

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

CDP/200
Versión preliminar

Abril, 197

POLITICA ECONOMICA

Prof. Mario Bucheli

73-4-870

I. CONCEPTO DE POLITICA

Para precisar el concepto de política hay que vincularlo a otras dos disciplinas: teoría y doctrina.

La teoría es una tentativa de explicación de un fenómeno. Podría decirse que es un conjunto de hipótesis (un modelo) que explica como se desenvuelve un fenómeno. Cuando se habla de teoría se piensa en generalizaciones que pretenden, muchas veces, alcanzar carácter universal

En el campo económico, la teoría da una explicación de la forma en que se desenvuelven los mecanismos económicos. Así, a título de ejemplo, podemos considerar la teoría del salario. Procura que factores juegan en la determinación del salario. Para ello se tiene en cuenta el grado de sindicalización obrera y patronal, los fondos disponibles por parte de las empresas para demandar el factor trabajo, el grado de productividad de la economía, etc.

El grado de generalización de la teoría determina su universalidad. Si se trabaja en un alto grado de abstracción, se despoja de las determinaciones de tiempo y espacio, apareciendo la teoría como válida para todo tiempo y lugar. Pero, si se procura recoger las características específicas del fenómeno en cierto medio, hay que descender en el nivel de abstracción y la explicación de los mecanismos se limita a ese medio.

En el campo de la economía hay que destacar que los cambios en la estructura llevan consigo cambios en el desarrollo de los fenómenos y es por ello, que una teoría formulada para un país con determinadas características estructurales puede no ser adecuada para otro país en diversos rasgos estructurales.

Cuando pensamos en política, en cambio, nos encontramos frente a ciertos fines que no proponemos conseguir y para lo cual se dispone de determinados medios. Fijar ciertos fines u objetivos y adecuar los medios disponibles, constituye el campo de la política. Los fines u objetivos son múltiples y en la mayoría de los casos, alternativos; vale decir que la fijación de algunos determina la exclusión de otros. El que formula la política tiene que seleccionar fines y se requiere para ello de criterios objetivos. Los medios de que se dispone son también

/múltiples

múltiples y alternativos y su selección requiere también criterios objetivos.

Teoría y política, si bien tienen su campo específico, marchan juntos. Un buen conocimiento de los hechos constituye la base para fijar objetivos y sobre todo para seleccionar los medios o instrumentos que se han de emplear.

Nos queda por último precisar el concepto de doctrina. La doctrina se ocupa del "deber ser", implica juicios de valor. La doctrina se ocupa de como ha de organizarse al hombre para vivir en sociedad; si se refiere al campo de la economía, se pregunta como ha de organizarse al hombre para realizar la actividad económica,

Una doctrina tiene como base una concepción filosófica; una teoría que formula una explicación de los fenómenos; y una política que le aporta los medios para alcanzar los fines que se establezcan.

Fanfani ha clasificado las doctrinas en tres grandes grupos:

1) Las que sostienen que el orden económico racional y más beneficioso está impuesto por la naturaleza. Son las doctrinas NATURALISTAS, que sostienen que al hombre hay que dejarlos actuar libremente y alcanzará el óptimo individual y social.

En el campo de la economía, los fundadores de la ciencia económica, los clásicos ingleses, pertenecen a esta doctrina. Así, A. Smith piensa que la naturaleza ha dispuesto un orden beneficioso que hay que respetar y se logrará, si así se procede, el desarrollo permanente de la economía.

Los presupuestos smithianos básicos son:

- a) el hombre es egoísta, busca el máximo de satisfacciones;
- b) hay una especie de "mano invisible" que lleva de las soluciones individuales al óptimo colectivo;
- c) el político no debe buscar soluciones al problema económico;
- d) el político no debe crear el problema económico colectivo; para ello no debe intervenir.

La teoría de Smith y sus continuadores procura indicar cual es la estructura y funcionamiento del mercado en un ambiente donde hay multitud de empresas que compiten y buscan el máximo de ganancia.

/Del punto de vista

Del punto de vista de la política económica, la óptica predominante es la no intervención. La tarea del economista consiste en descubrir las leyes de la economía, no en dictar normas de regulación o contralor de los fenómenos económicos.

2) Las doctrinas que sostienen que el orden racional y beneficioso no existe en la naturaleza, pero el hombre puede alcanzar ese orden y no existen frenos ni resistencias invencibles. Son las doctrinas VOLUNTARISTAS. Realizan una observación de la realidad para mostrar su carácter irracional y procuran dar normas para racionalizar la vida económica, pues sostienen que la voluntad humana conduce a los ideales perseguidos.

Como expresión de esta corriente se destaca el mercantilismo, que predominó en el mundo durante los Siglos XVI y XVII, justamente en el período anterior a las soluciones ofrecidas por los economistas clásicos.

Los mercantilistas quieren formar un Estado poderoso, con acelerado desarrollo económico, y para ello aconsejan el contralor total de la vida económica. El aspecto dominante los constituye el comercio internacional. Procuran aumentar las existencias de oro y con ello la circulación monetaria.

En economías que estaban pasando de un estado de trueque a una economía de mercado, se requería mayor cantidad de dinero para movilizar los recursos reales disponibles, pues no circulaba el papel moneda. Y el único método para países que no disponían de minas, de aumentar su stock metálico, lo constituía el vender más de lo que se compra de modo de lograr superávit del balance de pagos, y para ello se va al más estricto contralor.

Esta corriente no se preocupó de analizar las resistencias que el individuo opone a las reglas que dicta el Estado - (Colbert pensaba hacer ricos a sus súbditos aún contra su voluntad).

Los objetivos de la política económica están claramente explicitados y son esencialmente intervencionistas.

/3) Las doctrinas

3) Las doctrinas que sostienen que el hombre puede construir un orden económico racional y beneficioso pero tiene que someterse a limitaciones racionales y a resistencias de distinta naturaleza. Son las corrientes NEO-VOLUNTARISTAS. No existe, como para las corrientes VOLUNTARISTAS, un orden natural, pero pueden dictarse normas (campo de la política). La aplicación de esas normas encuentran resistencias de diverso tipo: físicas, inherentes a la propia sociedad humana, y la constitución sico-física del hombre. Hay que estudiar esas resistencias y recién dictar las normas.

Dentro de este grupo hay diversas corrientes, dentro de las que Fanfani ubica a la democracia cristiana.

Podemos decir, a título de conclusión, que existe estrecha relación entre teoría, política y doctrina.

La formulación de la política económica está inserta dentro de la política general y requiere del asesoramiento del especialista en ciencia política, pero además recurre a la teoría económica que le ilustra acerca de como se presentan los mecanismos dentro de la economía. El empirismo y el fracaso de muchas políticas se debe al desconocimiento del fenómeno político y a la falta de una buena explicación de como se desenvuelve la economía. Es necesario asimismo, para lograr el éxito de una política, conocer las aspiraciones de la comunidad y la doctrina nos puede informar acerca de ello. Muchos planes de desarrollo han fracasado, o no se han puesto en marcha, por no haber atendido a este aspecto.

FORMULACION DE LA POLITICA ECONOMICA.
FIJACION DE OBJETIVOS Y MEDIOS

La fijación de objetivos y adecuación de los medios que se emplearán, son el resultado de un proceso muchas veces largo, donde el principal protagonista es el gobierno, pero en el cual intervienen diversos agentes cuya influencia es diversa según las circunstancias, pero que muy a menudo adquieren importancia relevante. Es útil, entonces, seguir el itinerario del gobierno a través de sus órganos y la acción de los agentes y grupos que buscan: i) objetivos generales que satisfagan sus aspiraciones; ii) objetivos específicos que interesan al grupo en desmedro de otros o de la colectividad en su conjunto; iii) reclamar la aplicación de ciertos medios o instrumentos; iv) rechazar ciertos medios o instrumentos.

A. La actuación del gobierno en la formulación de la política económica.

El Gobierno, en la formulación de la política, se expresa por sus órganos: Parlamento, Ministerios, Empresas Públicas, etc.

Si bien desde el punto de vista jurídico se habla de unidad del Estado, en la realidad esa unidad no existe. Hay en principio división de poderes, y aún dentro de cada poder se encuentran diferentes servicios que tienen una óptica distinta para solucionar problemas idénticos. Dentro del poder administrador hay muchas veces oposiciones entre los distintos ministerios y aún entre los diversos servicios de cada ente.

Los Poderes del Estado están limitados por la Constitución, que establece las reglas básicas del sistema social y económico: que el país ha adoptado. La acción del Gobierno se encuadra, por lo tanto, dentro del marco que ha establecido la Constitución.

a) El Parlamento y la política económica

El Congreso es el órgano legislativo y las leyes emanadas de él determinan la acción del Poder Ejecutivo una vez aprobadas. Si bien el Parlamento ha perdido competencias en materia económica, competencias que han pasado o están pasando al poder administrador, continúa siendo un órgano importante en la formulación de la política económica.

/ b) El Poder

b) El Poder Ejecutivo y la política económica

Diversos factores han ampliado la esfera de acción del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones en materia económica. Entre estos factores se destacan: i) la importancia que toman los problemas económicos dentro de la problemática social. Ello se debe al desarrollo económico, que ha hecho más compleja la actividad económica y la aspiración de los pueblos de alcanzar cada vez superiores niveles de vida; ii) la especificidad del fenómeno económico que requiere cada vez más del especialista ^{1/} la urgencia de toma de decisiones en un campo donde los cambios tanto cuantitativos como cualitativos son frecuentes tanto en el tiempo como en el espacio. Las expectativas pueden cambiar bruscamente y afectar el mercado cambiario, la bolsa de valores, etc. y se requiere la acción inmediata del Gobierno para modificar el curso de los acontecimientos o por lo menos amortiguar las consecuencias desfavorables que pueden surgir para la economía. Algo similar ocurre cuando una región se ve afectada por pérdidas de cosecha debido a factores naturales o caída de precios por exceso de producción o modificación de la demanda en el mercado interno o en los mercados extranjeros. En estos casos se solicita a la política de crédito, de precios, cambiaria, etc. soluciones para esa o esas regiones, soluciones que deben ser compatibles con la política a nivel nacional; iv) el Poder Ejecutivo se expresa, a su vez, por medio de los ministros y las empresas públicas, que actúan con cierta autonomía, pero que en último término están sometidas a las líneas fijadas por aquel. Del mismo modo que el fenómeno económico, por su especificidad, constituye objeto de tratamiento especial dentro del conjunto de fenómenos que componen la ciencia social, el propio fenómeno económico se descompone y es tratado por diversos especialistas.

^{1/} El asesor del Gobierno en materia económica constituye en nuestros días una pieza fundamental dentro del engranaje administrativo. El economista asesor era prácticamente inexistente en el Siglo XIX. Empieza a tener importancia en los comienzos del siglo XX y la crisis de 1929 le da, con la experiencia del Presidente Roosevelt en EE.UU., un sitio de primera línea dentro del grupo de colaboradores inmediatos de los responsables de la política. La post-guerra, con la aspiración del desarrollo económico, trae el fenómeno económico al centro de discusión. El carácter específico del fenómeno económico dentro del fenómeno social que había hecho de la economía una ciencia en el siglo XIX, requiere cada vez más de especialistas y estos especialistas están más próximos del Poder Ejecutivo, que es quien toma las medidas urgentes.

El economista, si bien hace del fenómeno económico objeto de su ciencia, no debe olvidar que ese fenómeno está inserto en un campo más vasto, que es el campo social.

La política económica, que tiene su objeto propio, también ha de tomar en cuenta las proyecciones sociales de las metas que se propone alcanzar y de los medios a que se recurre. Dado que la política económica es parte de la política general del Gobierno debe encuadrarse dentro de ese marco, y en cierta forma, tributaria de la ciencia política y la sociología.

El fenómeno económico, si bien se presenta como un todo, su propia complejidad requiere para mejor comprensión su descomposición en partes y es así que tenemos: i) la agropecuaria; ii) la industrial; iii) la monetaria; iv) la fiscal, etc. En el análisis y la toma de decisiones en cada uno de estos campos intervienen distintos servicios dentro de la administración y se formulan políticas específicas dentro de cada campo.

c) Las administraciones autónomas y la política económica

La participación del estado en la actividad económica llevó a la creación de nuevos órganos tales como los bancos centrales y las empresas industriales y comerciales de carácter público. Estas instituciones actúan con autonomía respecto del Poder Ejecutivo y tienen su importancia en la formulación de la política económica.

De acuerdo a la facultad de decisión, lo expuesto puede resumirse como sigue:

ORGANOS	FACULTADES
<u>Parlamento</u>	Generales. Fija las grandes líneas de la política
<u>Poder Ejecutivo</u>	
i) Ministerios	Area específica. Fija la líneas de la política en su rama y ejecuta.
ii) Administración (funcionarios)	Sometida a la jerarquía ministerial. Tiene influencia en la formulación de la política por sus funciones de reglamentación y supervisión,
iii) Administraciones Especiales:	Area más específica dentro del ramo de un Ministerio y con autonomía, aunque sometidas a jerarquía ministerial.
<u>Administraciones autónomas</u>	
i) Banco Central	Autonomía dentro de su área, pero con responsabilidad frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo
ii) Empresas nacionalizadas.	

/La toma

La toma de decisiones, una vez delineada la política por los órganos competentes, constituye un aspecto a tener muy en cuenta, pues la división del fenómeno económico a efectos de su mejor comprensión, lleva a múltiples complicaciones. Un fenómeno puede presentar facetas que requieran la participación de varios órganos (Ministerio de Agricultura, de Economía, Banco Central, etc.), y requiere por lo tanto la toma de decisiones simultáneas por parte de esos órganos o por uno de ellos con facultades especiales. Así, a título de ejemplo, puede corresponder al Ministerio de Economía la política de precios, al Ministerio de Agricultura vigilar la oferta agrícola y al Banco Central el financiamiento. Si existiera riesgo de disminución de la oferta de un bien agrícola, se requiere la intervención de tres institutos: el Ministerio de Agricultura por tratarse de un problema de su ramo; del Ministerio de Economía porque puede afectar el nivel de precios y con ello incidir en la política de salarios y del Banco Central en caso de requerirse financiamiento para apresurar el cultivo de ese bien o disponibilidad de divisas para su importación. Una vez adoptadas las decisiones corresponde a la burocracia administrativa la implementación.

Coordinación de los distintos entes

La coordinación entre los distintos órganos puede lograrse de distinta forma. Entre las más comunes pueden citarse:

1) Reunión del Gabinete. En la reunión del Gabinete, los distintos Ministros buscan acuerdo y coordinan su acción para la toma de decisiones. Son llamados, muchas veces, los representantes de las empresas autónomas o servicios centralizados para que ajusten su actuación a las resoluciones adoptadas.

2) Reunión de entes. Si bien en nuestro país no se ha institucionalizado la reunión de jerarcas de entes con funciones puramente económicas, es muy común que los ministerios especializados y algunas administraciones autónomas deliberen periódicamente acerca de la conducción común de ciertos problemas. En el Uruguay se reúne periódicamente el llamado Comité de Financiamiento, constituido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central que fijan las grandes prioridades de financiamiento de los sectores público y privado, habida cuenta de sus repercusiones en la balanza de pagos, el alza de precios, la oferta agrícola, etc.

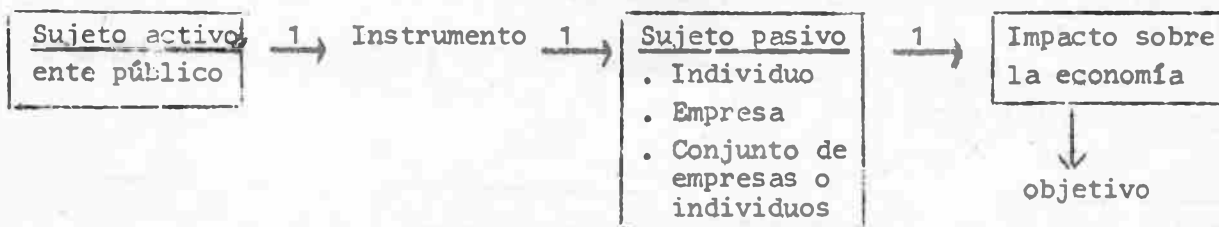
/3) Preponderancia

3) Preponderancia de un centro de decisión. En muchos países el Ministerio de Economía o el de Hacienda, cuando aquel no existe, centraliza todo el poder en materia económica. Esta forma de coordinación, si bien técnicamente aparece como aceptable, encuentra serios obstáculos de orden político. El Consejo de Ministros está compuesto muchas veces por hombres de gran relevancia política y resulta muy problemático que se sometan a las decisiones de uno de sus colegas. La experiencia muestra los inconvenientes que se derivan de la dispersión de esfuerzos, de las oposiciones y rivalidades entre distintos servicios y la necesidad, por lo tanto, de la coordinación de actividades que posibilite la consecución de los fines propuestos. La institucionalización de mecanismos de coordinación de la acción de los distintos entes es el primer paso para implementar las decisiones adoptadas por los responsables de la política económica.

B. Los grupos de presión y su importancia en la formulación de la política económica

Cuando el Gobierno pone en marcha ciertos programas, influye sobre los agentes económicos (empresarios, consumidores, etc.). Así, al delinear la política fiscal, el Gobierno grava a ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otros; distribuye beneficios también en proporciones diversas. Los sujetos económicos reaccionan frente a las medidas tomadas y solicitan del Gobierno, ya sea dejar sin efecto las medidas puestas en práctica, o evitar que lo sean las que han sido anunciadas.

La secuencia del proceso puede sintetizarse como sigue:

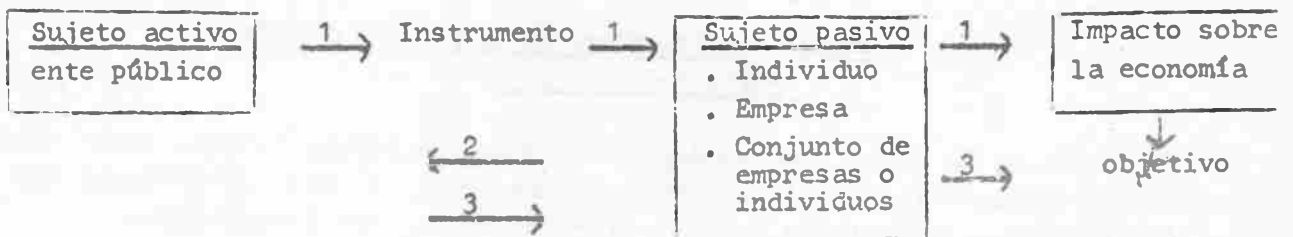


El ente público utiliza un instrumento, gravando a individuos o empresas (sujeto pasivo) con la finalidad de provocar un impacto en la economía y alcanzar ciertos objetivos. Así por ejemplo, el Banco Central decide aumentar los encajes para limitar la liquidez. Entre el sujeto activo y el sujeto pasivo hay un intermediario, el instrumento (aumento de encajes), que incita al agente económico a conducirse en forma tal que se logren los objetivos previstos. En nuestro caso, la banca privada debe mantener recursos financieros inmovilizados en sus bóvedas limitando el crédito a la plaza.

/Pero el

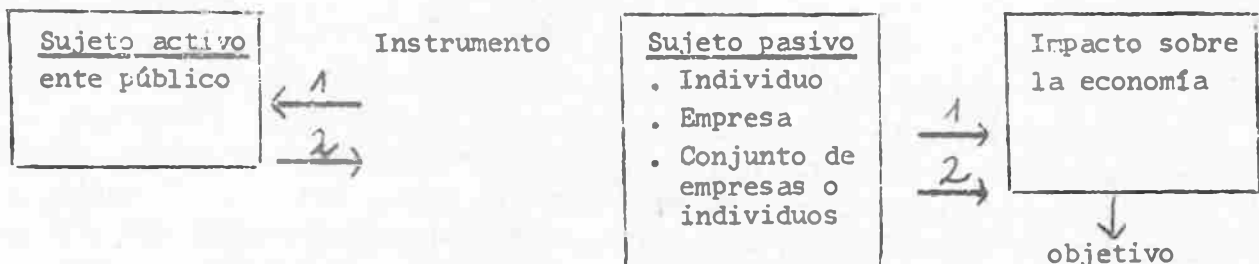
Pero el proceso no es tan simple, porque el sujeto pasivo puede reaccionar reclamando por la acción del Gobierno. En una primera instancia el sujeto pasivo, si está en conocimiento de la posible acción del Gobierno se anticipa, planteando su situación y mostrando que los objetivos perseguidos son errados. Si la medida ha sido tomada por el Gobierno el sujeto pasivo solicita la atemperación de la misma y la limitación del objetivo. Puede ocurrir, por último, que los individuos o empresas actuando como grupos de presión soliciten del Gobierno la toma de ciertas medidas para alcanzar objetivos que interesen al grupo.

El esquema original puede experimentar, entonces, importantes alteraciones. Una primera posibilidad es la siguiente:



El sujeto pasivo solicita del Gobierno la revisión de la medida y esta accede en parte o totalmente, lo que significa cambio en el impacto original sobre la economía. En nuestro ejemplo, ante la acción del grupo de presión (bancos y/o cámara de industria, y/o cámara de comercio, etc.) el Banco Central puede acceder a disminuir el encaje previamente fijado sobre los depósitos y en tal caso la restricción de liquidez será menor.

Puede ocurrir que el sujeto pasivo tome la iniciativa, requiriendo la acción del Gobierno.



/El Gobierno

El gobierno si encuentra justificada la solicitud reacciona tomando las medidas solicitadas, apoyando a las empresas, individuos o grupos interesados.

Para comprender la acción y reacción de los agentes económicos ante las acciones del Gobierno, es necesario reseñar las características básicas de las economías modernas, tanto de los países altamente industrializados como aquellas en proceso de desarrollo. Esas características básicas son:

- 1) predominio de los grupos dentro del proceso económico;
- 2) relaciones económicas internacionales intensas.

1) Predominio de los grupos: economía de grupos

Adam Smith demostró que la división del trabajo era una de las características esenciales de la economía del último cuarto del siglo XVIII. El progreso técnico, consecuencia del avance científico, acentuó aún más la división del trabajo y con ello la especialización y profesionalización. Este alto grado de especialización y profesionalización ha llevado a nuestras sociedades a un alto grado de interdependencia entre todos los sectores. Pero esa especialización hace que todo individuo que ha adquirido una profesión, encuentre dificultades para cambiarla. No hay fluidez en el mercado de factores como indicaba la teoría económica formulada en el siglo XIX; el traspaso de una rama a otra de la producción no es fácil: transformar un obrero tipógrafo en metalúrgico, en banquero, o en granjero, constituye un imposible.

Los grupos que se van formando, y que adquieren más poder en la medida en que avanza el hombre en el campo de la técnica, se hacen cada vez más fuertes engendran monopolios y defienden sus intereses.

En un mundo en desarrollo donde los niveles de vida tienden a un aumento permanente, cada grupo desea tomar cada vez mayor participación en los frutos del progreso y ello se consigue mediante la utilización de los mecanismos de distribución del ingreso. Así, si un grupo observa que otro ha obtenido ventaja en la participación del ingreso, reivindica para sí una participación similar. Una mejora en los salarios o beneficios agrícolas más que proporcional al aumento de la productividad, obtenido por los sindicatos de este sector, lleva a aumento de precios de los bienes agrícolas. Ante este aumento de precios que significa transferencia de ingresos del sector manufacturero al sector agrícola, responde el sector manufacturero reclamando aumento de salarios o remuneraciones. Se desata entonces un movimiento alcista de precios que puede tomar el carácter de inflacionario. Se trata de

/una inflación

una inflación de costos, cuyo origen está en la elevación de la remuneración de los factores. La economía de grupos lleva, pues, en sí, una tendencia a las alzas de precios, pues por el movimiento de los precios relativos, los distintos grupos sociales procuran aumentar o mantener, en algunos casos, su participación en el ingreso nacional.

2) Relaciones económicas internacionales; economías abiertas

Los economistas clásicos reaccionaron contra el de los mercantilistas y desde el último cuarto del siglo XVIII se ha preconizado el libre cambio entre los países. La especialización y la división del trabajo se elevó al ámbito internacional. Del mismo modo que los grupos se hacen cada vez más interdependientes dentro de cada país, los países se vuelven también más interdependientes. En los países en desarrollo, las exportaciones suelen representar altos porcentajes dentro del ingreso nacional. La caída de los precios de exportación o la pérdida de mercados pueden significarle al país aprovisionamiento insuficiente de materias primas y bienes de capital para mantener el ritmo de su actividad industrial y desencadenar así una grave crisis, o al menos un enlentecimiento en la tasa de crecimiento.

En una economía de grupos y abierta al exterior, la diagramación y ejecución de la política económica enfrenta dos restricciones importantes: la acción de los grupos internos de poder y la influencia del mercado internacional.

Los grupos de presión. Se ha definido como grupos de presión "aquellas organizaciones de individuos que, teniendo en común determinados intereses, se esfuerzan por influir en la formulación y la ejecución de la política económica, de manera de asegurar la protección o promoción de sus intereses."

Los grupos de presión no participan directamente en la conquista del poder; actúan sobre el poder público permaneciendo fuera del mismo. No procuran como los partidos políticos, la conquista del poder; quieren influir sobre el Gobierno aunque sin llevar sus miembros al poder.

Existen distintos grupos de presión. Algunos están constituidos para actuar exclusivamente sobre el poder político; tal es el caso de los lobbies de Washington. Otros grupos persiguen múltiples fines; la presión sobre el cuerpo político es uno de los aspectos de su actuación (los sindicatos obreros patronales, asociaciones profesionales, etc.). Los grupos de presión unas veces se presentan como grupos exclusivos que actúan sobre el poder político; otras veces disimulan su actividad presentándose como asociaciones de carácter neutral.

/Los grupos

Los grupos de presión más característicos y que mayor influencia ejercen en la formulación de la política pueden clasificarse como sigue:

1. De carácter interno

Dentro de estos se distinguen:

- Grupos privados; sindicatos obreros; asociaciones patronales; asociaciones profesionales; asociaciones universitarias.
- Grupos públicos; asociaciones de funcionarios públicos, que defienden los intereses generales de los funcionarios; grupos reducidos de funcionarios que pretenden dirigir el servicio, etc.
- Grupos privados con características específicas; organismos nacionales de ayuda.

2. De carácter externo.

Dentro de estos se distinguen: agentes de tipo supranacional: organismos internacionales de financiamiento (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, etc.), Asociaciones regionales que procuran la integración económica (ALALC, Mercado Común Centroamericano); Asociaciones regionales asesoras (CEPAL) entes nacionales de financiamiento externo: A.I.D., Export-Import Bank, etc.

- Grupos privados: bancos extranjeros.

Los grupos actúan sobre el gobierno para que tome ciertas medidas, utilice determinados instrumentos; o en forma negativa, para que no tome determinadas medidas o no se apliquen determinados instrumentos. Una asociación patronal industrial se crea para defender los intereses generales de la industria y actúa como grupo procurando que el gobierno no aplique determinados impuestos, otorgue subsidios, etc. Pero dentro del grupo general se distinguen grupos específicos que tienen intereses especiales. Para ciertas cámaras específicas (metalúrgica, productora de algunos alimentos, etc.) puede interesar más la prohibición de importación de ciertos productos o la elevación de aranceles de forma tal que le reserve el mercado, que la aplicación de un impuesto a los beneficios. Para otras ramas de la industria puede resultar de mayor interés la liberación para importar materias primas, tipos de cambio preferenciales o el apoyo para

/conquistar nuevos

conquistar nuevos mercados, etc. El mayor o menor dinamismo de la rama o de los directores de empresas determina el carácter de las presiones que ejercen sobre el Gobierno.

La presión de los sindicatos obreros se ejerce con la finalidad de obtener mejoras salariales, disminución de la jornada de trabajo, consecución de otras mejoras sociales, etc.

Un análisis de la estructura de los grupos de presión nos muestra dos tipos de grupo:

i) Grupos de masas. Buscan reunir el mayor número de miembros: a) sindicatos obreros; b) movimientos de jóvenes; c) asociaciones de campesinos. Cuanto mayor es el número de miembros, mayor es la presión que se ejerce sobre el Gobierno. Una asociación obrera poderosa puede, utilizando la huelga, conseguir más fácilmente sus objetivos.

ii) Grupos de cuadros. No interesa el número sino la calificación: a) algunas asociaciones patronales que tienen una participación amplia en la inversión (industria metalúrgica, construcción, etc.); b) asociaciones de agricultores cuyos productos representan alta participación en las exportaciones; c) asociaciones de artistas; d) asociaciones de universitarios.

Medios de acción de los grupos de presión. Los grupos de presión accionan en forma directa o en forma indirecta, sobre el Gobierno. Actúan en forma directa de dos maneras: a) en el proceso electoral, en el momento de elegir los gobernantes, y b) después de constituido el Gobierno para que fije o no, para que utilice o no utilice ciertos instrumentos.

La acción en el proceso electoral se ejerce ya sea ayudando a la financiación de la campaña electoral del candidato, declarando el boicot, aconsejando el voto, etc.

La acción después de constituido el Gobierno se ejerce sobre los parlamentarios, los ministros, los funcionarios. Las formas más comunes son las visitas a aquellas autoridades para hacer conocer sus puntos de vista y mostrar que su interés, o el interés del grupo al que representan, coincide con el interés general. Es común la presentación de informes, lo que resulta muy importante en países donde la administración pública no ha alcanzado un alto nivel y el ministro o el funcionario que actúa no dispone de una información completa como la que le presentan los interesados en que se tome determinada medida.

/ Hay otras

Hay otras formas extremas que pueden llevar a la violencia o la corrupción. En el primer caso está la huelga, que puede degenerar en motines u ocupación violenta de establecimientos; en el segundo caso las visitas, invitaciones u obsequios a funcionarios, degeneran en corrupción administrativa.

La acción indirecta de los grupos de presión se manifiesta:

- i) en propaganda que influye en la opinión pública y la predispone a favor del grupo.
- ii) en llamados a la violencia, tales como: negarse a pagar impuestos; amenaza de golpe de estado y derrocamiento del Gobierno.

De los fines y medios.

Como ya se ha dicho, la política económica busca adecuar medios para conseguir ciertos fines u objetivos. El objetivo último y más importante es el desarrollo y la opinión es más clara si se trata de países de bajo nivel de ingreso por habitante, como el caso de los países latinoamericanos. Pero para alcanzar metas ambiciosas de crecimiento del producto es necesario eliminar las perturbaciones que en el corto plazo amenazan el equilibrio económico. Y es así que el objetivo tiende a explicitarse: desarrollo equilibrado. Ello significa que el país debe preservar ciertos equilibrios básicos que son, en principio un presupuesto para el desarrollo. Ello no significa que la política de desarrollo deba estar subordinada a la consecución de esos equilibrios de corto plazo.

El desarrollo va acompañado de cambios de estructura, y ello trae consigo variaciones coyunturales y amenazas de ruptura del equilibrio económico. Esa relación entre desarrollo y equilibrio conduce a una ligazón entre los objetivos de crecimiento, que implican modificaciones en la estructura y los objetivos de estabilidad que orientan a la eliminación de fluctuaciones de corto plazo.

En los últimos años se asiste a ásperas discusiones acerca de si la prioridad que debe otorgarse a la estabilidad o al desarrollo.

/La estabilidad

La estabilidad como objetivo prioritario

a) Están los que sostienen que la estabilidad es el objetivo prioritario y que todos los esfuerzos deben encaminarse a la consecución del equilibrio de balance de pagos, del equilibrio fiscal y la estabilidad de precios. Y en este esfuerzo por preservar esos equilibrios cuando han sido vulnerados se siguen políticas de carácter global que olvidan los aspectos estructurales.

El diagnóstico de esa estrategia global para detener un proceso inflacionario o preservar la estabilidad indica que la causa del desequilibrio está en: i) aumentos de costos de origen salarial, y ii) aumento de demanda al impulso de la expansión crediticia. El alza de costos y precios internos conduce a desequilibrio del balance de pagos. Se parte asimismo, del supuesto de que el crecimiento está impulsado por el beneficio, fuente de inversiones productivas. La secuencia se establece, entonces, como sigue:

aumento de beneficio → aumento de inversiones productivas →
aumento de producción → baja de costos y precios → aumento de exportaciones → superávit del balance de pagos.

Las medidas aconsejadas son macroeconómicas y de carácter financiero: i) contracción del crédito, ii) reducción del gasto público y aumento de impuestos, y iii) detención de aumentos salariales. Frente a estas medidas caben las siguientes observaciones: i) dado que el planteamiento es global, no se analiza qué salarios o qué demandas son el origen de la inflación; ii) qué beneficios o qué inversiones son motores del crecimiento; iii) sólo se incluyen dos factores de inflación entre varios; iv) limita el papel de la inversión pública; v) no tiene en cuenta la incidencia de las ganancias de comercialización; vi) al centralizar el diagnóstico en el corto plazo ignora las diferencias estructurales, etc.

Estas políticas de carácter global, que recurren solo a instrumentos de carácter financiero pueden alcanzar el objetivo de estabilidad de precios y equilibrio del balance de pagos pero pueden afectar el desarrollo y la ocupación. En efecto, la contracción violenta del crédito deja actividades sin posibilidades de financiamiento, y con ello detiene la inversión, baja el empleo y el producto. A ello se agrega, la reducción de la inversión pública y disminución de demanda, consecuencia de políticas salariales restrictivas.

/En opinión

En opinión de los defensores de esta tesis la retracción de la inversión, la reducción de empleo y la caída del producto son sólo temporarios, pues superados los desequilibrios que experimenta la economía renacerá la confianza y tanto el capital privado nacional como extranjero encontrarán nuevas posibilidades de inversión. La baja de inversión en industrias protegidas que vivían en una especie de caldo de cultivo será compensada y aún superada por inversiones en actividades más productivas y orientadas hacia la exportación en los países en desarrollo. A ello se agrega el reflujo de capitales nacionales que han fugado al exterior en épocas de inflación.

Se aceptaría dentro de esta óptica, que habría que pagar un costo en términos de desarrollo a corto plazo, a efectos de alcanzar el equilibrio económico, y luego de lograda la estabilidad iniciar el camino del desarrollo.

Pero no sólo se plantea el dilema entre estabilidad y desarrollo sino que se presentan conflictos en la consecución de equilibrios a corto plazo. Los anglo-sajones plantean, en el corto plazo la incompatibilidad entre sindicatos fuertes, pleno empleo y estabilidad de precios.

La combinación de aquellos elementos puede dar lugar a tres alternativas

i) que con sindicatos fuertes se fije como meta el pleno empleo; vale decir seleccionar para optimizar la variable empleo dejando los precios fluctuar libremente.

En esta situación se asiste a aumentos de precios, que tienen su origen en la presión salarial y constituye la inflación por los costos. En Europa donde aumentó el empleo, se agregó a las demandas salariales la presión sobre los recursos con la consiguiente acción sobre los niveles de precios. En Estados Unidos y Canadá, si bien hubo alza de empleo, la disponibilidad de mano de obra debido a la fluidez del mercado del trabajo se logró la transferencia de trabajadores que se encontraban en situación de sub-utilización hacia los sectores más dinámicos, fuertemente demandantes. Como a ello se agregó mayor disponibilidad de otros recursos, el aumento de precios fue menor que en Europa

En los países en desarrollo la situación es más compleja. Existe desocupación en términos globales, pero la falta de fluidez del mercado de trabajo conduce a insuficiencia de oferta sectorial por deficiencia de capacitación técnica. Esa escasez de mano de obra calificada produce sobre el nivel de precios en las economías en desarrollo el mismo efecto que la situación de pleno empleo en las economías desarrolladas. En los países en desarrollo la sindicalización obrera tal como ocurre en el sur del continente (Chile, Argentina, Uruguay, Bra

/aún en

aún en situación de desempleo ha llevado aumentos de precios por inflación de costos. A esa inflación de costos se agrega la insuficiencia de la oferta agrícola debido al lento crecimiento de ese sector.

ii) Que con sindicatos fuertes se fije como meta la estabilidad de precios. Si se desea optimizar la variable precios (mínimo de aumento, o lo más próxima a cero posible) no se alcanza el pleno empleo. En efecto, en situaciones próximas al pleno empleo la presión sindical elevará los salarios y con ellos costos y precios. A ello se agregan, en estas condiciones, tensiones que provienen del lado de la demanda y que a su vez aceleran los desequilibrios.

iii) Que se fijen como metas el pleno empleo y la estabilidad de precios. La selección de estas dos variables para optimizar en el corto plazo requiere acción sobre la organización sindical a efectos de disminuir su poder de negociación.

Dentro de esta concepción que busca la estabilidad se presenta el "dilema" pleno empleo o estabilidad de precios. Si se toma como objetivo el empleo se corre el riesgo de aumentos de precios de carácter inflacionario y desequilibrio del balance de pagos; si el objetivo prioritario es la estabilidad de precios, el desempleo es inevitable. El "triángulo incómodo" atenaza a la economía y mientras no se encuentra una solución sindical los responsables de la política económica tienen que optar entre cierta cuota de desempleo para preservar el nivel de precios y el equilibrio del balance de pagos, o admitir aumentos de precios superiores a los que requiere el sistema económico para los ajustes coyunturales y/o utilización de reservas internacionales acumuladas para conseguir altos niveles de empleo.

b) El desarrollo como objetivo prioritario

Según esta óptica los desequilibrios (alzas inflacionarias de precios, déficit fiscal, insuficiencia de divisas) tienen su origen en el estancamiento de la economía. La rigidez de la oferta, principalmente de la oferta agrícola debido a estructuras arcaicas y atraso tecnológico frente a una demanda en alza al influjo del crecimiento de población y la urbanización, lleva a alzas de precios internos.

A estos factores internos (aumentos de población, urbanización, industrialización, formas de tenencia de la tierra, estructuras mentales no predispuestas al desarrollo, alta propensión de la demanda de importaciones, etc.) se agrega la baja elasticidad ingreso de la demanda de alimentos y materia prima en los países desarrollados.

/El desequilibrio

El desequilibrio entre ofertas y demandas de bienes primarios e industrializados en el mercado mundial conduce a deterioro de la relación de intercambio. Por la doble vía de: i) volúmenes físicos (alta elasticidad ingreso de la demanda de manufacturados y baja elasticidad ingreso de la demanda de bienes primarios) y ii) relación de precios, los balances de pago de los países en desarrollo están expuestos a desequilibrio permanente.

El desequilibrio del balance de pagos y los aumentos internos de precios se alimentan mutuamente. En efecto, el desequilibrio del balance de pagos que tiene su origen en la caída de precios en el mercado internacional y en la insuficiencia de exportaciones por estancamiento agrícola lleva a devaluaciones periódicas. Las devaluaciones, a su vez, determinan alza de precios. Pero la insuficiencia agrícola, por su parte, es otro factor de aceleración de precios. Podemos decir, a título de conclusión, que: i) las alzas internas de precios hacen perder al país capacidad de competencia y llevan a la devaluación; ii) la insuficiencia de divisas, debido a: el juego de la relación de precios en el mercado internacional, el estancamiento del volumen físico disponible para exportar y la alta propensión a importar, conduce también a la devaluación; iii) la devaluación acelera aún más el crecimiento de precios; iv) los aumentos de precios hacen perder nuevamente al país capacidad de competencia y se requieren nuevas devaluaciones o controles de cambio.

Estas son las presiones básicas que conducen a desequilibrio. Tienen su origen en variables físicas (insuficiencia de oferta) no en variables financieras. Las variables financieras (déficit fiscal, aumento del circulante) y la remuneración a los factores actúan como mecanismo de propagación.

El déficit fiscal se produce porque: i) aumentan los gastos más que lo previsto debido al aumento de precios, ii) los ingresos públicos crecen menos que el ingreso nacional por la baja participación de los impuestos directos dentro del total del ingreso público. El Banco Central tiene que acompañar los aumentos de precios con aumentos de circulante para mantener el nivel de actividad. Los trabajadores solicitan aumentos de salarios para mantener su ingreso real.

Sólo removiendo los obstáculos que se oponen al desarrollo se podrá aumentar el ingreso, satisfacer las aspiraciones de la comunidad y con ello eliminar los desequilibrios de corto plazo.

/c) El desarrollo

c) El desarrollo como objetivo prioritario, cuidando la preservación de los equilibrios básicos.

Consideran que a esta altura del desarrollo económico latinoamericano el "dilema" desarrollo o estabilidad está superado. La búsqueda de mantenimiento del equilibrio del balance de pagos y la estabilidad de precios no pueden constituirse en objetivos "per se" si con ello se agregan nuevos obstáculos al proceso de desarrollo.

El desarrollo requiere cambios estructurales y hay que pensar, por lo tanto, en el largo plazo. Los programas o planes de largo plazo fijan objetivos ambiciosos de crecimiento y recurren a modificaciones tanto en la "base" como en la "estructura".

Pero como el "largo plazo" es una sucesión de "cortos plazos" al decir de Keynes, esas metas de crecimiento sólo se alcanzarán si en el corto plazo se preservan los equilibrios básicos de la economía.

Una política de crecimiento requeriría entonces:

i) La formulación de un programa de largo plazo donde se establezcan las metas de crecimiento. Ese plan constituye un marco de referencia para la acción del Gobierno y punto de referencia para los agentes económicos. El Gobierno suscribe las políticas específicas dentro del plan y los agentes conocen las metas de producción y de inversión para el sector privado por regiones y sectores de la economía, lo que los orienta en la selección de sus opciones.

El objetivo del plan en las mejoras del individuo en un triple aspecto: material, intelectual y espiritual y desde el punto de vista cuantitativo se expresa en aumento del ingreso por habitante con una equitativa distribución. Crecimiento y buena distribución significan más alimentos, más viviendas, más educación, aumento de demanda de empleo, y movilidad social, etc.

La consecución de aquellos objetivos exige la remoción de obstáculos que se oponen al desarrollo, y de ahí la necesidad de reformas en la "base" y en la "estructura". Entre esos cambios deben destacarse: reformas agrarias, reformas en la organización industrial con promoción de actividades específicas, reforma del sistema tributario dando entrada a los impuestos directos, reforma en la organización bancaria y financiera, reforma en el sistema de comercio exterior, reforma en el sistema educativo, reforma en la legislación de vivienda y urbanismo.

Conjuntamente con estas reformas y con la ayuda de ellas hay que provocar un cambio en la conducta de la población; adecuar las estructuras mentales a un nuevo estudio del desarrollo.

/ii) El plan

ii) El plan de desarrollo se explicita anualmente en planes operativos. En el plan operativo anual se ponen en marcha las reformas básicas y se atacan los problemas inmediatos buscando solución a los desequilibrios que enfrenta la economía.

Si se selecciona el ingreso como variables a optimizar y se admite que deben preservarse los equilibrios del balance de pagos, fiscal, estabilidad de precios y pleno empleo, el problema puede plantearse como sigue:

$$1 \quad cf + cg + i + (x - m) = q + qp$$

$$1 \quad X - M = 0$$

$$3 \quad p = 0$$

$$4 \quad cg - t = 0$$

$$5 \quad (cf + cg + i + x) - (M + T + S) \longrightarrow \text{máximo}$$

donde:

cf es aumento del consumo de las familias.

cg es aumento del consumo del gobierno.

i es aumento de inversiones.

x es aumento de exportaciones.

m aumento de importaciones.

q tasa de crecimiento del producto (variable a optimizar)

p aumento de precios.

X exportaciones totales de bienes y servicios.

M importaciones totales de bienes y servicios.

P nivel general de precios.

Cg gastos totales de consumo del gobierno.

T impuestos.

CF consumo de las familias.

Cg consumo del gobierno.

I inversiones.

S ahorro.

Esto significa que hay que elegir la tasa de crecimiento del ingreso para el año del programa, pero deben tenerse presente tres restricciones:

i) equilibrio del balance de pagos.

ii) estabilidad de precios.

iii) equilibrio fiscal.

/Analizando

Analizando el problema del lado de la demanda es necesario maximizar los factores de expansión (consumo de familias, consumo de gobierno, inversiones y exportaciones) a efectos de lograr el óptimo empleo.

Alcanzar tasas elevadas de crecimiento con elevados niveles de empleo, equilibrio de balance de pagos, equilibrio fiscal y estabilidad de precios significa entrar en el camino de un desarrollo equilibrado. Puede admitirse desequilibrio del balance de pagos si el país cuenta con ayuda externa o dispone de reservas acumuladas en períodos anteriores. Pero debe tenerse presente que tanto la ayuda externa como la disponibilidad de reservas son limitadas y en este caso la restricción opera a partir de ese límite, al endeudamiento externo. Es admisible asimismo un aumento de precios tal que permita los ajustes del sistema, pero a partir de ahí puede iniciarse un proceso inflacionario que trabaje al desarrollo.

El falso dilema de desarrollo o estabilidad desaparece si se admite:

- i) que deben procurarse altas tasas de desarrollo a largo plazo;
- ii) que un proceso acelerado de desarrollo exige modificación de las estructuras;
- iii) que los cambios de estructura se producen lentamente, pues se presentan restricciones físicas, culturales, institucionales, mentales, etc.;
- iv) que deben formularse programas de largo plazo donde se establezcan las metas de crecimiento y los cambios de estructura que esas metas requieren;
- v) que dentro del marco de referencia del programa de largo plazo deben formularse programas anuales donde se ponen en marcha las reformas básicas.
- vi) que en el plan anual hay que optimizar el ingreso, fijando cotas a los aumentos de precios, el déficit del balance de pagos y el déficit fiscal.

La experiencia muestra, en los Países de la región, situaciones diversas:

- i) inflación, déficit del balance de pagos, desempleo y estancamiento de la producción. En este caso no sólo no creció el ingreso

/sino que en

sino que en varios países, sobre todo en los del "cono sur" el estancamiento de la producción, el deterioro de la riqueza y su potencial de recursos humanos ha afectado el desarrollo futuro. Ese estado de inflación y estancamiento ha llevado a los diversos grupos sociales a una lucha permanente y sostenida para mantener sus padrones tradicionales de consumo. Esta situación, conflictiva desde el punto de vista social, se traduce en transferencias de ingresos de los sectores de menor poder de regateo hacia aquellos más poderosos, con la consiguiente redistribución regresiva del ingreso.

Para enjugar el déficit del balance de pagos se recurre a la ayuda externa. La ayuda externa, en un país donde los recursos internos para inversión son escasos por insuficiencia de ahorro o fuga de capital, conduce a una peligrosa dependencia financiera del extranjero.

ii) estabilidad o aumentos muy leves de precios, equilibrio del balance de pagos y equilibrio fiscal, con bajas tasas de crecimiento. Tal es caso de algunos países de América Central donde se ha tendido a perpetuar la estructura económica. Hubo casos como el de Venezuela, donde se siguió una política monetaria restrictiva y logró el influjo de un fuerte aumento de exportaciones un volumen físico y mejora de precios una tasa elevada de crecimiento. Algo similar está ocurriendo en los países centro-americanos con la creación del Mercado Común Centroamericano.

iii) grados moderados de inflación y desequilibrio del balance de pagos compensado con ayuda externa y tasas aceptables de crecimiento. Esta situación se dió en Brasil, Argentina y Chile durante algunos años, pero el proceso terminó por enlentecerse debido a la presión sobre el balance de pagos. En efecto, la ayuda externa, o la pérdida de reservas tiene un límite, y a partir de ese límite se enlentece el crecimiento.

Clasificación de los objetivos de la política económica

El objetivo primordial de la política económica consiste en la consecución de altas tasas de crecimiento del producto. Conjuntamente con ese objetivo se inscriben otros, adoptados por los Gobiernos, que podrán ser considerados como medios u objetivos intermedios, pero que

/deben recogerse

deben recogerse por la importancia que estas preferencias gubernamentales tienen en la elaboración de la política económica.

Teniendo en cuenta las preferencias de los Gobiernos, los objetivos esbozados en los planes de desarrollo de los países del continente y el estado de la discusión académica adoptamos la siguiente clasificación de objetivos:

- 1) Equilibrios básicos.
 - 1.1 Empleo.
 - 1.1.1 Friccional.
 - 1.1.2 Típicamente coyuntural.
 - 1.1.3 Estructural.
 - 1.2 Precios.
 - 1.2.1 Nivel.
 - 1.2.2 Estructura. Financiamiento asignación de factores.
 - 1.3 Balanza de pagos.
 - 1.3.1 Equilibrio.
 - 1.3.2 Diversificación de exportaciones.
 - 1.3.3 Ampliación de mercados.
 - 1.3.4 Aprovechamiento de materia prima y bienes de capital.

Desarrollo.

- 2.1 Aumento de producción.
 - 2.1.1 Tasa de crecimiento.
 - 2.1.2 Crecimiento equilibrado por sectores económicos.
 - 2.1.3 Crecimiento equilibrado por ramas de actividad.
- 2.2 Cambios en la estructura de la propiedad.
 - 2.2.1 Limitar la concentración de la propiedad.
 - 2.2.2 Democratización de la propiedad.
- 2.3 Asignación de factores de la producción
 - 2.3.1 Movilidad a la mano de obra.
 - 2.3.2 Movilidad del capital eliminando los problemas de sobre inversión.
 - 2.3.3 Competencia interna, recurriendo a la competencia exterior cuando el mercado interno es reducido.

/2.3.4 La sustitución

- 2.3.4 La sustitución de importaciones.
- 2.4 Satisfacción de necesidades colectivas.
 - 2.4.1 Administración general
 - Legislación
 - Justicia
 - Seguridad
 - 2.4.2 Educación, investigación.
 - 2.4.3 Salud y vivienda.
- 2.5 Distribución del ingreso.
 - 2.5.1 A nivel regional
 - 2.5.2 A nivel de factores.
 - 2.5.3 Seguridad Social.
- 2.6 Protección o prioridades en favor de regiones o industrias particulares.
 - 2.6.1 Promoción de regiones atrasadas.
 - 2.6.2 Promoción de industrias básicas para el desarrollo.
- 2.7 Mejoramiento de la estructura del consumo privado.
 - 2.7.1 Dieta mínima básica.
 - 2.7.2
 - 2.7.3
- 2.8 Seguridad de aprovisionamiento.
 - 2.8.1 Materias primas y combustibles.
 - 2.8.2 Bienes de consumo.
 - 2.8.3 Bienes de capital. (repuestos).
- 2.9 Mejora en la estructura demográfica.
 - 2.9.1 Tasa de crecimiento de la población.
 - 2.9.2 Inmigración.
 - 2.9.3
- 2.10 Reducción de la jornada de trabajo.
 - 2.10.1 Reducción global para todas las actividades en forma inversa a la productividad media.
 - 2.10.2 Reducción de la jornada para actividades más penosas.
 - 2.10.3

/DESCRIPCION

DESCRIPCION DE LOS OBJETIVOS

1. Equilibrios básicos

1.1 Empleo. Los Gobiernos procuran la ocupación plena de la población activa. Pueden distinguirse tres tipos de desocupación: friccional, coyuntural y estructural. La desocupación friccional permite adecuar la disponibilidad de la mano de obra a las variaciones de corto plazo de la economía, principalmente las originadas en cambios estructurales, y no debería pasar el 2%.

La desocupación coyuntural tiene su origen en períodos de receso por los que atraviesa la economía bajo la influencia de algunos factores específicos que se manifiestan de manera inesperada tales como: malas cosechas, baja de exportaciones, retracción de la demanda en algunos sectores, etc.

La desocupación estructural tiene su origen en la estructura económica y social.

El objetivo ocupación puede considerarse como un objetivo tanto de corto plazo como de largo plazo. Es un objetivo de corto plazo si la desocupación friccional supera el límite del 2% y en los casos de coyuntura desfavorable que afecta el empleo. Es un objetivo de largo plazo en los casos de desempleo estructural y en este caso los programas anuales deben poner en marcha los cambios estructurales para ir creando nuevos empleos.

1.2 Precios. El objetivo precios comprende, como surge de la clasificación anterior, dos aspectos: el nivel y la estructura. Si se considera el nivel de precios como objetivo se pueden distinguir distintas situaciones dentro del área:

i) países con inflación aguda. Se otorga en este caso preferencia al objetivo nivel de precios (enlentecer las alzas) un papel importante en la política de corto plazo.

Algunos Gobiernos están considerando el nivel de precios como objetivo a largo plazo y empiezan a programar cambios de estructura, ello sin perjuicio de políticas financieras ortodoxas.

/ii) países sin

ii) países sin inflación, que procuran impulsar el crecimiento manteniendo la estabilidad de precios.

iii) países que han experimentado período de aguda inflación y luego de seguir políticas anti-inflacionarias severas han alcanzado una estabilidad relativa, pero donde hay fuerzas latentes que amenazan la estabilidad;

iv) finalmente, otros países donde los aumentos de precios son superiores a lo que puede considerarse tolerable a efectos de lograr el ajuste del sistema económico.

Debe tenerse presente que si bien el objetivo es el nivel de precios, ello no significa, que no se admitan cambios en los precios relativos. En efecto, los cambios de productividad actúan sobre grupos de precios alterando los costos y con ello la estructura de precios.

La estructura de precios constituye un objetivo prioritario en economías con distorsiones producidas por períodos prolongados de inflación.

La estructura de precios del mercado de factores es inadecuada para una correcta asignación de los recursos. El salario es elevado en relación con la disponibilidad de mano de obra, la tasa de interés es muchas veces negativa; se siguen políticas de bloqueo de arrendamientos de las tierras, etc. La distorsión del sistema de precios lleva: i) a utilización de técnicas ahorradoras de mano de obra y fuertemente utilizadores de capital en diversos sectores, ii) a mantener formas de tenencia inconvenientes de la tierra, iii) a inversiones financieras altamente rentables al nivel microeconómico pero enlentecedor de la inversión, etc.

Algo similar ocurre con los precios del sector público cuando el Gobierno para evitar el aumento del nivel de precios y su incidencia en el costo de la vida, sigue políticas de bloqueo. Esta política lleva a déficit en las empresas y como consecuencia a deficiencias en la prestación de los servicios. Las empresas, imposibilitadas de reponer siquiera sus equipos se descapitalizan y los sectores básicos de la economía dejan de cumplir su función en el desarrollo. Pero como esta situación no se puede mantener, al cabo de cierto tiempo debe procederse

/al ajuste de

al ajuste de tarifas y con ello la inflación se acelera con aumentos de precios en escalera.

En el sector privado, las condiciones de monopolio que predominan en algunas ramas de la economía en varios países del área tiende a perpetuar la estructura de precios.

En los países que no soportan presiones inflacionarias los cambios en la estructura de precios tienen por finalidad permitir la participación en el ingreso a sectores donde la productividad crece menos que la economía en su conjunto.

Puede decirse, a título de conclusión, que tanto el nivel como la estructura de precios son objetivos importantes para el Gobierno, pues el financiamiento de los distintos sectores está estrechamente vinculado a los precios relativos. El nivel de precios se presenta como un objetivo de corto plazo, aunque ya para muchos países se está constituyendo en objetivo de largo plazo; el cambio en la estructura de precios es un objetivo de largo plazo, sin que ello signifique que no debe tenerse en cuenta como objetivo de corto plazo.

1.3 Balanza de pagos. El objetivo consiste en mantener cierto nivel de reservas que permita: i) cubrir los requerimientos de importaciones para un período normal, ii) otorgar confianza interna y externa a la moneda.

Vinculado al objetivo de equilibrio de balanza de pagos está el grado de liquidez de la economía. Un alto grado de liquidez facilita el desarrollo de la actividad interna, pero puede afectar el equilibrio del balance de pagos pues, estimula la demanda de importaciones y en ciertos casos podría enlentecer las exportaciones si no existiera confianza en la moneda nacional. Existe, por lo tanto, oposición entre grado de liquidez y equilibrio del balance de pagos. Podría admitirse durante cierto período alto grado de liquidez que otorgue fluidez a la economía si se dispone de reservas abundantes o amplio crédito externo. En este caso el objetivo balanza de pagos consistiría en mantener un límite

/mínimo de reservas

mínimo de reservas, permitiendo déficit en el balance de pagos hasta que el nivel de reservas alcance el punto crítico.

El equilibrio del balance de pagos es un objetivo de corto plazo, pero se está constituyendo cada vez más en un objetivo de largo plazo como complemento del objetivo aumento del ingreso. En efecto, cuando crece el ingreso cambian la estructura de la demanda y la estructura del producto. El sector manufacturero crece más rápidamente que los restantes y aumenta, por lo tanto, su participación en el producto. Estos cambios en la estructura del producto van acompañados de:

- i) disminución de importaciones de bienes de consumo, en virtud de la sustitución de importaciones por producción interna;
- ii) aumento de insumos importados para el sector manufacturero y otros sectores que también crecen con el desarrollo (transporte, energía, etc.);
- iii) mayores requerimientos de bienes de capital.

Cambia la estructura de las importaciones y aumentan además, las importaciones en valores absolutos. Ello ocurre porque si bien se opera disminución debido a sustitución de importaciones por producción interna, los sectores que crecen más rápidamente que el producto son fuertemente demandantes de insumos importados (sector manufacturero, transporte, energía, etc.), a lo que se agrega los requerimientos para inversiones.

Dado que la tasa de crecimiento de las importaciones es mayor que la tasa de crecimiento del producto, tienen que aumentar las exportaciones si se quieren alcanzar tasas elevadas de crecimiento. La tasa de crecimiento de las exportaciones se constituye, entonces, en un límite de desarrollo. Si el objetivo a largo plazo es el equilibrio del balance de pagos, y dado que altas tasas de crecimiento exigen aumento en la capacidad para importar, el aumento de exportaciones es un objetivo "intermedio" y para alcanzarlo se constituyen en objetivos la diversificación de exportaciones y la ampliación de mercados.

2.1 Aumento de la producción. Es un objetivo de largo plazo; está vinculado a cambios en la estructura. A corto plazo el objetivo

/consiste en

consiste en alcanzar la tasa máxima de crecimiento compatible con el mantenimiento de los equilibrios básicos como ya se ha dicho.

2.2 Cambios en la estructura de la propiedad. El desarrollo es un proceso que requiere la movilización de todos los recursos, humanos y materiales. Esa movilización sólo se puede lograr si participa toda la comunidad, y para ello hay que motivarla. Un elemento importante de motivación es la participación de todos en los frutos del progreso. La participación en el aumento del ingreso es un factor que impulsa la movilización de la población detrás de un programa de desarrollo, pero es necesario agregar algo más: la democratización de la propiedad, es decir, evitar la concentración de la propiedad.

2.3 Asignación de factores de la producción. El objetivo consiste en lograr una mejor asignación del capital, mano de obra y tierra. En muchos países del área se asiste al fenómeno de la sobre-inversión, fenómeno que tiene su origen en la insuficiencia de mercado y deficientes criterios adoptados para la retribución a los factores. En estos casos encontramos organizaciones sindicales fuertes, tasas elevadas de salarios y desempleo.

El capital, por su parte, es un factor escaso, pero dadas las altas tasas de inflación y la política de bajas tasas de interés, ésta se vuelve negativa. La tasa negativa de interés estimula la demanda de fondos para inversión; las empresas que tienen acceso a esos fondos acumulan, incluso especulando con la compra de bienes de capital, pues el aumento de valor esperado de los bienes es superior a la tasa de interés pagada.

Por el doble juego de salarios elevados y tasa de interés negativa, se estimula la sobre-inversión con el consiguiente desaprovechamiento de un recurso escaso como es el capital.

Existe asimismo, mal aprovechamiento del factor tierra, tal como surge de explotaciones en forma de latifundio y minifundio.

/Con la finalidad

Con la finalidad de corregir esas distorsiones se fijan objetivos tales como la competencia interna y la movilidad de la mano de obra y capital. La competencia interna contribuye a eliminar las tendencias monopólicas y obtener una mejor asignación de los recursos. En los países de mercado reducido, los gobiernos pueden recurrir a la competencia externa y así algunos lo están haciendo, mediante la política de tarifas y otros tipos de protección aduanera. Las empresas reciben protección de los primeros años, pero no pueden permanecer en una especie de "caldo de cultivo"; se requiere aumento de productividad, y el medio más adecuado en virtud de la imposibilidad de competencia interna por insuficiencia de mercado para varias empresas, es el debilitamiento de la protección aduanera. La movilidad de mano de obra y capital se estimula no solo dentro de cada país sino dentro de las áreas en proceso de integración económica (ALALC, Mercado Común Centro-Americano).

2.4 Satisfacción de necesidades colectivas. El Gobierno debe atender necesidades de carácter colectivo que escapan a las posibilidades del mercado. Entre estas necesidades se incluyen las clásicas, de seguridad y justicia, pero con el desarrollo, las demandas de educación y de investigación se tornan prioritarias. A ello se agregan todavía, otros servicios vinculados a la salud, vivienda y urbanización que representan gastos cada vez más importantes en las cuentas del Gobierno.

El mercado atiende las necesidades inmediatas, pero hay un conjunto de necesidades mediatas que aumentan con el desarrollo y deben preverse, y que por su carácter el Gubernino debe atender.

2.5 Distribución del ingreso. El objetivo consiste en repartir en forma equitativa los frutos del progreso. Para ello se utilizan los medios que aportan la política de ingresos, la política fiscal y la seguridad social.

/2.6 Protección

2.6 Protección o prioridades en favor de regiones o industrias particulares.

El objetivo se centra en la promoción de regiones que han quedado rezagadas, o de industrias que por utilizar materias primas nacionales ocupan importante cantidad de mano de obra el Gobierno les otorga atención preferente.

2.7 Mejoramiento de la estructura del consumo. Los Gobiernos procuran eliminar consumos superfluos en favor de bienes más convenientes para preservar la salud. Los responsables de la política económica están cada vez más próximos de la aseveración de Hobson de que "la ética no es una intrusa en los problemas económicos", y las modernas corrientes del bienestar ponen énfasis en el "bienestar humano", lo que implica atender la salud e higiene de la población.

2.8 Seguridad de aprovisionamiento. Los Gobiernos se fijan como meta el mantenimiento de stocks de materias primas y algunos alimentos básicos para un período normal, y un flujo permanente de bienes.

Se inscribe dentro de este objetivo la conservación de recursos naturales, expuestos a una explotación irracional que lleva a agotamiento de las fuentes de aprovisionamiento (minerales y vegetales).

2.9 Mejora de la estructura demográfica. En países con fuerte incremento de población, en los cuales se van a incorporar fuertes contingentes de población al mercado de trabajo en los próximos años, el problema demográfico adquiere importancia como objetivo de largo plazo pero que requiere la toma de decisiones inmediatas a efectos de ir buscando soluciones.

Factores que juegan en la elección de objetivos. Los objetivos son múltiples; cada Gobierno quisiera alcanzar todos esos objetivos, pero como ello no es posible, algunos adquieren prioridad. Los diversos objetivos aquí expresados no son excluyentes, pues si bien, el desarrollo requiere modificación de las estructuras, preocupan ciertos equilibrios básicos, tales como estabilidad de precios, balanza de pagos, etc.

/En el estancamiento

En el estancamiento de prioridades para el período en que se diseña la política económica, se destacan estos factores.

I) La estructura económica. El Contexto estructural es fundamental. Un país de bajo ingreso por habitante, con problemas de alfabetismo, malas condiciones higiénicas, etc. requiere reformas básicas para iniciar el camino del desarrollo. En economía, con alto ingreso por habitante y una tasa aceptable de crecimiento, los cambios estructurales tienen menos urgencia y los equilibrios básicos tales como estabilidad de precios, balanza de pagos, fiscal, se encuentran entre los objetivos de mayor urgencia.

Entre los factores de orden estructural, Bénard ^{1/} distingue los de orden interno y de orden externo que juegan rol preponderante en la fijación de objetivos.

i) Estructurales de orden interno. Peso económico de los distintos sectores de actividad. Si el predominio dentro del ingreso corresponde a la agricultura, este sector ejercerá mayor presión sobre el Gobierno y sus objetivos adquieren tal importancia que pueden llegar a identificarse con el interés nacional. En países más desarrollados, donde la industria y otras actividades adquieren mayor peso en el total, la resultante del juego de presiones puede llevar a un equilibrio relativo. En una economía más desarrollada existen instituciones sociales (sindicatos obreros, asociaciones de intelectuales, etc.) que intervienen también como grupos de presión que actúan sobre el Gobierno.

- Dimensión de las empresas. En un mercado competitivo las empresas son átomos que no ejercen ninguna influencia sobre el mercado. En nuestras economías, los mercados son monopólicos; aparecen grandes empresas y éstas ejercen influencia en la formulación de la política económica.

- Diferencias de desarrollo regional. Las regiones de mayor desarrollo logran, generalmente, prioridad en la fijación de objetivos, pero en muchas oportunidades, el desarrollo de una o más regiones dentro del país reciben atención prioritaria en la fijación de objetivos.

1/ Obra citada.

- Situación demográfica. La tasa de crecimiento de la población y la estructura de la pirámide de edades son factores importantes en la fijación de objetivos.

ii) Estructurales de orden externo. Proporción del comercio exterior en el producto. Si las exportaciones e importaciones constituyen un porcentaje alto en el producto y como ocurre en muchos países que uno o dos productos son la base de las exportaciones, el sector externo está condicionando la fijación de objetivos.

Si el país pertenece a una región que se integra y ha celebrado acuerdos de liberación de importaciones o acordado ventajas arancelarias en favor de miembros del área, introduce una serie de restricciones en la fijación de objetivos.

2) La coyuntura. El estado por el que atraviesa la coyuntura económica es un factor importante en la determinación de los objetivos. Si el país, en el momento de delinear su política, atraviesa por una situación de inestabilidad que se manifiesta en desempleo, inflación, déficit en la balanza de pagos, déficit fiscal, etc., la búsqueda de esos equilibrios básicos adquieren el carácter de prioritarios. La política económica, en caso de grandes desequilibrios, queda muchas veces dominada por la marcha de la coyuntura.

El diagnóstico y la fijación de objetivos. Dada la multitud de factores que intervienen en la fijación de objetivos (grupos de presión, el contexto estructural, el estado de la coyuntura, el peso de la opinión pública), se requiere un buen diagnóstico. El diagnóstico para la formulación de la política requiere un análisis del comportamiento y aspiraciones de los distintos grupos sociales. Puede resultar útil la confección de una matriz cualitativa donde se precisan los objetivos de esos grupos.

MATRIZ DE OBJETIVOS DE PARTIDOS POLITICOS

PARTIDOS POLITICOS OBJETIVOS	A	B	C
<p>1) <u>PRIORITARIOS</u></p> <p>a) Coyunturales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>b) Estructurales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>2) <u>SEGUNDO GRADO DE URGENCIA</u></p> <p>a) Coyunturales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>b) Estructurales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>3) <u>MENOR GRADO DE URGENCIA</u></p> <p>a) Coyunturales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>b) Estructurales</p> <p>•</p> <p>•</p> <p>•</p>			

La matriz cualitativa de objetivos indica a los que formulan la política, respecto de cada ente empresa:

i) el período para el cual planea la producción. Si el período de maduración de la inversión es largo, las exigencias frente al Gobierno son mayores que si se tratara de inversiones de maduración corta. Tratándose de empresas extranjeras, requerirán, como mínimo, seguridad de transferibilidad de divisas, horizonte fiscal a un plazo largo, etc.;

ii) el espacio que constituirá su mercado. El mercado puede ser nacional, regional o internacional. En el primer caso procurarán por todos los medios asegurarse demanda suficiente durante el período de funcionamiento de la planta; si produce para una región en proceso de integración, procurarán acuerdos de complementación, exenciones arancelarias, etc. todo lo cual le llevará a solicitar apoyo gubernamental a efectos de disponer de mercado acorde al volumen de producción; y finalmente si produce para el mercado internacional habrá requerimientos especiales del Gobierno;

iii) metas en materia de producción. Es importante el conocimiento de estas metas porque inciden en el nivel de empleo, e incluso tener incidencia en el resto de la economía, si se trata de empresas productoras de insumos o de exportación. En el primer caso por su incidencia en el nivel general de actividad y en el segundo, en tanto que proveedora de divisas, podría afectar la balanza de pagos, sobre todo en países de escasa diversificación de exportaciones;

iv) las metas de inversión están estrechamente vinculadas a las de producción, pero interesa conocer el componente importado de la inversión.

v) las metas de exportación tienen importancia relevante en un país en desarrollo por constituir la balanza de pagos uno de los "cuellos de botella" más importantes.

vi) determinar la participación de un grupo de empresas en la renta nacional constituye otro de los factores básicos para la elaboración de la política económica.

vii) por último, los encargados de formular la política económica deben estimar qué grado de protección podrán solicitar las diversas empresas y hasta qué punto podrá esto ser contemplado. A efectos de efectuar estas

/estimaciones puede

estimaciones puede recurrirse a la experiencia pasada y las investigaciones que puedan realizarse a la época en que se formula la política económica. Puede existir escasa precisión en estas estimaciones, dado que se trata de un campo en que poco han incursionado los economistas, pero es mejor disponer de algunos elementos aunque rudimentarios a no disponer de ningún elemento y actuar sin previsión alguna.

Debe realizarse asimismo, un análisis de las posibles demandas de los trabajadores. El conocimiento de la organización sindical (campo en el cual el economista debe recurrir al sociólogo o especialistas en ciencia política), las aspiraciones de los trabajadores del campo y la ciudad, en los distintos sectores de la economía es de primera prioridad.

Este aspecto es cada vez más importante en una sociedad de grupos, donde los sindicatos obreros se transforman en factor de presión de tal magnitud que deben introducirse necesariamente en el análisis económico y en la formulación de la política económica.

Las asociaciones patronales tienen objetivos más o menos precisos y preferencias por ciertos instrumentos, así como reacción negativa frente a otros.

Es importante, por último, realizar una investigación acerca de los objetivos de los partidos políticos en materia económica a efectos de determinar el apoyo que puede tener determinada política y por cuanto tiempo ella puede llevarse a cabo.

D. De los medios, Tinbergen ^{1/} clasifica los medios de la política económica en: a) cualitativos y b) cuantitativos, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

^{1/} J, Tinbergen, Política Económica. Principios y formulación. Edit. Fondo de Cultura Económica.

M E D I O S

a) Cualitativos

- Cambios en la base (sistema)

Se refiere a valores espirituales y definen las relaciones esenciales entre los hombres.

- Ej. - Sistema liberal
- Sistema socialista

- Cambios en la estructura

b) Cuantitativos

Se utilizan para adaptar la economía a los cambios frecuentes.

Se llaman "instrumentos"

- Ej.: - Gasto público.
- Tasas de impuesto.

Tinbergen clasifica los medios como sigue:

Cualitativos: Detalles de la organización económica y social.

Ej.: - número de autoridades de la política.

- tipos de impuestos

- grado de monopolio

Directors
Indirectos

Cuantitativos

- número de grupos sociales

- composición del producto

La clasificación de Tinbergen supone que los medios a utilizar están estrechamente vinculados a los objetivos. Si se establece como objetivo una fuerte tasa de desarrollo a largo plazo ello puede requerir cambios importantes en la estructura económica y social y aún en el sistema. La reforma administrativa puede afectar a todo el aparato estatal; la reforma de las estructuras agrarias, con los consiguientes cambios tecnológicos y mejor aprovechamiento de los recursos naturales promueve cambios en la forma de producción; la reforma industrial; etc.. Todos los citados son medios poderosos para poner en marcha programas ambiciosos de desarrollo. Algo similar ocurre con los cambios en el sistema: se puede pasar de un sistema predominantemente liberal, a un sistema que aún manteniendo la propiedad privada, admita el control del Estado sobre algunos sectores de la economía y aún explote con carácter de monopolio y bajo la forma de empresas públicas, ciertos recursos considerados de primera prioridad para la economía.

Los medios cuantitativos o "instrumentos", se utilizan preferentemente cuando se persiguen objetivos de corto plazo. Así, a título de ejemplo, puede recurrirse a aumentos en las tasas de algunos impuestos directos sobre las rentas de las familias con algunos de los siguientes objetivos:

- i) contrarrestar un aumento de precios que se considera inflacionario;
- ii) detener pérdida de reservas como consecuencia de déficit en la balanza de pagos;
- iii) una mejor distribución del ingreso, lo que a su vez puede incidir en mejora de la balanza de pagos, debido a reducción de demanda de bienes de lujo importados; etc.

El cambio operado en el instrumento lleva a reducción de la demanda contrarrestando la acción de algunos factores que presionaban la demanda hacia arriba.

La reducción de la tasa de impuestos directos puede efectuarse persiguiendo alguno de estos objetivos; i) aumento del empleo en épocas de recesión, contrarrestando así la baja de la demanda; ii) proteger algún sector afectado por factores transitorios cuyo ingreso se vea reducido.

Otro instrumento de carácter financiero en el campo de la política monetaria, puede ser la tasa de encaje sobre depósitos bancarios. La autoridad monetaria puede recurrir a aumento en la tasa de encaje con los siguientes objetivos: i) contrarrestar tendencia al aumento de precios; ii) mejora de las reservas internacionales; etc.

La reducción de los encajes puede perseguir estos objetivos: i) aumentar el empleo; ii) reducir un superávit en la balanza de pagos; etc.

/Con referencia

Con referencia a estos instrumentos de carácter financiero, cabe destacar su característica macroeconómica y globalista; su acción se ejerce sobre grandes agregados y afectan a amplios sectores.

Los instrumentos no financieros son, por lo general, más localizados y solo afectan algunos sectores de la producción. Tal el caso de fijación de precios máximos para algunos productos (caso frecuente los servicios públicos); tasas de salarios para ciertas ramas de actividad, etc.

Algunos instrumentos son, pues, más específicos, aunque pueden afectar el funcionamiento global de la economía si abarcan diversos aspectos microeconómicos: son los no financieros. Otros instrumentos, los financieros, tienen carácter más global y afectan a la economía en su conjunto. El carácter macroeconómico que tienen los instrumentos financieros llevan a que sean muy aceptados por las autoridades encargadas de formular la política y no se dé la importancia que realmente tienen los instrumentos no financieros y en general los "medios cualitativos" en la acepción de Tinbergen.

Esta preferencia por instrumentos puramente financieros es reflejo de un análisis macroeconómico. En los casos de inflación y déficit de balanza de pagos, el diagnóstico pone énfasis en el exceso de demanda originada en expansión del crédito y los salarios. Pero la demanda global es el resultado de la agregación de diversas demandas parciales, así como la masa salarial es agregación de salarios de diversos sectores. Al actuar sobre el crédito en forma global (aumento de encajes, topes de cartera, etc.) o los salarios en general, no se tiene en cuenta que tipo de demanda o de salarios son el origen de la presión inflacionaria y del déficit de la balanza de pagos. Puede ocurrir, y ha sucedido en muchos países amenazados de inflación, que si bien se restringe la demanda global, pueden continuar presionando demandas parciales y algunas rentas sobre el nivel de precios.

Este análisis suele olvidar, asimismo, otro aspecto importante, pues al centrar la atención en el corto plazo, ignora los problemas estructurales.

La selección de los instrumentos debe realizarse pues, teniendo en cuenta los objetivos de largo plazo y los movimientos coyunturales.

Si bien en ciertas épocas predominan los objetivos de corto plazo como consecuencia de desequilibrios básicos tales como déficit de la balanza de pagos, elevación de precios de carácter inflacionario, desempleo, etc. los

/Instrumentos financieros,

instrumentos financieros, así como otros no financieros (control de precios, etc.) adquieren preminencia, no deben olvidarse los objetivos de largo plazo y por tanto los medios cualitativos.

Debe tenerse presente asimismo, que una política de desarrollo, por el hecho de implicar cambios estructurales, no elimina los movimientos coyunturales; cambia el carácter de la coyuntura. Los instrumentos deben adaptarse a la nueva coyuntura.

La selección de medios. En la selección de medios, al igual que en la fijación de objetivos, tiene preponderancia la evolución de la coyuntura y el contexto estructural. La situación de la coyuntura impone restricción a la utilización de algunos instrumentos que pueden ser considerados a priori, muy eficaces, dada las circunstancias porque atraviesa la economía. Así, en épocas de recesión aguda puede estimularse la expansión crediticia, para estimular la inversión. Pero ocurre que la propia postración de la economía no crea en el empresario los estímulos suficientes para invertir y existen fondos disponibles en bancos, que no son utilizados. Algo similar ocurre en épocas de inflación y sobre todo en los países en desarrollo. Los instrumentos monetarios (encajes, topes de cartera) son idóneos para provocar contracción monetaria, pero la acción de otros factores (balanza de pagos y presión de grupos financieros importantes) crea fondos líquidos disponibles que contrarresta la acción de aquellos instrumentos.

También es importante el contexto estructural, incluyendo en el concepto de estructura la organización institucional. Importantes grupos sociales y políticos de real gravitación en la aplicación de la política económica repelen o tienen preferencia por ciertos medios, lo que influye poderosamente en la selección de los mismos. Esto es claro en la formulación de una política de ingresos, donde la presión de los sindicatos obreros, las organizaciones patronales industrial y agropecuaria, imponen grandes restricciones, y a lo que nos vamos a referir en el capítulo de política de ingresos. Algo similar ocurre en el campo de la política fiscal. Los impuestos directos son rechazados por sectores importantes de la población y justamente, esta reprobación del instrumento lleva a que aún estando el Gobierno dispuesto a utilizarlo, encuentra obstáculos en su aplicación.

A la evolución de la coyuntura y el contexto estructural se agrega el costo social que significa la aplicación del instrumento. Pero hay algo más, un instrumento grava a algunos sectores imponiendo sacrificios y en muchas oportunidades, beneficia a otros. Podemos citar algunos ejemplos:

/i) En el

i) En el campo monetario el aumento de encaje puede tener estas repercusiones:

Desde el punto de vista de los sectores privados:

- restringe las colocaciones bancarias, lo que significa disminución de rentabilidad de estas instituciones.

- sectores empresariales y de consumidores ven limitado su acceso al crédito, ya sea reduciendo los márgenes disponibles o impidiendo su crecimiento.

Desde el punto de vista nacional

- se pueden alcanzar objetivos prioritarios como son el equilibrio de la balanza de pagos y el enlentecimiento del crecimiento de precios.

- pero la restricción de crédito puede dificultar el financiamiento de empresas marginales que ven resentida su actividad y en tal caso baja la producción. Esto significa que si bien se pueden alcanzar ciertos objetivos, puede ser con un sacrificio o costo social demasiado elevado.

Es necesario, pues, evaluar costos o sacrificios y ventajas a nivel de la comunidad y además proveer la acción de los grupos que se ven afectados.

ii) En el ámbito cambiario, la modificación del tipo de cambio para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, puede tener estas consecuencias para los particulares:

- afecta a los que perciben rentas fijas, debido al aumento de costo de vida.

- beneficia a los que tienen posición en moneda extranjera, los importadores que disponen de stocks de bienes importados, a los exportadores que dispongan de stocks, etc.

Analizado desde el punto de vista nacional se puede alcanzar el objetivo perseguido: mejora del balance de divisas, pero como contrapartida incentiva factores inflacionarios.

/iii) Visto desde

iii) Visto desde el ángulo fiscal, el costo del instrumento tiene especial significación. La carga tributaria debe distribuirse en forma equitativa entre todos los miembros de la comunidad, lo que significa que debe alcanzar a los sectores de mayor riqueza. Dos principios regulan la distribución de esa carga: el principio del beneficio y el principio de la capacidad contributiva.

En lo que refiere al principio de beneficio puede decirse que si bien hay un costo para un sector de la comunidad, existe una contrapartida: el beneficio directo derivado de la prestación del servicio por parte del Gobierno. Tal el caso de peajes, sobretasa inmobiliaria, etc.

En cuanto al principio de capacidad, los criterios para medirla presentan dificultades prácticas de aplicación. En efecto, las medidas de capacidad de pago son: la renta, o el flujo de ingresos hacia el sujeto pasivo; el patrimonio, o stock neto de bienes a una fecha determinada; y los gastos, o flujo de egresos del contribuyente hacia otros agentes económicos en pago de bienes y servicios. Es evidente que resulta difícil encontrar la fórmula justa y adecuada, capaz de combinar estos tres elementos. Estas dificultades para asignar la carga tributaria y la oposición de los distintos sectores a los impuestos directos, lleva a la preferencia por impuestos indirectos que hacen difusa su incidencia.



