los demás objetivos, se ha dejado para ser tratado al término de esta sección.

1. Objetivos económicos finales

a) El crecimiento

En el lenguaje usado por los economistas, el aumento de la producción se considera como indicador del crecimiento de la economía o de expansión de las actividades económicas, de ahí que a menudo se emplee simplemente el término de crecimiento para expresar tal idea.

Para que los países subdesarrollados empiecen a superar su estadio, es condición esencial que la producción crezca aceleradamente durante un período prolongado. Por eso siempre se habla de un crecimiento acelerado y sostenido.

Aun cuando el adjetivo acelerado es relativo, según numerosos estudios llevados a cabo después de la Segunda Guerra Mundial y más la experiencia recogida, el aumento anual del valor de la producción - medida por el procedimiento del Producto y del Ingreso Nacional explicado en el capítulo XI - tendría que ser mayor a las tasas o porcentajes que vienen alcanzando los países desarrollados.

En algunos períodos la economía de esos países ha crecido a más del 6 y 7 por ciento al año, existiendo casos en que durante varios años continuados han aumentado su producción en porcentajes superiores al 8 por ciento e inclusive al 9 por ciento. Como en

^{1/} Véase capítulo XIII, título 2.

los países desarrollados la población crece en torno del uno o menos por ciento al año, los porcentajes mencionados han significado un aumento importante de la producción por persona.

Para mayor ilustración puede acotarse que para los años 1961 a 1970, se estima que la producción de los países desarrollados creció a una tasa del 5 al 5.5 por ciento anual, con un aumento de su población como el indicado. Entre esos mismos años la producción de Latinoamérica aumentó a un promedio anual del 5 al 6 por ciento, porcentaje levemente superior al de los países desarrollados; pero, como su población creció en 2.8 por ciento al año, la cuota de producción por persona se elevó menos que en aquellos países, con lo que la región se ha distanciado aún más de los países desarrollados.

Dentro de los patrones señalados, para que la economía de América Latina creciera aceleradamente - como lo exigiría un esfuerzo enérgico para sacarla de su actual nivel - la producción tendría que aumentar en no menos del 8 por ciento al año, durante un prolongado período, con lo cual su volumen se duplicaría cada diez años. Un esfuerzo de esa magnitud daría margen para aumentar el ahorro y la inversión, a la vez que para mejorar muy prudentemente el consumo de los sectores medios y elevar hasta un cierto nivel el consumo de los estratos más pobres de la población.

Para que tuviera lugar un crecimiento acelerado de toda la economía sería necesario que las actividades sectoriales - agropecuarias, mineras, industriales, del comercio exterior y de los servicios esenciales - crecieran en un porcentaje aún mayor, especialmente la industria y las exportaciones. Estos dos últimos rubros deberían expandirse a más del 12, 14 o 16 por ciento al año.

Es obvio que metas de esta magnitud aparecen ambiciosas, y que miradas a la luz de la evolución económica de Latinoamérica pudieran considerarse inalcanzables. Pero para que una política de desarrollo sea tal, es necesario que estimule y empuje a las actividades económicas básicas hacia objetivos amplios, a la vez que eche las bases para dinamizar el funcionamiento de todo el sistema.

/Otro tanto

Otro tanto puede comentarse del aumento sustancial que dicha política exige en materia de inversión. De toda la producción tendría que llegarse a destinar no menos de una cuarta parte o de un tercio o más para mejorar y ampliar la capacidad productiva. Sin un esfuerzo así, prácticamente sería imposible mantener por varios años un aumento tan intenso de la producción como el que se ha señalado.

b) La redistribución

La política de desarrollo persigue corregir la redistribución regresiva del ingreso y llegar a un esquema de distribución más equitativo ^{1/}.

Para una presentación más ilustrada del objetivo de redistribución contenido en la política de desarrollo, admítase una breve explicación de cómo se entiende la distribución del ingreso.

Dos son los métodos más corrientes para apreciar la distribución del ingreso ^{2/}. Uno es considerando la proporción o porcentaje del ingreso total percibido por los capitalistas y otros tipos de propietarios, y la proporción recibida por los asalariados. En este aspecto, en América Latina, los capitalistas y demás propietarios tienden a recibir más de la mitad del ingreso y, en consecuencia, los asalariados tienden a percibir menos de la mitad. En los países desarrollados de tipo capitalista la distribución prevaliente es exactamente la inversa. Esta manera de apreciar la distribución se llama distribución funcional por estar ligada a la forma en que los individuos participan en las actividades de producción.

^{1/} Véase capítulo IX, título 5.

^{2/} A los fines de estudios y políticas regionales se emplea una distribución del ingreso por regiones, que consiste en estimar el porcentaje del ingreso total que es generado o que es gastado en cada región del país.

El otro consiste en calcular la proporción o porcentaje del ingreso que recibe una determinada parte de la población. Por este procedimiento se ha llegado a calcular que en América Latina el 5 por ciento de la población - que corresponde a los estratos más ricos - recibe poco más del 30 por ciento del ingreso; que el 45 por ciento de la población - formado por los sectores medios - perciben alrededor del 50 por ciento del ingreso, y que la otra mitad de la población restante - formada por los grupos más modestos y pobres - les corresponde menos del 20 por ciento. Según diferentes estudios este tipo de distribución es mucho más regresiva de la que prevalece en Europa Occidental y en Estados Unidos.

La política de redistribución tiende a corregir ambas formas de repartición del ingreso: amplía la proporción tomada por los asalariados a la vez que mejora la participación de aquella última mitad de la población que percibe menos ingresos. Se trata - por un lado - que los sectores más pobres tengan mayor poder adquisitivo y consecuentemente dispongan de una cuota más alta de bienes y servicios, y - de otro lado - lograr que los sectores que tienen los ingresos más elevados hagan un aporte mayor al financiamiento del estado.

La persecución de los fines redistributivos se hace por medio de un conjunto de instrumentos como los vistos en capítulos pasados, especialmente en el relativo al sector público ^{1/}. Entre otros, están la seguridad social, los gastos públicos, los salarios, los impuestos, los precios y tarifas públicas, etc. Con esos instrumentos es factible mejorar la capacidad de compra de los asalariados y de los sectores de más bajas rentas, lo que redundará en un incremento de la demanda de bienes y servicios de consumo.

En los países subdesarrollados y en desarrollo - y entre ellos en los países latinoamericanos - los establecimientos productores no se explotan en toda su capacidad por falta de mercados, de ahí

1/ Véase capítulo IX, título 5.

que el aumento de la demanda del grueso de la población induzca en un primer momento a un mayor uso de la capacidad de producción instalada y después a una ampliación de la misma. Estos efectos del mayor consumo dan margen para una demanda más amplia de bienes de capital con lo que se crea un encadenamiento de efectos que llevan al aumento de la producción. De esta manera los objetivos de crecimiento y de redistribución se complementan, pero dentro de determinadas condiciones.

Cuando se persigue un crecimiento sostenido de la producción, el consumo efectuado por toda la población tiene que aumentar en un porcentaje anual inferior al de la producción. Si se pretende que esta se eleve en un 8 por ciento, como se ejemplificó más arriba, el consumo total no podría crecer más allá de un 4 a 5 por ciento. Como la redistribución incrementa en mayor proporción el ingreso de los sectores más pobres de la población, estos, sin embargo, podrían mejorar su consumo en un porcentaje más alto. Para alcanzar tal condición, otros grupos - los llamados sectores medios -, tendrían que mejorar muy levemente sus niveles de consumo; y los estratos de más altos ingresos, deberían reducirlos o, a lo menos, no continuar aumentándolos.

Así como la redistribución se asocia al mayor consumo de los estratos pobres de la población, también, por otra parte, se tendría que asociar a nuevas inversiones. El mayor financiamiento que el estado recibiría de los grupos de ingresos más elevados, según se indicó en párrafos anteriores, deberían financiar planes de inversiones públicas, que son otra fuerza inductora de la demanda, y en consecuencia de aumentos de la producción.

En esta transferencia de recursos hacia el sector público, por parte de los grupos de altos ingresos, le cabe un importante papel a la tributación directa de carácter progresivo, la que en general en latinoamérica es baja. Son bien escasos los países en que esa clase de impuestos aporta más del 25 por ciento de las

/entradas totales

entradas totales del gobierno. En los países desarrollados llegan a más del 40 por ciento, e incluso en algunos casos pasan del 50 por ciento.

Si se considera la fuerte concentración del ingreso vista antes, y la escasa importancia de la tributación directa y progresiva, se concluye que en la región existe un margen significativo para políticas de redistribución, las que al estimular el consumo y la inversión pasan a ser instrumentos dinamizadores de la economía. No obstante, lo mismo que el crecimiento, la redistribución enfrenta serias dificultades.

Algunas de estas dificultades son de carácter técnico, pero otras provienen de la fuerte resistencia social que surge a su alrededor. Es difícil, por supuesto, armonizar el aumento del consumo que promueve la redistribución con el aumento de la inversión y el consiguiente aumento del ahorro que esa mayor inversión exige. El problema se hace menos difícil en la medida que la redistribución amplía los mercados y le confiere dinamismo a la economía, de ahí que este tipo de política tenga que evaluar con precisión las limitaciones que puede encontrar. El aumento de la producción aprovechando la capacidad instalada es relativamente fácil y por tanto un aumento del consumo sobre esa base no es difícil. Sin embargo, todo se hace más complicado cuando se agota esa capacidad ociosa. Otra limitante muy severa para estas políticas es la insuficiencia de divisas para importar.

No obstante, la política de desarrollo no puede dejar de plantear e impulsar la redistribución del ingreso, toda vez que la concentración prevaleciente en Latinoamérica ha estado lejos de provocar un crecimiento acelerado; por el contrario, hay abundantes consideraciones para señalarla como una de las causales del lento desenvolvimiento de la región.

c) El empleo

El análisis del problema del empleo en los países subdesarrollados o en desarrollo, dadas las características que reviste, se hace utilizando algunos conceptos que es conveniente conocer antes de comentar este objetivo; ellos permiten diseñar la magnitud y naturaleza del problema ocupacional que tiene que enfrentar la política de desarrollo.

La población comprendida entre determinadas edades - de 15 a 64 años -, se califica de activa por suponerse que está en condiciones de participar en la producción. La población activa latinoamericana se calcula en un 52 por ciento del total de habitantes. En cifras redondas, se estima que en 1975 será de unos 170 millones de habitantes y en 1980 de unos 190 millones. En los países desarrollados, a causa de la mayor edad de sus poblaciones, aquel porcentaje es más alto, es más del 60 por ciento.

Con la población activa se forma la fuerza de trabajo o la fuerza laboral ^{1/} como también se le nomina; la componen todos los habitantes que habitualmente se dedican a trabajar, que están dispuestos a contratar o prestar sus servicios a cambio de una remuneración. La fuerza laboral latinoamericana se estima alrededor del 35 por ciento de la población; en cantidades absolutas, en 1975 sería del orden de 115 millones de personas y en 1980 de unos 130 millones ^{2/}. En las áreas desarrolladas, la fuerza de trabajo es

^{1/} Este concepto se asimila a veces a la población económicamente activa.

^{2/} Las amas de casa, los estudiantes y otras personas de 15 años o más que habitualmente no contratan sus servicios ni perciben remuneraciones, pertenecen a la población activa pero no se les considera fuera de la fuerza laboral. De ahí la variación tan fuerte entre los porcentajes del 52 por ciento de la población activa y del 35 por ciento de la fuerza laboral, mencionados en estos párrafos.

proporcionalmente más alta; más del 40 por ciento y en casos excepcionales más del 50 por ciento.

Estas proporciones son de la mayor trascendencia económica y social; pues, revelan el número de personas que viven a costa de los que trabajan. Según el porcentaje dado para América Latina, en esta región una persona que trabaja lo hace para satisfacer sus propias necesidades y las de otras dos más.

De la fuerza de trabajo siempre hay una parte que permanece desocupada. Son las personas cesantes y las que buscan empleo por primera vez. En los países desarrollados existe una gran preocupación porque la desocupación o desempleo no llegue a ser significativo; el objetivo que se persigue es llegar y mantener el pleno empleo, es decir, a que la desocupación se limite al mínimo, que no pase más allá del 2 al 2.5 por ciento de la fuerza de trabajo, que es lo estimado normal. Cuando dicho porcentaje es mayor - 4 o 5 por ciento, por ejemplo - se le considera un problema grave, y cuando llega a más altos porcentajes ya se habla de crisis ocupacional.

En las regiones subdesarrolladas la desocupación normalmente es alta. Las estadísticas tomadas en importantes ciudades y zonas latinoamericanas acusan no menos del 5 por ciento y hasta el 10 y 12 por ciento de la fuerza laboral sin emplearse. Recuérdese, además, cómo es de grave el problema de la desocupación en la juventud, aludido en otro capítulo ^{1/}.

Pero más grave aún es el subempleo o subocupación - y esta es una de las situaciones típicas de los países subdesarrollados o en desarrollo -, que alcanza a una proporción singularmente elevada de la fuerza de trabajo. Se produce subempleo cuando las personas trabajan a tiempo parcial - sólo unas cuantas horas al día, menos que la jornada corriente de 8 horas diarias - o por temporadas u ocasionalmente y con niveles de productividad y de remuneraciones extremadamente bajos.

^{1/} Véase capítulo XIII, título 2, punto d).

Tales condiciones de trabajo se dan preferentemente en la agricultura, en la artesanía y en las diversas actividades - especialmente urbanas - que constituyen los servicios. Aun cuando en América Latina no hay estadísticas afirmes sobre el particular, se estima que en la agricultura no menos del 15 al 20 por ciento de la fuerza de trabajo está subocupada; en las demás actividades diversos datos hacen suponer que más del 10 por ciento y hasta el 30 por ciento de esa población permanece subempleada.

A la alta desocupación y al gran subempleo prevaleciente, en las regiones subdesarrolladas o en desarrollo se suma el rápido crecimiento de la población activa y de la fuerza de trabajo, lo que demanda la creación de nuevas fuentes ocupacionales. En América Latina el crecimiento de esta parte de la población es a razón de 2.8 por ciento y hasta más del 3 por ciento al año, porcentajes estimados altos que significan una nueva oferta anual de 3 a 3.5 millones de trabajadores. A medida que aumenta la población latinoamericana, esta cifra aumenta aún más.

El objetivo de proporcionar empleo productivo y adecuadamente remunerado a la población en condiciones de trabajar, es un propósito que se justifica por si mismo, toda vez que es de la naturaleza humana aspirar a la realización de una actividad creadora y que sea reconocida; además, es esencial para una sociedad incorporar a sus habitantes aptos a las actividades productivas, no sólo para que produzcan, se especialicen y adquieran hábitos de trabajo, sino para que participen tanto en la creación de la producción como en su uso.

La política de desarrollo tiene en la fuerza de trabajo una de las fuentes de factores del más alto significado económico; su uso más intensivo y racional es básico para el crecimiento y para la redistribución. Sin un alto nivel de empleo, sin una mayor participación en el proceso productivo de la población en condiciones de trabajar, no se puede ir muy lejos en cuanto a redistribución.

/Las metas

Las metas de la política de desarrollo en materia de empleo - además de las consideraciones anteriores - son crear condiciones y oportunidades ocupacionales con niveles de productividad y de remuneraciones de cierta significación, para absorber así la fuerza de trabajo ociosa, para dar empleo a los nuevos contingentes que anualmente se incorporan al mercado del trabajo, y para reducir sustantivamente el subempleo. El mayor uso de la fuerza laboral acrecienta de por sí la productividad de un país; sin embargo, la política de empleo también procura metas específicas en mejoramiento de la productividad del trabajo humano.

Más empleo y mayor productividad del factor trabajo redundan en crecimiento; pero para ello son necesarias inversiones, recursos y medidas destinadas a preparar la mano de obra, y - por la escasez de capitales de que padecen los países subdesarrollados - iniciativas novedosas y audaces para abordar las metas señaladas.

Las singularidades demográficas de las regiones subdesarrolladas, hacen que las metas de empleo de la política de desarrollo resulten extraordinariamente voluminosas, y exigen, por largos años, ímprobos esfuerzos. Como mera ilustración piénsese - como se comentó más atrás - que un crecimiento acelerado para América Latina podría llevar a duplicar la producción en diez años; en ese mismo tiempo - dada la rapidez con que crece la población y las características de su empleo - tendrían que crearse nuevas fuentes ocupacionales para 50 o 60 o más millones de personas, si se pretende eliminar la desocupación, dar empleo productivo a los nuevos contingentes que anualmente pasan a engrosar la fuerza de trabajo y si se busca reducir fuertemente la subocupación.

La experiencia de países de otros continentes que han aplicado planes de desarrollo, muestra que han tenido más éxito en cuanto al crecimiento que en sus objetivos de ocupación. Las dificultades provienen de varios factores. La principal tiene su origen en la tendencia que sigue la tecnología moderna. Esta es creada en los

/países industrializados

países industrializados en que abundan los bienes de capital y escasea la mano de obra, además que la que poseen es de alta preparación y calificación; de ahí que la tecnología que crean esté orientada a economizar trabajo humano y que exija una alta especialización de éste. Además, el costo de los equipos resulta muy elevado.

La fuerza de trabajo de los países subdesarrollados no tiene tales niveles de preparación y carecen de recursos financieros y de otras condiciones para introducir en forma masiva ese tipo de tecnología.

Por lo anterior se hace indispensable enfrentar los objetivos de empleo, bajo aquellas tres condiciones insinuadas en otros párrafos: aumento sustantivo de las inversiones, dedicando a este fin la cuarta parte o un tercio o más del ingreso creado, ya que naturalmente hay que emplear las tecnologías modernas de producción. Formación y capacitación de la fuerza de trabajo a través del sistema educacional y de otras modalidades, tanto para emplear la tecnología moderna como para hacerla capaz de crear métodos de producción más ad hoc a las condiciones de los países subdesarrollados. En tercer lugar, están las iniciativas y políticas para promover el uso más productivo de la fuerza de trabajo más rezagada.

En este último aspecto los países subdesarrollados tienen una amplia gama de posibilidades, tanto en el campo como en las ciudades, para abrir oportunidades destinadas a reducir el subempleo y a mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos. Son medios para dar empleo, entre otros, la construcción de obras locales y regionales, la promoción de industrias rurales y artesanales, el desarrollo de actividades agrícolas en que sea congruente un mayor empleo de trabajo humano, la ampliación de servicios sociales - en que siempre hay fuertes déficits -, como en salud, educación, recreación, asistencia social a la familia y a los personales de las empresas, además del turismo y el mayor empleo de la capacidad instalada de los establecimientos productores, etc.

/En relación

En relación al desarrollo de actividades productivas y de las inversiones, siempre se plantea la alternativa de hacerlas empleando más intensamente el factor capital o el factor trabajo. Tomando en consideración el interés empresarial privado o las ventajas aparentes que a veces ofrece el empleo más intensivo de equipos y los problemas de formación y administración de personal, más la promoción comercial, a menudo hay una fuerte inclinación por el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra. Dicha alternativa es real, y en cada caso debe ser estudiada con objetividad y exactitud. Hay producciones esenciales, de gran escala y estratégicas para la expansión de otras actividades productivas, en que se hace imprescindible el uso de las más modernas tecnologías. Sin embargo, la política de empleo debe incorporar con fuerza otros criterios para evaluar a la luz de los problemas nacionales las conveniencias de muchos otros proyectos y actividades de producción.

En latinoamérica se deja ver una notable debilidad de la política económica en cuanto al empleo. Una muestra de ello es la falta de un inventario acabado de la fuerza de trabajo y de la situación de la ocupación en toda la región, no obstante la gravedad con que se perfila dicho problema.

Es posible alcanzar cierto grado de crecimiento - como algunos países lo han demostrado - sin grandes efectos en el empleo, es decir, sin apoyarse intensivamente en un uso más amplio de su fuerza laboral. Tales experiencias han dejado abierta la posibilidad de haber intensificado aún más el crecimiento si se hubiera hecho mejor uso del factor trabajo disponible y, por otro lado, han mostrado como se les ha agotado pronto el impulso del crecimiento, llevándolas a graves conflictos sociales. Han sido experiencias de crecimiento sin desarrollo humano.

En suma, la política de desarrollo se caracteriza por auspiciar un crecimiento, pero calificado por los objetivos examinados de redistribución y de ocupación.

2. Objetivos económicos intermedios

a) Exportaciones

Como se ha visto, las economías subdesarrolladas o en desarrollo evolucionan ateniéndose fuertemente a las posibilidades que tienen de exportar a los países industrializados algunos bienes de origen agropecuario o mineros que producen con ventajas. Esas exportaciones son su principal fuente de recursos para financiar sus importaciones. Por esta circunstancia se afirma que el papel de las exportaciones en una política de desarrollo es aportar el financiamiento externo.

Cuando se hace un intento de desarrollo, los requerimientos de bienes y servicios importados se acrecientan, tanto por la mayor inversión como por el aumento y la diversificación del consumo. De ahí que resulte tan indispensable acrecentar el valor de las exportaciones. Para ello se trata de incrementar el volumen físico o quantum de las exportaciones tradicionales y de alcanzar mejores precios en los mercados internacionales. Con ambos caminos, lo que se pretende es que el país cuente con un monto de divisas más elevado.

A causa de las limitaciones que las exportaciones de productos primarios encuentran en los países centro y las dificultades de producción que surgen en el interior de los mismos países productores, el aumento de su volumen y el mejoramiento de sus precios es una tarea difícil.

Paralelamente a lo anterior también se fomenta la exportación de productos industrializados, del turismo, de los servicios de transportes, y de otras actividades en que el país tenga alguna condición para participar en el comercio internacional.

En relación a estos últimos propósitos, los esfuerzos de los países subdesarrollados son aún mayores; pues, por un lado tienen que empezar con limitadas posibilidades internas para exportar bienes

/y servicios

y servicios distintos a los tradicionales y, por otro, tienen que enfrentar las severas restricciones que los países desarrollados aplican a sus importaciones en el afán de proteger su industria.

Una forma de ampliar las posibilidades para nuevas exportaciones son los acuerdos de integración comercial entre países de una misma área geográfica ^{1/}, por lo que una activa participación en estos convenios también es parte de la política de desarrollo.

Como hubo oportunidad de comentarlo en capítulos pasados, para todos estos fines se hace uso de los instrumentos y criterios vistos al explicar el comercio y el financiamiento externo, el funcionamiento del sector público, y el sistema monetario y financiero.

b) Industrialización

En el campo de la producción la mayor expresión de desarrollo es la amplitud que alcanza el sector industrial manufacturero. La historia de los países desarrollados muestra cómo han llegado a ese estadio gracias a la industrialización y a la exportación de manufacturas. En Latinoamérica también se puede apreciar cómo los países que más han progresado después de la Segunda Guerra Mundial son los que más han ampliado su sector industrial, no obstante los problemas que ese mismo hecho les ha traído. A manera de ilustración puede mencionarse que los países capitalistas europeos con más industrialización - Suecia, la República Federal Alemana, Francia, Bélgica, Noruega, Dinamarca - son los que poseen más altos niveles de ingreso per cápita.

A los países desarrollados también se les llama industrializados, a causa, precisamente, de la relevancia que en el conjunto de la economía alcanza la industria manufacturera; entre el 35 por ciento y hasta el 45 por ciento y más de su producción proviene de esa actividad. Para toda América Latina - guardando, por supuesto las distancias en cuanto a tipos de bienes y a calidad - esa proporción

^{1/} Véase capítulo VIII, título 7.

es de un orden promedio del 25 por ciento, habiendo países con un porcentaje mayor, cercano al que muestran algunos países desarrollados.

Los méritos de la industrialización provienen de los efectos dinámicos que introducen en la economía y que trascienden hasta el campo social. El desarrollo de la industria permite, en primer lugar, aprovechar recursos que no pueden utilizarse para la exportación y que de otra manera se desperdiciarían. En esa situación se suelen encontrar algunos recursos naturales y parte de la fuerza de trabajo.

La instalación de una industria crea demanda de insumos, lo que da pie a nuevas industrias. De otro lado aumenta la oferta con nuevos productos terminados; o de insumos para otras industrias o actividades productivas, además de crear ingreso o poder de compra con las remuneraciones, rentas y demás pagos que efectúa ^{1/}.

De esa manera se generan interrelaciones entre las diferentes industrias, formándose condiciones para el apareamiento de nuevas líneas de producción y para la instalación de nuevos establecimientos. Dichas interrelaciones estimulan la inversión, aceleran el proceso productivo, mejoran el aprovechamiento de factores y de recursos disponibles, y elevan la productividad.

Si las nuevas industrias producen bienes que antes se importaban - es decir, sustituyen importaciones o producen bienes factibles de exportar, entonces pueden llegar a hacer significativos aportes al balance de pagos del país, ya que en un caso ahorrarían divisas y en el otro incrementarían su monto.

Además, directa e indirectamente, la industria ayuda a mejorar la posición del empleo ^{2/}; pero, lo más destacable en este aspecto son sus efectos en cuanto a la formación de mano de obra especializada, y a la formación de capacidad empresarial y administrativa. La industrialización es la vía más apta para hacer penetrar en la economía

^{1/} Para mejor comprensión de estos efectos véase capítulo XI, título 3, punto b), sobre el cuadro de relaciones intersectoriales.

^{2/} Véase capítulo XI, título 3, punto b).

los avances científicos y tecnológicos, así como nuevas modalidades de organización de la producción.

En lo social, la industrialización es un elemento de modernización al inducir diversificaciones en el consumo, al incorporar nuevos métodos de producción y al estimular el espíritu de iniciativa, de perfeccionamiento y de empresa. La industrialización crea nuevas formas de organización social distintas a las arcaicas y tradicionales, y la fuerza de su propia evolución hace madurar los cambios de las estructuras sociales.

Naturalmente que estas virtudes no se manifiestan espontáneamente y que para hacerlas aparecer es necesario aplicar toda una política.

La condición esencial para que la industria se desarrolle es la presencia de una demanda de bienes manufacturados de cierta magnitud y de carácter permanente. Las fuentes de esta demanda son: la expansión de la demanda interna, la sustitución de importaciones y la demanda externa.

La demanda interna está asociada al aumento del consumo que, como se vió, a su vez proviene de la redistribución y del crecimiento; refuerzan esta demanda los progresos de la reforma agraria. La sustitución de importaciones resulta gracias a políticas proteccionistas que encarecen o impiden los abastecimientos desde el exterior de bienes manufacturados o por el desplazamiento de las importaciones gracias a la eficiencia que puede alcanzar la industria nacional ^{1/}. Por último, la demanda externa está sujeta a esta misma condición de eficiencia.

En los países subdesarrollados no es posible formar tan prontamente una condición de eficiencia que les permita competir con productos manufacturados de los países industrializados, salvo casos muy especiales y cuando ya el sector industrial ha logrado cierta amplitud.

^{1/} Véase capítulo VIII, título 6.

/Por tanto,

Por tanto, la base más cierta que tiene la industria de los países subdesarrollados y en desarrollo es la demanda interna y la sustitución de importaciones promovida por políticas proteccionistas.

Estas políticas a menudo son criticadas, porque - en determinadas circunstancias - dan margen a la formación de industrias de baja eficiencia y monopólicas, opinión que se ejemplifica con las características de la industria latinoamericana. Efectivamente, una exageración en el proteccionismo y una falta de medidas correctivas hace aflorar industrias de escasa eficiencia y neutralizan los efectos positivos de la industrialización. Pero, los países con incipiente desarrollo industrial no pueden renunciar al empleo de esas políticas en la medida que cuenten con posibilidades de iniciar o acrecentar actividades manufactureras, ya que todos los países desarrollados ejercen una fuerte protección de sus industrias, la que hacen extensiva, incluso a sus territorios coloniales también a los que fueron en el pasado sus colonias.

No obstante lo expresado más arriba, sobre el aprovechamiento de la demanda externa para fomentar la industrialización, hay que destacar que los acuerdos internacionales de integración están destinados, entre otros fines, a crear una más amplia cobertura a la industria de los países que en ellos participan ^{1/}.

A los fines del análisis del sector industrial, se distinguen tres categorías de industrias, a saber: las más típicamente productoras de bienes de consumo no duraderos y de insumos para esa clase de artículos, tales como alimentos, bebidas, textiles, calzado, imprentas, etc.; las más típicamente productoras de insumos o bienes de uso intermedio, como materias primas químicas, caucho, derivados del petróleo y del carbón, etc.; y las más típicamente productoras de bienes de capital y de consumo duradero, como por ejemplo materiales de transporte, maquinarias, artículos eléctricos, productos metálicos, etc. La forma en que se combinan estas tres categorías de industrias

^{1/} Véase capítulo VIII, título 7.

/determinan la

determinan la estructura del sector industrial y su importancia en la economía.

Investigaciones sobre las relaciones entre el grado de desarrollo y la estructuración de la industria basada en la clasificación vista, han revelado que en los países con más altos ingresos per cápita, la importancia relativa de las tres agrupaciones de industrias mencionadas es aproximadamente la misma; que, en cambio, en los países subdesarrollados lo más preponderante es la industria de bienes de consumo no duradero, y al más débil la de bienes de capital. También se ha verificado que al elevarse el ingreso per cápita, ganan en importancia el grupo de industrias productoras de insumos, de equipos de capital y de bienes de consumo duradero.

Sin lugar a dudas, es más fácil la creación y expansión de las industrias relacionadas con el consumo no duradero, y que las dificultades son grandes para las industrias de equipos y de bienes duraderos; sin embargo, estas son las que hacen mayores aportes al crecimiento y a la expansión del propio sector industrial, por lo que una política de desarrollo será tanto más sustantiva cuanto más procure la expansión de esta clase de industrias y cuanto más posibilidades tenga de lograrlo.

En síntesis, una política de industrialización comprende una acción vigorosa orientada a ampliar las diversas fuentes de demanda de manufacturas mencionadas, un adecuado sistema de protección cuidando de no dar margen a ineficiencias, y un conjunto de medidas para orientar la expansión del sector hacia los tipos de industrias más dinámicas, como son las de bienes de consumo duraderos, de insumos y de equipos de capital, además de crear otras condiciones económicas e institucionales para un normal funcionamiento y una fuerte expansión del sector.

/c) Infraestructura

c) Infraestructura

En el aspecto físico, uno de los factores con más capacidad de promoción industrial es el mejoramiento y ampliación de los transportes, de las comunicaciones y la oferta de energía. El conjunto de vías y medios de comunicaciones y de transportes, más las usinas o plantas productoras de energía eléctrica y sus sistemas de distribución, se les engloba en el concepto de infraestructura productiva por considerar que constituyen un elemento de base del proceso productivo.

Si una empresa al construir sus establecimientos tuviera también que dotarlos de plantas generadoras de energía, construir las vías de comunicaciones con los centros de demanda o de abastecimientos y tener que hacer otras inversiones de ese carácter, no estrictamente indispensables a su actividad productiva, requeriría de un capital financiero adicional y sus costos resultarían más altos ^{1/}. Lo corriente es que toda esa infraestructura sea creada por agencias gubernamentales, y que las empresas hagan lo necesario para conectar sus establecimientos a la infraestructura ya instalada.

La reducción de los costos y las ventajas que les aportan los servicios de dicha infraestructura constituyen las economías externas de las empresas. Por eso, cuantas más facilidades se pueden proporcionar en este aspecto, más se estimulan y promueven las actividades de producción.

Por lo mismo, la política de desarrollo consulta fuertes inversiones e importantes medidas para mantener, ampliar y remodelar los sistemas de carreteras y caminos, de ferrocarriles, de aeropuertos, de instalaciones portuarias, de terminales, de correos, telégrafos, teléfonos y de otros medios de comunicación; lo mismo que para elevar

^{1/} En proyectos de gran envergadura que se efectúan, por su naturaleza, en regiones especiales o con características técnicas particulares se programan, como parte del proyecto, obras adicionales de esta clase.

la producción y mejorar la distribución de energía y de abastecimiento de combustibles. Pueden, también agregarse a esta lista la captación y distribución de agua potable, las obras de urbanización y de instalaciones para parques industriales, así como la red de bodegas, silos, frigoríficos y otras instalaciones que conforman el sistema de almacenaje.

Se ha afirmado que la política sobre infraestructura consiste en remodelarla, además de mantenerla y ampliarla. La justificación de ese propósito es que en los países subdesarrollados los diversos sistemas que la constituyen se formaron de acuerdo a las características del sistema productivo, y por lo tanto no siempre son los más aptos para las características que la política de desarrollo pretende darle a la producción. Si lo que ha prevalecido en una economía han sido las exportaciones de productos primarios, es natural que se haya creado una infraestructura al servicio de las mismas, y que ésta no sea la más adecuada para desarrollar la economía interna, ni para servir a la reforma agraria ni a la industrialización. De ahí la necesidad de rediseñar parte de la infraestructura y de ir construyendo otra ad hoc a los fines perseguidos.

Por la naturaleza misma de los sistemas que componen la infraestructura, estos son determinantes para la localización geográfica de las actividades productivas. Por esa razón los objetivos en infraestructura se asocian a propósitos de desarrollos regionales, a la creación de nuevos centros de concentración industrial, al logro del desarrollo rural y a la reducción de la excesiva concentración de población y de establecimientos de las ciudades capitales y en los grandes centros urbanos.

8 Por último, hay que señalar que la infraestructura es uno de los elementos básicos en la integración del territorio nacional y que por tanto ayuda a difundir física y socialmente los efectos del desarrollo.

3. Objetivos sociales

Los esfuerzos para superar el estadio de subdesarrollo no puede tener sólo finalidades económicas. El desarrollo tiene que ser también social.

Para expresar esta última idea se han acuñado los términos desarrollo humano y cambio social. También se emplea a veces, aunque con poca precisión, la frase desarrollo integral, tratando de abarcar con este concepto, además de los aspectos económicos y sociales, los aspectos políticos.

Las cuestiones sociales y humanas - con todas sus implicaciones políticas propiamente tales e ideologías - son, en cierto sentido, un requisito de la expansión y modernización de las economías de los países en vías de desarrollo. El crecimiento puede encontrar graves limitaciones y tener mayores costos a los necesarios o adquirir distorsiones graves, si conjuntamente no se hace una vigorosa política social.

Tal como se ha expuesto, el fin último de las actividades económicas es la satisfacción de las necesidades de la población, lo que hace que al ordenarse las cuestiones básicas del quehacer económico quede en primer lugar el problema para quién producir, que además se justifica con todo lo dicho acerca del mundo subdesarrollado.

En consecuencia, la orientación central de la política de desarrollo es tratar de crear condiciones que permitan resolver los problemas de los más amplios estratos de la población y de abrirle mejores oportunidades y expectativas. No se trata de continuar privilegiando, bajo otras condiciones técnicas e institucionales, a reducidos grupos.

De ahí que al enunciar los objetivos generales de esta política se haya puesto de relieve - después del crecimiento - los objetivos con más contenido social, como son la redistribución y el empleo. Estos vienen a ser condicionantes de la dirección que debe tomar el desarrollo.

/No obstante,

No obstante, la satisfacción de objetivos sociales requiere alcanzar un acelerado crecimiento y una mayor productividad. No basta perseguir una redistribución progresiva del ingreso. Para alcanzarla y no volver a perderla, es decir, para hacerla irreversible, es básico un aumento de la producción media por habitante.

Esta dependencia, no puede, sin embargo, traducirse en postergaciones de los propósitos sociales de la política hasta que la economía se considere suficientemente dinamizada; pues, el cumplimiento de esos fines coadyudan, por su lado, a la persecución de los objetivos económicos. La redistribución, como se demostró oportunamente, amplía la demanda y da pie a nuevas líneas de producción; el empleo, permite aprovechar recursos humanos que de otra manera consumirían sin hacer aportes a la producción. ¿Cómo podría - por otro lado - modernizarse el sistema productivo sin ampliación y mejoramiento de la educación? ¿Cómo podría elevarse la productividad sin más y mejores servicios de salud? ¿Cómo sería posible evitar y paliar los conflictos sociales y transformar la presión social en un factor positivo de la política de desarrollo sin crear oportunidades de participación?

Naturalmente hay que admitir que en aspectos específicos, y dentro de un tiempo prudente, se tengan que producir ciertos desfases entre los objetivos sociales y los objetivos económicos. Esta relativización puede ser causada por problemas en recursos físicos específicos, por fallas en el financiamiento, por razones de organización, debido a la magnitud y gran complejidad de los problemas sociales.

Pero, lo fundamental de la política de desarrollo en cuanto a los objetivos sociales, es la fuerte conciencia y la firme actitud que en la población y en el gobierno se forme a su favor. Esta condición significa que si bien hay que aceptar que hay problemas del desarrollo humano que - como la vivienda - sólo tienen solución integral a largo plazo; no podría, sin embargo, admitirse una política fluctuante e inorgánica sobre el particular. Hay otros problemas

/que por

que por el costo creciente de su solución, como el de la salud, no puede resolverse tan prontamente; pero, tampoco podría aceptarse que no se hicieran sistemáticos esfuerzos para ampliar cada vez más los servicios de salud. Otro tanto ocurre con la educación que por su misma naturaleza introduce fuerzas emotivas, nuevas aspiraciones que alientan las presiones sociales; pero, no por ello podría dejarse de reducir el analfabetismo o retardar la modernización del sistema educacional.

Como la complejidad y amplitud de los problemas humanos hacen impracticables soluciones en períodos cortos, se buscan soluciones progresivas a base de programas de mínima, llamados así por contener para uno, dos o tres años, un conjunto de metas factibles de alcanzar sobre los aspectos más críticos de cada problema. Tal programa se va ampliando de período en período, hasta llegar a resolver los tópicos más críticos y urgentes de cada problema en particular.

Otra manifestación general de la política de desarrollo sobre las cuestiones sociales, es erradicar la idea que los servicios - o "prestaciones", como también se les dice - son una mercancía más, transable en el mercado como cualquier otro producto.

En Latinoamérica la concepción que los servicios sociales son una mercancía existe en diferentes grados. Está presente, aunque no muy intensamente, en la educación; es mayor en salud, y es tal en vivienda que da paso a toda clase de especulaciones. Esta idea encarece los servicios en el margen de utilidades que obtienen quienes los explotan como una actividad lucrativa cualquiera, y distorsionan su distribución, pues la oferta se va hacia quienes tienen mayor poder adquisitivo y no hacia los que más los necesitan, ni hacia a quienes mayor aporte hacen al desarrollo.

Una tarea más de la política de desarrollo es crear conciencia y dignificar determinados aspectos, a veces críticos, de los servicios sociales. Es el caso de la relevancia que la comunidad debe conferir a la educación; de la misma manera que hay que hacer atractiva e importante la medicina ejercida en los centros rurales, hay que darle

/importancia a los

importancia a los dirigentes vecinales, saber valorar las formas tradicionales de las habilidades artesanales, con que campesinos y pobladores resuelven su problema habitacional, etc.

La sociedad tiene que saber apreciar el valor imponderable de una vida humana; cuidar de la integridad física y moral de cualquier persona, independiente de su extracción social. Es función de la política de desarrollo introducir, mantener y cultivar estas ideas; cuando ello se logra es más fácil entender y llevar a cabo los objetivos sociales que contenga. La deficiencia de estadísticas que hay en muchos aspectos sociales en América Latina - como, por ejemplo, las relativas al déficit de viviendas o a las causas de mortalidad - reflejan el esfuerzo que la política de desarrollo tiene que hacer aún para compenetrar a la sociedad sobre estas valoraciones.

En un campo ya más específico, el principal objetivo social es el mejoramiento del nivel de vida de la masa de la población. Son componentes del nivel de vida - además de otra larga lista - la educación, la salud y la vivienda. A continuación se comentan estos cuatro objetivos sociales, más el de la participación, cuya relevancia es cada día mayor.

El desarrollo humano demanda una masa de recursos físicos y financieros, como se deduce de las páginas siguientes que por su monto y naturaleza, a veces muy especializada, no es fácil reunir. El conjunto de inversiones fijas o estables que entre esos requerimientos son necesarios para producir y ofrecer esta clase de servicios, forma la inversión de infraestructura de carácter social. Esta infraestructura está formada por el conjunto de establecimientos e instalaciones en que se prestan dichos servicios. Los ejemplos más típicos son las redes de establecimientos de educación y de salud.

a) Nivel de vida

Este concepto - conocido también como standard de vida - se refiere a las condiciones efectivas en que las personas,

/las familias

las familias o las comunidades satisfacen sus necesidades primordiales. En relación a este aspecto, en la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, se expresa que ... "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad" ^{1/}.

Un Comité de Expertos de Naciones Unidas ha identificado doce componentes del nivel de vida. Ellos son: salud, alimentos, educación, condiciones de trabajo, situación de empleo, consumo y ahorro, transportes, vivienda y sus instalaciones, vestidos, esparcimiento, seguridad social y libertades humanas.

Los dos párrafos precedentes dejan en evidencia la casi plena identidad del concepto de nivel de vida con el de consumo. Al tratar los objetivos de crecimiento y redistribución se hizo un planteamiento sobre las características del consumo en un esquema de crecimiento acelerado. Se dijo que el total del consumo debería aumentar, pero a una tasa menor a la del producto; sin embargo, para los grupos menos favorecidos su aumento sería mayor que para los otros, e inclusive que los sectores de altos ingresos pudieran hasta rebajar su consumo o por lo menos no seguir aumentándolo ^{2/}.

La política de desarrollo promueve así el mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente de los estratos menos favorecidos. Hay amplios grupos de familias que se mantienen en un nivel de subsistencia, es decir, que consumen el mínimo de alimentación de vestido y de albergue, necesario para no perecer. Por razones humanitarias la primera prioridad es tratar de superar esos niveles tan bajos.

^{1/} Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

^{2/} Véase título 1 letras a) y b) de este capítulo.

El mejoramiento del standard de vida - dentro de las posibilidades que abre el crecimiento acelerado, visto en puntos anteriores - es necesario atender con una mínima de coherencia el conjunto de sus componentes.

Siendo todos importantes, sin lugar a dudas que el objetivo que más atención requiere es la alimentación. El fin más inmediato es lograr un balance adecuado de alimentos, tanto en cantidad como en calidad. Normas internacionales recomiendan un consumo de alimentos por persona que proporcione entre 2 200 y 2 600 calorías diarias. Más de la mitad de la población latinoamericana está consumiendo menos de esos mínimos recomendados.

Por otra parte, la producción agropecuaria de la región crece lentamente y en numerosos países el volumen de producción per cápita ha disminuido.

Estos datos hablan por sí solo de la magnitud del problema alimenticio de Latinoamérica y de la prioridad que adquieren todas las medidas destinadas a resolverlo, desde la reforma agraria, las importaciones de alimentos hasta su distribución comercial y el control de sus precios.

Una forma de aumentar las disponibilidades de alimentos es haciendo importaciones; pero, no siempre es posible o fácil hacerlas, sea por falta de financiamiento externo o por las dificultades de encontrar excedentes exportables en otros países. De manera que la oferta de alimento en muchos países y zonas de Latinoamérica es francamente insuficiente.

Esta insuficiencia, si no se aplica una política con alta sensibilidad social, se traduce en elevados precios y en disminución de la ingestión de calorías y proteínas de la población de bajos ingresos, además de prestarse para toda clase de especulaciones comerciales.

Tal situación exige una regulación de la distribución de los productos alimenticios, especialmente de los más importantes - carnes, cereales, leche, etc. - para garantizar un mejor y más barato abastecimiento al grueso de la población; controles de precios e incentivos

/para producir

para producir y consumir productos sustitutivos a los tradicionales, además de sistemas especiales de distribución para favorecer a los niños y a las madres.

El precio de los alimentos es esencial para mejorar el consumo de otros bienes y servicios como son vestidos, transportes, enseres de casa, recreación y para el ahorro, todos los cuales son componentes del nivel de vida.

De tanta gravedad como el déficit de alimentos es la situación del empleo en Latinoamérica, según se pudo ver en páginas pasadas. La falta de oportunidad ocupacionales conducen a bajos salarios y a la ausencia de adecuadas condiciones de trabajo, que es otro factor del standard de vida.

Por estas circunstancias se hace imprescindible la fijación de sueldos y salarios mínimos, sistemas de ajustes de las remuneraciones conforme al alza del costo de vida y de normas que exijan el cumplimiento de condiciones mínimas de trabajo, como son la jornada máxima de ocho horas diarias, las medidas de seguridad, el respeto a los derechos laborales, el impedimento para contratar menores, la protección a la mujer, especialmente de las embarazadas, etc.

La seguridad social, juega el papel de cubrir los estados de necesidad y de evitar que el standard de vida se deteriore cuando ellos se presentan ^{1/}. Sobre este punto ya se vio cómo es necesario ampliar su cobertura, tratando que en lo posible cubra toda la población.

Los servicios de transportes, por su parte, quedan sujetos a lo que se haga en infraestructura y a los esfuerzos tendientes a descongestionar los grandes centros urbanos desarrollando regiones y haciendo más atractiva la vida rural.

El esparcimiento y la recreación exige inversiones en parques, locales deportivos, construcciones para centros artísticos y culturales, lo que está muy ligado a la distribución geográfica con que se planifique la vivienda y al desarrollo cultural que induzca la política educacional.

1/ Véase capítulo IX, título 5, y título 2 de este mismo capítulo.

El mejoramiento del nivel de vida en los componentes aludidos, más los progresos que se hagan en educación, salud y vivienda - que por su complejidad y trascendencia se comentan a continuación - debe hacerse acompañado de un efectivo ejercicio de las libertades humanas. Ello implica mantener, respetar, promover y perfeccionar los derechos humanos, que como se vio más atrás, son uno de los doce factores del standard de vida explícitamente señalados al principio de este punto.

Son parte de ese propósito garantizar el derecho de asociación en sindicatos, gremios, partidos políticos, en agrupaciones con fines económicos, culturales, deportivos, etc.; permitir la libertad de opinión, hablada o escrita, la libertad de prensa y, en general, la de información, el derecho de reunión, la libertad religiosa, lo mismo que el derecho de elegir o de postular a la elección de las autoridades nacionales y locales.

Naturalmente, estos derechos o reglamentos se norman con su vigencia, se pueden estimular todas las capacidades de creación y las motivaciones de la población para perseguir los objetivos generales y las metas más específicas de la política de desarrollo.

b) Educación

A propósito de otros temas ya se hizo referencia a una de las tareas más específicas que dentro de la política de desarrollo debiera cumplir el sistema educacional, la cual es capacitar la mano de obra y los profesionales necesarios para laborar en las nuevas condiciones tecnológicas requeridas por las metas de crecimiento y los cambios que se introducen en la producción ^{1/}.

Pero el papel de la educación en relación al desarrollo es una cuestión mucho más compleja y trascendente que ese fin específico. La educación plantea uno de los problemas más delicados, por cuanto en las ideas y en las acciones que la política de desarrollo asuma sobre el particular, deben compatibilizarse aspectos esenciales de ética, aspiraciones y valoraciones personales y la función estratégica

^{1/} Ver este mismo capítulo, sección B, título 1, letra c).

que la educación cumple en la formación de la sociedad y del sistema económico que se pretende. A través de la educación se hechan las bases mismas de la futura sociedad.

Uno de los fines centrales de la política de desarrollo en relación a la educación es crear un sistema educativo completo y armónico que, además, de responder a las necesidades vigentes, contribuya substantivamente a la formación del esquema social y económico aludido. Este propósito parte de la base que la misión de la educación es preparar a las personas y a toda la sociedad para el cambio en los conceptos, en las formas de vida, en los métodos de producción y en la nueva organización que trae el desarrollo, además de procurar que dicho cambio tenga lugar en las mejores condiciones humanas factibles.

Se trata, entonces, de hacer una política consciente y sistemática para articular las funciones especializadas del sistema educativo dentro de la acción destinada a lograr los objetivos finales de la política de desarrollo. El resultado de esa política debiera ser la creación de una amplia gama de oportunidades educacionales para la población, un mejoramiento de la calidad de la fuerza del trabajo, una más amplia cobertura para la investigación científica y tecnológica, además de un desarrollo progresivo del conocimiento mismo.

Las funciones especializadas del sistema educativo son tres: acumular, sistematizar y transmitir conocimientos; formar actitudes, es decir, crear inclinaciones, intereses, posiciones ante la sociedad y ante las conductas y valores individuales; y, desarrollar habilidades, o sea, crear capacidad en los individuos.

En los países subdesarrollados, el cumplimiento cabal de estas funciones implica un esfuerzo extraordinario, ya que el sistema educativo tiene que enfrentar los problemas provenientes del contexto socioeconómico en que se desenvuelve, como son todas las características del subdesarrollo y, entre ellas, la capacidad de la población para aprovechar los servicios de educación que se le ofrecen.

/Estos factores

Estos factores hacen imprescindible el uso de las técnicas de planificación para la formulación de las metas específicas que debe perseguir el sistema educacional así como para su organización y administración.

Dicho sistema lo forma por un conglomerado de elementos de compleja administración, que para cumplir con la misión y las tareas que le impone la política de desarrollo, deben mejorarse tanto en cantidad como en calidad. En efecto, el sistema se estructura sobre bases conceptuales y metodológicas de enseñanza y sobre la formación progresiva de un acervo de conocimientos, lo que físicamente se traduce en materiales didácticos - textos, laboratorios, equipos, etc. -, en personal docente, de investigaciones y administrativo, en edificios e instalaciones. Este conjunto de elementos demanda recursos financieros para su funcionamiento y mantención como también para su ampliación.

A los fines de analizar y fijar políticas, al sistema educativo se le visualiza como una pirámide que tiene como base la enseñanza primaria; que continúa, más arriba, con la enseñanza media-humanística y especializada - que comprende a liceos, escuelas industriales, agrícolas, comerciales, vocacionales - y que culmina con la enseñanza superior, integrada por las universidades y colegios de alto nivel científico y tecnológico. Esta pirámide debe guardar una mínima continuidad conceptual entre los distintos niveles que la forman y una cierta armonía cuantitativa. La continuidad conceptual se la dan los programas de estudios de cada tipo de enseñanza, y la armonía cuantitativa depende de la ampliación en cuanto a matrículas que cada nivel alcanza. Ambos aspectos son cuestiones esenciales de la política educacional.

En América Latina, según las clasificaciones vistas, los estudiantes matriculados en los tres niveles de la pirámide, se distribuyen aproximadamente así: poco menos del 80 por ciento en el nivel primario, alrededor del 17 por ciento en el secundario y aproximadamente el 4 por ciento en el nivel superior. En Europa

/esos porcentajes

esos porcentajes son del orden del 67 por ciento, 30 por ciento y 3 por ciento, respectivamente. Obsérvese el fuerte desequilibrio que acusan las cifras latinoamericanas entre los niveles de enseñanza básica y media.

En cuanto a los fines más específicos de la política de desarrollo en el campo educacional, puede señalarse como el primero de ellos el propósito que el sistema acoja a toda la población que está en edad de estudiar - la comprendida entre 6 y 24 años -, que reduzca a su mínima expresión el analfabetismo o lo elimine y que recapacite a los estratos más jóvenes de la población adulta. El segundo objetivo es que el sistema retenga a los estudiantes hasta completar su enseñanza y evitar, hasta donde es posible, las repeticiones. Otro fin es atender tan bien las necesidades de servicios educacionales de las poblaciones rurales como de las urbanas.

Además de las metas que se propongan en esos aspectos cuantitativos, interesan de manera muy especial las de carácter cualitativo. Uno de estos es adecuar la oferta de servicios educativos a las necesidades de tecnificación que impone el desarrollo, ampliando, mejorando y prestigiando la enseñanza industrial, agrícola, comercial, vocacional, ingenieril. Otro propósito, no menos importante, es elevar la calidad y cantidad del personal docente y de investigaciones, lo que se liga a la formación de maestros idóneos, a la contratación de un mayor número de profesores e investigadores de dedicación exclusiva a las labores universitarias, a las remuneraciones que se pague, al prestigio de las actividades educativas y al buen criterio de evitar huelgas o conflictos así como el cierre de facultades, escuelas, de universidades, o la expulsión y persecución de profesores y estudiantes.

La educación es un servicio caro y todos los fines señalados acrecientan su costo. La recomendación de organismos internacionales es que se gaste en educación no menos del 4 por ciento del ingreso nacional; pero, dadas las graves deficiencias cualitativas que

/padecen los

padecen los sistemas educativos de los países de América Latina, probablemente la suma de recursos financieros necesarios a este fin sea aún mayor. Los países con mayor progreso educacional emplean más del 7 por ciento de su ingreso en esos fines.

En Latinoamérica se ha dejado ver un significativo progreso en la ampliación de los sistemas educativos y en los fondos asignados a la educación. La matrícula de todos los niveles se ha elevado notablemente, y se está gastando el 4 y más por ciento del valor de la producción para atender la educación. Los gobiernos centrales están dedicando entre el 15 y 20 por ciento del monto de sus presupuestos a esta actividad. Pero, entre los expertos, hay consenso de que sin embargo, continúan deficiencias cualitativas y cuantitativas importantes, que le dan plena validez a todos los objetivos señalados.

c) Salud

Lo mismo que en educación, la política de desarrollo tiene que inducir a una importante, aunque compleja labor en cuanto a salud.

El hombre, como todo ser viviente, busca espontáneamente un estado de bienestar. Ese estado depende - además del individuo mismo - del ambiente en que vive y de agentes externos que pueden dañarlo. De ahí que la salud se defina en relación a un estado de bienestar físico, moral y social, y que la enfermedad se considere como la resultante de la pérdida o del deterioro de las condiciones que hacen posible dicho bienestar.

A los fines de preservar y mejorar el nivel de salud importan un conjunto de factores que pueden agruparse en tres clases. Unos son los relacionados con el individuo, tales como su gestación, nacimiento, desarrollo biológico, estado nutricional, etc.; otros son los agentes físicos, químicos y biológicos - como las radiaciones, los tóxicos, los microbios, etc. -, que le causan daños. El tercer grupo lo forman los factores del medio ambiente, como las condiciones del agua, la higiene de la vivienda, de los alimentos, del trabajo y la contaminación atmosférica, la eliminación de basuras y excretas, la presencia de insectos y roedores, la concentración urbana de la población y, entre otros más el nivel educacional.

La salud, desde un punto de vista general, es una importantísima condición para el nivel de vida de cada familia y para el conjunto de la población y, desde un punto de vista económico más particular, es una condición básica para la participación de los individuos en la producción. Ambos puntos de vista se conjugan al definir los objetivos de la política en esta esfera del desarrollo.

El objetivo central en salud - escuetamente dicho - es reducir la muerte y la enfermedad, además de mejorar la calidad biológica y psíquica de la población y de crear mejores condiciones ambientales. Estos objetivos generales tendrán tanta mayor fuerza en la comunidad entre las autoridades, cuanto más se haya comprendido y apreciado el valor integral de la vida humana.

En el lenguaje de los expertos en salud, aquellos dos primeros objetivos se expresan en los conceptos esperanza de vida, tasas de mortalidad y estado de morbilidad.

Dado el conjunto de factores enumerados, se estima que los individuos al nacer tienen una expectativa de vivir cierto tiempo, la que mediante observaciones y estudios estadísticos se llega a establecer en un número de años. En Latinoamérica, actualmente, la esperanza de vida promedio es de unos 63 a 65 años.

La tasa de mortalidad de la población es el número de defunciones acaecidas por cada mil habitantes. Como los primeros años de vida es el período de mayor riesgo y el más decisivo para la formación de la población, se mide con especial interés la mortalidad de los infantes menores de un año y los de uno a cuatro años. En América Latina estas tasas varían bastante de un país a otro. La tasa de mortalidad general - considerando toda la población de un país - va de menos de 8 defunciones por cada millón de habitantes hasta países con más de 12. La mortalidad entre los niños menores de un año fluctúa, según los países, entre promedio de 60 a 70 por cada mil nacidos vivos, y entre los infantes de uno a cuatro años, es de aproximadamente 10 por cada mil habitantes.

La morbilidad es la frecuencia con que los habitantes de una comunidad se enferman. Su medición se hace estudiando las enfermedades que más predominan y el daño que causan.

En Latinoamérica, como en otras regiones subdesarrolladas, son importantes aún las enfermedades calificadas de infecciosas o transmisibles - que en las regiones desarrolladas han desaparecido o afectan a una proporción muy escasa de la población - tales como malaria, viruela, fiebre amarilla, tuberculosis, poliomielitis, difteria, tos ferina, sarampión. Otro grupo de enfermedades, que cada vez van siendo más importantes, son las cardiovasculares, las llamadas "degenerativas" y los accidentes.

En estos aspectos, el propósito de la política de desarrollo es prolongar la esperanza de vida, que en los países desarrollados ha llegado a ser más larga que en América Latina; reducir las tasas de mortalidad, especialmente entre los niños y la población en edad activa, o sea, de 15 a 55 años; y bajar la morbilidad, sobre todo la de las enfermedades transmisibles que son las que más ampliamente afectan la población y que técnicamente han llegado a ser erradicables.

Los otros objetivos, como se indicó, son el mejoramiento de la calidad biológica y psíquica de la población, y el del medio ambiente. Para lo primero es esencial la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por la población. Se trata de aumentar - de preferencia entre los grupos más vulnerables de la comunidad - la ingestión de proteínas de origen animal o vegetal, de mejorar la dieta alimenticia superando las deficiencias proteico-calóricas (carne, pescado, leche, cereales, etc.). La falta de proteínas produce incapacidad física, detiene el crecimiento, retarda el desarrollo mental y es uno de los factores de las muertes prematuras.

Para el mejoramiento del medio ambiente es indispensable dotar a la población de agua potable, de alcantarillados, letrinas sanitarias, mantener condiciones higiénicas en los sitios de trabajo y en las viviendas, erradicar los focos insalubres creados por la acumulación de basuras, por la manipulación y venta de alimentos, terminar con la presencia de roedores e insectos, reducir o eliminar la contaminación atmosférica, etc.

/Los esfuerzos

Los esfuerzos para alcanzar los objetivos comentados se complican a causa de los déficits de alimentos de alto valor nutritivo, del crecimiento explosivo de la población, del predominio de la infancia, de la alta concentración de población en medios urbanos sin condiciones ambientales, de las enfermedades propias de la vejez y del bajo nivel cultural.

Las causas de la mortalidad y morbilidad y estas complicaciones dejan en evidencia que la política de desarrollo en cuanto a salud, implican acciones relacionadas con la producción, importación y distribución de alimentos, con la construcción de viviendas, con los servicios de urbanización, de obras de agua potable, de educación, además, de los servicios más especializados de salud.

En efecto, la política de salud se concreta en objetivos y medidas muy específicas destinadas, de una parte, a prevenir o reducir los riesgos de morbilidad y mortalidad y, de otra, a curar y rehabilitar la población enferma. A los fines de la previsión son tan necesarias aquellas otras acciones señaladas como las más específicas y directas llevadas a cabo por los servicios de salud.

En el campo preventivo, a los servicios de salud les corresponde promover y efectuar campañas sanitarias y de control, colaborar en la creación y exigir sistemas de seguridad contra accidentes, proponer e inducir al enriquecimiento de alimentos con vitaminas y sales minerales, complementar la alimentación de lactantes y escolares, dar atención sistemática y permanente a la madre y al niño, difundir ampliamente hábitos de higiene y exigir condiciones mínimas a la industria, al comercio y en los sitios públicos.

En cuanto a la curación y rehabilitación, es de su responsabilidad satisfacer la demanda por ese tipo de prestaciones.

Lo ideal es que las acciones preventivas, las curativas y las de rehabilitación, se hagan con la misma diligencia en las poblaciones rurales que en las urbanas, y que cubran a todos los grupos sociales. En salud, lo mismo que en educación, la experiencia latinoamericana es que los servicios se concentran en las ciudades y son dados preferentemente a los sectores de altos ingresos.

/El cumplimiento

El cumplimiento de las tareas señaladas implican enfrentar problemas de variada índole, de las cuales se deducen las metas de las políticas de desarrollo y de salud.

Uno de los problemas es la red de establecimientos de atención - hospitales, consultorios, centros de salud y sus complementos administrativos - adecuadamente dotados de personal, equipos y medicamentos, distribuidos de manera que se facilite el acceso oportuno de la población a los mismos. Otro problema es la perfección y el progreso de las técnicas que a causa del avance de la medicina cada día son más sofisticados y demandan nuevos equipos e implementos y personal, lo que encarece aún más los servicios; la formación del personal médico y para-médico es otra importante cuestión que demanda tiempo y recursos. Además, por el grado de evolución alcanzado por la población, las medidas de salud puestas en práctica tienden a generar fácilmente una demanda mayor de prestaciones.

Todas estas cuestiones llevan a un complejo problema de organización y administración de los servicios de salud y por supuesto, a altos requerimientos de fondos. La amplitud que alcanza el problema de conjunto de la salud y la escasez de recursos humanos y físicos de diferente tipo y financiero, debería ser resuelto con la mayor eficiencia y racionalidad posible buscando soluciones propias, dentro del marco de condiciones que poseen los países y las líneas de la política de desarrollo. En este aspecto, las técnicas de planificación y los conceptos sobre los que se forme el personal médico y especializado, son una ayuda imponderable.

A propósito de este último criterio, una de las circunstancias que en América Latina impide más oportunas y eficaces soluciones es la falta de coordinación, la ausencia de políticas y de acciones concertadas entre los diferentes organismos o entidades públicas y privadas del campo de la salud.

En la región se han venido observando significativos avances en materia de salud, especialmente en la prolongación de la esperanza de vida, la reducción de mortalidad de niños de uno a cuatro

/años, y

años, y la incidencia de las enfermedades infecciosas. También se ha incrementado el gasto público en salud, colocándose en segunda importancia después del de educación. Numerosos países están gastando más del 8 y hasta más del 10 por ciento del presupuesto gubernamental en este fin, a la vez que se han mejorado la provisión de agua potable y de alcantarillado, especialmente en las ciudades. Sin embargo, continúan vigentes graves déficits de médicos, enfermeras y personal auxiliar, de camas, etc. y se mantienen graves pérdidas en la distribución y administración de los servicios; no hay, por otro lado, evidencias de progreso en la oferta de alimento ni en la ingestión de proteínas entre el grueso de la población.

d) Vivienda

Podría afirmarse, sin caer en exageraciones, que el problema de la vivienda - entendido como falta o déficit de habitaciones adecuadas, con mínimas condiciones de salubridad - es de carácter mundial.

En los países industrializados el precio de la habitación es alto. Dichos países tienen serias dificultades para reemplazar las viviendas deterioradas y para aumentar las nuevas construcciones; sus gobiernos han debido aplicar políticas muy severas y planes para ir resolviendo gradualmente el déficit de habitaciones; sin embargo, permanentemente están expuestos a la crítica a causa de este problema.

En los países en vía de desarrollo, además del elevado costo de la vivienda, hay tal déficit que amplios grupos de las poblaciones rurales y urbanas se ven impelidos a habitar en condiciones no sólo inadecuadas sino que insalubres.

Más arriba, con motivo de las características del subdesarrollo, se anotó que en América Latina se ha calculado un déficit de unos 20 millones de viviendas, distribuido en unos 6 y medio millones urbanas y unos 13 y medio millones rurales ^{1/}. Se estima, además, que a causa

^{1/} Véase pie de página 293.

del crecimiento de la población y para reemplazar a las que se destruyen, deberían construirse anualmente cerca de uno y medio millones de unidades más. Estos cálculos corresponden a diagnósticos hechos en los años sesenta.

Aun cuando hasta esos años no se ha logrado hacer cálculos completos, se presume - por diferentes evidencias - que tal déficit se ha hecho mayor. Hay muestras que la construcción anual de viviendas está por debajo de la cantidad indicada, y que los programas de construcciones sufren fuertes fluctuaciones de un año a otro. Esto indicaría que los estímulos dados a la construcción convencional, así como al ahorro para vivienda, han sido insuficientes para enfrentar de manera efectiva el problema y que, sin embargo, han estimulado las viviendas de lujo y de balnearios. Además, el crédito externo de largo plazo y relativamente barato dedicado a estos fines ha declinado notoriamente.

La situación comentada proviene del hecho que el problema de la vivienda radica en la base misma del subdesarrollo y en los conceptos que han orientado las políticas seguidas. El déficit habitacional deriva del rápido crecimiento de la población, de la fuerte concentración de familias en las áreas urbanas provocada por la falta de oportunidades de la vida rural y campesina, de la falta de ingresos de la mayor parte de la población que le impide ahorrar y financiar su propia vivienda o pagar rentas más altas. Proviene de la falta de industrialización y de dinámica de la economía, del régimen de propiedad de la tierra urbana y rural, del alto costo de la construcción y de las concepciones de política económica que parten de la idea que la vivienda es una mercancía transable en el mercado.

Por la magnitud misma del problema y por su causalidad su solución es de largo plazo, no obstante que cada vez hay más técnicas y materiales de construcción eficientes y de menor costo. Fuera de las cuestiones institucionales - como la propiedad, por ejemplo - las dificultades para resolver prontamente el déficit

/habitacional proviene

habitacional proviene de los recursos físicos que absorbe la construcción de viviendas y del financiamiento de los insumos que se deben importar. En la medida que el nivel de industrialización es bajo, estos insumos y su financiamiento es mayor.

Las limitaciones de la industria, de los medios externos y del ahorro nacional, hacen que la construcción de viviendas compita en la distribución de los recursos físicos y financieros con la construcción de establecimientos productores y la infraestructura económica y social.

En política de desarrollo la cuestión de la vivienda se plantea en una doble perspectiva. Como un problema social - puesto que la habitación es parte del nivel de vida de la familia - y como un importante factor dinamizador de la economía, ya que la construcción de habitaciones da lugar a una demanda de insumos que estimula la ampliación y diversificación de la industria, a la vez que puede incentivar, con cierta facilidad, el ahorro familiar.

Dentro de esta doble perspectiva, la política de vivienda debe tener tres condiciones generales. Ser persistente, guardar cierto equilibrio con el resto de la inversión, y aportar soluciones progresivas apoyadas en un conjunto de objetivos.

Lo de persistente proviene de aquella condición que es una política de largo plazo y de que es necesario, como se verá más adelante, crear condiciones básicas para asegurar la construcción anual de un número mínimo de viviendas y de mejoramiento de las antiguas. Una de las características de los programas de viviendas en Latinoamérica son sus frecuentes interrupciones, como se señaló antes.

La otra condición está relacionada con la circunstancia que metas ambiciosas de viviendas podrían llegar a poner en riesgo las disponibilidades de recursos físicos y de financiamiento externo para la inversión de carácter productivo. En Latinoamérica, la inversión en habitaciones fluctúa entre el 15 y el 30 por ciento de la inversión bruta total; pero cuando suele llegar a porcentajes del

/orden del

orden del 25 o 30 por ciento, es difícil mantener el adecuado ritmo de las inversiones en las demás actividades económicas.

La tercera condición significa que la construcción y distribución de viviendas terminadas debe ser considerado como el resultado final de un conjunto de condiciones elementales que deben perseguirse como objetivos bases. Enmarcado en los dos criterios precedentes, lo importante es que se forme una capacidad de ahorros que sostenga un poder de compra o capacidad financiera efectiva dedicado a vivienda; que se generen condiciones para aprovechar las habilidades y motivaciones de la población para construir y mejorar viviendas; que se amplíe y racionalice la capacidad para producir materiales de edificación; que se construya la infraestructura necesaria conforme a planes de urbanización, formación de villas y localización geográfica de los grupos poblacionales; que se hagan cambios institucionales, se introduzcan regulaciones comerciales y financieras, y que haya una mejor capacidad administrativa para resolver los problemas que plantean estos mismos objetivos. En este mismo orden, a continuación se hacen algunos comentarios a los objetivos señalados.

En efecto, el sector público y el sector privado tienen que aportar recursos financieros y hacer economías de divisas para dedicarlas a la importación de insumos y equipos necesarios para construir. Esto implica efectuar un mayor ahorro. De ahí que dentro del sector privado sean bienvenidas todas las formas de estímulo y de captación de ahorros, tales como las cooperativas, las asociaciones de ahorro y préstamos, los bancos de inversión especializados en las actividades de la construcción, etc. De todos ellos debe cuidarse, con severidad, que no se presten a especulaciones y que no se transformen en meras inversiones financieras.

Las formas no convencionales de construcción con que los sectores populares han venido buscando sus propias soluciones, son ricas en experiencias acerca del esfuerzo y del ingenio desplegados con ese fin, que bien puede estimularse y canalizarse mejor. Además,

/entre las

entre las poblaciones campesinas hay una larga tradición de auto construcción, y de formas comunitarias de construcción que también puede ser aprovechada.

La ampliación de la oferta de materiales debe ir acompañada con la normalización de los mismos y con la racionalización de métodos que abaraten sus costos. Pero se hace indispensable regular el mercado de manera que se eviten los efectos negativos del monopolio y la especulación. En este sentido, la ayuda externa puede ser bien aprovechada para financiar la instalación de plantas productoras de insumos más que para financiar la construcción misma de viviendas.

Las obras de urbanización - pavimentación, aprovisionamiento de agua potable, de energía eléctrica, alcantarillados, teléfono, así como la construcción de escuelas, centros de salud, locales comerciales, lugares de deporte y de recreación, son un poderoso medio para inducir la iniciativa individual, la acción comunitaria y el trabajo voluntario.

Los cambios institucionales dicen relación, principalmente, con los regímenes de propiedad de la tierra - tanto urbana como rural - y con la participación de los pobladores en la formulación y ejecución de los programas. Hay que impedir que la tierra continúe siendo objeto de acciones especulativas. En la práctica, a mayor presión por habitaciones y a mayores obras de urbanización, más altos son los precios de los terrenos. Esta es una circunstancia antisocial que se admite bajo aquel concepto que la tierra y la vivienda es una mercancía. La política tendría que cambiar esta idea e introducir las normas y regulaciones para evitar la especulación con los terrenos.

La participación de la población en la formulación y ejecución de la política es un medio para hacer que los pobladores y usuarios adquieran conciencia de las complejidades del problema y de las limitaciones de las soluciones, de obtener su colaboración para organizar mejor los trabajos comunitarios, para estimular el ahorro y para

/ayudar a

ayudar a frenar las especulaciones. Además, son esenciales para mantener el compromiso que la política sea sostenida.

Según se ha visto, tres son los aspectos en que es necesario introducir regulaciones. Ellos son: el mercado de insumos, las instituciones especializadas del mercado de capitales y la comercialización de la tierra y de la vivienda.

Como es fácil percibir, estos objetivos básicos exigen una acción sistemática que requiere de una adecuada coordinación entre las diferentes agencias especializadas en la formulación y ejecución de la política de vivienda. Una forma de alcanzar esa coordinación es instalando una autoridad central suficientemente poderosa para fijar objetivos y criterios que guíen la acción de las diferentes agencias, así como para controlar su cumplimiento. De otro lado, la política debe apoyarse sobre las entidades más directamente relacionadas con la comunidad y los usuarios de viviendas, como son los municipios y las agrupaciones que forman los pobladores.

e) Participación

La participación - cuando se trata del desarrollo - se refiere a las modalidades cómo la población - consciente y organizada - toma parte y asume responsabilidades en la formulación y ejecución de la política de desarrollo económico y social. Se trata, como se ha adjetivado, de una actividad realizada conscientemente, con cierta organización y que implica tomar responsabilidades.

En economía es posible observar dos tipos de capacidades: la capacidad de trabajo - de ejecución o de realización - entendida en su más amplio sentido, y la capacidad de gestión o de dirección. Los que actúan en economía lo hacen aportando preferentemente una de ambas capacidades. Los asalariados son fundamentalmente ejecutores, mientras que los responsables de las agencias públicas o de las empresas privadas, son esencialmente directivos.

Desde el punto de vista de la división del trabajo, dichas capacidades se manifiestan en dos funciones. Una, es la de

/organizar y

organizar y dirigir; la otra es la de ejecutar. Lo corriente es que la primera preceda y se imponga a la segunda, y que no haya más interrelaciones entre ejecutores y directivos que la estimada estrictamente necesaria por estos últimos.

Considerando este esquema - simplificado, por supuesto - de capacidades y de funciones, la participación puede entenderse como el modo de aprovechar y estimular el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las personas y agrupaciones sociales, dando lugar a que haya una más intensa y fructífera interrelación entre las funciones de dirección y de ejecución. Ello, naturalmente, dentro de esquemas organizativos que garanticen la eficiencia del quehacer económico.

El objetivo de la política de desarrollo en este campo es introducir en la sociedad el concepto de la participación y construir un sistema de oportunidades para que se forme y se emplee la capacidad de gestión de los estratos más amplios de la población. Con ello, de hecho, se incrementa la representatividad e intervención de la población y de sus agrupaciones en todas las manifestaciones de la vida nacional.

Dicho en otras palabras, se trata que las personas, familias o agrupaciones puedan actuar no sólo como meros productores, oferentes de fuerza de trabajo o como meros consumidores o ahorrantes o empresarios o como habitantes pasivos de una localidad, región o país; sino, que asuman responsabilidades en la toma de decisiones relativas a los asuntos que incumben a su vida privada, comunitaria y nacional.

Son mecanismos de participación las agrupaciones laborales o gremiales como sindicatos, colegios de profesionales, organizaciones de consumidores, de vecinos o pobladores, de estudiantes, etc. También lo son los comités de empresas formados por propietarios, ejecutivos, obreros y empleados, las asociaciones de empresarios, las formas de consulta y de actuación ordinaria creada en torno de las escuelas o centros de educación, de los servicios de salud, de

/las entidades

las entidades encargadas de los programas de vivienda y de urbanización. En el plano local, regional y nacional, son formas de participación las consultas a la ciudadanía en materias de interés colectivo y la manera cómo se les entrega tareas o responsabilidades a cumplir.

En relación con este propósito del desarrollo, es congruente e citar conceptos abordados en otras páginas. El proceso de política económica - expuesto en el capítulo VII - consiste, en esencia, en la toma de decisiones por parte de los agentes representativos de intereses económicos, sociales y políticos sobre la conducción económica y, por tanto, una de las cuestiones más trascendentes de dicho proceso es la amplitud social que alcanza. En el capítulo XII, que versa sobre la planificación en los sistemas mixtos, se señaló que una de las funciones de ésta era implementar el sistema político en cuanto a la toma de decisiones. Por último, en párrafos más recientes se ha hecho un alcance a la relación entre nivel de vida y derechos humanos, en el sentido que el mejoramiento del primero se asocia a la mantención, respeto, promoción y perfeccionamiento de las libertades humanas ^{1/}.

Conjugando estas tres referencias, puede apuntarse que la participación exige el amplio ejercicio de los derechos humanos; que ello es condición, a su vez, para que se amplíe la base social del proceso de política económica, y que este proceso - como la participación misma - tienen su principal orientación y sus mayores posibilidades de concreción en el sistema de planificación.

La política de desarrollo - por los sacrificios que entraña y por las resistencias que enfrenta - necesita un amplio y fuerte apoyo de la población. De los objetivos concretos de esta política por otra parte, se desprende el para qué de la participación y sus tareas específicas en los distintos aspectos y lugares que se aplique. Es, así, un expediente para movilizar iniciativas y

^{1/} Véase título 3, letra a) de este capítulo.

recursos en pro de esos objetivos; es, además, un compromiso de la población y de sus dirigentes políticos para con los fines del desarrollo.

Los métodos mismos de participación quedan sujetos a las características humanas y políticas de cada sociedad. Sin embargo, en la práctica aparecen ciertas inclinaciones que conviene mencionar.

La participación es un método que induce a poner en un primer plano las aspiraciones de bienestar individual y colectivo; que da lugar a que estas aspiraciones se transformen en exigencias por fines inmediatos. Pero, como se ha visto, la problemática del desarrollo es tal que no es posible obtener tan prontamente resultados, además que estos quedan sujetos a las condiciones de trabajo, de ahorro, de inversión, de iniciativas y de diligencia de la población.

La participación lleva en sí una fuerte dosis de responsabilidad de las personas, de las familias y de las comunidades relacionadas con la formación de nuevos hábitos, actitudes y comportamientos. No se trata, entonces, sólo de exigir mayor bienestar, se trata también de asumir responsabilidades específicas en la construcción de las bases físicas e institucionales que darán ese mayor bienestar.

Las presiones a que dan lugar las aspiraciones de la población, de otro lado, puede inducir a los que controlan el poder político a buscar maneras - simplemente formales - de participación, como un medio de aplacar y diluir tales presiones. La participación cuando carece de un sentimiento genuino de desarrollo social y de renovación política, se hace incapaz de cumplir sus propósitos desarrollistas.

También existe la otra inclinación en que los grupos de poder admiten en conceder, bajo su directa administración, ciertas formas - generalmente limitadas - de participación. Tratan de persuadir a empresarios, a líderes políticos, a los grupos más ilustrados, etc. que sean más condescendientes con los estratos mayoritarios y más pobres de la población. En este caso, como en el anterior, las formas de participación son de hecho un nuevo método de sometimiento.

/Otra tendencia

Otra tendencia que puede tomar la participación es ser excluyente, en el sentido de no dar lugar a opiniones ni a actuaciones de quienes no aceptan los criterios oficiales. El dogmatismo y la ausencia de crítica reduce la capacidad creadora que es, precisamente, uno de los propósitos de la participación.

Para cerrar el punto, cabe acotar que la participación no es un sustituto de los partidos políticos. Es un proceso progresivo de creación y de educación de la población en relación con su propio medio, con sus propias experiencias, con los problemas que enfrentan a diario y que más atañen a la vida de cada habitante. Es una forma madura y responsable de intervenir en la elección de las autoridades locales y nacionales, y de entrar en las discusiones y decisiones de las grandes cuestiones políticas y económicas nacionales.

4. La inversión y su financiamiento

a) Inversión

La inversión - acumulación o formación de capital, como también se le ha llamado - es uno de los aspectos más decisivos para alcanzar aquel propósito de crecimiento acelerado y sostenido, enunciado más atrás. Esta importancia se ha hecho patente a propósito de los objetivos económicos y sociales de la política de desarrollo, justificándose así la necesidad de dedicar a este fin una alta cuota del producto nacional anualmente obtenido.

Pero, la inversión es una de las materias más difíciles y complejas de concretar, no sólo por el sacrificio que exige en cuanto al consumo inmediato o presente; sino, por los problemas técnicos, las decisiones económicas y las cuestiones de orden institucional que envuelve. Además, la formación de capital es tan trascendente, que la concreción de las decisiones que se toman sobre el particular configuran, en gran medida, el espectro físico y económico de lo que va a ser una nación en el futuro.

Interrogantes como las que siguen revelan los problemas que la inversión lleva consigo. ¿Cómo conviene distribuir entre las diferentes actividades productivas y servicios sociales, los

/recursos que

recursos que se está dispuesto a invertir? ¿Cómo se logra formar esa masa de recursos físicos y financieros? ¿Cómo se crean capacidades para efectuar los nuevos tipos de inversión que se derivan de la política de desarrollo? ¿Qué sector institucional - público o privado - va a ser el propietario del nuevo capital?

No hay respuestas de validez general a estas cuestiones; ellas dependen de las características específicas de cada economía y de las premisas básicas de la política de desarrollo en cuanto a los plazos fijados para cumplir sus objetivos principales, a las singularidades que se le quieren dar al sistema económico desde el punto de vista institucional, etc. En cada caso, las respuestas afloran al diseñarse la política de desarrollo, al formularse los planes más detallados indicados en el Capítulo XII sobre planificación, y culminan en la fijación de un conjunto de criterios y de medidas que pasan a constituir la política de inversiones.

El problema de cómo distribuir los recursos de capital disponibles se sitúa en dos planos: uno, de orden general, relativo a los objetivos económicos y sociales de la política de desarrollo ya vistos; y otro, más particular, relativo a la selección de intenciones y de proyectos específicos de inversión.

En cuanto al primer plano, los comentarios precedentes sobre objetivos ^{1/} aportan algunas luces. Entre los objetivos económicos y los sociales, hay que considerar que los problemas sociales no tienen soluciones permanentes mientras subsistan las condiciones de retraso en la producción. Por un tiempo, entonces, podría admitirse dedicar más recursos a los fines económicos que a los sociales, y que las entidades encargadas de estos últimos busquen las formas de obtener los máximos rendimientos de los medios que se les proporcionen y de los que ya dispongan, que eleven su eficiencia sobre la base de la participación y de la formación

1/ Véanse títulos 1, 2, y 3 de esta misma sección.

social, y que apliquen programas progresivos de mínima para atacar los problemas más graves y con soluciones de efectos ampliamente difundidos entre la población.

Dentro de los objetivos económicos mismos se plantea la disyuntiva de dedicar recursos, con más o menos preferencia, a la formación de la infraestructura, a la dotación de equipos e instalaciones de establecimientos. La infraestructura precede a los establecimientos productores, por lo que hay que asegurarle una cuota mínima de cierta significación, que bajo ciertas circunstancias y por un período transitorio, podría ser de tanta magnitud como la dedicada a los establecimientos.

En el otro plano, el de los proyectos específicos, la distribución o asignación de los recursos continúa precedida de la ponderación que se confiera a los objetivos generales y por los problemas más agudos que tiene la economía para formar los recursos dedicados a la capitalización. Los criterios más corrientes para seleccionar proyectos son como los que se glosan a continuación, enunciados ya en otros capítulos ^{1/}.

Cuando existe un problema de financiamiento externo, tienen la más alta prioridad los proyectos específicos que aportan un ingreso neto de divisas a través de exportaciones y los que generan un ahorro neto de las mismas, mediante la sustitución de importaciones. Estos proyectos pueden ser agropecuarios, mineros, industriales o de servicios, como el turismo, por ejemplo. Por supuesto tienen la misma prioridad los proyectos de infraestructura productiva que complementan aquéllos.

También tienen gran preferencia los proyectos que sirven para ligar, empalmar o integrar, industrias o actividades productivas que se complementan entre sí y que elevan la productividad de líneas de producción o el aprovechamiento de recursos naturales o de zonas geográficas. Pueden ser, por ejemplo, explotaciones de minerales

^{1/} Véase capítulo VIII, título 1.

asociados a fundiciones y a industrias manufactureras que aprovechan esa clase de insumos.

A causa del agudo problema de desocupación de la mano de obra, se da prioridad a proyectos que directa e indirectamente crean fuentes de empleos y que ayudan a la formación de mano de obra especializada. Igualmente, se prefieren proyectos que ayudan a elevar los ingresos de regiones o de sectores sociales con los pagos de remuneraciones y de otras rentas a que dan lugar, así como con otras actividades productivas a que inducen.

Se les concede importancia a los proyectos que mediante el aprovechamiento de recursos naturales permiten a su vez desarrollar otros proyectos de producción de carácter social, de innovaciones técnicas o de cambios ecológicos positivos para la evolución de especies naturales y de la vida humana. Son proyectos combinados de fines múltiples, como por ejemplo la canalización de ríos o la formación de embalses, con construcción de plantas hidroeléctricas, sistemas de regadío, transporte fluvial, cultivo de bosques, crianza de peces, formación de parques de recreación, etc.

Los variados aspectos económicos y sociales que contienen los proyectos, se ponderan mediante métodos técnicos y económicos especiales, para establecer, al tenor de los fines del desarrollo y del mejor camino para alcanzarlos, cuáles proyectos son los que en conjunto aportan mayores soluciones a los problemas planteados. Esta es la técnica de evaluación de proyectos que toda política de inversiones debe emplear y promover. Para los proyectos de carácter social también se aplican iguales métodos, considerando, por supuesto, las singularidades técnicas de los servicios de esa clase y la amplitud de los beneficios que aportan a la población.

El otro problema de la inversión - quizás el más complejo y de cuya solución depende la concreción de los proyectos - es la formación de la masa de recursos físicos empleados en la ampliación de la capacidad productiva y de servicios sociales proyectada. Esto es lo que se conoce corrientemente como la formación del excedente

/económico o

económico o simplemente como excedente ^{1/}. El sentido de tal nominación se deriva de la idea que a la inversión se dedica aquella parte de la producción y de los factores productivos que está por sobre, que excede, a lo que la sociedad necesita para subsistir conforme a sus patrones culturales.

El problema, obviamente, es más complicado que lo sugerido por el origen semántico del vocablo, como se habrá podido advertir en las páginas anteriores. El consumo se debe atener a ciertas condiciones para que quede un monto mayor de recursos dedicados a la acumulación. No se trata que haya que ir a una contracción absoluta del consumo; sino que, como se ha repetido, se trata de que su volumen total se expanda menos rápidamente que la producción, y que el mejoramiento del consumo de los diferentes grupos sociales favorezca más a los de bajos ingresos a la vez que no de lugar a mayor consumo a los de más altas rentas ^{2/}.

Pero además de este aspecto de magnitudes globales, la cuestión reside en que la inversión demanda una gama de medios físicos y factores que la economía tiene que generar. En la medida que el sector industrial es incipiente y poco diversificado, y en la medida que los proyectos a efectuarse se basan en las técnicas más modernas y sofisticadas, menos recursos físicos puede aportar la economía interna y más se tiene que recurrir a las importaciones de equipos y de servicios técnicos. Por tanto, en ese caso, la formación del excedente que tiene que hacerse es - en una medida importante, a veces muy importante - a base de capacidad para importar ^{3/}.

Las fuentes de aprovisionamientos de recursos físicos para la inversión son dos: Una es la producción nacional y la oferta de

^{1/} A veces este término se usa en plural, y se habla de "excedentes".

^{2/} Véase título 1, letras a) y b) de este capítulo.

^{3/} Véase capítulo VIII, título 5.

factores productivos - mano de obra y equipos - del país; la otra, son las importaciones. Por esto, forman parte de la política de inversiones medidas mencionadas en otros títulos de este capítulo ^{1/} relativas a aumentar las exportaciones y a economizar importaciones prescindibles, a sustituir importaciones, al uso racional de usos y factores, a la formación y calificación de factores especialmente de mano de obra, y relativas a la creación de industrias capaces de ir ampliando la incipiente oferta de insumos y de bienes de capital.

Como los problemas de aprovisionamiento nacional y del exterior son complejos, también juega un papel importante en la inversión la administración y regulación de los balances de productos, especialmente de los más críticos mencionados en el capítulo XII sobre planificación. A ellos puede agregarse la administración programada de las adquisiciones en el exterior de equipos e implementos, y la contratación de servicios técnicos. Los mercados internacionales cada vez se complican más y en los países industriales hay momentos de escasez que dificultan, encarecen y retrasan los aprovisionamientos.

Formar capacidades para enfrentar la formulación y ejecución de proyectos de inversión distintos a los tradicionales, es otra cuestión básica en la política de desarrollo. Se trata de crear en el sector público y de ayudar a formar en el sector privado, capacidades para organizar y hacer funcionar empresas que movilizan grandes magnitudes de recursos y que deben administrar procesos de producción complejos.

Este problema se plantea porque la inversión tradicional en los países subdesarrollados se hace a base de proyectos y empresas de dimensiones modestas, que da lugar a formar organizadores y administradores que no tienen oportunidad de trabajar con grandes riesgos

^{1/} Véanse títulos 1, 2 y 3.

ni que les induzcan a plantearse horizontes y perspectivas mayores. Pero las nuevas empresas tienen que entrar a la competencia internacional y proyectar sus inversiones ante cambios tecnológicos que evolucionan rápidamente.

La inversión pública, por su parte, tradicionalmente se concentra en obras de infraestructura. En la nueva dimensión que le da la política de desarrollo, esas mismas obras son mayores y más complejas, además de tener que abordar inversiones de mayor magnitud y complejidad en los servicios sociales. Cuando el esquema de desarrollo consulta que el sector público participe con más responsabilidades en la industria, en la explotación de las riquezas nacionales y en los transportes, el desafío de organización y administración se hace aún mayor.

La mejor escuela para formar directivos, administradores, técnicos y mano de obra para la nueva inversión es el propio proceso de acumulación, aun cuando ello implique arriesgar algunos fracasos y costos adicionales. El sistema educacional en sus grados medios y superior, la ejecución de programas especiales de preparación de mano de obra y de administradores, el perfeccionamiento de técnicos y administradores en países desarrollados y la contratación de personal calificado externo, son los medios para ir resolviendo este problema.

¿Quién va a ser el propietario de la nueva inversión? es la última de las interrogantes planteadas más arriba. La respuesta está ligada al tipo de problema que se busca solucionar y a criterios sobre la formación institucional del sistema económico.

La inversión en la infraestructura productiva y social en buena parte es propiedad pública y la tendencia prevaleciente es que la participación del sector público sea cada vez mayor. Dicha tendencia se confirma en la medida que gana fuerza la idea que los servicios sociales son de responsabilidad estatal y en la medida que se resuelve que el sector público construya y explote la producción de energía, las comunicaciones, los transportes y que

/entre con

entre con más intensidad en todo lo que es urbanización y apoyo a la construcción de viviendas.

Otras líneas que conducen a ampliar la propiedad pública son las nacionalizaciones y explotaciones de las riquezas naturales por parte del estado; su participación directa en el desarrollo de ciertas ramas de la industria manufacturera y en algunos servicios de distribución, lo que puede estar dirigido a fomentar el desarrollo industrial y a neutralizar los efectos negativos del monopolio.

En suma, la política de inversiones tiene que ayudar a formar, mediante diversos instrumentos, los excedentes de recursos físicos que requiere el proceso de acumulación, fijar el orden de prioridad de los proyectos y los criterios para evaluar su aporte a los objetivos del desarrollo, fomentar la creación de capacidades de dirección y de ejecución para la nueva inversión mediante una amplia capacitación personal y resolver las áreas en que el sector público va a ampliar su propiedad. Complemento extraordinariamente importante de la política de inversiones en todos estos aspectos, es el financiamiento, que se comenta a continuación.

b) Financiamiento

El financiamiento consiste en dedicar una parte del ingreso a la formación de capital, según se expuso en los capítulos X y XI al tratar las corrientes monetarias y financieras de la economía y los conceptos de ingreso y de producto, respectivamente.

La formación del excedente físico que hace posible la inversión, está sujeta a que una parte del ingreso creado no se gaste en consumo, es decir, que se ahorre. El ahorro es así la contrapartida financiera del excedente. Consecuentemente, para aumentar este último y ampliar la base de sustentación de la inversión es necesario acrecentar el ahorro.

De manera que la política de acumulación de capital tiene que implementarse con medidas que procuren la formación de ahorro nacional y la captación de ahorro externo. Cuando el ahorro nacional es insuficiente para satisfacer la inversión programada,

/se hace

se hace necesario - si no se quiere retrasar la ejecución de los proyectos - tomar ahorro del exterior, es decir, contratar créditos, recibir aportes de capital y donaciones.

De ahí que la política de financiamiento, por un lado, comprenda lo relativo a la formación del ahorro interno y a la captación de ahorro externo; y, por otro, lo referente al empleo o distribución del ahorro.

Los instrumentos de política económica y algunos criterios empleados en estas dos fases del financiamiento, ya han sido expuestos y comentados en los capítulos de la Cuarta Parte ^{1/} que tratan sobre el comercio y financiamiento con el exterior, el sector público y el sistema monetario y financiero ^{1/}, por lo que en esta oportunidad sólo se hacen alcances generales sobre el particular.

El papel de la política financiera es estimular todas las formas de ahorro, incluso llegando a modalidades de ahorro forzoso, si los grupos sociales de mayores ingresos y las empresas no responden a los incentivos empleados.

Las mayores posibilidades de incrementar el ahorro nacional están en las empresas, especialmente en las más consolidadas en el mercado y las que tienen proyectos de ampliación. Usando la tributación, el crédito, las importaciones y normas administrativas se le puede regular la distribución de utilidades y la formación de reservas, así como los fondos propios que tienen que aportar al financiamiento de sus proyectos.

Las familias de ingresos medios y altos son otra fuente importante de ahorro, que puede estimularse con sistemas de seguros previsionales o contra riesgos y ligando la venta de bienes duraderos - automóviles, casas, equipos para profesionales, etc. - a la formación de depósitos de ahorro.

Por último, el gobierno tiene en sus métodos de captación de ingresos, buenos instrumentos para inducir al ahorro a familias y

^{1/} Véanse capítulos VIII, IX, y X respectivamente.

empresas, como son las rebajas o exenciones tributarias. También los tiene para desestimular el consumo de bienes y servicios imprescindibles; puede fijar precios diferenciados a la producción pública que vende y establecer impuestos que eleven los costos y precios de bienes y servicios estimados prescindibles, los que además le dan mayores entradas. La otra forma de acrecentar el ahorro gubernamental es la racionalidad con que el estado administre sus propios gastos corrientes.

Para tratar de incrementar el ahorro, entre otros procedimientos, están los métodos y acciones que se emprenden en el mercado de capitales. En este campo pueden establecerse formas atractivas de captación de ahorros para las familias y para las empresas.

Según lo expuesto antes, el ahorro nacional tiene que elevarse hasta la misma magnitud o muy cerca de la que se desea hacer llegar la inversión, si es que se espera mantener el predominio de la propiedad nacional sobre la nueva inversión. La experiencia de Latinoamérica es que siempre ha sido alta la inversión financiada con ahorro nacional. Tradicionalmente este ahorro ha cubierto alrededor del 90 por ciento del valor de la inversión total; esto significa que sólo un 10 por ciento se ha obtenido en el exterior.

Sin embargo, dado el fuerte aumento de la inversión planteado por la política de desarrollo, puede surgir la circunstancia que el ahorro nacional no se eleve con esa misma intensidad y que la nueva acumulación dependa en mayor medida del financiamiento externo.

El ahorro externo ^{1/}, si bien ofrece una alternativa de financiamiento, llega a los países subdesarrollados imponiendo severas condiciones que no siempre son compatibles con las características de los programas de inversiones ni con la política económica de los países. El financiamiento externo, no obstante todo lo que se espera de él, no es abundante y es caro; es más escaso y acondicionado para

1/ Véase capítulo VIII, títulos 1 y 2.

los países que han alcanzado menor grado de desarrollo; fluye con relativa mayor facilidad hacia los países en desarrollo que con sus propios esfuerzos han logrado cierta condición de industrialización.

El ahorro externo tiende a retornar a sus países de origen en plazos medianos y más bien cortos, en especial el proveniente de empresas e instituciones privadas. Se inclina a localizarse en sectores y proyectos que le abren oportunidades a nuevas exportaciones de sus casas matrices, de contratación de royalties y de otras operaciones que - sin exigirles mayores aportes - ligan cada vez más las actividades de esos sectores con sus centros de origen.

Fuentes más atractivas son los créditos y donaciones de organismos internacionales y de los gobiernos de los países industrializados. El ahorro de estas fuentes viene a los países sin desarrollo inspirado en la filosofía de no competir ni quitarle oportunidades de inversión y de ganancias al sector privado, cobrando el mismo costo que tiene el dinero en el mercado internacional de capitales, fijando garantías y salvaguardias iguales o mayores que los exigidos por el ahorro privado y reclamando del país receptor condiciones que le satisfagan en cuanto a su política económica y el tratamiento que le da al capital foráneo.

Sin embargo, el crédito de estas fuentes es a más largo plazo que el de origen privado y cuando se trata de países con un ingreso per cápita extraordinariamente bajo o de países con situaciones especiales de emergencia, se conceden hasta cierto monto préstamos con tasas de interés menor y alivianando algunas de las condiciones específicas que exige.

Los recursos provenientes de los gobiernos y de los organismos internacionales, son otorgados para fines específicos - proyectos o programas - exactamente identificados, entregándose los fondos en la medida que avanza la ejecución de dichos proyectos o programas. Para optar a estos recursos los gobiernos deben presentar, debidamente justificados y confeccionados, los proyectos o programas; los que son evaluados por los organismos prestatarios bajo sus propios

/criterios, considerando,

criterios, considerando, a su vez, la situación económica, financiera y política del país solicitante. Si los proyectos o programas reúnen, a satisfacción de los prestamistas, los requisitos exigidos y si la condición general del país les da confianza, entonces acuerdan financiar una parte de su costo - 60 por ciento, 70 por ciento o un porcentaje similar.

Entre las condiciones que se ponen a los proyectos o programas de inversiones, las hay relativas a la participación del sector privado, a la cuantía de los recursos nacionales, a la fijación de los precios o tarifas de la producción, etc. Además, las hay en cuanto a dónde hacer las adquisiciones pagadas con los fondos prestados o sobre el empleo de tecnologías, etc. Estas últimas son las conocidas "ataduras".

La información dada sobre esta clase de ahorro externo, deja ver que muchas de sus exigencias se transforman en restricciones para la política económica del país receptor; algunas de las cuales podrían, en determinadas circunstancias - como por ejemplo, ante nacionalizaciones - transformarse en lesivas de la soberanía nacional. Pero, hay que reconocer que otras, como la de confeccionar proyectos y programas y asegurarles su ejecución dentro de ciertos plazos, son positivas porque ayudan a la eficiencia de la política de inversiones.

El papel de la política de financiamiento en relación al ahorro externo, consiste, en primer lugar, en promover medidas que economícen divisas dedicadas a las importaciones de bienes de consumo, para ampliar el margen para la importación de bienes de capital, y evitar así una fuerte dependencia del ahorro externo, lo que hace ganar capacidad para negociar con los financistas externos.

Debe comprender, además, normas y acciones que prolonguen los plazos de retorno del capital foráneo, es decir, que alargue los períodos de amortización y de retiro; que bajen los costos de los aportes de capital y de los créditos. Debe evitar la contratación de aportes y de créditos no estrictamente necesarios, seleccionar

/y calificar

y calificar las fuentes posibles de usar; fijar criterios para determinar los proyectos, las empresas, y los fines para los cuales se admite emplear esta clase de ahorro. En fin, se trata de vigilar y de salvaguardar el interés nacional ante las condiciones y la diligencia con que actúa el capital extranjero para obtener beneficios y penetrar la economía. En este sentido, los países capitalistas desarrollados tienen una abundante legislación y siguen políticas muy severas, no obstante las declaraciones que a menudo se difunden sobre la libre movilidad de los capitales.

Además de las regulaciones que se establezcan, hay que auspiciar la formación de una capacidad de negociación, técnicamente fuerte, con gran información sobre el mercado internacional de capitales, y con suficiente respaldo político. Lo corriente es que los países en vías de desarrollo carezcan de esta capacidad, no posean informaciones - a veces elementales - y que no siempre tengan suficiente entereza política para negociar con inversionistas y acreedores internacionales.

Hay que buscar, por otro lado, la adecuación entre las fuentes de ahorro externo - teniendo en cuenta sus condicionantes - con los proyectos y programas de inversiones, de modo que sin cambiar los objetivos y criterios de la política económica definida, se maximice el uso de las fuentes de ahorro más baratas, de más largo plazo y con mayores ventajas. Para ello, en lo que dice a los créditos de organismos internacionales y de gobiernos, es indispensable contar con un gran número de proyectos preparados, organizar adecuadamente la ejecución de los aceptados y conocer con exactitud las exigencias del prestatario, su administración y sus estilos de trabajo.

La otra función de la política de financiamiento - distribución o asignación del ahorro disponible entre las inversiones - va muy asociada tanto al monto como a las modalidades de formación del ahorro nacional y a la captación de ahorro externo, toda vez que la asignación debiera hacerse conforme a la evaluación de los proyectos y programas de inversiones. Por lo mismo, es plenamente

/válido a

válido a este fin todo lo referente a las decisiones sobre inversiones y criterios de evaluación de los proyectos específicos acotados en el punto anterior.

5. La condición de Estabilidad

El objetivo de la estabilidad está relacionado, en lo más inmediato, con las variaciones de los precios de los factores y productos que se transan en los mercados. Desde este punto de vista se dice que hay estabilidad cuando el movimiento promedio de los precios en un período no tiende al alza ni a la baja. Si tiende a elevarse, se produce - como se ha explicado en otros capítulos - inflación, y si tiende a la baja, se produce deflación^{1/}.

En el contexto de una política de reformas y de desarrollo, los fines de estabilidad son complementarios a los propósitos de cambios estructurales, de crecimiento, de redistribución, de empleo, de consumo, de industrialización, de inversión y demás objetivos enumerados en los puntos comentados. La política de estabilización consiste en una serie de medidas - aplicables a los precios, a los ingresos como remuneraciones y ganancias, a las corrientes monetarias como el crédito, a las corrientes financieras como el ahorro interno y externo, etc. - destinadas a evitar que la inflación anule o impida los demás objetivos reformistas y de desarrollo.

Dentro de este esquema la política anti-inflacionaria no busca la estabilidad de los precios como un fin único. En lo esencial, trata de reducir o evitar ciertos desequilibrios que se presentan en las principales corrientes económicas y financieras de la economía, y en anular o reducir los efectos negativos que conlleva la inflación. Por esta razón, la política de estabilización se centra en la regulación o administración del denominado equilibrio general de la economía en el corto plazo, siendo la estabilidad de los precios una consecuencia de este objetivo principal. Aun cuando

^{1/} Véase capítulo V, título 3, y capítulo X, título 4.

en los países subdesarrollados las causas de la inflación son estructurales, estas funciones de la política de estabilización la vinculan más a los problemas y a la regulación de la economía en el corto plazo.

Por las características económicas y sociales de los países sin desarrollo, en el interior de sus economías prevalecen tensiones inflacionarias que en una política de reforma y de desarrollo se intensifican durante un período, mientras maduran los resultados de tal política.

Más arriba se ha visto como los países subdesarrollados y en desarrollo, se caracterizan por el rápido crecimiento de su población, en especial de la urbana; por la excesiva concentración del ingreso y de la propiedad, por la fuerte dependencia que su economía tiene del exterior, por el intenso monopolio industrial, comercial y financiero existente, por la falta de integración de sus sistemas de producción y de distribución, por el control del estado y de la política económica por parte de poderosos grupos minoritarios internos y agentes externos. Tales características conducen a ciertos desequilibrios que constituyen las principales fuentes inflacionarias ^{1/}.

En una explicación resumida como ésta, los desequilibrios aludidos pueden reducirse a cuatro. Ellos se dan entre la demanda global y la oferta global, entre la inversión y el ahorro, entre la demanda de importaciones y la capacidad para importar, y entre los gastos e ingresos públicos. Estos desequilibrios se presentan bajo dos circunstancias generales; una, cuando crecen las corrientes económicas y financieras que las componen, y otra, cuando las mismas disminuyen o entran en crisis.

La primera situación tiene lugar cuando por un lado hay suficiente sensibilidad para que las presiones por mayor consumo e

1/ Véase capítulo XIII.

inversión se traduzcan en aumentos de salarios, subsidios y otras formas de ingreso de la población, en incrementos de servicios públicos y en la iniciación de un mayor monto de nuevas inversiones; mientras que, por otra parte, falta capacidad para acrecentar - con la misma prontitud e intensidad - la producción, el ahorro, la capacidad para importar y los ingresos públicos.

El segundo caso se da cuando la producción, el ahorro, las importaciones y los ingresos públicos se reducen como consecuencia de caídas de los precios de las exportaciones o del financiamiento externo, de catástrofes nacionales - sequías, sismos, inundaciones - o por crisis políticas o de estabilidad social, sin que se pueda disminuir prontamente el consumo, la inversión, la demanda por importaciones y el gasto público.

En general, cuando se presentan situaciones de desequilibrio, éstas se resuelven afectando de una u otra manera los precios. En efecto, el desequilibrio que se produce cuando la demanda global es mayor o crece más rápidamente que la oferta global, genera una presión para llevar los precios de los bienes y servicios de consumo y de capital al alza. Por otra parte, el desequilibrio entre importaciones y capacidad para importar, induce a devaluaciones que encarece las importaciones, o a la restricción de ellas, que al final llega a tener también un efecto alcista.

Para que estas presiones se traduzcan en aumentos efectivos de la mayor parte, o de todos los precios, se requiere que haya en la economía un cierto grado de liquidez monetaria ^{1/}. Esa liquidez proviene de los otros dos desequilibrios. En efecto, la falta de ahorro para cubrir todos los proyectos de inversión iniciados, se suple con crédito a base de emisiones, lo mismo que la insuficiencia de ingresos públicos para atender todos los gastos de esa naturaleza.

La inflación es así un mecanismo de nivelación o ajuste de las actividades y corrientes económicas a las condiciones reales de la economía, en cuanto a producción y exportación; a la vez, es la

^{1/} Véase capítulo X, título 4.

expresión de los esfuerzos que se hacen para alcanzar determinados objetivos de desarrollo presionando sobre el sistema productivo. También es una de las manifestaciones de la lucha social para distribuirse la producción. Ello explica por qué los desequilibrios comentados están tan estrechamente relacionados con la sensibilidad política y social que haya para admitir las presiones por consumo e inversión y con la capacidad para actuar sobre la producción y las corrientes financieras.

De ahí también que haya países subdesarrollados con permanente e intensivos procesos inflacionistas, mientras que otros lucen una relativa estabilidad. En estos últimos hay más facilidades para adaptar el consumo y la inversión a su capacidad de producción y de exportaciones; por lo general, tienen un desarrollo industrial bastante incipiente, una inversión modesta, una amplia desocupación e importantes déficits en servicios sociales. A menudo se trata de economías estagnadas y con gran concentración del ingreso y de la propiedad, y sin que los estratos sociales más amplios tengan capacidad de presión.

Según lo explicado, la política de reformas y de desarrollo introduce factores desequilibradores, cuyos efectos inflacionistas se amortiguan o anulan si se logran pronto aumentos en la producción, en las exportaciones, en el ahorro y en los ingresos públicos. La base de la política de estabilización está en el logro de estos objetivos.

Para la formulación y aplicación de las medidas de estabilización, es necesario partir de una definición de los márgenes inflacionarios tolerables o compatibles con las reformas y los objetivos económicos y sociales del desarrollo. La inflación cuando se acelera - es decir, cuando la tasa de aumento de los precios es cada vez mayor - empieza a anular los demás fines desarrollistas y conduce a crisis políticas; pero cuando se desacelera - es decir, cuando la tasa de aumento de los precios es cada vez menor - por debajo de determinado límite, también puede provocar efectos

/negativos; si

negativos; si ello no es el resultado de progresos reales en la superación de los desequilibrios comentados antes.

Una inflación, cualquiera que sea su intensidad, produce ciertos efectos negativos, que la política económica debe prevenir, buscando formas de compensación. Desestimula el ahorro, promueve las inversiones especulativas y hace más regresiva la distribución del ingreso.

En cuanto al ahorro, ya se han comentado las opciones que hay para incentivarlo y orientarlo. El efecto negativo de la inflación se anula con la aplicación de métodos de reajustabilidad de los depósitos u otros fondos de ahorro, conforme a la variación periódica de los precios anuales por ejemplo. La actuación del estado en el campo de las inversiones y los sistemas de asignación de créditos y divisas para inversión, así como la tributación, son medidas que reducen el margen para las inversiones especulativas. Lo mismo puede lograrse en la redistribución del ingreso aplicando adecuados sistemas de seguridad social, fijación de salarios mínimos, métodos especiales de distribución de bienes de consumo esenciales, regulaciones de precios de los mismos, además de la política de precios, tarifas y de impuestos del gobierno, así como la administración del tipo de cambio.

Esta diversidad de medidas hace que la política de estabilización sea compleja y difícil de manejar; además que cualquier tasa de inflación siempre crea expectativas inflacionarias, es decir, la idea de la población que los precios seguirán subiendo más. La acción de la política es mantener controlada la inflación y tender a reducirla. Cuando ello se logra, aquellos efectos negativos se van haciendo menores y es más fácil su anulación.

Las presiones inflacionarias se traducen en aumentos efectivos de los precios, cuando la economía tiene una liquidez excesiva o mayor a la necesaria para el normal desenvolvimiento de las actividades económicas. De ahí que sean parte de la política de estabilización los criterios y medidas con que se regulen el crédito y

/las emisiones.

las emisiones. El uso del crédito, en condiciones de inflación y dentro de una política de desarrollo y de reformas, no podría ser libre ni apoyarse sólo en la tasa de interés. Tiene, al igual que las divisas, que administrarse bajo un sistema de regulaciones.

Por todo lo dicho, la evaluación de la política de estabilización no puede hacerse sólo sobre la base de la reducción de la inflación, tiene que apreciarse a través del apoyo que sus medidas han dado a las reformas y demás objetivos económicos y sociales del desarrollo. En la medida que éstos se logran, las presiones inflacionarias se van atenuando y la política de estabilización puede ser más efectiva para reducir las alzas de precios. Obviamente es mejor, si al final de un período el balance de resultados en cuanto a reformas y demás objetivos desarrollistas es positivo, aunque haya un cierto proceso inflacionario, que si se constata una estabilidad de los precios y una falta de progreso o un retroceso en esos otros fines.

C. La estrategia de la política

Hasta aquí se han enunciado los objetivos reformistas, económicos y sociales del desarrollo, los instrumentos de política económica factibles de usar y la planificación como método para organizar y dirigir la política de desarrollo.

Para la formulación y ejecución de esta política se requiere además, otros dos elementos básicos. Uno, son los postulados ideológicos y el programa político en que se inspirará; el otro, es el esquema de estrategia económica con que se llevará a la práctica. Esta se formula teniendo como dato la ideología y el programa político aludidos.

1. Bases Ideológicas y Políticas

Los esfuerzos de desarrollo se hacen inciertos en un conjunto de postulados o proposiciones acerca del tipo de sociedad que se pretende, del sistema social, económico y político que se aspira, de los valores esenciales que se desea que rijan esa nueva sociedad

/y sistema.

y sistema. Esta imagen le da a la política el horizonte ideológico, a largo plazo, hacia el cual deben dirigirse las acciones más trascendentales.

Complemento de esos postulados es el programa político de conducción general del gobierno; él aporta las referencias sobre lo que el Gobierno se propone en el terreno político - interno y externo - en lo social, económico y cultural, tanto en el mediano como en el corto plazo. Además, contiene los principios a que se atenderá su conducta y forma de organización para perseguir el cumplimiento de sus objetivos.

En estas dos fuentes de referencias - los postulados ideológicos y el programa político - debieran encontrarse definidas ciertas cuestiones esenciales, como son el papel económico del estado, el de la empresa privada, el del capital extranjero y el de la participación social.

Sobre la actuación del estado ya se ha visto que en una economía mixta existe una amplia gama de posibilidades teóricas ^{1/}. El estado puede asumir una posición pasiva, con poca capacidad para orientar la economía; pero también puede ser muy activo y efectuar una amplia y fuerte acción interventora en directa competencia con la empresa privada. Con esa actividad podría estar protegiendo y beneficiando a grupos selectos de la población y a intereses económicos y financieros particulares, o estar procurando favorecer a la mayor parte de la población y nivelando la tenencia de riqueza y de ingreso de ésta.

En un sistema mixto la empresa privada, como se explicó en el Capítulo V, es una de las bases de ese tipo de sistemas; pero, el medio a que tiene que ajustar su desenvolvimiento está determinado por la amplitud y naturaleza de la acción estatal.

El papel que se le confiera a la inversión extranjera es más determinante para el tipo de desarrollo esperado que las otras dos

^{1/} Véase capítulo IX, título 6.

definiciones anteriores, dadas las formas tan fuertes e incontralables que el capital financiero internacional ha alcanzado.

Sus expresiones contemporáneas más recientes son las corporaciones multinacionales - llamadas así por su formación a base de grandes capitales provenientes de varios países industrializados y por tener sus negocios distribuidos por todo el mundo - y los conglomerados, cuya característica es la amplia variedad de negocios y de inversiones financieras que desarrollan en sus países de residencia y en el exterior. Ambas formas - que cada vez se asimilan más - son vastas concentraciones de capitales, que administran recursos materiales, humanos y financieros mayores a los que movilizan muchos de los países subdesarrollados. Actúan, además, protegidos por los gobiernos de los países industrializados, sin que éstos, en cambio, puedan asumir responsabilidades y aplicar controles para evitar los excesos y efectos negativos que en sus negocios deparan a los países que penetran.

Por lo mismo, la gravitación económica y política que estas organizaciones ejercen sobre los países sin desarrollo, es más trascendente que lo que puede hacer el conjunto de las empresas privadas nacionales. Por el contrario, las empresas nacionales quedan sujetas no sólo a su acción comercial y financiera, sino a la posibilidad de ser absorbidas y anuladas por éstas. La inversión extranjera puede traer consigo aportes tecnológicos y formas de modernización; pero también trae esto graves riesgos.

Ante tal realidad, cuando el papel del estado es débil es más fácil la desnacionalización o extranjerización de la riqueza del país, y la pérdida de la identidad nacional. Si se pretende evitar esta clase de resultados, entonces, el estado tiene que actuar vigorosamente en la defensa y protección de las riquezas nacionales, de las empresas privadas nacionales y de su propia capacidad de decisión y de conducción del país.

La participación social - que ha sido uno de los objetivos enunciados en la sección anterior ^{1/} - está sujeta a la condición

^{1/} Véase Sección B, título 3, letra b) de este capítulo.

de que la población pueda ejercer sus derechos políticos, al grado de democratización que exista en la dirección nacional y local o las restricciones de las libertades individuales que pueda imponer un sistema político autoritario. Por lo dicho en páginas anteriores, naturalmente que esta última condición no se condice con el concepto de desarrollo económico y social; pero, puede ser compatible con un simple esquema de crecimiento.

Todo lo comentado en estos párrafos deja en evidencia que el proceso a que da lugar una política de reformas y de desarrollo, desborda el campo económico y que su naturaleza es esencialmente política y social.

Es un proceso que provoca hondas repercusiones en todos los estratos sociales y en todas las manifestaciones de la vida nacional y en las relaciones externas; lleva envuelto un conflicto social y político de envergadura al tratar de cambiar instituciones, formas de organización, valores y conductas estimadas inadecuadas, por otras inspiradas en ideologías y apoyadas en bases sociales distintas a las que priman en el subdesarrollo. En consecuencia, los agentes más responsables de su iniciación y desenvolvimiento son los políticos y la población que se identifica con los postulados ideológicos y el programa político que lo inspira.

Desde este último punto de vista, lo fundamental para el proceso de desarrollo, es que se sustente sobre una amplia y cohesionada base social, que sea consciente de los esfuerzos que impone el camino elegido. Es fácil el consenso en torno de los objetivos que aportan beneficios inmediatos; pero, es difícil formar conciencia sobre los aportes que reclaman dichos beneficios.

En este plano de generalidades, cabe comentar que si bien la política de desarrollo tiene en los objetivos reformistas y en los de carácter social y económico metas concretas que alcanzar, lo más trascendente en sus resultados últimos es la creación de aquellas nuevas actitudes y de valores humanos aludidos más arriba. Problemas económicos y sociales siempre habrá, aunque de otra naturaleza y

/dentro de

dentro de otro contexto. Lo más sustantivo es formar en la población - en las generaciones presentes y futuras - concepciones valorativas más progresistas, nuevas formas de apreciación del hombre y de las cosas.

El sentido y el hábito de trabajo, la valoración de la vida humana, la convicción que los servicios sociales y que el trabajo humano no son mercancías, así como el contenido de los derechos humanos son resultados esenciales esperados del desarrollo. Este no es una mera acumulación de riqueza o sólo una mayor eficiencia de producción; su más amplio y permanente sentido está en la reivindicación del hombre como tal.

Por eso es que hay aspectos que con todo el materialismo y el utilitarismo inmediato que impone la búsqueda de un mayor bienestar económico, la política de desarrollo debe contemplar con fuerza. Tal es el caso de los derechos humanos; éstos no llegan a una sociedad como un regalo de la mayor productividad. Son principios que hay que cultivarlos para saber en qué consiste su valor; hay que incorporarlos al pensamiento y al quehacer cotidiano de la población para que los preserve, los enriquezca en sus concepciones y los vaya haciendo cada vez más plenos.

2. Alternativas de estrategias económicas

En la política de desarrollo, la estrategia es la forma cómo se emprende y se prosigue el conjunto de acciones y de medidas necesarias para alcanzar sus objetivos. Se refiere al cómo llevar a cabo el proceso de desarrollo.

La estrategia parte de la idea que para poner en marcha y dirigir dicho proceso desde la cúspide del gobierno, lo fundamental es efectuar determinadas acciones y medidas - políticas, sociales, económicas, culturales o administrativas - capaces de provocar reacciones que, a su vez, induzcan a nuevas acciones y medidas, encadenando así un movimiento que produzca alteraciones o cambios irreversibles en la vida de un país, es decir, que no puedan volverse a recrear estructuras o situaciones ya superadas.

/Tales acciones

Tales acciones o medidas pueden estar relacionadas con cambios en ciertas instituciones, con la ejecución de algunos proyectos especiales de inversión o de actividad social, con la aplicación de determinados instrumentos de política económica, con ciertos movimientos específicos en algunas corrientes económicas o financieras, con campañas políticas o culturales, con actos eleccionarios, plebiscitarios o de balance político, con cambios de conducta en algunos grupos selectos de la población, de la administración pública o de los partidos u organizaciones políticas, etc.

Un problema de la estrategia es seleccionar dichas acciones y medidas. Estas tienen que ser, por un lado, viabiles, es decir que se puedan ejecutar; y, por otro, eficientes en el sentido de provocar las reacciones esperadas para ir cumpliendo los objetivos más específicos o ir creando condiciones para ello.

Encontrar, dentro del conjunto de estructuras y en el funcionamiento de la sociedad, las áreas en que aquel tipo de medidas y de acciones sea viable, es uno de los problemas de la estrategia. El subdesarrollo se mantiene por la resistencia a los cambios que es capaz de crear en la sociedad, lo que hace difícil encontrar dichas áreas.

En relación a estos dos problemas tiene una singular importancia el conocimiento que se tenga de la realidad nacional y la capacidad de conducción política.

Aun cuando en diferentes oportunidades se ha hablado de la necesidad de informaciones, especialmente al tratar los planes ^{1/}, cabe nuevamente insistir en este tema. Nunca se ponderará suficientemente la necesidad de saber, con el mayor acopio posible de antecedentes y bajo una adecuada interpretación, la actitud y el sentimiento de los más amplios estratos de la población acerca del desarrollo, su capacidad de percepción de los postulados ideológicos y del programa en que se sostiene la política de desarrollo, de sus

1/ Véase capítulo XII, título 5.

reacciones ante los objetivos y costos de las reformas. Otros datos imprescindibles son los relacionados con la actitud internacional, que es de donde proviene la más efectiva oposición cuando la política perjudica intereses extranjeros y opta por una actitud más independiente ante los países centro y los poderes de dominio internacional.

Igual relevancia alcanza la información que se tenga y la evaluación que se haga de los cambios que va introduciendo el proceso de desarrollo y la dirección que va tomando. Un proceso de este tipo siempre se sabe como empieza; pero, es prácticamente imposible garantizar - e incluso saber con certeza - el derrotero que toma y a dónde llegará.

Por la naturaleza social y política del proceso, la capacidad de conducción política es una de las mayores demandas que impone el desarrollo. Capacidad para asociar esfuerzos para formular y ejecutar una política de desarrollo; para hacerla accesible a las bases sociales, para incorporarla a todas las manifestaciones de la vida de dichas bases, para evaluar y enmendar oportunamente sus errores, para buscar las formas de hacerla compatible con los postulados ideológicos, para enfrentar la oposición interna y externa que se levanta en su torno.

La estrategia se formula teniendo en cuenta, precisamente, este factor de la capacidad de conducción política, además del programa político y los postulados ideológicos comentados antes. Si en el principio del proceso, esa capacidad es débil, entre otros fines de la estrategia, uno de ellos es acrecentarla.

En el campo económico, las cuestiones más sustantivas de la estrategia es definir las áreas económicas sobre las cuales se hará gravitar con mayor intensidad las acciones desarrollistas, y que se transformarán en las fuentes impulsoras o dinámicas de la expansión económica. Sobre el particular hay varias proposiciones o tesis.

Dicha área puede tratarse de algún sector productivo específico, como por ejemplo, las exportaciones de productos agropecuarios

/y mineros,

y mineros, o de la industria manufacturera. La experiencia latinoamericana llamada crecimiento hacia fuera se basó en la expansión de las primeras, y la denominada crecimiento hacia dentro se apoyó en el segundo de los sectores nombrados. También podría identificarse con el desarrollo de regiones, lo que corrientemente se conoce como creación de polos de desarrollo.

En ambos casos se trata de hacer una intensiva acumulación de capital en tales sectores o regiones para elevar su productividad y su producción, y distribuir después entre las demás regiones y sectores los mayores recursos que aporten esas inversiones, a la vez que ampliar su crecimiento como fuerza de tiraje de las demás actividades económicas.

Otra proposición, es mantener durante un tiempo una severa contracción del consumo de los sectores sociales que política y económicamente son más débil, para intensificar así el proceso de formación de capital nacional que haga atractiva y posible la asociación con el capital extranjero. El mejoramiento de las condiciones de vida de la masa de la población se posterga hasta que la economía se hace dinámica.

De hecho hay países latinoamericanos que en sus políticas económicas tienden a ese tipo de estrategia, con las consecuencias conocidas en sus relaciones con la inversión externa y manteniendo estratos sociales, sectores económicos y zonas territoriales, en estadios de vegetación.

Otro esquema de estrategia se basa en la integración de la economía de los países de una misma región, como también hay ejemplos en América Latina.

También se plantean estrategias que parten de la idea que lo primero es lograr y mantener el equilibrio de la economía y la estabilidad de los precios, porque se piensa que esa condición ayuda a la formación de capital, atrae a la inversión extranjera y le confiere más racionalidad a las decisiones económicas de los sectores privado y público. En América Latina se han hecho varios ensayos con esta inspiración.

/Una movilización

Una movilización intensa de todos los recursos de la economía, como la planteada en el esquema segundo al enunciar los objetivos ^{1/}, es otra base de estrategia, en que se combinan metas de crecimiento con redistribución, capitalización y reformas, especialmente las agrarias, financiera y de comercio exterior. Cuando se plantean esta clase de estrategia, las críticas recaen en la falta de recursos y en su viabilidad política. Sin embargo, hay que considerar que en los países subdesarrollados - y en América Latina en particular - existen recursos subempleados u ociosos, el consumo de ciertos grupos sociales es excesivo, se practican actividades especulativas que distraen capitales financieros, además que nacionales y extranjeros extraen capitales de la región.

Ya se ha visto el problema de la viabilidad política. Si bien es cierto que los sectores internos más tradicionales resisten el cambio, más efectiva es la oposición externa que es la que fortalece aquéllos.

Ante esta circunstancia cabe, por supuesto, reclamar una comprensión política del mundo industrializado y descorrer el velo para mostrar el formalismo de la cooperación y asistencia internacional al desarrollo, si los países de ese mundo no modifican sustancialmente su actitud ante los esfuerzos desarrollistas de los países de la periferia.

En la elección de la estrategia, así como en su aplicación reside el éxito de una política de desarrollo. Además, siempre existe el riesgo de distorsionar los objetivos más importantes de la política. Algunas estrategias, como las primeras mencionadas y otras que se suelen proponer, hacen que la política de desarrollo adquiera con facilidad el carácter de políticas de crecimiento, es decir, de aumento de la producción, de la productividad, del comercio exterior, de las inversiones, etc.; pero, sin mejoramiento en las condiciones de vida de la población, sin desarrollo humano.

^{1/} Sección B de este capítulo.

Otra particularidad de esas estrategias es que se agotan más o menos pronto en su capacidad de imprimirle dinamismo a la economía. Cuando ello ocurre, aparece de nuevo toda la problemática del desarrollo, volviéndose a plantear la cuestión social y política. De ahí que el esquema estratégico último - de movilización de todos los recursos - tenga vigencia más permanente.

