INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, julio de 1963

METODOS Y ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA*

Tomo I

Aspectos Generales

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

I N D I C E

METODOS Y ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA

/f) Formas

Página

/El problema

Página

/III. Impuesto

/i) Aumenta

Página

/b) Financiación

METODOS Y ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA

1. Problemas de la política económica

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

/implica condiciones

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

Ahora bien, a pesar de que el contenido político ya está implícito en el plan, es sólo en la formulación de la política de desarrollo que tales concepciones toman forma abierta y despiertan la resistencia de los sectores afectados. No es posible, por ello, discutir la política económica como una técnica ajena a intereses encontrados. Este curso, contiene por lo tanto orientaciones políticas generales, pero esas orientaciones no son el producto de enunciados *a priori* o concepciones doctrinarias, sino que del estudio de los requisitos que diversas formas de crecimiento exigen. En otras palabras, los planteamientos políticos que explícita o tácitamente contengan estas notas son el producto natural de las concepciones hoy aceptadas en materia de teoría y planificación del desarrollo. Naturalmente, cabe aquí un amplio margen para divergencias, de acuerdo a las grandes concepciones políticas que hoy dividen al mundo.

2. El marco de acción de la política económica

Política económica es un concepto muy amplio. Abarca cualquier forma de acción tendiente a lograr objetivos determinados. Esos objetivos pueden ser, en un extremo, la no interferencia de las fuerzas del mercado a fin de lograr un crecimiento espontáneo, y en otro el control máximo de los recursos y medios económicos dentro de una concepción socialista del desarrollo económico. Por otra parte, las economías

/mixtas tienen

mixtas tienen a su vez problemas específicos de política económica si desean impulsar su crecimiento dentro de la planificación. Para definir los problemas que aquí se extudiarán es necesario precisar el tipo de sistema económico y el tipo de planificación que se pretende a fin de dibujar los límites en cuanto al uso y sentido de los diversos instrumentos de política económica. No se analiza aquí cualquier política económica para cumplir cualquier objetivo, sino que los problemas que presenta la política de desarrollo en los regímenes atrasados, donde existe una amplia participación estatal en la vida económica y la planificación es el método para definir el camino más eficiente hacia el progreso. En lo que viene se precisará el tipo de economías mixtas y el concepto de sistema de planificación que definirán el campo de la política económica y sus problemas inherentes. Ello es una necesidad, por cuanto el marco, eficacia y características de la política económica dependen de la estructura política, económica y social de un país y del sistema de planificación que emplee.

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

Dentro de este concepto restringido, dictado por necesidades pedagógicas, la política económica es una disciplina que permite analizar las formas alternativas de lograr un conjunto de objetivos.

/3. Características

3. Características y dificultades de la planificación y la Política Económica en las economías mixtas subdesarrolladas.

La Planificación y la Política Económica deben desenvolverse en un medio poco favorable en los países en desarrollo.

En primer lugar, los países poco desarrollados presentan problemas especiales, que la teoría económica originada en los centros industriales ha estudiado poco y con escaso éxito. Sólo en los últimos años se ha venido elaborando un cuerpo de análisis más apropiado a las características de nuestros países y se ha adoptado en los países industriales una actitud más científica que permite abordar sobre bases más amplias, y dejando de lado moldes técnicos rígidos, los aspectos particulares y casuísticos que presentan las economías atrasadas. La planificación exige un claro diagnóstico de la situación y posibilidades de estas economías y una versificación de la eficacia de ciertas políticas que en otros medios y en otras etapas de desarrollo tuvieron éxito. Esta responsabilidad de orden creativo exige una madurez científica en los economistas de los países atrasados que limita aún más su reducido número.

En segundo lugar, el mismo nivel de ingreso y estructura de las economías atrasadas, implica que el centro de las preocupaciones económicas es sustancialmente diferente que en las economías más desarrolladas. En estas últimas, priman problemas derivados de las fluctuaciones cíclicas y la desocupación, la economía de guerra, etc. En cambio en nuestros países, el problema del crecimiento es el dominante, el problema de la inestabilidad tiene otras causas y la política económica antiinflacionaria debe ser diferente, la desigual distribución del ingreso tiene repercusiones de más trascendencia interna y su origen radica más en la propiedad agrícola, el comercio exterior es muchas veces determinante del ritmo máximo de crecimiento y los instrumentos para suponer ese límite más débiles, los incentivos económicos menos eficaces porque los mercados son más

/rudimentarios y

rudimentarios y en manos de pocas personas, el mecanismo del mercado funciona en forma muy deficiente, etc. Por lo tanto, muchos problemas que han tenido escasa importancia en el tratamiento teórico tradicional son básicos para la elaboración de una política de desarrollo.

En tercer lugar, la planificación y la elaboración de políticas económicas consecuentes, exigen una clara definición del papel que el Gobierno debe jugar. Parece haber máxime consenso, que el crecimiento de nuestros países tiene que realizarse con una participación más amplia del Estado. Donde nacen las discrepancias es en la determinación de los límites de dicha participación.

En cuarto lugar, la intervención estatal tiene una tradición de ineficiencia en nuestros países y ello obliga a una definición muy clara de la tarea del Estado dentro de la planificación y de la forma en que esta última pretende aprovechar o utilizar el mecanismo del mercado.

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

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

II. El sistema de planificación

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

En el sistema de planificación socialista, prácticamente todas las magnitudes del sistema económico son decididos por autoridades, ya sea centrales, regionales, sectoriales, etc., y el mercado no es utilizado en la determinación de los precios, rentabilidades, tipo de cambio, etc., y mucho menos para decidir el consumo o la inversión.

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

El caso de los países subdesarrollados es diferente a los ya mencionados.

Por una parte, se piensa en un desarrollo donde la empresa privada tiene un papel importante que jugar, y por otra, la razón misma de la planificación es el lento crecimiento y las deficiencias del mecanismo del mercado. Por lo tanto, no puede pensarse en una planificación que fundamentalmente acepte la tendencia espontánea de las magnitudes básicas de la economía ni acepte plenamente el resultado de las fuerzas del mercado en cuanto a asignación de recursos. Esto hace que la planificación, dentro del contexto que se usará en este curso, presente las siguientes características:

a) Las magnitudes básicas globales de la economía, tales como el consumo, la inversión, las importaciones, el ritmo de crecimiento, etc., son fijados como metas sustancialmente diversas a las que el mecanismo del mercado produce;

/El concepto

b) El concepto de "eficiencia" no está basado en las utilidades a precios de mercado, y por lo tanto se rechazan los precios de mercado como determinante eficiente de la asignación de recursos, aunque se utiliza el mecanismo del mercado para lograr la asignación deseada;

c) Se respetan los gustos y hábitos normales de las diferentes unidades económicas;

d) El mecanismo del mercado y por lo tanto los precios guían la conducta privada de las personas y empresas, pero una autoridad central "orienta" la conducta privada, ya sea influyendo sobre la estructura de precios, limitando la capacidad financiera de estos sectores para materializar una conducta, estableciendo normas para el desarrollo y formación de las decisiones o imponiendo una conducta a través de la acción estatal directa;

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

f) La distribución del ingreso es fijada como meta y por lo tanto el mecanismo del mercado es alterado con el objeto de producir la distribución deseada.

Ahora bien, estas normas de administración económica exigen un sistema orgánico de operación para constituir un sistema de planificación.

/1. El

1. El concepto de sistema de planificación

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

Un sistema de planificación exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión.

1/ CEPAL: "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del Desarrollo y el Presupuesto Fiscal". (E/CN.12/BRW.2/L.5).

/Un sistema

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

Una concepción de esta naturaleza envuelve varias proposiciones, algunas de las cuales conviene destacar en particular.

Desde luego, implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutores deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes, a fin de superar toda contradicción posible entre los elementos que guían la conducta global, conforme se refleja en los planes de orientación, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, sea que pertenezcan éstas al sector privado o al propio sector público. Importa señalar este hecho porque, como se ha señalado en otros documentos, "a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta". "En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales". 1/

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

/En efecto,

En efecto, desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de la planificación aplicando los mismos principios generales a su caso particular. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven impulsadas a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico, que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad dinámica y creadora, que no recibe ciegamente instrucciones obligatorias sino que participa en forma consciente en la rutina de planificación. Naturalmente, esto exige que un mismo sistema de valores económicos rija en todos los niveles de la economía. Por ejemplo, si el criterio de rentabilidad a precios de mercado deja de ser el criterio básico para decidir la estructura y el nivel de la inversión en las oficinas centrales de planificación y es reemplazado por criterios sociales, es preciso que esos mismos criterios también sean usados por las empresas estatales e incluso por las privadas. Para ello es necesario que en la conducta corriente de las empresas en acciones tales como la obtención de créditos, solicitud de subsidios presupuestarios, pago de tributos, solicitudes de importación, etc., se tome en cuenta que tales acciones serán juzgadas de acuerdo con criterios o índices de eficiencia social establecidos como norma por la Oficina de Planificación. Lógicamente,la empresa privada seguirá persiguiendo una rentabilidad comercial máxima, pero al hacerlo no sólo tendrá que encuadrar su acción dentro de los lineamientos del plan sino que, además para lograr las ventajas y evitar los castigos que el sistema ofrece, deberá por propia conveniencia justificar sus acciones en términos de los criterios sociales con que serán juzgados. Esto la llevaría a producir normalmente el tipo de información necesario tanto para la planificación nacional, como de la propia unidad.

/Otra característica

Otra característica fundamental de un sistema de planificación, que ya fue mencionada pero que merece mayor discusión, es la que se refiere a la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países de la región, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los Comités o Consejos de Planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes. Ello constituye evidentemente un progreso, pero no es sinónimo de una real y activa participación popular en las decisiones fundamentales de la economía.

En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la autodesignación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la Planificación Global o General, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales, las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es ciertamente importante, pero no la fundamental. Lo que es decisivo, es la participación masiva de los diferentes sectores de la población en su propia esfera de trabajo y en sus múltiples organizaciones sociales. Sólo allí es posible obtener de cada poblador, de cada obrero, empresario o profesional, el aporte de sus conocimientos e iniciativas dándoles responsabilidades para sugerir soluciones a sus propios problemas. Las oficinas de planificación, según sea el nivel en que se encuentren, tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas de detalle de ciertos sectores o regiones; pero los que realmente conocen con precisión las aspiraciones y problemas de la población son los propios afectados de una situación particular. Un sistema de planificación debe unir ambos conocimientos para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena consciencia de sus implicaciones. El solo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte,

/tampoco el

tampoco el conocimiento particular de una situación conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación de los grupos sociales allí donde su papel puede ser más eficiente. La participación nacional sería por lo tanto masiva y organizada, toda vez que se diesen la voluntad y convicción de las autoridades para organizar dicha participación, como la voluntad de la población de participar con todo su potencial de energía y conocimientos. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, escuelas, productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y mayores recursos financieros.

2. Los mecanismos de un sistema de planificación.

Así entendido, la creación de un sistema de planificación es un proceso, en que se trata en esencia de establecer un nuevo método de gobierno que involucre cambios fundamentales desde la forma en que actúan las más altas autoridades públicas hasta el diseño de formularios de la contabilidad pública y privada. La duración de ese proceso puede depender tanto de las dificultades políticas y administrativas que existan para instaurar los mecanismos que lo integran como de los problemas que presente la adaptación a las nuevas modalidades de trabajo. Existe pues un problema de creación de "mecanismos" y otro de "adaptación" a las normas de trabajo que esos mismos mecanismos imponen. A su vez, tanto la creación de los nuevos mecanismos como la adpatación a nuevas normas de trabajo, exigen nuevos conocimientos técnicos de parte de los funcionarios existentes, y nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así en parte importante un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles.

Es natural que no pueda esperarse que la estructuración de un sistema de planificación de esa naturaleza sea rápida y completa, ni que se ajuste en todos los casos a procedimientos similares. Por el contrario, el proceso tendrá por lo general que ser paulatino y podrá llevarse a cabo de diferentes maneras. Pero el mismo carácter necesariamente paulatino del proceso determina que en la práctica sea esencial que se procure una combinación adecuada de mecanismos a lo largo de todo su proceso evolutivo, con el

/objeto de

objeto de ir obteniendo el máximo de beneficio en cada una de sus etapas de desarrollo. Desafortunadamente, no siempre se cumple este principio elemental, y a menudo se encuentran coexistiendo en un sistema mecanismos que corresponden a etapas muy diferentes de progreso, paralelamente a la ausencia total de adelanto en otros aspectos básicos de la funcionalidad de un sistema de planificación. Esto limita drástica e innecesariamente la utilidad de los "sistemas incompletos", o en proceso de perfeccionamiento.

Es necesario, por lo tanto, estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación, tanto para elaborar sobre bases más firmes los programas de asistencia técnica como para sistematizar el estudio de los progresos realizados en la región.

En el cuadro N° 1 que acompaña esta nota, se presenta una lista ordenada de los mecanismos idóneos de planificación y de algunos posibles sustitutos más apropiados para las etapas iniciales.

Siguiendo los lineamientos de documentos anteriores de la Secretaría, dichos mecanismos se presentan clasificados en:

a) de orientación general
b) de orientación en el corto plazo
c) de formulación de proyectos
d) operativos
e) informativos

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

/Entre los

Cuadro 1

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

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

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

/Entre los

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

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

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

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

/Administración directa

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

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

Ambas situaciones descritas son extremas, pero tienen en común el hecho de constituir mecanismos orgánicos, en el sentido de que constituyen procesos completos porque en ambos está asegurada la utilidad y continuidad

/de las

de las orientaciones programáticas para decidir en los hechos. Como etapas intermedias entre las situaciones señaladas,podrían postularse múltiples alternativas de combinación de mecanismos que formen un todo racional.

A partir de planteamientos de esta índole, podrían deducirse diferentes estrategias para abordar la creación de sistemas de planificación, lo que permite además un análisis de la racionalidad en la combinación de los mecanismos que se dan al presente en los diferentes países latinoamericanos.

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

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

/la envergadura

Cuadro 2

COMBINACIONES DE MECANISMOS EN AMERICA LATINA

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

Nota: Los datos de este cuadro deben considerarse como preliminares.

/Los números

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

3. La organización de un sistema de planificación.

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

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

/La creación

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

4. El progreso realizado por los países.[1/]

Es teniendo en cuenta definiciones básicas como éstas, que comprenden los aspectos generales necesarios para precisar la etapa de progreso en que se encuentra un sistema de planificación, que resulta posible analizar y evaluar con cierto grado de objetividad los avances experimentados en los diferentes países de la región.

A tal efecto, en los cuadros Nos. 3 y 4 se sistematizan los requisitos de un sistema de planificación en cuanto a mecanismos y organización, incluyendo características que responden a diferentes etapas de evolución. Conviene advertir que en dichos cuadros, sólo se constata la existencia o ausencia de ciertos elementos básicos, sin entrar en consideraciones de orden cualitativo, que serían motivo de estudios más amplios y complejos, fuera del alcance y objetivos de esta nota.

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

---

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

/general, las

general, las características de un marcado avance en lo que se refiere a mecanismos de orientación y de escaso progreso en la creación de mecanismos operativos, de formulación de proyectos e informativos. Siete países de la región han terminado la confección de un primer plan de desarrollo de largo o mediano plazo, y otros cuatro disponen al menos de proyecciones y metas globales con propósitos de orientación general. En cambio, sólo 3 países disponen de sistemas de presupuesto por programas relativamente avanzados y otros 3 sólo para el gobierno central. Ninguno de los países formula planes de política económica como parte integrante de los planes de desarrollo, o posee mecanismos eficientes de formulación de proyectos a tono con las necesidades de los programas. Tampoco existe en país alguno un plan de información estadística que considere las exigencias de los órganos de planificación, con lo cual se dificulta la formulación y sobre todo el control de los planes, poniéndose en peligro la continuidad del proceso. Aún más, de los seis países que con mayor o menor amplitud formulan planes presupuestarios para las entidades gubernamentales, sólo uno ha adaptado los sistemas de contabilidad pública de manera que permitan un registro adecuado y eficiente de las metas logradas en la esfera gubernamental. Los planes anuales, que son el complemento lógico de los planes generales de desarrollo y el nexo apropiado con los mecanismos operativos, están también ausentes en los esquemas de planificación vigentes actualmente en los países.

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

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

/También debe

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

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

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

/Puede apreciarse

Puede apreciarse por la estructura organizativa, que las oficinas de planificación han nacido relativamente aisladas de los órganos operativos de los gobiernos y más aún de los diferentes sectores sociales. Sólo 3 países latinoamericanos consideran la participación sindical o de los trabajadores en el nivel central, y uno en niveles inferiores. En lo que se refiere a la participación de las asociaciones patronales, en 5 países se la contempla al nivel de las oficinas centrales de planificación, y en 1 a niveles inferiores. El aislamiento de las oficinas de planificación de los órganos operativos queda reflejado también por los métodos más usados en la región para coordinar presupuestos y planes. Sólo 5 países emplean métodos efectivos y permanentes de coordinación entre planes y presupuestos, tales como la dependencia administrativa de las oficinas de presupuestos del órgano planificador, la existencia de oficinas de planes presupuestarios en las oficinas de planificación, o mediante la aprobación o discusión del presupuesto por los órganos de planificación. En el resto de los países, dicha coordinación descansa en contactos informales o comités sin mayores atribuciones, con lo cual una coordinación tan esencial depende de la voluntad y comprensión de algunas personas, al margen de canales administrativos adecuados.

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

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

/países han

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

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

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

/5. Los

5. Los mecanismos de Planificación y los Planes de Política Económica.

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

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

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

La naturaleza misma de los problemas de política de largo plazo, además de las razones formales que se deducen del análisis anterior, hace preferible una distinción o el tratamiento separado de los problemas de política económica de corto y largo plazo.

/Cuadro 5

Cuadro 3

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

	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Panamá	Venezuela	Argentina	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uru- gua
anismos de orientación general a largo o diano plazo:																			
lan general de desarrollo	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
etalle de las actividades del sector público en el plan	No	-	No	No	No	No	-	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
lan general de inversión	No	...	No	...	...	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	-	-	No	No	No	No	No
lan de financiamiento	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
royecciones globales	-	...	-	-	-	-	...	-	No	No	Sí	...	No	Sí	No	No	Sí	No	No
lan de inversión pública	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí	No	Sí	-	-	-	-	No	...	Sí	...	...
lanes de algunos sectores	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-	No	Sí	No	...	Sí	...	...
istema de planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
lanes para algunas regiones	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
anismos de orientación a corto plazo																			
lan general trienal o bienal	-	Sí	-	-	-	-	Sí	-	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
lan de inversión pública trienal o bienal	-	-	-	-	-	-	-	-	No	-	No	No	Sí	Sí	No	No	-	...	No
lan anual o Presupuesto Económico Nacional	No	-	No	No	No	No	-	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	...	No
anismos de formulación de Proyectos:																			
ara plan general de inversión	No	No	No	...	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ara plan de inversión pública	...	...	Sí	...	...	...	Sí	-	-	...	...	...	Sí	Sí	-	...	No	...	-
ara planes sectoriales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	...	...	...	Sí	...	...	...	-	...	-	...	Sí	...	-
ara planes regionales	-	...	...	-	-	...	-	...	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
anismos de operación																			
eneral:																			
lan de olítica económica como parte del sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	No	No	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
lan de olítica económica para lograr las metas de inversión	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	...	No	No	-	...	No	...	...
ublico:																			
resupuestos por programas al nivel central	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No
resupuestos por programas en institutos autónomos	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
resupuestos por programas en municipios y gobiernos. Regionales	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
resupuestos por programas en empresas públicas	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
anismos de información																			
ormulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	...	...	No	No	-	...	No	...	-
roducción periódica de cifras de cuentas nacionales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No
ontabilidad pública adaptada al sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	...	...	No	No	-	...	No	...	-

... = Pregunta improcedente en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.

Cuadro 4

LOS ORGANISMOS Y SISTEMAS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

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

Nota: - = Pregunta improcedente en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos.
* Parciales.

Cuadro 5

MECANISMOS BASICOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Sector que cubre	Mecanismo	Objetivo	Clase de mecanismo	Tipo de acción de política económica a que da origen
A. Gobierno Central	Plan anual operativo de la Administración Pública (presupuesto público).	Manejar la acción pública de corto plazo	Operativo	- Política tributaria y de gastos públicos - Política de salarios y seguro social de Administración pública
B. Empresas públicas	Plan anual operativo de las empresas públicas (presupuesto empresas públicas)	Operación de las empresas públicas	Operativo	- Política de precios de las empresas públicas - Política de salarios y seguro social de las empresas públicas.
C. Sector Bancario	Plan anual monetario	Normas de operación a la Banca privada y estatal	Operativo	- Política monetaria
D. Transacciones con el exterior	Presupuesto de Comercio Exterior	Operación del comercio exterior Fijar metas para orientar la política del Comercio exterior.	¿Orientación? ¿Operativo?	- Política de Comercio Exterior
E. Economía en su conjunto	Presupuesto económico nacional	Decidir la conducta anual para el conjunto de la economía	Orientación anual	- Alteración de la conducta privada a través de la política de precios, salarios, monetaria, tributaria, etc. - Análisis de la consistencia de las políticas parciales a fin de lograr una conducta armónica de todos los sectores.
F. Economía en su conjunto	Plan de desarrollo de mediano o largo plazo	Orientar la acción anual en función del crecimiento	Orientación	- Plan de Política económica de largo plazo. - Grandes lineamientos de política económica Reformas estructurales).

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

a) El papel de la política económica

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

b) Los instrumentos de política económica.

Una vez confeccionado un programa de desarrollo, se puede tener cierta certeza de que no existen incompatibilidades físicas en su construcción, ya que métodos como el de insumo-producto ideado por el Profesor Leontief, o el uso de "balances de materiales" permiten fijar metas teniendo en cuenta las complejas interrelaciones que caracterizan esa fina red de acciones y reacciones que es la economía viva.

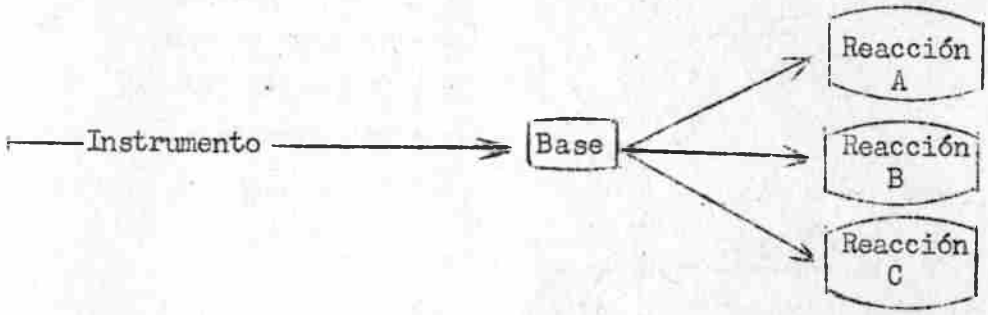
En el sentido antes mencionado, puede decirse que es posible elaborar planes factibles porque se cotejaron las necesidades de recursos físicos del programa con la disponibilidad de recursos físicos de la economía.

Pero, ¿qué se sabe de la posibilidad y problemas que presente cambiar la actual asignación de los recursos para convertir en realidad la asignación contemplada en el programa? ¿Qué se sabe de cómo movilizar esos recursos a fin de que los instrumentos de política económica que se adopten sean compatibles con el conjunto de metas fijadas y reacciones esperadas de las unidades económicas? ¿Qué se sabe de los conflictos que pueden crearse por la propia acción de los instrumentos de política económica escogidos? ¿Qué se sabe de la efectividad de esos instrumentos para conseguir los objetivos que se persiguen?

Para ver con mayor claridad la complejidad del problema, hagamos un esquema sobre simplificado del funcionamiento de una acción de política económica, en que se usa un solo instrumento.

/En toda

En toda acción de política económica existe siempre un instrumento de acción, una base de acción y reacciones, las que pueden ser deseadas y no deseadas. Por ejemplo, el instrumento de acción puede ser el impuesto, la base de acción pueden ser las utilidades de las empresas de la actividad X, y la reacción deseada la reinversión de utilidades.



No obstante que se desea una reacción en favor de la reinversión de utilidades, existen reacciones adicionales que pueden ser, por ejemplo, una redistribución del ingreso; un cambio en la técnica de producción, en el sentido que se incentive el uso de más maquinarias o más fuerza de trabajo, etc. Si las reacciones "no deseadas" no son compatibles con el comportamiento y metas fijadas en el programa, se hará necesario el empleo de otros instrumentos adicionales y la elección de otras bases de acción para anular dichas reacciones no deseadas.

Es decir un instrumento de política económica crea generalmente la necesidad del uso de nuevos instrumentos de política económica.

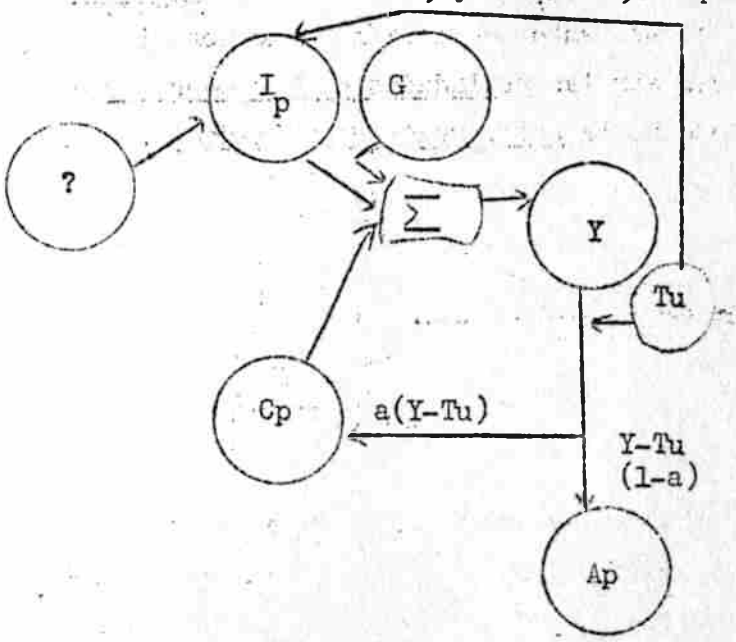
En esta forma es necesario encontrar un conjunto de instrumentos de acción, con sus respectivas bases, que logren un conjunto de objetivos.

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

Por ejemplo, supongamos que con una tributación a las utilidades de las empresas (Tu) se persigue aumentar el superávit en cuenta corriente con el Gobierno (ahorro del Gobierno) a fin de elevar el monto de la inversión. El efecto de la tributación es disminuir el consumo privado y el ahorro privado, con lo cual el Gobierno aumenta el ahorro neto total de la comunidad en la medida en que la tributación deprime

/el consumo

el consumo privado. Esta acción de política económica permite elevar la inversión del Gobierno, y con ello, cumplir una meta de inversión fijada.



G - gasto del gobierno
Y - ingreso nacional
Ap - ahorro privado
Cp - consumo privado
Ip - inversión privada
Tu - tributación a utilidades
a - coeficiente de consumo

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

Por el momento, no disponemos de muchos métodos prácticos que permitan considerar simultáneamente los efectos deseados y no deseados de un conjunto de instrumentos de política económica, a fin de reducir a un mínimum los efectos no buscados. Pero, siempre está a nuestra disposición el antiguo método de ensayo y error para llegar a una conclusión aproximadamente correcta.

A través del curso, se podrá apreciar que la técnica de formulación de programas está en una etapa de elaboración bastante más avanzada que la de formulación de políticas económicas para el desarrollo.

/La razón

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

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

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

Por las razones señaladas, no se podrá encontrar en el análisis del problema del financiamiento aquella precisión con que, por ejemplo, los responsables de la formulación de planes pueden cuantificar los requisitos directos e indirectos para cumplir las metas de demanda final y contestar si dichas metas son factibles, comparando dichos requisitos con la realidad física. En este sentido, la técnica de financiamiento y la de política económica en general es menos elegante y menos sistemática, aún cuando existen instrumentos ya bastante difundidos como los modelos de Cuentas Nacionales y las Cuentas de Fuentes y Usos de Fondos, que son de gran utilidad para estudiar algunos aspectos parciales del problema que nos interesa. Además se han elaborado algunos tipos de modelos económicos unos llamados de decisión y otros de simulación, que en el futuro quizás puedan ser de gran utilidad.

/c) Los

c) Los instrumentos de análisis que emplea la política económica

Para formular racionalmente la política económica se requiere de métodos o instrumentos idóneos.

Los hechos económicos son de una complejidad tal que no podríamos tratarlos mediante el uso exclusivo del razonamiento verbal. La mente humana no es capaz de considerar más allá de un número limitado de elementos en forma simultánea, y seguirlos en todas sus interrelaciones. Los métodos matemáticos son en este sentido de gran ayuda, pero en ningún caso sustituyen el mero razonamiento o el buen juicio que se tenga sobre un problema. Ambos métodos, el razonamiento verbal y el matemático, deben complementarse. Cualquier método implica Ignorar o Simplificar ciertos aspectos del problema objeto de análisis. El método verbal es incapaz de tratar relaciones complejas de orden cuantitativo; en cambio el método matemático no puede incluir generalmente variables de tipo cualitativo. En favor del método matemático se argumenta lo siguiente:1/ "..... la lógica verbal, sin embargo, es inadecuada por dos razones. Primero, porque la mayoría de las relaciones no son silogismos que postulan que tal o cual cosa sucede o no sucede según que cierta combinación de condiciones se cumpla o nó. La mayoría son relaciones entre magnitudes, en que la magnitud de una variable depende de la magnitud de varias otras, y algunas implican efectos distribuídos a través del tiempo.

Una segunda razón por la cual la lógica verbal es inadecuada reside en el hecho que el sistema contiene muchos "feed back loops". Estos son conjuntos de relaciones en cadenas circulares de tal forma que la variable dependiente de una relación entra en otras relaciones, la cual a su vez afecta la variable independiente de la primera. "------" El análisis verbal puede abordar mejor aquellas cadenas de causa y efecto que se desarrollan principalmente en una dirección, donde unas pocas premisas llevan a probar una primera proposición, la cual es entonces combinada con otra premisa para probar una segunda proposición, y así siguiendo...."

1/ E.P. Holland: "A model for Simulating Dynamic Problems of Economic Development", CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES,, M.I.T. Cambridge, Mass.

/A fin

A fin de obviar los problemas señalados, la política económica usa, además de la lógica verbal, la técnica de "modelos económicos".

Ahora bien, modelos económicos hay de muchos tipos y para cumplir diferentes objetivos. Todo modelo es una "teoría" esquematizada en forma cuantitativa, o al menos es la aplicación práctica de una teoría.

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

Para nuestro objetivo, conviene distinguir los siguientes tipos de modelos: a) modelos de decisión; b) modelos de interpretación o diagnóstico, y c) modelos pedagógicos. Esta clasificación está basada en el fin que cumplen. Por ejemplo, los modelos de decisión se construyen para fines de política económica; además de los elementos básicos que forman la red de interdependencia del problema o realidad que interpretan, incluyen los instrumentos de política económica. Se llaman de decisión, porque justamente son útiles para analizar la efectividad de los instrumentos de política económica para alcanzar determinados objetivos. Los modelos de interpretación o diagnóstico, en cambio, se formulan para conocer un problema, para interpretar un fenómeno, y determinar así la influencia relativa de diversos elementos en los hechos que motivan el análisis. Por ejemplo, podría formularse un modelo para estudiar la importancia relativa de la rigidez de la oferta agrícola, los reajustes de salarios y la cantidad de dinero en proceso inflacionario que desarrolló en Chile.

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

/La construcción

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

Para solucionar este problema se han ideado los modelos de simulación, con los cuales el Dr. E.P. Holland ha realizado interesantes experiencias. En estos modelos no se pretende buscar una solución matemática general, sino que soluciones numéricas para valores determinados de los parámetros.

Por lo tanto, en cuanto a la técnica de formulación y solución de los modelos económicos, debemos distinguir entre: a) modelos económicos o econométricos con solución matemática general; y b) modelos de simulación.

Arnold Tustin, un ingeniero eléctrico, ha explicado los elementos básicos de la simulación en la siguiente forma:[1/]

> "Un simulador es un sistema físico, análogo al modelo que se pretende estudiar, con el cual existe más o menos una correspondencia completa, parte por parte, entre las variables que aparecen en el modelo como variables análogas - mecánicas, eléctricas o hidráulicas, u otras cantidades - entre las cuales se establecen por una adecuada construcción las relaciones correspondientes entre ellas".

Actualmente, los modelos de simulación no requieren necesariamente de un "análogo electrónico", por ejemplo, para representar las soluciones numéricas particulares. Los computadores digitales, como el IBM 704 han sido usados con éxito en la solución de modelos de simulación.

c) Los fundamentos matemáticos de los modelos de política económica.

Se señaló que la complejidad de los fenómenos económicos y la necesidad de cuantificar las influencias de ciertos elementos sobre otros exige a veces del uso de modelos matemáticos para obtener resultados concretos. Estos modelos incorporan por lo general tres tipos de ecuación fundamentales: las ecuaciones de definición, las ecuaciones de comportamiento y las ecuaciones tecnológicas. Las ecuaciones de definición son

---

1/ Arnold Tustin, "The mechanism of Economic Systems", Cambridge, Harvard University Press, 1953.

/identidades, tales

identidades, tales como el ingreso nacional expresado como la suma de sus componentes. Las ecuaciones de comportamiento expresan una conducta; por ejemplo el consumo explicado como una función del ingreso disponible. Las ecuaciones tecnolóticas indican una relación técnica, como las explicadas en una función de producción.

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

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

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

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

/Naturalmente, no

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

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

Supóngase un sistema muy simple en que:

(1) $Y = C + I$

(2) $C = a\,[Y - T]$

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

En este modelo se tienen 2 ecuaciones, 2 incógnitas (Y y C) y 2 variables exógenas I y T, siendo los impuestos el instrumento de política económica. Por lo tanto, el modelo tiene solución, y dado un valor de I, es posible obtener valores determinados de Y y C si se fija apropiadamente el nivel del instrumento T. Agreguemos ahora otra ecuación:

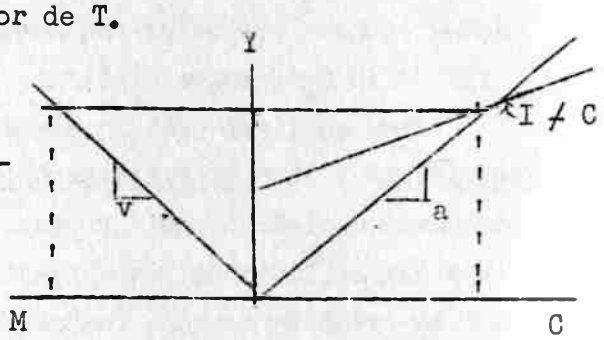
(3) $Y = M\,v$

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

/Ahora tenemos

Ahora tenemos un sistema de 3 ecuaciones y 2 incógnitas, ya que M y v son valores obtenidos fuera del modelo. Si se calcula <u>correctamente</u> los valores de I, M, v y a, los valores que se obtengan para Y y C deben ser los mismos para cualquier combinación de dos ecuaciones del sistema, supuesto un mismo valor de T.

Por lo tanto, este sistema sobredeterminado puede servir para verificar la exactitud de los valores de a y v que son complejos de calcular en la práctica.



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

Por ejemplo, supongamos el siguiente modelo:

(1) $Y = C \neq I$

(2) $C = a\,Y$

Cuando A = 1, y se considera que Y y C son las dos incógnitas a resolver, dado un valor de I distinto de cero se entra en franca contradicción debido a la degeneración del modelo. Es imposible encontrarles entonces una solución.

Al obtenerse una solución de una combinación cualquiera de valores de los instrumentos, se obtiene un grupo de valores compatibles para las incógnitas, es decir se ha cumplido un requisito de compatibilidad. Pero, si se evalúan los instrumentos en relación con una escala de valuación social, incluso considerando relaciones que el modelo no incluye, es evidente que habrá un rango de prioridades para los montos absolutos y relativos de los instrumentos. Por lo tanto, es posible establecer requisitos de eficiencia en el uso de los instrumentos. Estos requisitos pueden significar extremizar un valor determinado o mantener el valor de los instrumentos dentro de ciertos rangos deseables.

/d. <u>Las formas</u>

d) Las Formas de Acción de la Política Económica.

Se señaló anteriormente, que siempre una acción de política económica está destinada a alterar una conducta. Cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las formas posibles de alterar una conducta?, o que es lo mismo, ¿cuáles elementos son determinantes fundamentales de la conducta a fin de influir sobre ellos?

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

Partiendo de esta distinción básica es que se distinguirán las siguientes formas de acción en materia de política económica:

1) Acciones que influyen sobre las intenciones de conducta.

Se refiere al uso de instrumentos que alteran los elementos que orientan la conducta privada. Si las preferencias de los consumidores dependen de los precios relativos de los bienes disponibles en el mercado, entonces una tributación que altere esos precios relativos sin afectar el ingreso disponible del sujeto considerado cae dentro de este campo. Otro ejemplo sería el de las intenciones de inversión en un sector determinado, que se supone dependen de la rentabilidad relativa de la inversión. Por lo tanto, una política de depreciación que altere significativamente esas rentabilidades también cambiará las intenciones de inversión.

En resumen, dentro de este campo se incluyen el manejo de los precios relativos, salarios relativos, utilidades relativas, tipos de cambio relativos, etc. En abstracto,se supone que estas acciones dejarán intacta la capacidad para materializar una intención y sólo influyen sobre los elementos que determinan esta última.

/2. Acciones que

2. Acciones que afectan la capacidad financiera para materializar una conducta

Se supone que estas acciones no afectan la intención en sí, pero en cambio influyen sobre los ingresos y flujos financieros en general y capacidad de crédito de su sujeto económico que le permiten materializar la intención. Por ejemplo, una acción que limite el crédito bancario para cierto tipo de inversiones rentables comercialmente pero no deseables socialmente caería dentro de este campo. Un caso típico de acción que afecta la capacidad financiera es el uso de la tributación de la renta como medio de limitar el monto del consumo. En resumen, se incluyen aquí el control del ingreso bruto a disposición de las unidades económicas, del crédito bancario, del crédito mercantil, etc.

3. Acciones que regulan o limitan la capacidad física

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

4. Sustitución de la conducta particular por la conducta del Estado

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

e) Formas simples y formas complejas de Política Económica. Las cuatro formas básicas de acción en materia de política económica anteriormente señaladas son a su vez los elementos simples de formas más complejas de acción. Constituyen por lo tanto las unidades celulares de una política. Por ejemplo, la política de integración económica se basa en una combinación de acciones que cambian los precios relativos de los productos importados y nacionales, las utilidades relativas de las industrias con ventajas, la limitación física de los subsidios y tributación discriminatoria, el establecimiento de normas sobre comercio y pagos, etc. La política fiscal se compone en los hechos de todas las formas simples de

/acción mencionadas,

acción mencionadas, al igual que la política monetaria. Una política de inversiones puede basarse tanto en la creación de condiciones rentables para la formación de capital en ciertos sectores, la ayuda crediticia a la inversión privada que se encauce hacia los objetivos del plan, la prohibición de inversiones en ciertas zonas y sectores de la economía, como en la inversión directa estatal.

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

Para encontrar una respuesta a esta pregunta analicemos la forma de operar de una tributación a las importaciones, por ejemplo. La tributación a las importaciones encarece por una parte los bienes producidos en el exterior, es decir cambia los precios relativos en la forma mencionada por el tipo de acción 1 de la clasificación, y por otra, según sea la elasticidad - precio de los bienes importados,-, deja a las unidades económicas con más o menos ingreso disponible para gastar en bienes nacionales, es decir también actúa sobre la capacidad financiera para materializar una conducta (Tipo 2 de acción). Por lo tanto, los instrumentos de política económica no pueden clasificarse de acuerdo a las bases establecidas para distinguir los diferentes tipos de acción. Un mismo instrumento puede influir en dos o más formas de acción.

g) Criterios para asignar prioridades a las formas de acción en política económica

Al estudiar la clasificación de las acciones de política económica, podrá notarse que están ordenadas de acuerdo al grado de fuerza que ellas imponen a la libre formación de conductas. La primera forma sólo se propone alterar los elementos que influyen sobre las intenciones de conducta, por lo que implica mantener inalterable tanto la libertad para formar una intención de conducta como la capacidad financiera y física para materializarla. Aquí, el gobierno sólo orienta, incentiva o motiva una conducta determinada aprovechando el mecanismo de mercado. En el segundo

/tipo de

tipo de acción, el Gobierno puede limitar la capacidad financiera de un sujeto económico, pero este sigue siendo libre de decidir su conducta de acuerdo al ingreso remanente que posea. En el tercer caso, existe una imposición física, una prohibición o un condicionamiento, con lo cual se cohorta la libertad de decisión. En el cuarto caso, la decisión de la conducta queda totalmente en manos del Estado.

Ahora bien, es fácil ver que las formas de acción mencionadas implican una mayor o menor libertad económica y por ello existen muchas veces posiciones doctrinarias con respecto a la selección de las mismas. Los que creen en las fuerzas del mercado y en cierta concepción liberal de la economía han progresado hasta aceptar las dos primeras formas de acción, y a considerar que son más que suficientes para lograr cualquier objetivo social o económico. Esta posición implica una gran dosis de confianza en el mercado como corrector de las deficiencias económicas y sociales. Frente a un problema de escasez de productos agrícolas, aseguran que un alza de los precios agrícolas aumentará la oferta y se logrará el objetivo de incrementar la producción. Frente a un problema de deficit en la balanza de pagos serán partidarios de devaluar, porque el encarecimiento de los productos importados limitará su demanda e incentivará las exportaciones, etc. Esta posición no puede justificarse en términos económicos, como puede demostrarse fácilmente. Supóngase que un país tiene problemas de balanza de pagos, que ha sustituido todas las importaciones que fácilmente podía sustituir y que ha eliminado las importaciones no esenciales. ¿Puede ser efectiva una mayor tributación a las importaciones o una devaluación para reducir el quantum de importaciones? ¿cuál es el costo social de una medida de ese tipo? Si las importaciones son esenciales y por lo tanto inelásticas al precio, quiere decir que una devaluación sustancial de la moneda nacional sólo reducirá en pequeña cantidad el quantum de importaciones, en cambio el gasto monetario por bienes producidos en el extranjero será mucho mayor que antes, lo cual tendrá al menos dos efectos graves no deseables:

a) se hará más regresiva la distribución del ingreso, ya que los asalariados sufrirán principalmente las consecuencias de la devaluación; y

b) el ingreso monetario disponible para gastos en bienes producidos en el país se verá reducido, lo que puede acarrear serios problemas a los productos nacionales.

/¿Y cual

¿Y cuál será el resultado en términos del objetivo buscado? El deficit de la balanza de pagos no podrá ser reducido. ¿no sería más simple la fijación de cuotas de importación? ¿Pueden los precios seleccionar adecuadamente qué es esencial y qué es prescindible para la economía en su conjunto? Ciertamente habrá numerosos casos en nuestros países, en que será necesario el uso de las formas 3 y 4 de acción de política económica, si se quiere lograr una solución eficiente a ciertos problemas. Justamente, las reformas estructurales son necesarias porque las formas 1 y 2 de acción no son suficientes.

La decisión entre emplear unas u otras formas de acción debe tomarse considerando las circunstancias en que se persigue el objetivo y las características del problema. Los fundamentos de la animosidad contra los instrumentos más fuertes se refiere por lo general a que estos distorsionan las fuerzas del mercado, cohortan la libertad económica, y por lo tanto conducen a ineficiencias. Ello puede ser cierto en algunos casos, pero también se puede argumentar con fundamentos, que cierto tipo de ineficiencias o desperdicios que originan las fuerzas del mercado sólo pueden eliminarse con acciones más profundas. Cuando analicemos más adelante las diferentes formas que puede tomar el "excedente económico", podrá comprobarse la veracidad de esta afirmación. Mientras tanto podemos presentar los siguientes argumentos del Profesor Chenery:[1/] Se requerirá el uso de los dos últimos tipos de acción, cuando:

i) es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo, bienes importados); el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social;

H.B. Chenery : "Política y Programas de Desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Marzo de 1958.

/ii) cuando

ii) cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores - como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares -, el precio que asegure una inversión privada adecuada puede resultar muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la Sociedad o los resultados son más previsibles;

iii) en general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto, como en los casos de una escasez temporal, puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios. Estas medidas es probable que tengan efectos más previsibles en este caso.

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

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

1. Las bases de política económica

Una base de política económica es aquella magnitud física sobre la cual actúa un determinado instrumento a fin de lograr una reacción deseada. Existe pues un problema de identificación de bases a fin de hacer posible la política económica. En los problemas de macropolítica, las bases coincidirán por lo general con lo que llamaremos "excedentes económicos."

El origen del concepto de excedente económico arranca desde los albores de la economía con la distinción entre "trabajo productivo" y trabajo "improductivo." Los creadores del pensamiento económico, con gran visión, se percataron de la necesidad de juzgar el sistema económico de acuerdo a patrones superiores de orden social. No aceptaron como eficiente

/cualquier resultado

cualquier resultado de las fuerzas del mercado. Al principio, sólo se consideró productivo el trabajo de la tierra, más tarde se agregó también el trabajo industrial, pero se colocaba en otra categoría a los servicios estatales, servicios profesionales, etc. Hay en esta concepción un gérmen de la idea moderna sobre el excedente económico o "ahorro potencial." La economía neoclásica despreció esta concepción y le entregó al mercado el papel de valorar, al proclamar que cualquier bien o servicio que tiene un precio en el mercado es un bien productivo. El concepto de ahorro potencial o excedente económico parte del rechazo de esta concepción pseudocientífica, y le devuelve al hombre el papel de juzgar qué estructura de la producción contribuye mejor a su bienestar y por lo tanto señalar qué producciones son innecesarias o tienen menos prioridad. En nuestro caso, la base para juzgar el resultado del mercado son las "intenciones" del plan. Todos los recursos físicos que estén asignados a usos no contemplados en el plan son por lo tanto excedentes económicos para nuestros propósitos.

El excedente económico como base macropolítica se puede desagregar en componentes que son, a su vez, bases físicas sobre las cuales puede actuarse. En la oferta se pueden identificar bases físicas como la fuerza de trabajo, recursos naturales, equipos e instalaciones, la combinación de factores productivos. En la demanda se tiene fundamentalmente el consumo no esencial.

Una proporción de la fuerza de trabajo está desocupada, subempleada u ocupada disfrazadamente; otra proporción se emplea en la producción para el consumo no esencial. Estas proporciones son excedentes que, a través de los cuatro tipos de acciones explicadas antes, pueden movilizarse en función de los objetivos de: crecimiento, ocupación y distribución del ingreso.

En recursos naturales el excedente se identifica con aquellos que se destruyen por la acción de los agentes nacionales y falta de una política protectora, (erosión, quema de bosques, contaminación de las aguas, exterminio de especies animales, etc.). Además del empleo en producción de bienes y servicios no esenciales, y del desperdicio por métodos ineficientes de explotación.

/En los

En los equipos e instalaciones, además del desempleo y subempleo que es corriente encontrar en la manufactura, minería, agricultura, por el monopolio o por las estructuras de propiedad, se presenta un excedente por las características mismas de la competencia. Esta admite duplicaciones en la producción: un mismo bien para un mismo uso se produce, con pequeñas variaciones no determinantes para su uso, por varias empresas. La competencia entre empresas hace que algunas abandonen el mercado dejando equipos e instalaciones desocupados temporal o definitivamente. También induce a inversiones en propaganda o formas de ventas, especialmente en presencia de duopolios.

En equipos e instalaciones se presenta también - y dada su escasez - en forma importante su uso en la producción de bienes y servicios para consumo no esencial. Incluso algunos recursos se emplean para producir bienes de capital destinados a ese tipo de producciones (bienes de capital, por ejemplo, dedicados a producir insumos empleados en la construcción de mansiones o locales de uso social estimados no esenciales).

En la producción la combinación de factores, por deficiencia en las técnicas y procesos productivos, mala administración, falta de preparación en la mano de obra, se emplean en forma tal que dejan un alto coeficiente de desperdicios o se emplean mal uno o todos los factores. En las unidades productivas se pierde tiempo y espacio; se realizan movimientos y esfuerzos que podrían evitarse, cuellos de botellas que paralizan parte del proceso; desperdicios y destruccion de materias primas, suministros o de otros insumos; exceso en la carga de trabajo que produce desgastes excesivos, destrucción prematura en los equipos e instalaciones, etc. La mayor oferta de mano de obra y los bajos salarios son causas que se emplee irracionalmente - en las unidades productivas - el trabajo humano.

En demanda se había anotado como excedente el consumo no esencial. La definición de éste se obtiene por oposición al consumo esencial que cada país o sociedad se da, según sus juicios de valor. Sin embargo, algunos rubros constituidos por los excesos de consumo de los grupos de altos ingresos son evidentes bases físicas sobre las cuales es factible hacer actuar los cuatro tipos de acción: exceso de combustibles y equipos empleados en viajes de placer, bienes importados empleados en consumos muy refinados, etc.

/Las bases

Las bases físicas no siempre se pueden consultar directamente en un plan. En esas circunstancias se buscan formas que indirectamente actuen sobre las bases físicas. Tales formas podrían ser el sistema de precios, el sistema monetario, el sistema crediticio, etc. Estas serían bases indirectas. Pero veamos con mayor precisión, como se originan los excedentes económicos.

Para la discusión posterior, debemos definir con mayor precisión lo que entendemos por excedente económico.

El incremento del producto per-cápita de una economía puede generarse por:

1. Un aumento de los recursos existentes utilizados, sin cambios en la organización económica o la tecnología; por ejemplo, el uso de equipos y tierra ociosa;
2. Una elevación de la productividad por unidad de recurso empleado, debido a cambios en la organización económica; por ejemplo, la transferencia de trabajadores desde ocupaciones menos productivas hacia otras más productivas; por aumentos en el horario de trabajo, por racionalización de la producción, por utilización más económica de las materias primas, etc.
3. El reemplazo del capital o equipos existentes por otros tecnológicamente más avanzados; y
4. La adición de nuevos equipos y facilidades productivas.

Las tres primeras formas de crecimiento no requieren necesariamente una inversión neta. En cambio el punto 4. es la inversión neta.

Ahora bien, la inversión neta sólo puede tener lugar si el producto social excede el consumo corriente y el reemplazo de las facilidades productivas. En otras palabras, el excedente económico actual (o sea el ahorro) es la fuente de la inversión neta.

Podemos considerar entonces dos tipos de excedentes económicos:

a) el excedente económico actual; y

b) el excedente económico potencial.

Definimos el excedente económico actual como la diferencia entre el producto actual y el consumo actual.

/El excedente

El excedente económico potencial es en cambio la diferencia entre el producto que podría lograrse con los recursos disponibles y el consumo esencial.

Restan entonces dos problemas para justificar este concepto. El primero es explicar porque puede ser diferente el producto actual y el potencial, y el segundo, señalar las causas de que el consumo actual sea diferente del consumo esencial.

Explicación de la discrepancia entre el producto potencial y el producto actual

Las causas de la discrepancia entre el producto potencial y el producto actual podemos dividirlas en dos grandes grupos:

a) Pérdidas por desocupación de recursos; y

b) Pérdidas por irracionalidad.

Las pérdidas por desocupación, pueden referirse tanto a la mano de obra como a los recursos productivos existentes en general.

Las pérdidas por irracionalidad de la producción pueden tener diferentes formas:

i) diferenciación irracional de productos; muchos productos son artificialmente diferenciados, ya sea por medio de la propaganda, la presentación, la marca, etc. Si esta diferenciación artificial de productos similares es realizada por una misma unidad productiva, el desperdicio de recursos es relativamente pequeño. Pero, si la diferenciación es la base de una competencia entre diferentes unidades productivas, los desperdicios son mucho mayores, ya que los equipos e instalaciones requeridos por unidad de productos serán mucho mayores que en ausencia de dicha diferenciación irracional;

ii) ineficiencias de monopolio; El monopolio fijará su producción en tal forma que maximice sus utilidades y dicho punto de maximización de utilidades implicará por lo general una subutilización de la capacidad productiva y precios más altos;

iii) duplicaciones de facilidades productivas a consecuencia de la competencia; Un caso típico de las duplicaciones innecesarias que produce la competencia puede encontrarse en la irracionalidad de los sistemas de distribución o transporte de productos. Diferentes empresas distribuyen, por lo general, en una misma zona

/un mismo

un mismo producto en diferentes marcas, en circunstancias que una sola empresa podría realizarlo en forma más económica.

iv) menor rendimiento por falta de incentivos a desplegar todo el potencial de esfuerzos e iniciativas que poseen los trabajadores: La estructura de clases con intereses distintos el ambiente de guerra económica que generalmente priva, impide que los asalariados entreguen toda su energía creadora y todo su potencial de trabajo en objetivos que sientan como suyos. Existe un gran potencial de energía reprimida, que no se materializa porque con ello se teme beneficiar fundamentalmente a las minorías que están en la cúspide del estrato social.

Explicación de la discrepancia entre el consumo actual y el consumo esencial

La explicación fundamental de esta discrepancia reside en la desigual distribución del ingreso. Hay un margen de consumos superfluos, porque hay grupos sociales que tienen suficientes ingresos para satisfacerlos.

¿Cómo podría definirse el consumo esencial? Decidir que es esencial o superfluo es un juicio de valor. Por lo tanto el concepto de consumo esencial, como todos los juicios de valor ha ido cambiando con el desarrollo de la sociedad.

En el sistema feudal, por ejemplo, el mantenimiento de los gastos del señor feudal, del clero y de la corte no eran juzgados como desperdicios. Todo el pueblo contribuía con trabajo o con dinero a sufragar el consumo del clero y la nobleza. Por ello, los economistas liberales que representaban los intereses de clase de la creciente burguesía comercial e industrial, nutrieron de base ideológica al capitalismo naciente, estigmatizando los desperdicios del sistema feudal identificándolos como gastos del Estado. La lucha contra la acción del Estado que caracteriza al liberalismo, tiene sus raíces en el desperdicio e ineficiencia del Estado Feudal y monárquico.

Todo esto nos lleva a concluir, que el concepto de consumo esencial debe ser juzgado de acuerdo a circunstancias históricas determinadas.

/El consumo

El consumo esencial deberá determinarse en función de las necesidades de crecimiento. Por lo tanto, el consumo esencial puede coincidir con el consumo elemental en las primeras etapas del desarrollo, y posteriormente incluir otros tipos de consumos que no sea necesario restringir para lograr una tasa de crecimiento determinada.

Un problema fundamental para el análisis del financiamiento del desarrollo es identificar el "excedente económico potencial" de la economía, no sólo considerando la forma en que se presenta, sino que también señalando los sectores económicos en que se produce.

En el cuadro "Formas de Acción de la Política Económica", se presenta un esquema que podrá ser útil para estudiar los diferentes tipos de excedentes por sectores económicos.

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

2. Los grandes objetivos de la Política Económica

Señalamos anteriormente, que para nuestros propósitos los objetivos de la política económica son los objetivos del plan. Sin embargo, haremos aquí un breve análisis de los problemas del crecimiento, la redistribución del ingreso y la estabilidad, para identificar mejor los mecanismos de política económica que pueden conducir a dichos objetivos. En el análisis de la política de largo plazo, el crecimiento, la redistribución del ingreso y la estabilidad serán los problemas dominantes, y cabe entonces legítimamente la pregunta de si tales metas con compatibles, o cuáles son los requisitos para tal compatibilidad. Por otra parte, los objetivos básicos señalados exigen la eliminación de grandes obstáculos. La identificación de esos obstáculos así como las características de las grandes"reformas estructurales" destinadas a removerlos constituyen el corazón mismo de la política económica de largo plazo.

a) El

a) El ritmo de crecimiento

No entraremos aquí en detalles sobre los elementos que determinan o permiten un ritmo de crecimiento del producto. Sólo indicaremos que sobre él influirán básicamente la capacidad del sistema económico para movilizar los excedentes económicos potenciales y, darles un uso adecuado. La técnica de formulación de un plan de metas de mediano o largo plazo provee de un método para decidir racionalmente los usos de los recursos físicos. El cuadro N°*/ detalla los diferentes tipos de excedentes económicos que pueden ser movilizados en función de los objetivos de un plan de desarrollo. Debemos profundizar más, sin embargo, en la identificación de los elementos que permitan la generación de tales excedentes, o más bien, debemos precisar los obstáculos que limitan el crecimiento.

a - 1) Las limitaciones internas al crecimiento económico

Hemos señalado con cierta insistencia, que tanto el problema del crecimiento como el de la política para lograrlo, dependen de la capacidad para movilizar recursos físicos, y que los flujos financieros sólo cumplen la tarea de intermediarios para su manejo.

El problema del Financiamiento, es entonces un problema de asignación de recursos en ciertos usos, la que debe ser lograda con instrumentos compatibles con otros objetivos de política económica, tales como la estabilidad, la distribución del ingreso, la combinación de factores productivos adecuada, etc.

En todo sistema económico existe un conjunto de elementos que las unidades económicas siguen o toman como guía para decidir, tales como los precios relativos, las utilidades y los salarios, medidos en alguna medida adecuada, la tasa de interés, etc., y otro conjunto de elementos que hace que esas decisiones puedan materializarse, tales como los ingresos y activos que posean esas unidades económicas. Por ejemplo, los precios relativos entre el vino y la cerveza guiarán a los consumidores hacia uno u otro producto según sus preferencias, pero lo que permite materializar esas preferencias es la capacidad de ingreso que posee cada consumidor.

---

*/ Se refiere a los cuadros "Forma de Acción de la Política Económica.

/En esta

En esta forma, el efecto resultante de las reacciones de todas las unidades económicas puede alterarse, ya sea influyendo sobre los elementos que guían las decisiones, (precios relativos), o sobre aquellos que las hacen posibles (capacidad de ingreso).

Por lo general, se habla de financiamiento cuando se influye sobre el último tipo de elementos mencionados y especialmente sobre los flujos de ingresos, y se excluye cualquier acción sobre los elementos que guían las decisiones de las unidades económicas. Este concepto de Financiamiento, corresponde, más bien a un criterio estrecho de empresa privada, y para los fines de la formulación y ejecución de programas de desarrollo es incompleto y simplista.

Si el resultado final del financiamiento es lograr una asignación de recursos diferente de la existente, el análisis debe hacerse considerando todos aquellos instrumentos de política económica que sean capaces de lograr ese resultado. Por ello, cualquiera diferencia entre política de financiamiento y política económica es artificial y estéril.

En algunos casos, el financiamiento necesitará provocar un simple cambio de reacciones en el sector privado, como ocurre cuando se fija el precio de un bien determinado de tal forma de desalentar o incentivar determinada actividad. En otros, el financiamiento consiste en restar flujos de ingresos al sector privado y traspasarlos al sector público para que les dé otro uso. Por último, ciertas formas de financiamiento son una mezcla de ambas posibilidades ya descritas, en que se complementa la vía precio y la vía ingreso. La tributación a las importaciones que se desee sustituir es un ejemplo de esta última posibilidad, ya que por una parte cambia los precios relativos en favor de la producción nacional y, por otra parte, el drenaje de ingresos que provoca la tributación disminuye la capacidad de compra del sector privado.

El financiamiento consiste siempre en una transferencia de recursos desde ciertos usos a otros, pero no es necesariamente una transferencia de recursos entre el sector privado y el sector público. Por ejemplo, si el logro de un objetivo se plantea en términos de cambiar los precios relativos no se produce necesariamente una transferencia de recursos entre el sector privado y el sector público. Esta movilización de recursos físicos tiene

/dos aspectos:

dos aspectos: a) la liberación de los recursos, impidiendo que sus actuales empleadores los asignen de acuerdo a objetivos no considerados en el plan; y b) alterar la conducta de la comunidad a fin de que los recursos liberados sean usados en el cumplimiento de las acciones contempladas en el programa. De esta simple consideración, se desprende que si los recursos reales que requiere el plan están desocupados, es decir no están siendo asignados a ningún uso, no será necesario "liberarlos", y por lo tanto no será necesario echar mano de mecanismo financiero alguno, o de cambios en los precios relativos, que reduzcan el ingreso del sector privado o cambien su conducta habitual. En cambio, la consecusión del segundo aspecto del problema de la movilización de recursos físicos - la asignación a los usos contemplados en el plan - requerirá siempre de un cambio en la conducta de la comunidad, o en el nivel del ingreso que permite que la conducta potencial se materialice.

El financiamiento de un plan, es por lo tanto una acción de transferencia de recursos desde ciertos usos a otros y captación de los nuevos recursos que el propio crecimiento de la economía vaya creando. De aquí, que en general sea imposible trasladar hacia las generaciones futuras o postergar en el tiempo el sacrificio o carga que significa la realización de un programa de desarrollo. Solo existen dos formas de trasladar dicha carga hacia el futuro: el endeudamiento con el exterior y la venida de capitales extranjeros privados, mecanismos de financiamiento que analizaremos en detalle más adelante. Puede notarse, que la excepción rige sólo cuando entran al país en cuestión bienes producidos en el extranjero, sin costo inmediato en términos de exportaciones.

Si el proceso de desarrollo debe ser financiado con recursos nacionales - como lo es en su mayor parte -, no hay posibilidad alguna de eliminar hoy la carga de un programa de desarrollo, pagando con los rendimientos de éste en el mañana. No se pueden construir puentes, caminos y escuelas hoy, con los materiales y fuerza de trabajo que se tendrán diez años después. Este es un hecho físico que ningún árbitro financiero puede alterar.

/Sin embargo,

Sin embargo, para una mejor comprensión de este problema, debe definirse con mayor precisión el concepto de "carga". La comunidad soporta una carga real para financiar su desarrollo, cuando se cumplen las siguientes condiciones: a) es necesario liberar recursos desde ciertos usos privados hacia otros usos; y b) dicha liberación de recursos implica una baja absoluta o relativa de la disponibilidad de bienes para consumos finales. En otras palabras, existe una carga real, cuando la comunidad debe disminuir su consumo en términos absolutos a fin de financiar el desarrollo económico. En cambio, existe una carga "potencial" cuando: a) no es necesario restar recursos al uso privado, es decir el programa ocupa recursos desocupados; y b) se resta recursos al uso privado pero no se provoca una disminución en términos absolutos de la producción de bienes de consumo final, o sea se producen aumentos de productividad que compensan exactamente la menor disponibilidad de recursos para el consumo, o dichos recursos se restan del crecimiento de la economía.

Una carga es real, porque significa un desmejoramiento del bienestar presente en relación a una situación de hecho. La otra es potencial, porque significa postergar un aumento inmediato del bienestar de la comunidad que habría sido posible mediante un aumento a corto plazo del consumo, aprovechando los recursos desocupados y aumentando la productividad donde fuera posible. Puede apreciarse, que la asignación de los recursos que va creando el propio desarrollo hacia la inversión o formación de capital, es también una forma de "carga potencial" del financiamiento del desarrollo económico.

Ahora, los recursos físicos, materiales, fuerza de trabajo y recursos naturales, no se pueden generalmente movilizar en forma directa en el sentido de ir y tomarlos para darles un uso alternativo. En las economías que conocemos, los recursos físicos se movilizan indirectamente a través de manejos sobre los flujos monetarios. La reducción de los flujos monetarios de un sector, libera recursos físicos que pueden ser adquiridos por el Gobierno devolviendo esos flujos nuevamente al sector privado. Los problemas de financiamiento, se reducen entonces a la obtención de instrumentos adecuados que alteren los flujos monetarios que reciben las diferentes unidades económicas y los usos que dan a esos flujos. Cuando no es posible orientar los usos de

/los flujos

los flujos monetarios hacia los objetivos del programa de desarrollo, dicho cambio de uso se hace vía Gobierno mediante la apropiación de parte de esos flujos.

Los planteamientos hechos dan margen a ciertas preguntas obvias. ¿Pueden ser escasos los recursos financieros (o sea los flujos monetarios mismos o las posibilidades de su apropiación por el Gobierno) a un nivel en que los recursos físicos no lo son? ¿Si los recursos físicos existen, por qué poner la carreta delante de los bueyes arguyendo que no existe dinero para financiar los proyectos de inversión? ¿Puede entonces haber desocupación abierta o disfrazada de recursos físicos y la economía ser impotente para movilizarlos? Estas son preguntas que surgen lógicamente del abordamiento del problema del financiamiento, y a las cuales se les ha dado poca consideración. En realidad, parece haber primado en el análisis de este tema un enfoque dominado exclusivamente por el "velo monetario", que naturalmente conduce a la confusión o ilusión financiera de que las obras de un programa de desarrollo cuestan dinero y no recursos reales.

Veamos cuáles son las consecuencias del enfoque que aquí se presenta. Si existen, por ejemplo, los recursos reales desocupados para construir un puente, no será necesario reducir la demanda del sector privado por los insumos que emplea el puente. Sin embargo, los propietarios de los insumos deben obtener una remuneración, y por lo tanto el Gobierno deberá entregar un flujo monetario de ingresos al sector privado que no fue previamente retirado de allí. Ahora el puente se está construyendo, pero el sector privado tiene más ingresos que antes. Luego, si no están desocupados también los recursos que producen los bienes que demandará el sector privado con el aumento de su ingreso, los precios de esos bienes subirán y nos encontraremos con las raíces de un problema inflacionario. Este ejemplo, demuestra claramente que toda obra o proyecto tiene un costo real directo y otro indirecto. El costo real directo está compuesto por los recursos físicos que se insumen en la obra, además de la fuerza de trabajo. El costo real indirecto está compuesto por los recursos físicos que se insumen en producir los bienes cuya demanda tiene origen en el pago a los factores productivos insumidos en la obra. Ahora bien, en la generalidad de los países subdesarrollados la desocupación disfrazada o abierta de los recursos físicos no existe simultáneamente en ambos tipos de costos y con la misma homogeneidad. Puede que estén desocupados los recursos físicos y mano de obra para construir un embalse, y no lo estén los recursos para

/alimentar mejor

alimentar mejor a la gente que trabajará en la obra, o desocupación pero inaprovechables sin reformas sustanciales del aparato político institucional. De aquí, que muchas veces sea necesario reducir la demanda del sector privado para realizar obras que insumen recursos que están desocupados, pero dicha reducción de demanda va dirigida hacia la liberación de recursos que, reasignados adecuadamente, permitan incrementar la producción de los bienes componentes del costo indirecto de las inversiones, o reducir directamente la demanda por dichos bienes de oferta inelástica.1/

Si todos los recursos reales que componen los costos directos e indirectos de una obra están homogéneamente desocupados y son homogéneamente aprovechables, entonces una simple expansión de la cantidad de dinero permitirá al Gobierno movilizar esos recursos dentro del marco de la estabilidad económica. De esto mismo se deduce como corolario, que la transformación de una desocupación heterogénea de recursos en una desocupación homogénea mediante la eliminación de los cuellos de botella, generalmente abrirá las puertas para un financiamiento de proyectos mediante la expansión de la cantidad de dinero sin sacrificar la estabilidad. Cuando la desocupación no es homogénea, el Gobierno se ve compelido, en resguardo de la estabilidad a usar algún mecanismo que le permita liberar los recursos escasos que tienen otros usos, para dedicarlos al programa de desarrollo. Pues bien, el proceso de liberación de los recusos asignados en usos que se estima de baja prioridad, requiere de ciertas técnicas que tienen naturales limitaciones. Es perfectamente posible, que en determinadas circunstancias, el Gobierno sea incapaz de reducir la demanda por el recurso X, caso en el cual podríamos decir, en un sentido figurado, que los recursos financieros para el objetivo A son limitados. Si el recurso X, plenamente ocupado se combina con Y y Z que están desocupados para producir una determinada obra, su ejecución implicará un alza del precio de X, o será necesario reducir la demanda privada por dicho recurso.

En resumen, a pesar de que el problema del financiamiento es en el fondo la movilización de recursos reales, es perfectamente posible que las limitaciones para el financiamiento no estén en dichos recursos, sino que

---

1/ Por ello, en casos en que existe una mística del desarrollo, el trabajo voluntario gratuito permite lograr una movilización de excedentes económicos que en otras circunstancias sería imposible.

/en las

en las técnicas para movilizarlos bajo condiciones en relativa estabilidad del nivel de precios. Sin embargo, esta limitación nunca existirá cuando los recursos reales que componen los costos directos e indirectos de un programa o de una obra están homogéneamente desocupados, ya que en dicho caso será posible lograr la estabilidad y la realización del programa mediante la expansicón de la cantidad de dinero.

Por otra parte, si el problema de la movilización de los recursos reales tiene limitaciones en "cuellos de botellas" sectoriales, existe la posibilidad de hacer factible el financiamiento mediante la expansión de la cantidad de dinero, eliminando dichos puntos de estrangulamiento mediante las importaciones. Ello naturalmente, si el comercio externo no constituye un cuello de botella importante para la economía. En todo caso, si el proceso de desarrollo elimina paulatinamente los cuellos de botellas, el problema del financiamiento se facilita para los primeros años de un programa.

a-2) Las limitaciones externas al crecimiento económico

Hasta aquí hemos analizado los factores internos que limitan el crecimiento y el financiamiento de las inversiones. Hemos llegado a la conclusión de que el crecimiento de una economía depende de la magnitud del excedente económico potencial que se utilice y del uso que hagan de ese excedente los sectores que se apropian de él.

Sin embargo, además de los problemas políticos internos que pueden determinar el grado de aprovechamiento de los recursos físicos, existen limitaciones de orden externo.

Es conocido, que hasta los años 30 en el crecimiento de Latinoamérica el elemento motor fueron las exportaciones. Esta forma de crecimiento, "crecimiento hacia afuera", implicaba, como es natural, una estrecha dependencia entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones y el ritmo de crecimiento general de las economías latinoamericanas. Por ello, podía sostenerse que el crecimiento latinoamericano dependía fuertemente del crecimiento de los países que demandaban sus productos de exportación. Esta dependencia no sólo se refería al ritmo de crecimiento sino que a las fluctuaciones económicas que lo detenían o aceleraban. La gran crisis de los años 30 rompió con esta modalidad de crecimiento para la mayoría de los países latinoamericanos, como consecuencia de los extremos a que había llevado esta dependencia.

/Surgió entonces

Surgió entonces un nuevo período en el crecimiento latinoamericano de características muy diversas al anterior. La demanda externa ya no podía constituir el elemento dinámico del crecimiento. La demanda gubernamental y el crecimiento interno de los mercados nacionales tenía que jugar el papel que antes cumplían las exportaciones. La drástica merma en la capacidad para importar tuvo que ser abordada con fuerte protección arancelaria y sustitución de las antiguas importaciones por la producción de noveles empresas nacionales.

No obstante el proceso de sustitución de importaciones, el comercio exterior siguió jugando un papel decisivo en el crecimiento de Latinoamérica, decisivo y limitante, manteniendo bajo formas algo más complejas la misma dependencia del ritmo de crecimiento latinoamericano de los principales centros industriales compradores de sus exportaciones. Antes de los años 30 Latinoamérica tuvo un crecimiento dependiente; el proceso de sustitución de importaciones no la llevó a ganar una autonomía de desarrollo. Las razones de esta persistente dependencia las analizaremos a continuación, porque constituyen las bases sobre la cual debe edificarse una de las grandes reformas estructurales: la reforma del comercio exterior.

El proceso de sustitución de importaciones realizado por los países latinoamericanos tuvo dos explicables limitaciones: a) consistió en sustituir las producciones técnicamente más fáciles y económicamente factibles desde el punto de vista de cada mercado nacional, lo que impidió la creación de una fuerte industria latinoamericana de producción de bienes de capital; y b) las industrias de sustitución fueron dependientes de materias primas importadas. Por ello, el crecimiento latinoamericano, a través de la importación de bienes de capital y de materias primas básicas siguió siendo dependiente del crecimiento de los grandes centros industriales con que mantenía relaciones comerciales.

Hecho el análisis anterior, vamos a sostener la siguiente tesis. El crecimiento de Latinoamérica depende del crecimiento de los centros industriales con que comercia, fundamentalmente por el hecho de que debe importar sus bienes de capital. Ello hace que la magnitud de la formación de capital dependa del crecimiento de las exportaciones, y éstas a su vez, del crecimiento del producto de los centros industriales con que comerciamos. La relación anterior es más estrecha mientras más pasiva la política de comercio

/exterior de

exterior de los países latinoamericanos. La dependencia señalada puede ser rota accidentalmente ya sea por hechos accidentales (guerras, cierre del Canal de Suez, etc.), por limitaciones físicas a las importaciones latinoamericanas por parte de dichos centros, o por una política interna de los países latinoamericanos. Dada la multitud de hechos accidentales, no interesa tanto la comprobación histórica de esta dependencia, como el hecho de que para una política de desarrollo ello puede constituir un límite o barrera al crecimiento en un nivel en que los excedentes económicos potenciales internos son todavía importantes.

El comercio exterior latinoamericano, aún cuando en los últimos años ha habido alguna tendencia innovadora, está dirigido fundamentalmente hacia los Estados Unidos y otros países occidentales, con los cuales tradicionalmente ha mantenido las más estrechas relaciones comerciales. Esto se traduce en una fuerte dependencia del crecimiento de latinoamérica al crecimiento de los Estados Unidos y a sus respectivas fluctuaciones. Por ello, las exportaciones de latinoamérica están determinadas, en el largo plazo y salvo hechos accidentales, por el crecimiento del Producto Nacional de los Estados Unidos y otros países industriales, tales como Inglaterra, Alemania, Francia, Italia, Japón, etc. Ahora bien, la transición del tipo de crecimiento en que las exportaciones son el motor del desarrollo, hacia el crecimiento de tipo interno, no puede realizarse bruscamente sin graves trastornos de todo orden. Los trastornos fundamentales, son sin embargo, los que afectan a la estabilidad y el crecimiento mismo. Si la tasa de crecimiento de las exportaciones disminuye, dada su importancia en relación al producto nacional, el crecimiento de la demanda interna deberá ser mucho más acelerado sólo para compensar dicha disminución.

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

/El crecimiento

El crecimiento de las exportaciones y la orientación del comercio exterior están íntimamente ligados, dentro de ciertos límites.

En el Cuadro N°6 , puede apreciarse el ritmo de crecimiento de las diferentes regiones del mundo. El ritmo de crecimiento del grupo de países con que Latinoamérica mantiene las más estrechas e importantes relaciones comerciales tiene una tasa de crecimiento modesta. Con la excepción de Alemania Occidental e Italia, ningún país de ese grupo sobrepasa el 3.5 por ciento de crecimiento. Por otra parte, América Latina parece tener un promedio aún inferior de crecimiento que el grupo señalado, y con la excepción de Venezuela (que ya no será excepción por cuanto su crecimiento no sobrepasa el 1 por ciento actualmente) y Nicaragua, ningún país tiene un crecimiento superior al 3.7 por ciento.

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

Las exportaciones son un elemento importante en la creación del excedente de ahorro en moneda extranjera necesario para incrementar las importaciones de bienes de capital al ritmo que el crecimiento de latinoamérica lo exige. Pero, a su vez las tendencias de las mismas importaciones latinoamericanas contribuyen a dificultar la situación. Los países latinoamericanos no son productores de bienes de capital, por regla general, con lo cual el crecimiento de la inversión lleva implícito una expansión acelerada de la necesidad de importación de bienes de capital. El crecimiento significa que la inversión crece más rápido que el consumo, o por lo menos ese es el esfuerzo que se requiere para dar el impulso básico a la expansión de un

/país subdesarrollado.

país subdesarrollado. Como el coeficiente de importación que tiene una unidad de inversión es mayor que el que tiene una unidad de consumo, el peso más grande de la inversión en el producto lleva consigo un aumento del coeficiente total de importaciones. Por otra parte, las importaciones de materias primas industriales, dado el acento que pone el crecimiento en la industrialización, tienden también a crecer más rápido que el producto nacional.

Todos estos elementos hacen que el crecimiento de latinoamérica sea dificultoso y esté bajo una "frontera" o límite de crecimiento que no guarda relación con las necesidades urgentes de desarrollo que reclama la pobreza de sus habitantes. Pero aún, ese lento crecimiento está, por lo general, sobre las posibilidades internas de financiamiento. En efecto, la gran mayoría de los países latinoamericanos requieren cada año de nuevos créditos externos para mantener su mayor crecimiento. La contradicción reside en que el "crecimiento hacia adentro" requiere de financiamiento externo sustancial, en la misma forma que el crecimiento hacia afuera requeriría una demanda creciente de las exportaciones latinoamericanas. Lo que no se ha hecho resaltar suficientenente, es que la capacidad de obtención de préstamos externos, cuya fuente principal son los Estados Unidos, requiere a su vez un mayor crecimiento de la economía norteamericana.

En efecto, las últimas proposiciones de ayuda a Latinoamérica, que sólo permitirán un crecimiento del 2.5 por ciento para latinoamérica en su conjunto, encuentran enormes dificultades para materializarse debido a que exigirán sacrificios hasta ahora no concebidos en los Estados Unidos como necesarios para satisfacer las demandas latinoamericanas. Un mayor crecimiento de los Estados Unidos aumentaría sustancialmente su capacidad de ayuda a Latinoamérica sin exigencias de elevación de la carga tributaria.

En resumen, podemos decir que el crecimiento hacia adentro, supuestas constantes la orientación del comercio exterior, tiene un límite determinado por el deficit máximo de balanza de pagos que puede financiarse con empréstidos externos, y que el nivel a que se produce dicho déficit depende del crecimiento de las exportaciones e importaciones, siendo el crecimiento de los Estados Unidos y otros países occidentales elemento limitante de la magnitud del deficit factible de balanza de pagos y de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

/En base

En base al análisis procedente, podríamos elaborar un "modelo" que nos permitiera cuantificar estas relaciones. La estructura de dicho modelo se esboza a continuación.

El producto de Latinoamérica se define como:

$$(1) \quad P_L = C_L = I_L = X_L - M_L$$

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

Despejando I_L en la ecuación anterior y conociendo que

$\beta I_L = \Delta P_L$, podemos escribir:

$$(2) \quad \Delta P_L = \beta (P_L - C_L - X_L + M_L)$$

donde β es la relación producto-capital.

$$(3) \quad X_L = zP_E + h\,Po$$

donde P_E es el producto nacional de los Estados Unidos y Po el producto nacional del resto de los países que mantienen relaciones comerciales con Latinoamérica. Los coeficientes z y h indican la magnitud de las importaciones desde latinoamérica en relación con P_E y Po.

$$(4) \quad C_L = aP_L$$

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

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

De las ecuaciones anteriores se deduce que:

$$(6) \quad \frac{\Delta P_L}{P_L} = \beta \left(1 - a - z\,\frac{P_E}{P_L} - h\,\frac{Po}{P_L} + m\right)$$

donde P_E/P_L y Po/P_L dependen de las tasas de crecimiento de P_E, Po y P_L.

Si expresamos P_E/P_L y Po/P_L en función de las respectivas tasas de crecimiento de P_E, Po y P_L, tendremos una relación que expresa el crecimiento de Latinoamérica en función del "ahorro interno", (1 - a)

/y del

y del "ahorro externo" $(m - z \frac{P_E}{P_L} - h \frac{Po}{P_L})$. A su vez, el ahorro externo dependerá del crecimiento del producto de los Estados Unidos y del resto de los países.

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

$$(7) \quad M - X \leq g P_E$$

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

Esta restricción puede reescribirse como sigue:

$$(8) \quad \left(m - z \frac{P_E}{P_L} - h \frac{Po}{P_L}\right) \leq g \frac{P_E}{P_L}$$

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

/Cuadro N° 6

Cuadro N° 6

LA VELOCIDAD DEL CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA Y OTROS PAISES
EN EL PERIODO DE POSTGUERRA
(Tasas anuales acumulativas)

Países	Producto total	Población	Producto por habitante
Países occidentales no socialistas			
1. Alemania occidental	7.4	1.1	6.3
2. Italia	5.5	0.6	4.9
3. Países Bajos	4.5	1.3	3.2
4. Francia	4.3	0.8	3.5
5. Canadá	4.0	2.8	1.2
6. Estados Unidos	3.3	1.7	1.6
7. Noruega	3.0	1.0	2.0
8. Bélgica	2.9	0.6	2.3
9. Suecia	2.9	0.7	2.2
10. Dinamarca	2.3	0.7	1.6
11. Reino Unido	2.2	0.3	1.9

Países	Producto total	Población	Producto por habitante
6. Filipinas	6.7	2.4	4.3
7. Birmania	5.6	1.2	4.4
8. Unión de Sud-Africa	5.1	1.9	3.2
9. Tailandia	5.0	1.9	3.1
10. Portugal	3.9	0.8	3.1
11. Ghana	3.8	1.6	2.2
12. Egipto	3.3	2.5	0.8
13. India	3.3	1.3	2.0
14. Ceilán	2.8	2.6	0.2

/Contin. Cuadro 6

Cuadro N° 6 (Contin.)

Países	Producto total	Población	Producto por habitante
Países socialistas			
1. China (continental)	12.3	2.6	9.7
2. URSS	11.5	1.7	9.8
3. Bulgaria	10.3	0.8	9.5
4. Polonia	9.4	1.8	7.6
5. Rumania	9.3	1.3	8.0
6. Checoeslovaquia	8.0	1.1	6.9
7. Alemania oriental	8.0	-2.4	10.4
8. Hungría	7.5	0.7	6.8
Países subdesarrollados no socialistas			
1. Irak	11.1	2.8	8.3
2. Israel	9.9	5.9	4.0
3. Turquía	7.8	2.8	5.0
4. Rodesia y Nyassa	7.0	2.6	4.4
5. Grecia	6.9	1.0	5.9

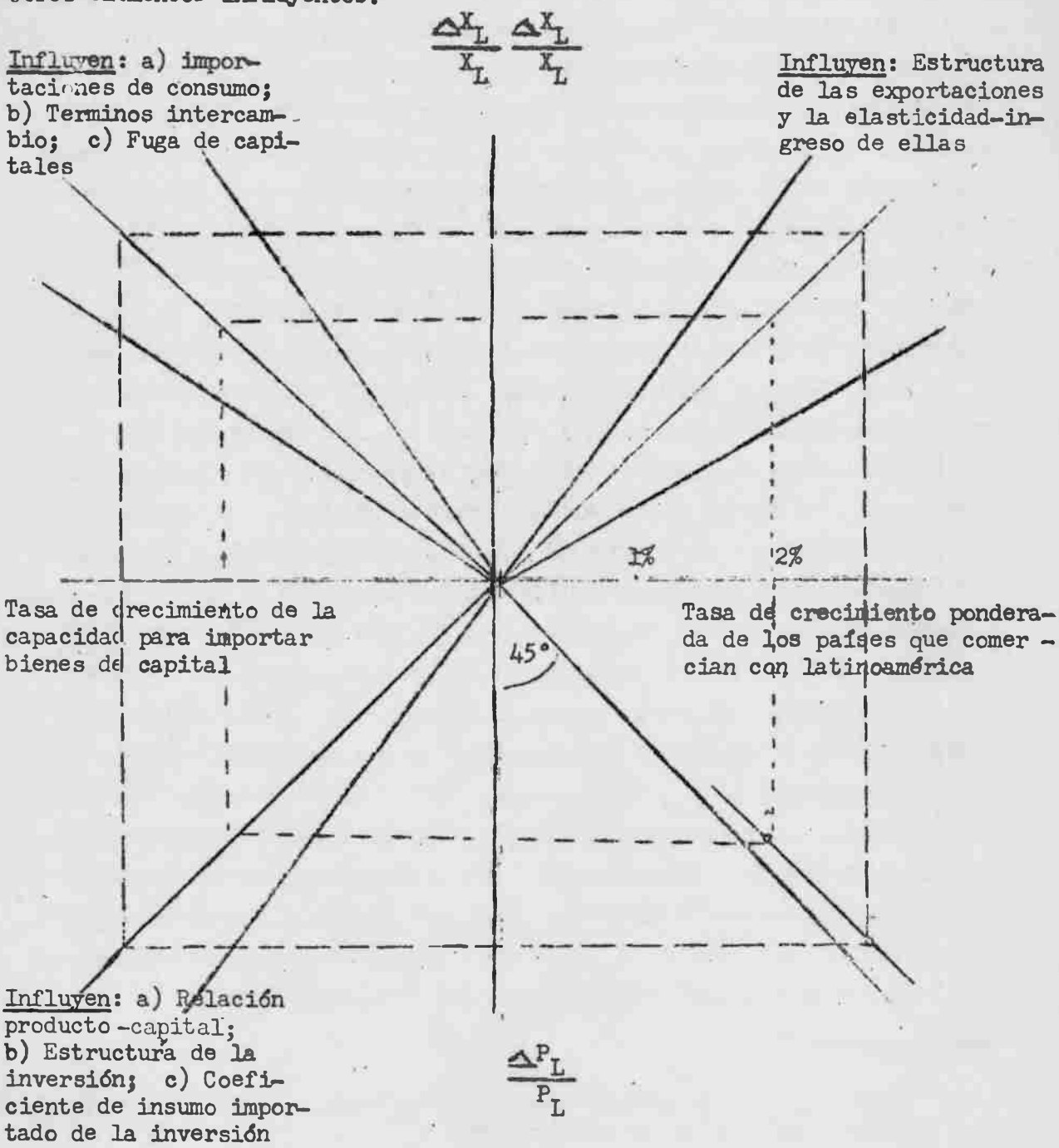
Países	Producto total	Población	Producto por habitante
América Latina	4.6	2.5	2.1
1. Venezuela	9.0	3.0	6.0
2. Nicaragua	7.7	3.3	4.4
3. México	5.7	2.6	3.1
4. Ecuador	4.4	2.9	1.5
5. El Salvador	5.8	3.3	2.5
6. Brasil	6.2	2.5	3.7
7. Perú	3.7	2.1	1.6
8. Colombia	4.3	2.8	1.5
9. Costa Rica	5.7	3.4	2.3
10. Panamá	3.9	2.7	1.2
11. Cuba	1.8	2.1	-0.3
12. Uruguay	1.9	1.7	0.2
13. Honduras	4.2	3.1	1.1
14. Paraguay	2.7	2.4	0.3
15. Chile	2.8	2.2	0.6
16. Guatemala	5.1	3.1	2.0
17. Argentina	1.7	2.1	-0.4
18. Haití	2.1	1.3	0.8
19. Bolivia	0.6	1.3	-0.7

Fuente: Los datos sobre el producto total de los países no latinoamericanos se obtuvieron de World Economic Survey 1959, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta : 60, II. e.1. Las de población para esos países provienen de Naciones Unidas. Demographic Yearbook. Las demás cifras fueron elaboradas por CEPAL con datos oficiales.

Nota: Todas las tasas de este cuadro se calcularon comparando los promedios de los años extremos.

/El mism

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



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

/El gráfico

El gráfico señala en el primer cuadrante la relación entre el crecimiento de los países que comercian con América Latina y el crecimiento de las exportaciones. Para obtener el máximo provecho de esta dependencia, el gráfico señala tres caminos: a) El comercio con países que crecen más rápido; b) Diversificar la estructura de las exportaciones de manera de conformar una canasta de productos de alta elasticidad-ingreso frente al crecimiento de los centros industriales demandantes; y c) El acrecentamiento del comercio interlatinoamericano a fin de bajar el coeficiente de insumo importado por unidad de inversión y aumentar la ponderación del comercio interregional en el comercio total latinoamericano, lo que sería equivalente al aumento del comercio con países de crecimiento más rápido.1/

Los elementos señalados inciden directamente en un mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, una vez maximizado el ritmo de crecimiento de las exportaciones, hay algún margen para políticas internas tendientes a lograr el máximo crecimiento del producto. En primer lugar, es posible limitar a un mínimo las importaciones de consumo, eliminando todas aquellas que sean prescindibles de acuerdo a los objetivos del plan. El control de la fuga de capitales puede también constituir otra acción positiva. Una tendencia desfavorable en los términos de intercambio, por el contrario, hará perder poder de compra a las exportaciones y por lo tanto limitará la capacidad para importar bienes de capital. Pero, aun dada una capacidad para importar bienes de capital, existirá alguna flexibilidad para combinar los recursos importados con los nacionales para formar una unidad de inversión. Mientras menor sea el componente importado, mayor podrá ser la inversión dando un límite a las importaciones de bienes de capital. Ahora bien, la variación en el componente importado de la inversión tendrá por lo general influencia sobre la relación producto-capital.

1/ Se supone que un mercado común debe acelerar el crecimiento económico de cada uno de los países integrantes.

/Como puede

Como puede apreciarse, dentro de este fenómeno de dependencia del ritmo de crecimiento latinoamericano hay margen para una posición activa importante, pero esa posición activa requiere de gran eficiencia y agilidad en el manejo de la política económica. Por ello, a pesar de los numerosos hechos accidentales que afectan esta dependencia en el pasado, la relación histórica es bastante estrecha.

Este problema no interesa aquí desde el punto de vista histórico, sino que en relación a las posibilidades futuras de crecimiento planificado. Supóngase, que el crecimiento histórico de un país ha sido del orden del 2 por ciento y que el atraso y la miseria exigen un crecimiento tan rápido como 7 por ciento. Para lograr dicha tasa de crecimiento sería necesario movilizar buena parte de los recursos físicos existentes. ¿Podrá la capacidad para importar bienes de capital permitir su utilización? ¿Qué políticas permitirán el uso máximo de los recursos nacionales?

El análisis anterior permite identificar las características de la reforma del comercio exterior. Esta reforma debe: a) Tender a sustituir importaciones desde fuera del área latinoamericana; b) Fortalecer el intercambio del comercio regional a fin de crear mercados para las industrias de bienes de capital; c) crear una organización latinoamericana que por su poderío pueda negociar con las otras zonas de integración o mercados comunes del mundo; d) buscar activamente menos mercados en zonas de rápido crecimiento; y e) planificar la integración económica regional.

Nótese, que el financiamiento externo no puede constituir una solución permanente, y que el lento crecimiento de los países altamente desarrollados con que Latinoamérica comercia limite su capacidad de otorgar créditos, a la vez que el lento crecimiento latinoamericano limite su capacidad de aceptar créditos.

La solución del problema del comercio exterior latinoamericano es entonces vital, especialmente frente a la creación y éxito del Mercado Común Europeo. Las tendencias del comercio exterior latinoamericano han sido ciertamente desfavorables desde mucho antes de la creación del Mercado Común Europeo, pero este último le ha dado el golpe de gracia.

/El Cuadro N°7

El Cuadro N°7 muestra que en el período 1937-38 las exportaciones latinoamericanas constituían el 9.8 por ciento del total de exportaciones mundiales, cifra que había bajado a 6.7 por ciento en 1960. El mismo cuadro señala que para igual período las exportaciones latinoamericas a los Estados Unidos de Norteamérica aumentaron de un 27 por ciento a un 42 por ciento del total de exportaciones de la región, mientras que las exportaciones a los países que hoy integran el Mercado Común Europeo sólo aumentaron de 14.4 por ciento a 18.4 por ciento y las exportaciones a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio disminuyeron de un 16.7 por ciento a un 11.8 por ciento.

El Cuadro N°8 muestra los cambios en la distribución por áreas geográficas de las exportaciones latinoamericanas entre 1957-1961. Allí se muestra que los Estados Unidos pierden importancia, mientras Japón y los Países Socialistas aumentan su participación en el comercio latinoamericano.

El Cuadro N°9 muestra la importancia de las exportaciones de cada uno de los países latinoamericanos hacia el Mercado Común Europeo. Puede apreciarse que Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua son los principales afectados con el Mercado Común Europeo. Finalmente, el Cuadro N°10 señala la tendencia de los términos de intercambio entre 1957 y 1961. Siendo 100 la base para 1953, el índice de términos de intercambio para 1961 es 86 y excluyendo el petróleo es 81.

Las cifras anteriores dejan pocas dudas sobre la gravedad del problema. Las causas del deterioro del comercio exterior latinoamericano son numerosas, y se deben tanto a la pasividad de la política comercial en los países de la región como a factores de orden externo. Cuando analicemos más adelante los fundamentos de la reforma del comercio exterior, precisaremos mejor tanto las causas de la situación actual como las posibles acciones frente a los grandes bloques económicos.

/Cuadro 7

Cuadro 7

EXPORTACIONES TOTALES DE AMERICA LATINA

(Valores fob en millones de dólares y participación porcentual)

Año	Participación de América Latina en el comercio mundial			Destino regional de las exportaciones de América Latina							
	Total de exportaciones mundiales	Exportaciones latinoamericanas		A Estados Unidos		A CEE		A EFTA		A Europa Occidental a/	
		Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento
1928	55 418	3 005	5.4	947	31.5	978	32.6	815	27.1	1 793	60
1935	19 573	1 954	10.0	459	23.4	472	24.2	491	25.1	963	49
1937-38	24 421	2 404	9.8	650	27.0	584	24.3	506	21.0	1 090	45
1948	57 300	6 510	11.4	2 420	37.2	940	14.4	1 090	16.7	2 030	31
1951	82 150	7 800	9.5	3 480	44.6	11 150	14.7	1 070	13.7	2 220	28
1952	79 750	7.060	8.9	3 510	49.7	920	13.0	690	9.8	1 610	23
1953	81 700	7 630	9.3	3 610	47.3	1 050	13.8	890	11.7	1 940	25
1954	85 150	7. 880	9.3	3 440	43.7	1 270	16.1	835	10.5	2 105	27
1955	92 700	7 970	8.6	3 510	44.0	1 240	15.6	865	10.9	2 105	26
1956	102 700	8 650	8.4	3 860	44.6	1 490	17.2	995	11.5	2 485	29
1957	110 800	8 650	7.8	3 850	44.5	1 460	16.9	1 090	12.6	2 550	29
1958	106 900	8 200	7.7	3 660	44.6	1 320	16.1	950	11.6	2 270	28
1959	114 800	8 320	7.2	3 670	44.1	1 430	17.2	950	11.4	2 380	29
1960	127 200	8 530	6.7	3 580	42.0	1 570	18.4	1 010	11.8	2 580	30

Fuente: 1928-1938. Anuario Estadístico Interamericano. 1948-1960. International Trade-Statistics (1960).

a/ Comprende sólo los países de la CEE y de la EFTA.

/Cuadro 8

Anexo Estadístico

Cuadro 8

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES SEGUN REGIONES

Región o país	1957	1958	1959	1960	1961 a/
Norteamérica	46.0	46.4	46.1	43.6	38.8
Europa Occidental	31.7	29.6	30.2	31.6	31.9
CEE	16.9	16.1	17.2	18.4	18.5
EFTA	12.6	11.6	11.5	11.8	11.9
Japón	2.6	2.6	3.0	2.8	4.0
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Total países industrializados	80.6	78.9	79.5	78.3	75.0
Países de planificación central	1.4	1.9	1.8	3.1	6.1
Unión Soviética y Europa Oriental	1.4	1.8	1.8	2.9	5.5
China Continental	-	0.1	-	0.2	0.6
América Latina	8.8	9.3	8.7	8.2	6.5
Medio Oriente, Africa, Asia y otros no clasificados b/	9.3	9.9	10.0	10.4	12.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Naciones Unidas, Boletín Mensual de Estadística, junio 1960; junio 1961 y diciembre 1961.
OEA/CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1961 (texto preliminar).

a/ Estimaciones basadas sobre las cifras del primer semestre.
b/ Los valores correspondientes a Medio Oriente, Africa y Asia (excluídos Japón y China Continental), son relativamente pequeños: 120 millones en 1958; 118 en 1959; 139 en 1960 y 152 en 1961. El saldo representa principalmente las exportaciones de petróleo venezolano a las Antillas Holandesas y Británicas.

/Cuadro 9

Cuadro 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS A LA CEE Y A LA EFTA, 1958-60

País	CEE			EFTA			Total CEE y EFTA		
	1958	1959	1960	1958	1959	1960	1958	1959	1960
Sudamérica									
Argentina	33.3	37.3	38.8	27.1	25.9	23.6	60.4	63.2	62.7
Brasil	17.5	19.7	19.6	12.2	12.4	12.7	29.7	32.3	32.4
Bolivia	3.2	4.6	5.0	51.6	46.0	55.7	54.9	50.7	60.7
Colombia	14.4	15.2	19.1	5.0	8.6	7.6	19.4	23.9	26.7
Chile	28.3	30.4	30.5	16.8	17.6	21.3	45.1	48.0	51.8
Ecuador	22.6	23.3	23.1	3.6	2.0	2.7	26.2	25.4	25.8
Paraguay	15.3	17.3	16.0	13.0	9.6	10.7	18.3	26.9	26.7
Perú	23.8	26.2	30.8	12.2	12.7	9.7	36.0	38.9	40.6
Uruguay	28.1	28.2	36.7	21.9	14.7	28.3	50.0	42.9	65.0
Venezuela	7.0	5.8	5.4	7.5	7.9	9.3	14.5	13.8	14.7
Centroamérica									
Costa Rica	33.3	34.7	33.0	1.9	3.6	2.7	35.2	38.4	35.8
El Salvador	38.2	34.8	38.3	2.5	3.1	3.1	40.7	48.0	51.8
Guatemala	22.0	24.2	28.2	5.0	5.0	4.4	27.0	29.2	32.6
Honduras	9.4	14.1	12.6	3.6	3.6	4.5	13.1	17.7	17.1
Nicaragua	35.3	31.0	25.3	8.2	7.3	4.5	43.5	38.3	29.8
Panamá	2.1	-	2.1	1.0	-	-	3.1	-	2.1
México	6.6	7.3	9.2	3.2	3.3	3.0	9.8	10.6	12.2
Antillas									
Cuba	4.7	7.0	-	7.2	5.0	-	12.0	12.1	-
Haití	38.5 a/	37.5 a/	-	10.8 a/	8.0 a/	-	49.3	42.5	-
República Dominicana	8.7	11.1	11.8	26.0	17.6	14.3	34.7	28.7	26.1

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por CEPAL.
a/ A base de cifras derivadas.

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: INDICES DE VALORES UNITARIOS DE EXPORTACION E IMPORTACION E INDICE DE LA RELACION DE INTERCAMBIO

(Base: 1953 = 100)

	1957	1958	1959	1960	1961 a/
Valores unitarios de exportación total	96	89	83	85	85
Excluído petróleo	93	84	78	80	79
Valores unitarios de importación	103	100	99	99	98
Relación de intercambio total	94	89	84	85	86
Excluído petróleo	91	84	78	81	81

Fuentes: Naciones Unidas, Boletín Mensual de Estadística. OEA/CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1961 (Texto preliminar).

a/ Estimaciones basadas sobre las cifras del 1er. semestre.

/Causas del

Causas del deterioro del comercio exterior latinoamericano

Se destacan las causas internas y externas

Causas

Internas

- Política cambiaria
- Política tributaria
- Tecnologías atrasadas
- No diversificación de exportaciones
- Ausencia de Reformas estructurales

Externas

- Reducción de la demanda de insumos primarios por unidad de producto debido al avance tecnológico y el uso de sintéticos
- Proteccionismo Europeo y de otros países, fundamentalmente mediante tarifas discriminatorias, impuestos internos, contingentes, prohibiciones, etc.
- Trato preferencial de Europa a las ex colonias y la inversión de capitalistas europeos en dichos países, con tecnologías avanzadas y mano de obra barata
- Excedentes agrícolas norteamericanos
- Limitaciones de mercados en el comercio exterior latinoamericano.

/b) El

b) El crecimiento económico y la redistribución del ingreso

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

A este respecto, veamos lo que dice un economista de país desarrollado.1/

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

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

"En las economías menos avanzadas, tanto como en las más avanzadas, los efectos de los incentivos adversos sobre la iniciativa, la exposición a los riesgos y los esfuerzos de la administración de empresas limita la

---

1/ Walter W. Heller "Políticas Fiscales para Economías Subdesarrolladas" Profesor de Economía de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos de Norteamérica. Revista Economía N° 53.

/tributación progresiva.

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

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

El enfoque tradicional: más igualdad, menos desarrollo

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

La destrucción de ahorro que implica la redistribución del ingreso está basada en las diferencias de magnitud de las propensiones a consumir de los sectores de bajos y altos ingresos. La experiencia y verificación empírica ha demostrado en general, que los grupos de altas rentas ahorran una proporción mayor de su ingreso que los grupos más pobres. En esta forma si disminuye la participación en el ingreso nacional de la gente de altos ingresos y prevalecen las mismas propensiones a consumir, el ahorro total disminuirá.

/Supóngase, por

Supóngase, por ejemplo, el ingreso nacional dividido en consumo de los ingresos provenientes del trabajo y consumo de los ingresos del sector capitalista,[1/] siendo la propensión a consumir de los trabajadores mayor que la de los capitalistas. De esa situación se desprende que mientras mayor sea la proporción del ingreso nacional que toman los capitalistas, mayor será el desarrollo económico, porque tienen una propensión a consumir más baja.

Puesta esta teoría en sus reales bases, parece extraño que no haya recibido un ataque generalizado más sistemático y a fondo.

1/ (a) $Y = C_t + C_c + I$

donde C_t es el consumo de los trabajadores, C_c es el consumo de los capitalistas, e I la inversión privada.

(b) $C_t = \alpha_1 \quad (Y - P)$

(c) $C_c = \alpha_2 \quad P$

(d) $\Delta Y = \beta \quad I$

donde P son las rentas provenientes del capital, $\alpha 1$ y $\alpha 2$, las propensiones a consumir de los trabajadores y capitalistas respectivamente, y β es la relación producto-capital de la economía. Luego:

(e) $I = Y - \alpha 1 \quad (Y - P) - \alpha 2P$

(f) $\Delta Y = \beta [Y - \alpha 1 \ (Y - P) - \alpha 2P]$

(g) $P = \gamma Y$

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

(h) $\dfrac{\Delta Y}{Y} = \beta [1 - \alpha 1 \ (1 - \gamma) - \alpha 2 \gamma]$

y cualquier cambio en la repartición del ingreso implica:

(i) $\Delta \left(\dfrac{\Delta Y}{Y} \right) = \beta \Delta \gamma \quad (\alpha 1 - \alpha 2)$

donde si:

$\alpha 1 = \alpha 2$; $\Delta \gamma$ no influye en la tasa de crecimiento.

$\alpha 1 > \alpha 2$; $+ \Delta \gamma$ aumenta la tasa de crecimiento.

$\alpha 1 < \alpha 2$; $+ \Delta \gamma$ disminuye la tasa de crecimiento.

/En primer

En primer lugar, es evidente que en el modelo señalado no se considera para nada que el ahorro no se convierte automáticamente en inversión, y que si las oportunidades de inversión productiva son escasas es muy posible que los grupos de ingresos altos decidan consumir una mayor proporción de su ingreso. Relacionado con lo anterior, para que el ingreso nacional real crezca rápida y sostenidamente, es necesario que la producción extra que implica cada crecimiento del ingreso nacional pueda ser vendida, y que mientras más desigual la distribución del ingreso nacional, más estrecho el mercado y menores las oportunidades productivas de inversión.

En segundo lugar, tampoco se considera que la relación producto-capital (β), será desfavorable mientras más chico el mercado en términos de ingresos por sectores, y a medida que se amplíe el mercado, los beneficios de la producción en escala se harán presentes con una nueva relación producto-capital más favorable y una mayor utilización de la capacidad de producción instalada.

¿Puede entonces una economía salir de la estagnación sin redistribuir paralelamente el ingreso nacional en favor de la masa de la población?

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

/Pero aún

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

Del cuadro 11 puede apreciarse, que aun suponiendo discrepancias muy sustanciales para la propensión a consumir de los trabajadores y capitalistas, por ejemplo 90 y 50 por ciento respectivamente, los efectos de cambios radicales en la distribución del ingreso nacional sobre el crecimiento económico pueden ser compensados por cambios moderados en la relación producto-capital, cambios que sólo son posibles si se redistribuye el ingreso nacional.

Cuadro N° 11

TASAS DE CRECIMIENTO PARA DIFERENTES PARTICIPACIONES DE LOS CAPITALISTAS EN EL INGRESO NACIONAL Y DE LOS VALORES DE LA RELACION PRODUCTO-CAPITAL

($\alpha_1 = 0.9; \alpha_2 = 0.5$)

Relación Producto Capital \ Participación de los capitalistas	0,5	0,4	0,3
0,5	0,15	0,13	0,11
0,577	0,173	0,15	0,127
0,682	0,205	0,178	0,15

En esta forma, si se logra demostrar que una distribución del ingreso nacional más igualitaria mejora la relación producto-capital, se habrá encontrado un elemento de importancia que favorece la redistribución del ingreso como instrumento de desarrollo económico, aun dentro del mismo esquema sobresimplificado del esquema tradicional expuesto.

/Todo esto

Todo esto sin considerar, que la redistribución del ingreso puede provocar algún incremento del ahorro de las clases de ingresos bajos, para ser consistente con el postulado de que el ahorro es proporcionalmente mayor en los tramos más altos de ingresos.

Reconsideración del esquema tradicional: más igualdad, más desarrollo

W. Paul Strassman,[1/] Profesor de la Universidad de Maryland, U.S.A., presenta el siguiente ejemplo que revela las implicaciones de la distribución del ingreso en el crecimiento económico:

> "Podemos ilustrar esta relación entre distribución del ingreso y productividad por una economía en la cual una oferta de trabajo homogénea está en su mayor parte empleada en la agricultura y en la cual un pequeño grupo de terratenientes recibe la mitad del ingreso nacional. Algunos productos son exportados, y esas exportaciones permiten a los terratenientes invertir todos sus ahorros en el exterior. Supongamos que sus ahorros alcanzan a un 5 por ciento del ingreso nacional y que los terratenientes tienen el hábito de gastar en el exterior todos los rendimientos de sus inversiones en el extranjero. La población es estable, invenciones e innovaciones no ocurren, y año tras año, con la excepción de la cuenta del exterior, el ingreso nacional es el mismo.
>
> Finalmente, sin embargo, los terratenientes deciden importar instrumentos agrícolas de técnica superior. La productividad se dobla, y la mitad de los trabajadores agrícolas quedan libres para otros fines. La mitad de la cosecha que, en realidad era antes recibida por los trabajadores despedidos puede ahora en parte beneficiar a aquellos trabajadores agrícolas que permanecen empleados; pero no es irrazonable suponer que la mayor parte irá a manos de los terratenientes. Después de todo, la inversión de ellos hizo posible la eliminación de mano de obra. Como es improbable que los terratenientes puedan consumir personalmente una proporción creciente de la cosecha agrícola, ellos deben reemplear a los trabajadores despedidos si desean obtener rendimientos de su inversión."

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

1/ W. Paul Strassman: "Economic Growth and Income Distribution" Quaterly Journal of Economics, agosto de 1956.

/Siguiendo con

Siguiendo con el caso de Strassman, es evidente que los trabajadores no pueden ser empleados en actividades de producción en masa nacionales, a menos que las exportaciones puedan aumentarse sustancialmente. Por lo tanto, la relación producto-capital tampoco podrá mejorar, ya que tampoco lo podrá hacer la productividad del capital y de la mano de obra para la economía en su conjunto.

Por otra parte, si la desigualdad aumenta, la capacidad productiva del sector productor de bienes de calidad (para el sector de altos ingresos) debe aumentar más rápidamente que la capacidad productiva del sector productor de bienes para asalariados (sector de bajos ingresos). Luego, la actividad productiva se irá orientando hacia la satisfacción de necesidades cada vez más marginales de los grupos de altos ingresos con una productividad cada vez más decreciente. Por ejemplo, aumentará la producción de servicios domésticos proporcionados por empleadas, cocineras, niñeras, jardineros, choferes, lustrabotas, etc., y la de obreros y empleados que trabajan en comercios de lujo y fábricas que producen para un mercado estrechísimo. La desigualdad lleva consigo la desocupación disfrazada. Todo esto implica desperdicio de recursos y baja general de la productividad por hombre ocupado.

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

Naturalmente, el ingreso nacional real puede aumentar a pesar de la desigualdad, pero dicho crecimiento será por debajo del máximo posible. Si la distribución del ingreso cambiara, se podría transferir fuerza de trabajo de los sectores improductivos socialmente hacia actividades más eficientes. En este caso, la redistribución del ingreso mejorará la productividad general, las oportunidades de inversión y por lo tanto acelerará el desarrollo económico. Pero ésto es posible sólo si los trabajadores son

/transferidos a

transferidos a actividades de producción en masa, lo que a su vez requiere que el incremento de la producción resultante sea comprado por la masa de la población, o sea por los trabajadores. Redistribución del ingreso y oportunidades de inversión e incentivos a invertir juegan en un mismo sentido. En cambio redistribución del ingreso y capacidad para invertir pueden oponerse, pero una adecuada política crediticia puede obviar esa incompatibilidad, además de la acción creadora de ahorros por parte del Gobierno.

La redistribución del ingreso nacional significa encarecimiento del uso de la fuerza de trabajo a la vez que disminución absoluta o relativa del ingreso de los sectores de altos ingresos. Esto tendrá como resultado estorbar el empleo antieconómico de la fuerza de trabajo al mismo tiempo que aumenta las oportunidades de inversión debido a la ampliación del mercado que antes estaba jibarizado. Si la elasticidad-ingreso de la demanda por bienes producidos en masa es mayor entre los trabajadores que entre los sectores de altos ingresos, los rendimientos de la nueva estructura de la inversión aumentarán, al mismo tiempo que aumentará la productividad del trabajo.

No puede argüirse, que los incentivos a invertir disminuirán porque las utilidades o ganancias disminuyen en relación a los salarios, ya que una baja de las utilidades en relación a los salarios es perfectamente compatible con un aumento de las ganancias en relación con los montos invertidos, si el ingreso nacional real está creciendo.[1/]

1/ Una disminución de las utilidades o rentas provenientes del capital en relación a los salarios implica una caída en la relación P/Y.

Pero,

$$\frac{P}{Y} = \frac{P}{K} \; \frac{K}{Y} = \frac{P}{K} \; \frac{1}{\beta}$$

donde K es el capital nacional y K/Y el valor recíproco de la relación producto-capital. Por lo tanto, si P/Y disminuye, P/K, que es la tasa de utilidades, puede aumentar si β aumenta lo suficiente, y es evidente que en los sectores de producción en masa la productividad del capital y el trabajo aumentará sustancialmente.

Por otra parte, lo que más interesa para los efectos de los incentivos a invertir son las tasas de utilidades relativas y no absolutas, o sea su comparación con otros usos alternativos.

/Las dos

Las dos caras del problema redistributivo

Los cambios en la distribución del ingreso nacional monetario requiere por lo general de cambios en la estructura productiva o de cambios en la composición del producto nacional, para ser consistentes.

Un ataque a la desigualdad que sólo aborda los problemas de transferencias de flujos de ingresos de un sector a otro, con toda probabilidad se verá frustrado. Esta afirmación adquiere su plena validez en una economía totalmente cerrada.

Supongamos, por ejemplo, que mediante tributación se reduce al ingreso de los ricos y se entrega en forma de salarios más altos a los pobres. Los sectores de ingresos altos pagarán en parte sus impuestos con reducción de ahorro y en parte con disminución de consumos superfluos, tales como viajes, gastos de esparcimiento, vacaciones, consumos refinados, etc., en cambio los asalariados aumentarán su consumo por alimentos, vestuario, etc. La reducción de consumo provocado por la tributación se localiza en forma diferente que el aumento de consumo que implica el aumento de las rentas de los trabajadores. El resultado será en cambio en los precios relativos: bajarán los precios de los bienes y servicios de calidad o se mantendrán, y en cambio subirán los precios de los bienes para asalariados, eliminándose o aminorándose bruscamente las ventajas de la redistribución real de los flujos de ingresos. Todo ello bajo el supuesto de que la estructura productiva no cambia. Sólo es posible la redistribución real del ingreso nacional si la estructura productiva responde ágilmente a la nueva estructura de la demanda planeada. Luego, los mecanismos fiscales y extrafiscales para la redistribución deben contemplar el aspecto demanda y oferta del problema redistributivo para ser eficientes, lo que en la práctica implicará generalmente el juego coordinado de los impuestos y gastos públicos.

Sin embargo, cuando la economía es abierta, las limitaciones señaladas toman contornos más suaves, porque la oferta ya no se compone solamente de producción nacional, sino que también de importaciones. En este caso, la reducción del consumo de las clases de altos ingresos afectará también los consumos importados, y por lo tanto liberará divisas que pueden

/alterar la

alterar la estructura de la oferta sin costo alguno. En efecto, las divisas representan un derecho a importar en blanco (generalmente), y por lo tanto un fácil cambio en la composición de las importaciones podría hacer coincidir, en parte al menos, la estructura de la oferta con la de la demanda planeada en las nuevas condiciones de estructura de ingresos.

Los elementos comunes de la política de crecimiento y redistribución del ingreso

Del análisis anterior se desprende que contrariamente a lo que sostiene el análisis tradicional, existen buenas y firmes razones para pensar que no sólo la redistribución es compatible con el crecimiento, sino que es un requisito imprescindible de él en las economías atrasadas.

La afirmación anterior exige una explicación de cómo en el pasado crecimiento y distribución negativa del ingreso fueron posibles. Para que el crecimiento y la concentración del ingreso sean compatibles, es necesario que la demanda creciente que exige un desarrollo acelerado sea independiente de la distribución interna o nacional del ingreso. En otras palabras, se requiere que el elemento motor del desarrollo no sea la demanda interna sino que las exportaciones. Es sabido que Latinoamérica "creció hacia afuera" hasta que la depresión de los años 30 puso fin a tal proceso. Sin embargo, la caída del comercio exterior creó una forma de "crecimiento hacia adentro" transitoriamente compatible con una desigual distribución de la renta, por cuanto la protección aduanera y los obstáculos físicos al comercio internacional ampliaron el mercado interno para las empresas nacionales debido a la ausencia de competencia exterior. Por ello, a pesar de que los años iniciales del proceso de crecimiento,hacia adentro agravaron la desigualdad, tanto por la desocupación de fuerza de trabajo y la desigual repartición de la baja del ingreso real, como por los mayores precios de los sustitutos nacionales de los productos que antes se importaban, se crearon incentivos para una mayor inversión.

Los mayores precios de los sustitutos nacionales fueron el resultado, tanto de tecnologías más atrasadas y unidades de producción antieconómicas, como de la concentración monopólica que fue altamente agravada por el proceso de sustitución de importaciones.

/Agotadas las

Agotadas las fuentes fáciles de sustitución, desapareció el transitorio impulso de la demanda interna, haciéndose ostensible la contradicción entre el tamaño y velocidad de crecimiento del mercado con las oportunidades y rentabilidad de la inversión. Parece no prestarse a dudas entonces, que el crecimiento hacia adentro exige en definitiva la redistribución del ingreso como base permanente.

Pero hay más aún, si examinamos los elementos determinantes de la concentración del ingreso en pocas manos, veremos que ellos son los mismos que constituyen los obstáculos fundamentales al crecimiento. Por lo tanto, al mismo tiempo que se eliminan tales trabas se contribuye al doble objetivo de crecer más rápido y distribuir mejor el producto del crecimiento. El cuadro N°12 muestra como el consumo no esencial es producto de la desigual distribución del ingreso, como la desocupación de equipos, tierra y fuerza de trabajo son el resultado conjunto de la concentración de la propiedad y del ingreso. El caso del sector agrícola es típico. Buena parte de la subutilización de la capacidad de producción industrial se debe a la inelasticidad de la oferta agrícola, ya sea porque el ingreso debe adecuarse a cierta estabilidad de precios de la estancada producción agrícola, o por las dificultades para importar materias primas ante la necesidad de importar alimentos, la escasez de materias primas agrícolas para la industria, etc. La redistribución de la propiedad agrícola y una racional política agraria, al mismo tiempo que permitirían utilizar plenamente la capacidad instalada de la industria, contribuiría positivamente hacia un cambio sustancial en la distribución del ingreso.

La concentración de la propiedad industrial, por otra parte, al mismo tiempo que es fuente de subutilización de equipos e instalaciones, es elemento fundamental de distribución desigual del ingreso.

En resumen, si distinguimos entre "desigualdad funcional" y "desigualdad no funcional", entendiendo por la primera todas aquellas diferencias de ingresos que están justificadas por la productividad (como sería el caso del salario de un obrero y el de un ingeniero), y por la segunda, las diferencias que no tienen tal justificación, es fácil concluir que la eliminación de la desigualdad no funcional, o sea aquélla originada en la

/Cuadro N° 12

Cuadro N° 12

EXCEDENTE ECONOMICO POR RAZON DE LA MALA DISTRIBUCION

DE LA RIQUEZA NACIONAL

Tipo de Excedente	Inversiones no Programadas	Consumo no esencial		Desocupación			Bajo rendimiento		
mento de igualdad		Nacional	Importado	Mano de obra	Tierra	Equipos e Instalaciones	Mano de Obra	Tierra	Equipo e Instalaciones
Propiedad		Grandes propiedades no utilizan toda la tierra					Falta de interés común entre los capitalistas y los obreros		
Ingreso	Satisfacer gastos de familia de altos ingresos			Desocupación disfrazada					Estrechez del mercado
Oportunidad							Bajo conocimiento técnico por razón de educación inadecuada		

/concentración de

concentración de la tierra, en la posición social y el acceso al crédito bancario para especulación, en la desigual distribución de la propiedad industrial y el capital financiero, en el dominio de monopolios comerciales, etc., no sólo no contradice el crecimiento sino que lo facilita fundamentalmente.

Para definir entonces una política de redistribución del ingreso compatible con el crecimiento, tenemos que preguntarnos cuál es el origen y cuál es el uso de las rentas altas. Toda renta cuyo origen no esté justificado por una actividad útil a la sociedad puede ser limitada sin afectar la tasa de crecimiento, y todo uso de las rentas que contradiga los objetivos del plan de desarrollo constituye por definición un excedente económico.

La concentración del ingreso y la estabilidad

La estabilidad de un sistema económico altamente desarrollado depende ciertamente de la"dispersión" de las decisiones, por cuanto mientras más atomizadas son éstas, mayor es la probabilidad de que se contrapesen o contraresten las acciones de sentido contrario, si es que éstas no tienen un fundamento duradero. Una psicología de depresión por parte de algunos inversionistas puede ser contrarrestada por un criterio optimista de otros, pero ello exige que las unidades económicas que deciden sean muchas. Si, a consecuencia de la concentración del ingreso y el ahorro, las decisiones fundamentales de demanda residen en grupos pequeños, entonces el sistema está más expuesto a las fluctuaciones, ya que éstas pueden ser provocadas por una conducta infundada de esos grupos dominantes. A mayor concentración del ingreso, mayores probabilidades de inestabilidad, bajo el supuesto de que el Gobierno no ejerce una acción deliberada en pro de la estabilidad.

Pero, en los países de escaso desarrollo las consideraciones anteriores son de escaso valor, por cuanto las fluctuaciones del ingreso así como las tendencias inflacionarias permanentes no se generan internamente en el primer caso, o no responden a la conducta inestable de grupos minoritarios, en el segundo.

/Existe evidentemente

Existe evidentemente una relación entre la inestabilidad y la concentración del ingreso en nuestros países, pero toma formas diferentes.

La concentración exagerada del ingreso no podía existir sin la concentración de la propiedad de la tierra y la propiedad industrial, y estos dos últimos factores sí son determinantes directos de los procesos inflacionarios de la región. Por otra parte, las fluctuaciones alrededor de esa persistente tendencia inflacionaria son originadas por altibajos en el comercio externo, y reflejan la inestabilidad de los grandes centros industriales con que comercia Latinoamérica. En los últimos años, estas fluctuaciones del comercio exterior han tendido a ser menos importantes que en el pasado debido a una deliberada política anticíclica en los países más desarrollados y a una mayor regulación en el comercio internacional de productos primarios.

Por lo tanto, el elemento básico de la inestabilidad en nuestras economías es la tendencia inflacionaria persistente originada en la gran mayoría de los casos por el lento crecimiento del comercio exterior y la inelasticidad de la oferta agrícola.

Hay aquí por lo tanto, un nuevo elemento de coincidencia, ya que al introducir cambios en el sistema de propiedad de la tierra, el crecimiento de la producción agrícola eliminará una fuente básica de presiones inflacionarias al mismo tiempo que contribuirá a una mejor distribución del ingreso. Puede apreciarse, que la concentración de la propiedad agrícola juega un papel de primera importancia en la determinación del ritmo de crecimiento, la mantención de la estabilidad y la distribución del ingreso.

/La estabilidad

3. El crecimiento y la estabilidad

Hasta ahora hemos analizado los elementos determinantes del crecimiento, identificado los excedentes económicos que deberían movilizarse para lograr las metas de desarrollo, y estudiado la compatibilidad entre la redistribución del ingreso y la aceleración del crecimiento. Pero, todo ese análisis se ha presentado un tanto ajeno al problema de los efectos que sobre el nivel de precios pueden tener tales objetivos. Hay muchos que sostienen que la redistribución del ingreso crea presiones inflacionarias. Otros señalan que cierto grado de inflación es necesario para promover el crecimiento y que la estabilidad es muchas veces incompatible con el desarrollo.

Debemos tratar de contestar ahora a preguntas tan fundamentales como estás: ¿cuáles son los elementos determinantes de un proceso inflacionario? ¿son diferentes estos elementos según la etapa de desarrollo y características de cada país? ¿cuáles son los requisitos para crecer con estabilidad? Las respuestas que demos ahora a estas preguntas constituirán la base del examen posterior de las políticas de estabilización.

a) Las características de la inestabilidad en los países desarrollados

Las fluctuaciones económicas de los países más desarrollados tienen particularidades propias a su nivel de ingreso y eficacia en la organización de los mercados. En aquellos países, las fluctuaciones son provocadas por cambios internos en las intenciones de inversión en exceso o defecto de las intenciones de ahorro. Es decir, el origen de las fluctuaciones radica fundamentalmente en el lado de la demanda nacional. La oferta es relativamente elástica dentro de las limitaciones de capacidad productiva en el corto plazo, y es homogéneamente elástica en el sentido que los diferentes sectores productivos presentan un grado relativamente similar de eficiencia, sin notorias limitaciones de un sector particular. Por ello, cuando la depresión de la actividad económica se hace presente, ella va acompañada de una desocupación homogénea y difundida de los recursos humanos y de capital. La paralización de los brazos va acompañada

/de la

de la paralización de los equipos, y dicha paralización es de carácter difundido hacia todos los eectores de la economía. Por otra parte, ante un exceso de demanda ex-ante, la respuesta de la oferta es homogénea en los diferentes sectores; elástica en el corto plazo hasta el punto de ocupación plena de la capacidad de producción instalada, e inelástica cuando la satisfacción de esa demanda exige de la instalación de nuevas unidades productivas.

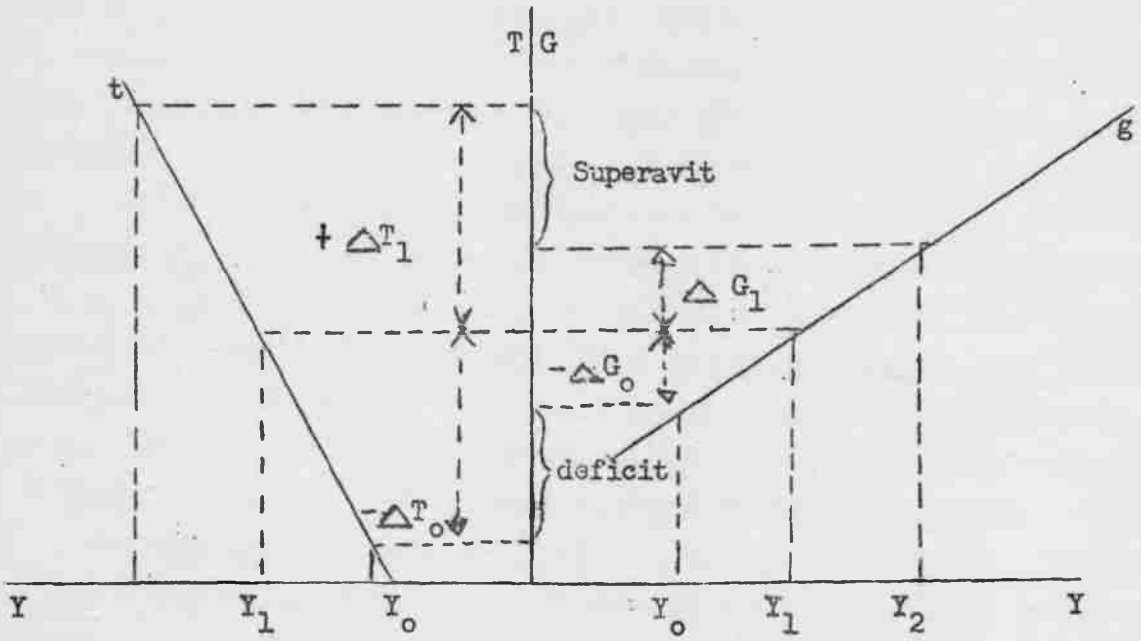
En las circunstancias señaladas anteriormente, la elaboración de una política anticíclica es relativamente simple. Los manejos de la demanda global por parte del Gobierno bastarían para mantener la estabilidad. Ante una deficiencia de demanda privada capaz de crear una tendencia depresiva, podría hacerse presente la demanda gubernamental, eliminando tanto la desocupación de recursos humanos como materiales. La demanda gubernamental compensatoria no puede crear problemas importantes, por cuanto antes de la depresión dicha demanda estaba siendo satisfecha con la capacidad de producción instalada presente. Igualmente, si se trata de presiones inflacionarias, el Gobierno puede disminuir en algo su propia demanda y a través del aparato tributario reducir la demanda del sector privado. Por lo tanto, el manejo del deficit y superavit presupuestario juega un papel preponderante en la mantención de la estabilidad en economías con características como las descritas. Naturalmente, el tipo de política fiscal anticíclica mencionada presenta algunas dificultades. Los hombres de negocios, por ejemplo, señalan que un deficit presupuestario no es la mejor forma de restablecer la confianza de los inversionistas y empresarios. Otros aseguran que tal política anticíclica exige de un sistema eficaz de predicciones económicas a fin de que el Gobierno actúe lo antes posible y por lo tanto con menor intensidad que cuando las insinuaciones de alteraciones del sistema económico ya han tomado cuerpo en una franca depresión o inflación. Los hombres de negocios sienten una especial desconfianza en la capacidad de los economistas para predecir cualquier fenómeno y creen que al igual que los meteorólogos los economistas anunciarán una inflación, pero en la realidad se producirá una depresión, y viceversa. Si esas fallas de predicción[1/]

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

/se produjeran,

se produjeran, la política fiscal produciría efectos desestabilizadores. Por ello, un grupo de hombres de negocios norteamericanos solicitó a un grupo de economistas que elaborara un sistema fiscal de estabilización automática, que funcionamara independientemente de los errores humanos.

Así nacieron las ideas de estabilizadores fiscales automáticos. Estos estabilizadores fiscales automáticos se basan en la conformación de una estructura tributaria elástica a las variaciones en el ingreso y una estructura inelástica de los gastos públicos o una elasticidad negativa.



El gráfico que se acompaña muestra la forma de operar de estos estabilizadores automáticos. La línea t indica un sistema tributario elástico, ya que el aumento de tributación que provoca el aumento del ingreso es proporcionalmente mayor a la variación de éste. En cambio, la línea g señala un sistema inelástico de gastos públicos. Por las razones señaladas, un alza en el ingreso nacional, provoca automáticamente un superavit presupuestario, mientras que una baja del ingreso nacional acarrea un deficit. Sin embargo, sería más apropiado pensar en un sistema de gastos públicos que reaccione en forma contraria a las variaciones en el ingreso, ya que una disminución de los gastos públicos cuando el ingreso decrece, aunque esta disminución sea mucho menor que la de la tributación, puede dificultar o impedir la vuelta a la estabilidad. En todo caso, es fácil pensar en un sistema de subsidios a los desocupados de suficiente magnitud o de obras públicas ligadas a la desocupación, que puedan darle la reacción deseada a los gastos estatales.

/Para que

Para que el sistema fiscal cumpla la función de autoregulador es necesaria una cierta relación entre la pendiente de las líneas t y g, a fin de que la variación en Y produzca justamente la magnitud de deficit o superavit que hace volver el ingreso a su posición de equilibrio. Otros mecanismos que en los países desarrollados son efectivos para contrarrestar las fluctuaciones económicas son el manejo de la tasa de interés y de la cantidad de dinero. Una baja en la tasa de interés contribuye a aumentar las intenciones de inversión y a disminuir levemente las intenciones de ahorro, un alza de la taza de interés tiene los efectos inversos. El manejo del crédito bancario permite regular la capacidad financiera de las diferentes unidades económicas para materializar sus intenciones de consumo o inversión. Naturalmente, dentro del contexto de la política anticíclica para países desarrollados, la herramienta más eficaz son los gastos públicos, por cuanto afectan directamente la demanda global, y a través de ello crean condiciones para cambiar el clima de espera que caracteriza una onda depresiva.

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

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

b) Las características de la inestabilidad en los países subdesarrollados.

La situación en los países subdesarrollados es radicalmente diferente. Las fluctuaciones económicas deben considerarse en primer lugar como un fenómeno especial, originado por las violentas variaciones en las exportaciones. Las fluctuaciones económicas latinoamericanas son el producto natural de la dependencia del comercio exterior a los vaivenes de las economías industriales. Pero, la fluctuación en ambos sentidos, inflación y depresión, es un fenómeno que en los últimos años ha tomado otras características. En primer lugar, la intensidad de las fluctuaciones es incomparablemente menor hoy que antes; y en segundo lugar, la estructura

/y medios

y medios de defensa de las economías latinoamericanas han cambiado. Cuando las fluctuaciones son leves, sus efectos sobre los países latinoamericanos pueden ser totalmente diversos que en el caso en que se presentan con agudeza, especialmente si se consideran dentro de una tendencia general de presiones inflacionarias constantes, como es el caso de una buena parte de los países latinoamericanos. Conviene entonces distinguir, aunque ciertamente están interrelacionadas, entre las fluctuaciones del comercio del exterior y las tendencias inflacionarias de nuestros países, sobre las cuales influye permanentemente una tendencia en el comercio exterior y accidentalmente sus fluctuaciones.

b-1) Las tendencias inflacionarias de orden interno

No es posible pensar, que los únicos factores determinantes de la inestabilidad en nuestros países son de orden externo. Existen problemas de estructura económica, de orden estrictamente interno, que si bien no permiten explicar las ondas de depresión y auge, sí son determinantes de la persistente alza del nivel de precios que caracteriza el desarrollo de Latinoamérica. Estos problemas de orden interno, no radican en la demanda excesiva sino que en la rigidez localizada de algún sector productivo, lo que a su vez determina la existencia de una desocupación heterogénea de recursos.

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

Además, el país en cuestión depende críticamente de su comercio exterior.

Nuestra tesis fundamental, es que este tipo de país está especialmente predispuesto hacia la inflación, y que de persistir sus características es difícil que logre sostenidamente la estabilidad y el desarrollo económico simultáneamente, sin reformas de su estructura económica.

/Este esquema

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

En qué consiste la causa de una inflación

Antes de entrar a analizar cómo se puede producir el fenómeno inflacionario en esta economía, es imprescindible una disgresión acerca de lo que se entiende por causa de una inflación. Este es un tema que la mayoría quiere evadir, aunque por diferentes caminos. Unos señalan que es imposible determinar la causa de una inflación, porque en los problemas económicos dinámicos es imposible saber qué es causa y qué es efecto. En otras palabras, el fenómeno B puede ser causa en un instante y efecto en otro. Este es un concepto "ordinal" de causa, en el sentido de que es el elemento que primeramente dió origen al fenómeno. Por ejemplo, el deficit presupuestario puede ser causa de una inflación y a la vez efecto de ella, si el nivel de precio genera el desequilibrio presupuestario. ¿Qué vino primero: la inflación o el deficit? No se puede contestar a ello porque se trata de una cadena continua de efecto-causa que algunos llaman relaciones funcionales. En resumen, no se puede saber cuál es la causa porque se desconoce el comienzo de la cadena. A primera vista este razonamiento parece imbatible, pero veremos más adelante que está basado en una confusión con respecto al concepto de causa. Una segunda forma de evasión más simplista del análisis causal de la inflación consiste en señalar que éstas son muchas y que mal se puede señalar algún elemento como único causal. Ciertamente nadie pretende asignar el peso de la responsabilidad a un solo elemento, y generalmente se da un conjunto de circunstancias provocadoras principales. El hecho de que la causa no sea única no elimina el problema de determinar y analizar las determinantes principales de una inflación.

Volviendo a la primera objeción, es necesario destacar que responde a una concepción primaria del método científico. ¿Por qué habría de ser necesario determinar, por ejemplo, si primero se produjo la estagnación agrícola y después la expansión de la cantidad de dinero, o viceversa, para determinar la causa o causas fundamentales de una inflación? ¿No es

/acaso más

acaso más útil determinar la importancia o intensidad relativa de los fenómenos en la cadena continua causa-efecto? En otras palabras, no es necesario hacer un análisis ordinal de las causas de una inflación, pero sí lo es uno que mida la intensidad con que actúan los elementos componentes de la cadena y determinar así el motor que mueve la inflación. ¿Existe algún método que permita señalar la importancia relativa de los elementos causantes de un fenómeno? Ciertamente es posible determinar aquellos elementos del circuito, que independientemente del proceso mismo de multiplicación del nivel de precios, son capaces de generar presiones inflacionarias.

El problema reside en reconocer esos elementos. En general, para reconocerlos, no debe darse valor definitivo alguno a la estrechez de ciertas correlaciones, por ejemplo, entre medios de pago y nivel de precios. Todo el mundo sabe que mientras mayor sea la velocidad que desarrolle un automóvil mayor será el número de vueltas que dan sus ruedas. En otras palabras, existe una correlación muy alta entre ambos elementos. Sin embargo, nadie podría sostener que la velocidad que alcanza el automóvil se debe al número de vueltas por minuto que dan sus ruedas, aunque el automóvil no podrá moverse sin ellas. Lo mismo es válido para la velocidad de expansión del nivel de precios en relación al crecimiento de la cantidad de dinero. Se necesita conocer qué presiones mueven el incremento de los medios de pago.

Para descubrir los elementos fundamentales de un proceso inflacionario puede aplicarse un método muy simple. Si se eliminan las causas o presiones básicas, el crecimiento del nivel de precios debe detenerse sin trastornos. El método consiste entonces en analizar qué sucedería si se eliminaran los posibles elementos que se estima causantes de la inflación. Por ejemplo, si se trata de disminuir la velocidad de un automóvil en forma definitiva, existen al menos dos métodos: a) disminuir la presión sobre el acelerador; y b) frenarlo en alguna intensidad. Ciertamente sólo el método a) lo logra sin transtornos porque actúa sobre la generación misma del movimiento. El método b) sólo contiene temporalmente la propagación del movimiento, dejando latente la fuerza que lo genera, contradicción que necesariamente debe crear trastornos.

/En otras

En otras palabras, existen condiciones necesarias y causas para que un fenómeno se produzca, las que son perfectamente identificables.

Una condición necesaria para que se produzca una elevación del nivel de precios es el aumento de los medios de pago.[1/] No se puede confundir la condición necesaria con la causa. La presencia de una condición no obliga a la creación del efecto - el cual tiene dependencia directa con la causa - sino que sólo permite que aquél tenga lugar.

Ya dijimos que una forma de ubicar las causas de un fenómeno y diferenciarlas claramente de las condiciones necesarias era especular sobre la producción del fenómeno cuando se eliminan las causas hipotéticas. Otra forma de llegar a la misma conclusión consiste en analizar las posibles causas y descartar aquellas que claramente son generadas por el mismo fenómeno inflacionario, empleando la lógica común y el análisis estadístico. Cuando no se encuentra explicación para ciertos fenómenos dentro de la esfera misma de acciones y reacciones del problema, estamos con mucha probabilidad en presencia de las causas, o sea de fenómenos autónomos o exógenos a los problemas que crea el fenómeno que nos interesa.

Es pues perfectamente legítimo tratar de ubicar las causas del fenómeno inflacionario y no es tan difícil distinguirlas de las condiciones necesarias o mecanismos de propagación de las presiones básicas.

Qué es una inflación y cómo se propaga

La inflación es una exteriorización de claros desequilibrios reales que van mucho más allá de la caparazón monetaria que envuelve y esconde las transacciones y estructura física de una economía. A su vez, las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura económica, social y política.

1/ En el término medio de pago se incluye el efecto del incremento de la velocidad de circulación del dinero.

/Para que

Para que una inflación se produzca, se requiere de tres elementos conjugados: a) presiones básicas; b) mecanismos de resistencia, y c) mecanismos de propagación.[1] Estos elementos no mantienen una secuencia lineal, en el sentido de que primero viene la presión básica, después los mecanismos de resistencia a la lucha de los sectores por eludir la "carga" de la presión básica, y por último los mecanismos de propagación que tienden a dar una solución inestable y temporal a los antagonismos entre los sectores en lucha. Las relaciones son más complejas, aunque la citada secuencia lineal puede considerarse como la matriz principal a través de la cual se desarrolla el fenómeno. En la realidad, los mecanismos de resistencia tienden a agravar las presiones básicas, los mecanismos de propagación a alentar la creación de nuevos mecanismos de resistencias, etc.

Las presiones básicas son las incompatibilidades fundamentales de una economía, que deben resolverse en favor o en contra de determinados grupos o sectores, y por lo tanto generan la creación de mecanismos de defensa en los sectores afectados, los que llamamos mecanismos de resistencia. Las presiones básicas son elementos que provocan o catalizan la lucha entre los sectores.

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

/Los mecanismos

Los mecanismos de resistencia son las formas que toma la lucha entre los diferentes sectores de la economía por descargar en otros la carga de una baja en el ingreso real o la postergación de un aumento. Es la resistencia a una carga que no se desea. Si no existe esta resistencia, los efectos de las presiones básicas morirán antes de crear condiciones inflacionarias. Los mecanismos de resistencia son en definitiva la organización y capacidad de lucha de los distintos sectores. Si un determinado sector no tiene organización ni capacidad de lucha, es la víctima propicia que resolverá en favor del resto las incompatibilidades fundamentales.[1]

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

El diagnóstico de la inflación y la política antinflacionaria

Una política antinflacionaria debe abordarse en primer lugar teniendo en cuenta que el objetivo final de la organización económica es el mayor bienestar de los ciudadanos del país, y en segundo lugar debe basarse en un diagnóstico de los problemas que aquejan a la economía y que generan la espiral inflacionaria. No puede sostenerse con ligereza que la inflación adquiere las mismas características en todas partes y que los métodos para combatirla son tan conocidos que sería pérdida de tiempo el dilucidar si la causa de una inflación es tal o cual. No puede sustentarse rígidamente tal posición, porque muchas veces las inflaciones son "casos" y casos diferentes requieren diferentes políticas. Si la única preocupación de un Gobierno fuera estabilizar el nivel de precios quizás pudiera sostenerse que los métodos para conseguir ese objetivo son universales, y por lo tanto, no interesa el diagnóstico del caso. Pero como lo que interesa fundamentalmente es el bienestar de la comunidad, conviene recordar que se desea la

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

/estabilidad justamente

estabilidad justamente porque se supone que ello lo incrementaría. En efecto, nadie podrá negar sensatamente que la restricción de crédito, la limitación de los reajustes de sueldos, el aumento de los impuestos y la reducción de los gastos públicos debe comprimir la demanda global de la economía y tender a estabilizar los precios. Sin embargo, si se aplican las medidas señaladas, ¿podemos estar seguros de que además de establecer los equilibrios globales, se logra un ensamble satisfactorio entre la producción y demanda de los diferentes sectores de la economía? ¿podemos estar seguros de que una vez cubierto el desorden de la estructura económica por el cascarón superficial de los equilibrios globales no se desatarán nuevamente las presiones inflacionarias y obligarán al país a vivir en permanente pie de guerra para forzar el nivel de precios? ¿podemos estar seguros de que dicha forma de estabilidad alienta el crecimiento de la economía?

Parece razonable que para orientar la política antinflacionista, es necesario algún diagnóstico, pero hay que tener cuidado con los pseudo-diagnósticos: v.gr.: los precios suben porque aumenta la cantidad de dinero. Los diagnósticos que no van más allá de lo obvio no aportan luz alguna a la solución de los problemas. Si un médico dijera mañana que una persona tiene fiebre porque su temperatura ha aumentado, todo el mundo estaría de acuerdo en que se puede lograr algún éxito mayor en la indagación. No obstante, muchos se quedarán satisfechos con la explicación de que la inflación se debe al aumento de la cantidad de dinero por emisiones a favor fiscal o del sector privado y aún lo sostendrán con energía. Si el análisis del problema inflacionario gira en torno de un círculo tan estrecho, la solución tendrá que ser concordante con ello, y no se avisorará ninguna salida amplia, con deplorables consecuencias para el bienestar general.

/La intensidad

La intensidad relativa de los elementos de una inflación

En forma extremadamente simple, puede decirse que una inflación tiene dos etapas cuya duración varía grandemente según sean las características del país afectado y las causas que generen el fenómeno. En la primera etapa, el panorama inflacionario es dominado claramente por las presiones básicas y los mecanismos de resistencia, respondiendo sólo flojamente los mecanismos de propagación a fin de dar alguna solución indefinida e inestable a los problemas planteados. En una segunda etapa, los mecanismos de propagación llevan la delantera, se autorefuerzan por la psicosis alcista y especulativa, y estimulan y acrecientan los mecanismos de resistencia. En esta etapa - a contrario de la anterior en que los sectores económicos luchaban por eludir la carga de las presiones básicas - luchan ahora por eludir los problemas que se autocrean por la acción de los propios mecanismos de propagación. Si el poder de los mecanismos de resistencia que detenta cada sector es más o menos equilibrado en intensidad, la "lucha por eludir" es germen de nuevas y más duras luchas. Mientras tanto las presiones básicas, como telón de fondo, pierden importancia frente a la urgencia o intensidad de los problemas que se autogeneran por la misma inflación, con excepción de aquellos que, como el comercio exterior fluctuante, golpean duramente la economía cada cierto tiempo y luego pasan a la trastienda de los olvidados.

En ambas etapas - de las presiones básicas y de los mecanismos de propagación - la efectividad relativa de las políticas antinflacionistas serán diferentes. En la segunda, la congelación de los medios de propagación, control del crédito, reajustes de sueldos, disminución del déficit presupuestario,etc., surtirán efectos beneficiosos con trastornos normales en el proceso de cambio de la inflación hacia la estabilidad. Pero, llegando a los límites de la primera etapa, la insistencia en el empleo de la represión de los mecanismos de propagación, como se verá más adelante, deberá conducir fatalmente a una rara combinación de inflación con desocupación apreciable de recursos, lo que significa estagnamiento sin siquiera estabilidad. Todo ello bajo las condiciones específicas que aquí se señalan.

/Un modelo

Un modelo simple de inflación interna

La resultante inflacionaria puede ser el resultado de presiones internas y de presiones externas, con todas las interrelaciones que entre ellas exista. Nuestro objeto es señalar aquí un modelo simple de inflación interna, y analizar los efectos que sobre el desarrollo económico tendría una política antinflacionista de corte "tradicional". El hecho de que se deje de lado las presiones de origen externo, no significa darles menos importancia, sino que para nuestros efectos es una simplificación aceptable.

Supongamos que por las razones señaladas al comienzo de este trabajo, el sector agrícola de la economía permanece estancado a medida que el resto de la economía se expande. En este caso, parte importante del ingreso que genera la economía en crecimiento se traduce en demanda por productos agrícolas, incompatibilidad que debe resolverse por un alza de precios en ese sector. Por razones elementales de interdependencia todos los precios suben, aunque pueden subir con menos intensidad los precios no agrícolas.

Si adoptamos el supuesto, por demás realista de que la población gasta en alimentos más de un 50 por ciento de su ingreso personal, es obvio que un aumento de un 10 por ciento en los precios de los alimentos significa una disminución del ingreso real de las personas que sólo podrá ser compensada por un aumento de 5 por ciento de los ingresos personales, si todos los otros precios permanecieran constantes. Como los reajustes de salarios harán subir todos los otros precios, nos encontramos en presencia de un caso inflacionario típico de desequilibrio interno, cuya causa inmediata es el desequilibrio en el crecimiento de los sectores de la economía y las causas subyacentes, la estructura institucional, política, etc., que aprisionan más fuertemente a una actividad económica tan tradicional como la agricultura.

Desde luego, éste es un esquema inflacionario muy simplificado, pero suficiente para demostrar los efectos nocivos de una política antinflacionaria tradicional sobre el desarrollo económico.[1/]

1/ Nótese, que dada la heterogeneidad de la desocupación de los recursos, el empleo pleno en el sector industrial implica inflación, y la estabilidad de precios crea necesariamente desocupación de recursos humanos y materiales en los sectores más dinámicos.

/Generadas las

Generadas las presiones básicas, y supuesta la existencia de mecanismos de resistencias más o menos equivalentes en todos los sectores de la economía, la salida más natural será una respuesta de los mecanismos de propagación: expansión de la cantidad de dinero, reajuste de sueldos, creación de un deficit fiscal en parte autónomo y en parte inducido por la inflexibilidad tributaria y flexibilidad de los gastos públicos, alzas de los tipos de cambios, alzas de precios, etc.

Las alternativas básicas frente al fenómeno inflacionario descrito

Al menos podemos señalar tres alternativas simples frente a la situación planteada: 1) Contención de los mecanismos de propagación o política antinflacionaria tradicional; 2) Política de pasividad; y 3) Política de remoción de las presiones básicas y de sus causas subyacentes. Cada una de estas alternativas, naturalmente conjuga con diferentes condiciones políticas para su realización.[1/]

Contención de los mecanismos de propagación

Una política de contención de los mecanismos de propagación puede consistir en su forma más irracional en el control directo de precios y tipos de cambio. Sin embargo, el fracaso de esta alternativa es tan evidente que no vale la pena analizarse. Una forma de abordar el problema, más apropiada, sería contener el crecimiento de los medios de pago, limitar los reajustes de sueldos y eliminar el déficit fiscal. Esta alternativa significa restringir el poder de compra de la población y puede tener éxito en dos casos: a) en limitar la inflación hasta un nivel en que los mecanismos de propagación no dominen el panorama inflacionario, es decir obligarlos a jugar un papel más bien pasivo frente a las presiones básicas; y b) en eliminar radicalmente el fenómeno inflacionario si el cuello de botella de la economía estuviera dado por la oferta de bienes suntuarios o prescindibles.

1/ También es posible pensar en una política antinflacionaria que quiebre los mecanismos de resistencia de los asalariados, mediante represión policial de las centrales de trabajadores. Ello podría tener éxito en mantener la estabilidad, pero no resolvería el problema de un mercado creciente para un desarrollo más rápido. La mala distribución del ingreso conspiraría contra el desarrollo.

/Si ninguno

Si ninguno de los casos señalados se dan en la realidad - en el nuestro suponemos el estrangulamiento en la producción de alimentos - entonces los efectos de la política antinflacionaria señalada frenarán radicalmente el desarrollo económico y aún hará retroceder al país en su capacidad de producción. Esto es así porque la restricción de la demanda provocada por la política antinflacionaria se orientará estrictamente de acuerdo a las prioridades que los diferentes consumos tengan para los individuos, y la última en ser disminuida será la de alimentos. Esto significa que la demanda por alimentos se restringirá en menor medida que todas las otras y posiblemente en nada. En cambio verán disminuida su demanda todas aquellas actividades que no producen para la subsistencia elemental, industrias no alimenticias, actividades de construcción, etc. Por otra parte, la inflación no será probablemente eliminada del todo, ya que ello conduciría a una desocupación apreciable de recursos en el sector no productor de alimentos. Una estabilidad total, en este caso, requerirá una desocupación de magnitud tal que el ingreso generado en la economía por la propensión media a consumir alimentos fuera igual a la oferta de éstos. Como ello sería catastrófico, los impulsos iniciales del plan antinflacionario irán perdiendo intensidad en la medida que la desocupación y la baja de producción aumente. El resultado será entonces una rara combinación de inflación moderada con desocupación de recursos, y en su caso extremo estabilidad con franca depresión. Ambos efectos son justamente lo contrario de lo que persigue el desarrollo económico. Ciertamente <u>no es necesario</u> que los efectos de la política antinflacionaria señalados sean los analizados, ya que el comercio exterior podría contrarrestar los efectos depresivos: a) aumentando la importación de alimentos; y b) exportando los excedentes creados por la política antinflacionaria. Ambos medios permitirán mantener la economía a plena capacidad. Sin embargo, esta última solución es improbable o insatisfactoria por varias razones:

a) es altamente dudoso que las condiciones políticas que permiten una política antinflacionaria del corte señalado apoyen la importación de alimentos que perjudicaría al sector de los agricultores;

b) no va al fondo del problema que sería elevar la productividad agrícola nacional;

/c) requiere

c) requiere de una capacidad de importación - como medida permanente - que está fuera de las posibilidades de la mayoría de los países subdesarrollados;

d) dicha política sólo podría ser temporal, por cuanto implicaría un creciente endeudamiento externo si se mantiene el ritmo normal de crecimiento de las exportaciones. Podría pensarse también, que la restricción de la demanda global disminuiría la capacidad para importar bienes prescindibles, pero ello no es posible, por cuanto los países que presentan estas características ya han limitado bastante estas importaciones.

e) la eficiencia de las industrias nacionales no permiten pensar en excedentes exportables.

Política de pasividad

Vistos los defectos de la política anterior, otro camino a seguir podría ser la aceptación franca de las presiones inflacionarias que se generan. Esta es la actitud de los que sostienen que la inflación es el traje grande para el niño que crece. Si bien esta alternativa puede producir algún desarrollo económico, con toda seguridad se produce en la forma más indeseable por razones muchas veces analizadas y compartidas por los sostenedores de la alternativa anterior. A esta alternativa podríamos llamarla de la "inflación con desarrollo transitorio distorsionado", en contraposición a la anterior de "estabilidad con estagnación".

Remoción de las presiones básicas

Esta alternativa, que a nuestro juicio es la más racional desde el punto de vista del bienestar general, requiere de condiciones políticas totalmente diferentes que las alternativas 1 y 2, ya que implica un ataque frontal al problema del crecimiento agrícola. La forma técnica que debería tomar este ataque al problema agrícola no es de nuestra competencia, pero debe cumplir los siguientes requisitos: a) aumentar sustancialmente la producción agrícola depurada del autoconsumo; b) elevar el ingreso per cápita de la actividad agrícola (o sea, su productividad) a fin de que provea mercado para el resto de los productos nacionales; y

/c) dé

c) dé margen a una distribución más igualitaria del ingreso nacional, a fin de que desate un crecimiento potencial de la demanda por productos no agrícolas.

Naturalmente, el cumplimiento de estos objetivos significa pérdida de privilegios para algunos sectores, pero ello es inevitable cuando se trata de buscar una solución "estable" al problema de la estabilidad, y desde el momento mismo que la inflación existe porque se materializa una lucha equilibrada de sectores opuestos (mecanismos de resistencia). La estabilidad significa justamente quebrar los mecanismos de resistencia de aquellos sectores que influyen negativamente en el desarrollo económico.

Esta última alternativa no significa despreciar el uso y operatoria de los mecanismos de propagación. Por el contrario, el control de los mecanismos de propagación es un complemento necesario de esta alternativa, pero no es lo esencial.

b-2) Las fluctuaciones y ritmo de crecimiento de las exportaciones

Decíamos que existen también importantes factores de orden externo que influyen sobre la inestabilidad del desarrollo de los países latinoamericanos. En primer lugar está el problema ya analizado del ritmo de crecimiento de las exportaciones. Una determinada tasa de crecimiento del producto real exige de un determinado ritmo de crecimiento de las exportaciones, dadas las posibilidades de sustitución de importaciones y endeudamiento externo. La materialización de gastos públicos o privados que vayan más allá del límite de crecimiento impuesto por las exportaciones, se traducirá en un exceso de demanda que el comercio exterior no podrá compensar. Como sabemos que el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones es por lo general relativamente lento y contrasta con el potencial de recursos humanos y materiales abundante, la demanda global tiende por lo general a exceder anualmente las posibilidades de importación.

La oferta global, compuesta de producción nacional e importaciones, tiende por las razones señaladas a crecer más lento que la demanda global, con el agravante ya señalado de que el sector agrícola crece por lo general sólo al mismo ritmo que la población o no crece en absoluto. Por ello, la historia del crecimiento latinoamericano va acompañada de deficit en el comercio exterior y de alza de los precios en mayor o menor intensidad según las características que presenten los mecanismos inflacionarios.

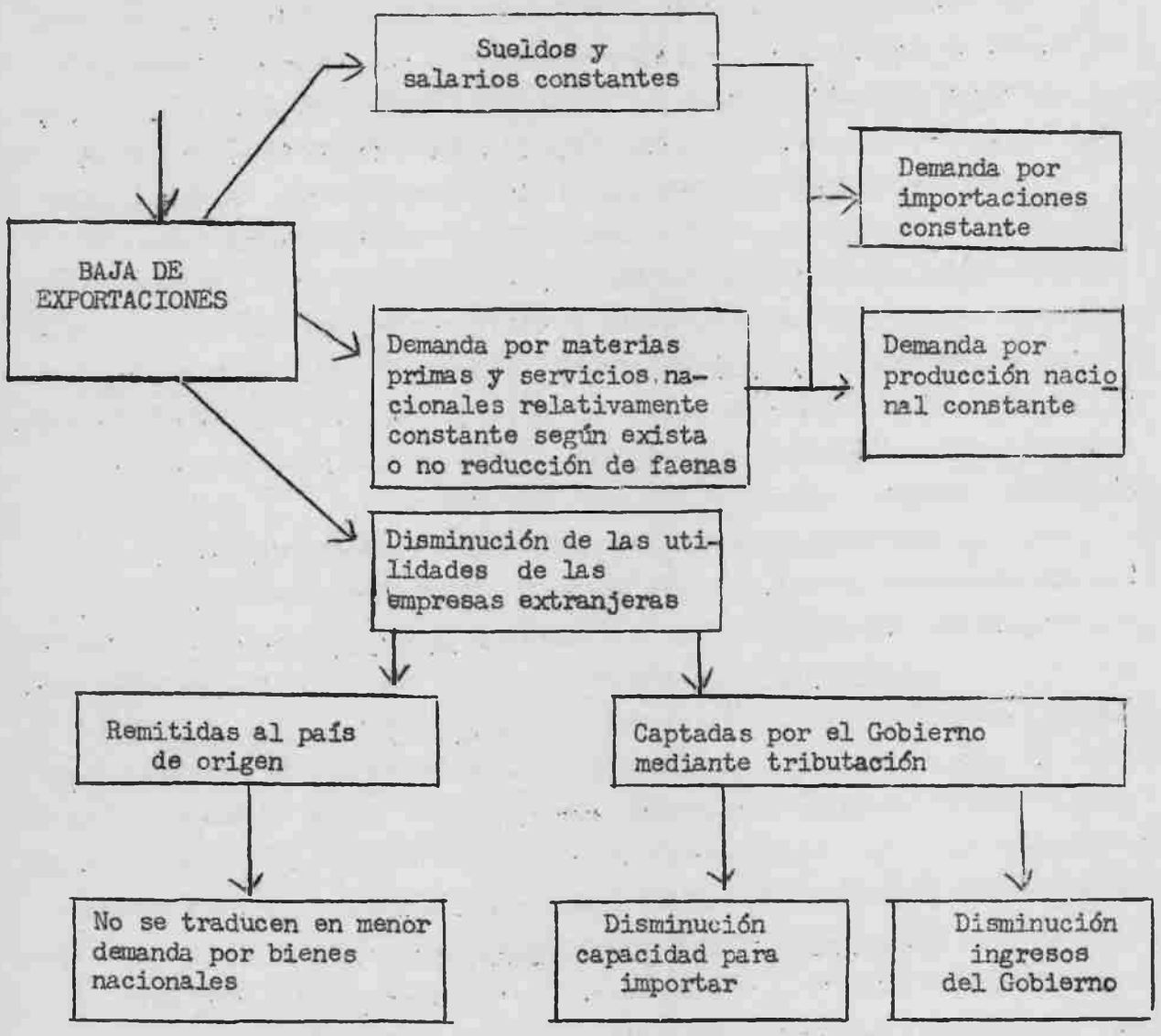
/Las fluctuaciones

Las fluctuaciones de las exportaciones tienen también características especiales en aquellos de nuestros países en que una cuota considerable de las exportaciones está en manos de unas pocas grandes empresas extranjeras, y en todos los casos crea problemas difíciles para la política de estabilidad.

Sostendremos que: a) una baja de las exportaciones, en vez de crear tendencias depresivas en aquellos países en que éstas están en manos de empresas extranjeras, genera presiones inflacionarias; b) una baja de las exportaciones, por el carácter mismo de éstas, constituye una menor demanda externa extremadamente localizada, que difícilmente puede ser sustituida por demanda interna gubernamental o privada; y c) la baja de las exportaciones significa lógicamente una menor capacidad para importar, lo cual dificulta seriamente la acción fiscal estabilizadora.

En los países más desarrollados y aquellos subdesarrollados en que las exportaciones están fundamentalmente en manos de empresas nacionales, una baja de las exportaciones se traduce en un menor ingreso generado internamente y en una menor demanda correspondiente a ese menor ingreso. Es decir, una baja de las exportaciones provoca un efecto restrictivo o depresivo sobre el ingreso nacional. En cambio, en aquellos países en que las exportaciones están en manos de empresas extranjeras de cierta magnitud el fenómeno de una baja de las exportaciones tiene consecuencias muy diferentes. Por lo general, en torno a aquellas grandes empresas extranjeras de exportación existen sindicatos muy fuertes y bien organizados de trabajadores. A ello contribuyen el tamaño y la nacionalidad de esas empresas así como los mayores salarios que pagan, que a su vez aseguran una capacidad económica poco común a esos sindicatos. Por ello, una baja de las exportaciones, si es de regular intensidad y por períodos no extremadamente prolongados, no puede traducirse en apreciable desocupación de recursos humanos. Es decir, los pagos por remuneraciones son relativamente insensibles a las fluctuaciones de las rentas de esas empresas. Por lo general deben mantener su actividad productora a un ritmo parecido al normal y hacer stocks. Cualquier reducción de faenas sólo se traduce en bajas moderadas en los pagos por remuneraciones, causadas por la desaparición de las primas y bonos de productividad, en otras formas de sobreremuneración a destajo.

/Gráfico



Tampoco se ve afectada mayormente la demanda por materias primas nacionales que efectúan estas empresas extranjeras, porque dicha demanda es normalmente muy pequeña y si éstas deben mantener su ritmo de producción y hacer stocks, no hay razón para una disminución de la demanda interna generada en las empresas extranjeras de exportación. Sólo en el caso de una reducción del ritmo de producción habría alguna influencia, aunque naturalmente pequeña dada la importancia de las mismas.

/Si no

Si no se reducen los pagos por remuneraciones ni la demanda de insumos nacionales que realizan dichas empresas, quiere decir que la demanda por bienes nacionales e importados no puede disminuir. Por lo tanto, por el lado de los gastos de estas empresas, no hay ningún efecto depresivo sobre el ingreso nacional ante una baja de las exportaciones. Si la baja de las exportaciones no puede traducirse en menores pagos por costos de esas empresas, quiere decir que el elemento de ajuste son las utilidades de las mismas. Ahora bien, esas utilidades son en parte remitidas al exterior y en parte tributación captada por el Gobierno. En la medida en que la baja de las exportaciones se traduce en menores utilidades remitidas al exterior no hay efecto alguno sobre la demanda interna, porque dichas utilidades originan demanda en el país de origen a donde son remitidas y no en el país donde se produce la exportación. Ahora bien, al disminuir las utilidades de las empresas extranjeras exportadoras, disminuyen también los tributos que el Gobierno aplica a esas utilidades. Esto tiene un doble efecto, ya que disminuyen los ingresos del Gobierno y lo que es más importante, la capacidad para importar del país también es reducida.

En resumen, ante una baja de las exportaciones, no se reduce la demanda por bienes nacionales ni la demanda por bienes importados, en cambio disminuye la capacidad para importar del país y se genera un deficit presupuestario. Todo lo cual hace que, paradojalmente, una depresión de las exportaciones genere presiones inflacionarias.

El segundo punto que queríamos discutir se refiere a la localización de la baja de la demanda externa. En los países más desarrollados, la depresión es una baja general y difundida de la demanda. En cambio, en nuestros países la baja de la demanda, por ser de origen externo, es perfectamente localizada. Una baja en la demanda externa por cobre, estaño, café, azúcar, etc., difícilmente puede ser sustituida por demanda interna gubernamental o privada. Un aumento de los gastos del gobierno o una baja de la tributación, con el objeto de contrarrestar el efecto depresivo de una contracción de las exportaciones (se supone que están en manos de empresarios nacionales), se traducirían en una mayor demanda global, pero la estructura de esa mayor demanda compensatoria no coincidiría con las disponibilidades de oferta, exclusivamente localizadas en las actividades de exportación. Podría pensarse

/que el

que el Gobierno aumentara sus gastos públicos haciendo stocks de los productos de exportación afectados. Sin embargo, ello sería difícil de materializar si la fluctuación es de cierta magnitud, a causa de la disminución de la capacidad para importar. Puede verse, que la política de estabilización para nuestras economías tiene necesariamente que ser más compleja. Hay problemas de estructura de la oferta nacional, como el de la rigidez de la oferta agrícola, que no puede ser solucionado con meros arbitrios financieros. Hay además, problemas de capacidad para importar que exigen acciones específicas y no globales.

La monoexportación de productos esencialmente fluctuantes constituye uno de los principales escollos al crecimiento equilibrado.

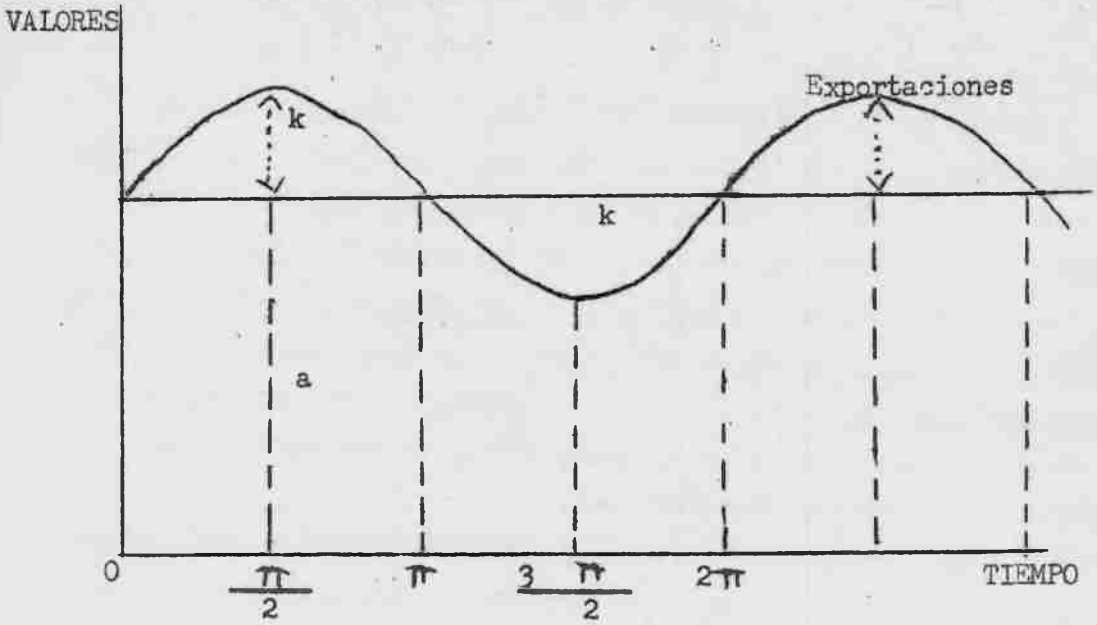
Mucho se ha discutido sobre la forma de obviar dichas fluctuaciones, por ejemplo, a través de la formación de un fondo de reserva de divisas en períodos de auge para emplearlo en períodos de depresión. Sin embargo, ha predominado más bien un enfoque derrotista, en el cual no cabe sino que considerar como inevitables, en el corto plazo, dichas fluctuaciones.

Si bien el problema no es de fácil solución, tampoco puede aceptarse sin mayor análisis de alternativas que las fluctuaciones de las exportaciones son un mal inevitable. En lo que viene, se estudia un sistema tributario, que en su aplicación extrema podría eliminar las fluctuaciones, pero que también admite aplicaciones moderadas que suavizarían notablemente las fluctuaciones y obligaría a los Gobiernos a mantenerse en una línea de prudencia. Todo ello, sin perjuicio de considerar la posible concertación de acuerdos internacionales para la estabilización de los precios de las materias primas.

El sistema, sin embargo, tiene una limitación. Sólo es aplicable en aquellos casos en que grandes empresas extranjeras tienen la explotación de las actividades claves de exportación. Cuando esto sucede, el país no se beneficia totalmente con el valor de sus exportaciones, ya que importantes partidas salen al extranjero en forma de utilidades distribuidas y amortizaciones que realizan dichas empresas.

En estos casos, el país obtiene divisas por dos conceptos principales: a) el valor del costo de producción de las exportaciones, cuyo monto en divisas extranjeras debe ser vendido a los Bancos Centrales de cada país; y b) la tributación sobre las utilidades de las empresas.

/VALORES



Ahora bien, el valor total de las exportaciones puede variar por dos razones: a) por cambios en la producción física; y b) por cambios en los precios de exportación.

Antes de entrar a estudiar algunas políticas posibles para morigerar los efectos internos de las fluctuaciones de las exportaciones, conviene sentar algunos hechos fundamentales que se deducen del análisis anterior.

El primer hecho importante, es señalar que por lo general la intensidad de la fluctuación de las exportaciones será menor que la intensidad de la fluctuación del ingreso generado "en el país" por dichas exportaciones. Esto puede deberse a alguno o a todos los factores que a continuación se enumeran:

a) Cuando disminuyen las exportaciones, generalmente la producción física disminuye menos que los precios de exportación, por lo que las utilidades de las empresas disminuyen más que el monto de los pagos a los factores productivos;

b) A consecuencia de lo anterior, y por razones sociales, la desocupación que se produce en el sector exportador no guarda relación con la baja de las exportaciones, con lo cual las utilidades de la empresa de exportación sufren en mayor proporción;

/c) Las

c) Las utilidades de las empresas de exportación son en buena parte remitidas al exterior, por lo que su disminución no afecta sustancialmente el ingreso generado en el país;

d) Al disminuir las utilidades de las empresas de exportación, disminuye al mismo tiempo una importante base tributaria, creándose así una tendencia hacia el deficit presupuestario.

Debido a los factores expuestos, las fluctuaciones en las exportaciones en los países subdesarrollados, disminuyen la capacidad para importar, pero como el ingreso interno generado no disminuye en la misma proporción, la demanda por importaciones prácticamente no disminuye. Esto da origen a presiones inflacionarias que, como ya hemos visto, se ven reforzadas por la creación de deficit presupuestarios.

Frente a estos hechos, hasta ahora la política fiscal ha sido impotente, y sólo se ha pensado en soluciones a largo plazo, tales como las de diversificar las exportaciones, a fin de disminuir la probabilidad de que las tendencias a la baja de todos los precios de exportación coincidan en un período dado.

Sin embargo, es posible elaborar alguna política, estrictamente de corto plazo, que permita por lo menos atemperar dichas fluctuaciones.

En efecto, aprovechando una desventaja de las economías subdesarrolladas cual es la del subido margen del ingreso total generado por las exportaciones que se envían al exterior, podría establecerse una estructura tributaria que jugara en el sentido de la estabilidad.

A fin de evitar o atemperar las fluctuaciones señaladas, podría establecerse entonces una tributación a esas empresas extranjeras en sustitución de las presentes, que tuviera un mínimo relativo, del cual nunca pudiera bajar.

Ese mínimo relativo debería estar dado por un adecuado promedio de la producción física y de los precios de exportación de los últimos n años. Cuando la tributación relativa mínima resulte superior a la real, o sea aquella dada por los precios y producción del año corriente, el Gobierno quedaría debiendo la diferencia a las empresas extranjeras de exportación, deuda que quedaría saldada de hecho al permitir a las empresas cargar a los costos de producción la diferencia entre la tributación real y la mínima relativa, en el primer año en que la primera supere a la última.

/En esta

En esta forma, parte de la fluctuación de las exportaciones es absorbida por aquella parte del ingreso generado por ellas que es remitido al extranjero en forma de utilidades, amortizaciones, gastos en la casa matriz, etc.

Por ejemplo, podrá establecerse que la tributación mínima que debe ser pagada anualmente por las empresas de exportación extranjeras, fuera la equivalente al promedio de producción de los últimos 5 años, valuada a los precios que rigieron en ese mismo período.

El grado de estabilización que logra el mecanismo tributario que se señala tentativamente depende de: a) la longitud de las fluctuaciones y su regularidad; y b) el número de años que incluya el promedio de los precios y producción física que se adopte.

Por ejemplo, puede verse en el cuadro siguiente, el caso de una fluctuación totalmente simétrica de 8 años, y el efecto de promedios de 5 y 8 años.

Cuadro N°13

Años	Tributación a las utilidades de las empresas extranjeras	Promedio de 5 años	Promedio de 8 años
1	129	166	200
2	200	152	200
3	271	166	200
4	300	200	200
5	271	234	200
6	200	248	200
7	129	234	200
8	100	200	200
9	129	166	200

Un promedio de 5 años suaviza notablemente las fluctuaciones de la capacidad para importar, y uno de 8 años las elimina totalmente.

/Si bien

Si bien teóricamente, el ideal sería emplear un promedio que estabilizara totalmente la capacidad para importar de las exportaciones para fines tributarios, ello podría acarrear efectos muy desfavorables sobre la atracción de capitales extranjeros a invertir en los países subdesarrollados, ya que podría afectarse - en determinadas circunstancias - la capacidad financiera de las empresas extranjeras y sus utilidades "actualizadas". Naturalmente, el efecto desfavorable sobre la inversión extranjera depende del grado en que se generalice el sistema. Si un sistema similar es utilizado por la mayoría de los países subdesarrollados, no existirán alternativas más ventajosas para el capital extranjero.

Cabe hacer notar, que este sistema sólo estabiliza la tributación proveniente de las utilidades de las empresas extranjeras que explotan las actividades de exportación fluctuantes, y no estabiliza los retornos de divisas por costos de producción. Pero ello, como ya señalamos en la práctica no tiene gran importancia, ya que de hecho los costos de producción varían mucho menos que las utilidades, por la simple razón de que son los precios de exportación los determinantes fundamentales de las fluctuaciones. Los costos internos de producción, en términos de divisas extranjeras, sólo varían por cambios en la producción física y de los tipos de cambio.[1/] En todo caso, es posible elaborar otros instrumentos a fin de evitar las fluctuaciones de la producción física, compatibles con el sistema estudiado.

1/ Matemáticamente, la representación de una fluctuación que se desvía con respecto a una media siguiendo una función sinusoidal, puede representarse por la siguiente ecuación:

$$(a) \quad y = a + k \operatorname{sen} x$$

donde a es el promedio de los valores de exportación que toma un ciclo completo, y por lo tanto da una recta de completa estabilidad, k mide la desviación máxima con respecto al promedio, y x representa la extensión que comprende el promedio (período). La relación general para la familia de promedios donde x es variable, sería:

$$(b) \quad P = a + \frac{k}{x} (1 - \cos x)$$

/De acuerdo

De acuerdo a la relación (b) de la nota de la página anterior, podemos construir la siguiente tabla:

x	Significado de x	P	P - a	Amplitud máxima de la fluct. en % de k
0	-	a	0	0 %
$\frac{\pi}{4} = 45°$	1/8 de ciclo	$a + \frac{4k}{\pi}\left(\frac{\sqrt{2}-1}{\sqrt{2}}\right)$	$\frac{4}{\pi}\left(\frac{\sqrt{2}-1}{\sqrt{2}}\right)k$	37 %
$\frac{\pi}{2} = 90°$	1/4 de ciclo	$a + \frac{2k}{\pi}$	$\frac{2}{\pi}k$	64 %
$\pi = 180°$	1/2 de ciclo	$a + \frac{2k}{\pi}$	$\frac{2}{\pi}k$	64 %
$\frac{3\pi}{2} = 270°$	3/4 de ciclo	$a + \frac{2k}{3\pi}$	$\frac{2}{3\pi}k$	21 %
$2\pi = 360°$	Ciclo Total	a + o	0	0 %

Las relaciones matemáticas que miden el efecto estabilizador de diferentes promedios varían, si las fluctuaciones tienen una tendencia creciente o decreciente.

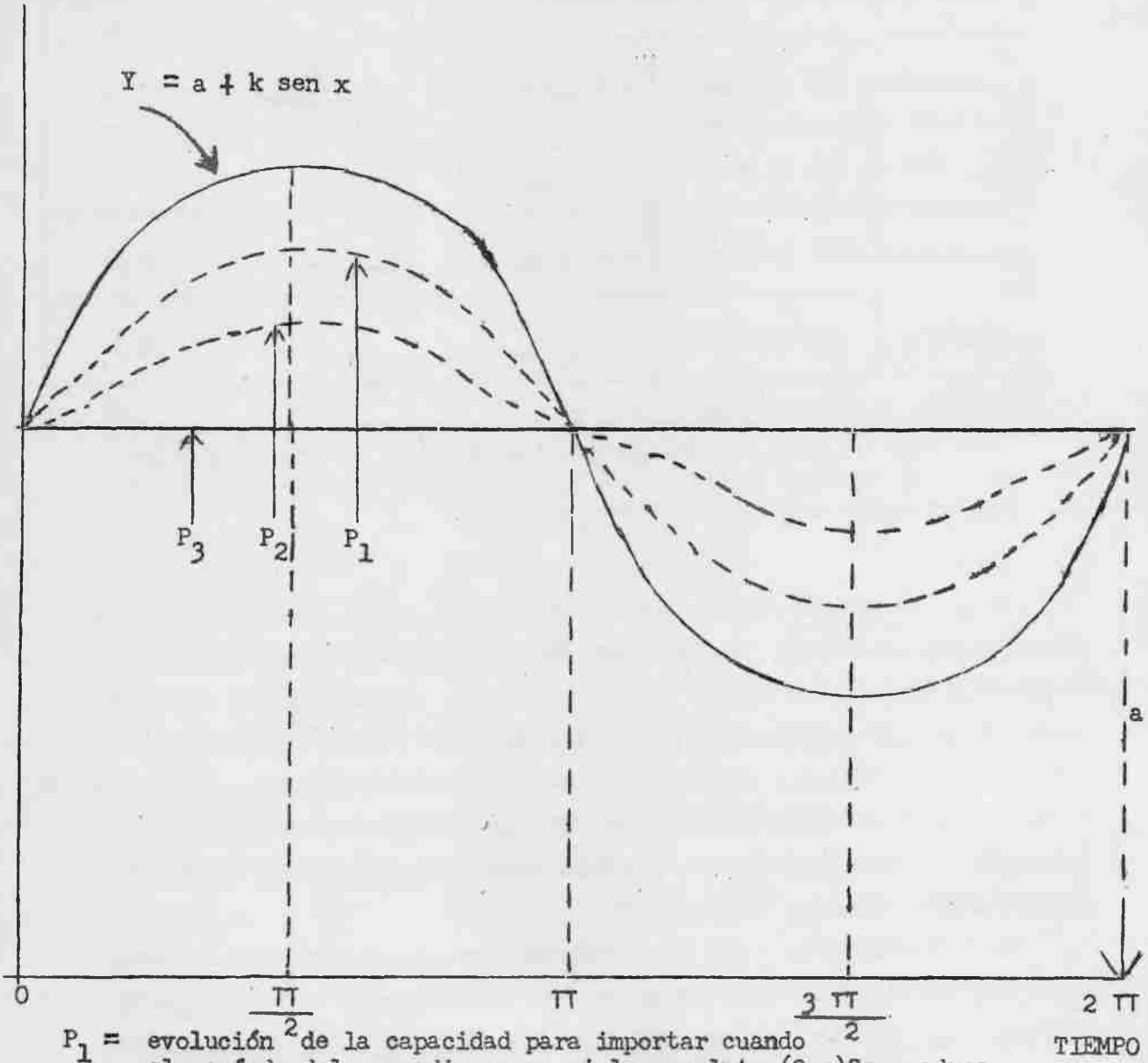
Bajo ciertos supuestos, puede estimarseeel efecto estabilizador de determinados promedios. De acuerdo a la tabla anteriormente expuesta, un promedio que abarca 1/8 de ciclo reduce las fluctuaciones a un 37 por ciento de lo que eran antes, uno de 3/4 de ciclo a sólo un 21 por ciento, y uno de ciclo completo elimina totalmente las fluctuaciones. Naturalmente, en la realidad las fluctuaciones en las exportaciones no siguen ley sinusoidal alguna, por lo que el efecto estabilizador de los promedios puede diferir del aquí determinado.

Para conseguir que las empresas exportadoras naturalmente tiendan a estar por sobre los niveles de producción física promedio, se puede ligar la tributación a las utilidades, a los niveles de producción, en el sentido de que las tasas tributarias sean decrecientes por sobre el nivel mínimo relativo de producción física y crecientes por debajo de dicho mínimo relativo. Aún más, si el promedio que rige la producción mínima relativa

/para los

para los efectos tributarios es adecuado, las empresas estarán interesadas en expandir la producción lo suficientemente rápido a fin de apartarse lo más posible del promedio y gozar así de las franquicias de tasas tributarias más bajas. Este incentivo es permanente, porque de otro modo el promedio alcanzaría o se acercaría mucho a la producción real, perdiendo así las empresas las ventajas de una tributación más baja.

Cuadro N° 14



P_1 = evolución de la capacidad para importar cuando el período del promedio es un ciclo completo (2π) Se produce la estabilidad total.

P_2 = evolución de la capacidad para importar cuando el período del promedio es 3/4 de ciclo ($\frac{3\pi}{2}$).

P_3 = evolución de la capacidad para importar cuando el período del promedio es 1/4 de ciclo o medio ciclo.

/Naturalmente, aún

Naturalmente, aun con la aplicación inteligente de los mecanismos aquí presentados, subsistirán algunas fluctuaciones de origen externo. Las fluctuaciones remanentes presentan un difícil problema para la política fiscal, ya que no son aplicables las medidas anticíclicas propuestas para países desarrollados. En efecto, cuando caen las exportaciones se produce cierta desocupación de fuerza de trabajo y de capacidad instalada productiva, que no puede ser ocupada por medio de un aumento de los gastos públicos sin crear presiones inflacionarias. Esto es así, porque sólo se produce en el sector exportador (desocupación muy localizada), y cualquier aumento de la demanda estatal, difícilmente presionará sobre los productos de exportación. Sin embargo, podría pensarse en que el Gobierno absorbiera el exceso de producción para exportación mediante la compra para la formación de stocks y futura venta en mejores condiciones. En este caso, el Gobierno generaría exactamente el mismo ingreso que se creaba antes debido a la demanda desde el exterior, y no habría razón para suponer que los efectos secundarios del gasto estatal pudieran crear presiones inflacionarias. Sin embargo, si se tiene éxito en compensar la baja de la demanda externa por los productos nacionales por demanda interna de emergencia, disminuye la capacidad para importar y la demanda por importaciones se mantiene constante, ya que el ingreso generado también se mantiene. Este tipo de política anticíclica tendería entonces a la creación de un deficit en la balanza de pagos que obligaría a restringir las importaciones en forma directa o a un alza de los tipos de cambio. En ambos casos subirán los precios de los artículos importados y nacionales generándose presiones inflacionarias.

No obstante, es posible en cierta medida aliviar el problema de la balanza de pagos si el Gobierno tiene programas alternativos de gastos públicos en que el componente importado por unidad de inversión varíe desde el coeficiente normal hasta un mínimo. En períodos de depresión del mercado exterior, podrían ponerse en práctica los programas de gastos que insuman el mínimo de importaciones a fin de tratar de eliminar el deficit en la balanza de pagos. Además, en algunos casos, es posible frenar algún tipo de importaciones prescindibles.

El problema no es tan difícil como pudiera aparecer a primera vista, ya que no se requiere paralizar ciertas obras públicas de alto componente

/importado para

importado para realizar otras de bajo componente importado. En la realidad dicha rigidez es poco común, y siempre es posible realizar una misma obra o proyecto con mayor o menor requerimiento de insumos importados.

En este sentido, la Oficina de Programación Económica debería tener listas de proyectos que tengan diferentes componentes importados, y de alternativas de realización de un mismo proyecto con mayor o menor costo en importaciones. En el cuadro 15 se presentan los coeficientes importados de algunos proyectos para el caso chileno.

Cuadro N°15

COEFICIENTES DE IMPORTACION PARA LAS OBRAS QUE SE INDICAN (CHILE)

TIPO DE OBRA	MAXIMO	MEDIO USUAL	MEDIO BAJO	MINIMO
1. Faenas de movimiento de tierras (m3)	36 %	15 %	5% - 10%	1%
2. M2. de habitación	-	12.1 %	5% - 10%	-
3. Instalaciones de energía eléctrica	*/	*/	*/	*/
4. Drenaje de terrenos	-	1 %	1% - ½%	0
5. Desmonte de terrenos	-	0.5 %	-	0

*/ No se obtuvo información.

Como puede apreciarse del cuadro anterior, existe un margen relativamente amplio, entre el costo de insumos importados en relación al costo total de acuerdo a los métodos de ejecución de las obras que se usa generalmente y el que podría usarse en caso de ser necesaria una mayor economía en el uso de divisas extranjeras.

/Síntesis sobre

Síntesis sobre la política de Estabilidad

Hemos analizado con cierto detenimiento, el origen de las presiones inflacionarias internas y externas que operan en los países en desarrollo. En algunos casos señalamos ideas sobre posibles políticas para solucionar problemas parciales dentro del conjunto de los que afectan la estabilidad. Conviene ahora, por lo tanto, hacer una síntesis sobre las características y dificultades de una política de estabilidad en nuestros países.

Hicimos una distinción entre presiones de orden interno y externo para clasificar los elementos generales de la inestabilidad.

Del análisis anterior, puede desprenderse que tanto las presiones internas como externas tienen su origen en problemas de estructura física de la economía, cuya superación requiere de transformaciones profundas que por definición sólo pueden realizarse en el mediano o larzo plazo. Aquí reside la dificultad principal para formular una política de estabilidad en nuestros países. La remoción de las causas básicas de la inflación implica transformaciones de largo plazo, sin embargo, la estabilidad debe ser lograda en el corto plazo y por lo tanto con políticas de corto plazo. Naturalmente, el mismo planteamiento del problema nos indica que las políticas de corto plazo sólo pueden jugar un papel de emergencia en nuestro caso, mientras la transformación estructural se produce. La formulación de esta política de emergencia de estabilización constituye un serio problema que ha sido poco investigado. La naturaleza de las dificultades es obvia: por un lado es preciso atemperar las repercusiones de una demanda externa fluctuante y de lento ritmo de crecimiento fenómenos que solo secundariamente pueden abordarse con políticas internas, y por el otro, la rigidez de la oferta agrícola exige un mecanismo capaz de aliviar la presión de una mayor demanda por bienes esenciales e inelásticos al precio. En lo que viene trataremos de presentar ordenadamente algunas ideas ya enunciadas y agregar otras para completar un panorama de conjunto de las políticas de estabilidad.

/a) Las

a) Las presiones externas y las políticas posibles

Dijimos que estas presiones externas provienen tanto de las fluctuaciones del comercio exterior como por la incapacidad de las exportaciones para crecer a un ritmo adecuado a las necesidades de crecimiento, especialmente si se considera su poder de compra en el exterior. La solución a este problema no es otra que una reforma del comercio exterior que incluso va más allá de las decisiones nacionales unilaterales. Los aspectos básicos de esa reforma de largo plazo serán discutidos más adelante. Nuestro problema consiste ahora en señalar posibles políticas de corto plazo que contribuyan a aminorar el problema. Al respecto podemos indicar las siguientes políticas:

a) Uso de un mecanismo tributario estabilizador a las actividades de exportación;
b) Obtención de convenios internacionales sobre estabilización de los precios de las materias primas básicas de exportación latinoamricanas;
c) Programas flexibles de obras públicas con diferentes componentes de insumos importados por unidad de costo;
d) mantención de reservas en divisas con propósitos de amortiguación de las fluctuaciones en la capacidad para importar; y
e) Préstamos externos de emergencia a corto plazo.

Los puntos a) y c) ya fueron discutidos anteriormente. El resto de las proposiciones son bastante conocidas y no requieren de un mayor examen, salvo el punto final que se refiere a los préstamos de corto plazo.

En el campo de los organismos internacionales existe una división irracional de funciones en materia de ayuda externa que es históricamente explicable, pero no por ello menos repugnante a la lógica. Los préstamos externos de corto plazo para solucionar problemas accidentales de balanza de pagos caen dentro de la esfera de atribuciones del Fondo Monetario Internacional, mientras que los préstamos de largo plazo con fines de desarrollo económico y social constituyen preocupación de otros organismos. Si los préstamos de estabilización de corto plazo fueran otorgados con el mismo criterio y condiciones que los préstamos de desarrollo, tal división

/administrativa de

administrativa de funciones no pasaría de ser un lamentable desperdicio de recursos humanos y financieros. Pero, desgraciadamente, los criterios que aplican los órganos mencionados difieren en aspectos sustanciales, o mejor dicho han llegado a ser contradictorios. ¿Es posible pensar en un financiamiento externo de emergencia indpendientemente del financiamiento de largo plazo destinado a propósitos de gran trascendencia? ¿Es posible decidir e imponer como requisito toda una política económica tendiente a evitar la creación de nuevos deficit en el comercio exterior independientemente de los objetivos de los planes de desarrollo?

En los hechos ambas cosas suceden, y como el corto plazo determina realmente la política, resulta que gracias a la limitada visión con que se aborda el financiamiento de corto plazo, muchas veces la estabilidad se hace incompatible con el desarrollo y una mejor distribución del ingreso.

b) Las presiones internas y la incapacidad de la política fiscal y monetaria global

El problema es aún más difícil en lo que se refiere a las presiones internas, creadas fundamentalmente por la rigidez de la oferta agrícola. Las políticas globales son ineficaces en este caso, por cuanto la compresión del ingreso no va a liberar divisas mediante una reducción de las importaciones prescindibles, ni va a aliviar la demanda por alimentos y productos agrícolas. El primer efecto no se produce por la sencilla razón de que al nivel de ingreso existente, la demanda por importaciones está insatisfecha gracias a la existencia de controles físicos sobre el quantum de importaciones, y la estructura de las mismas indica que casi todo lo prescindible ya ha sido eliminado de las listas permitidas de importación. El segundo efecto tampoco se materializa, porque la reducción del ingreso se traduce en una reducción de demanda que se localiza en sectores diferentes al agrícola, dado que la demanda es parte vital y principal en el presupuesto de los consumidores.

Frente a estas dificultades, es necesario pensar en mecanismos más complejos que escapan al mero manejo financiero.

/Al respecto

Al respecto se sugieren las siguientes políticas de corto plazo como posibles y relativamente efectivas:

a) una política de abastecimiento de alimentos mediante una mayor importación transitoria de ellos;

b) una política de racionalización de la distribución de productos agrícolas, a fin de usar el margen de ganancias de los distribuidores como elemento de amortiguación transitoria de las tendencias al alza de los precios;

c) una política de ahorros voluntarios ligados a la obtención de un bien tan esencial o deseado como la alimentación, a fin de que entre en competencia con ésta en el presupuesto de los consumidores;

d) racionamiento de los productos agrícolas; y

e) una política de desviación del exceso de ingreso de los consumidores hacia otras demandas cuya oferta sea más elástica, fundamentalmente mediante pago de remuneraciones parcialmente en derechos específicos para adquisición de estos bienes.

De estas sugerencias sólo requieren comentarios las indicadas con las letras c)y e), pues la eficacia, complicaciones y posibilidades prácticas de las otras son conocidas.

La sugerencia c) es un caso interesante por sus posibilidades. Siempre en una economía existe la posibilidad de incrementar la oferta de ciertos bienes y servicios esenciales de gran preferencia en el presupuesto de las unidades económicas de bajos ingresos, si el recurso básico para producirlos no constituye un problema importante de estructura económica. Tal es el caso de la producción de habitaciones, servicios de agua potable, luz eléctrica, servicios sanitarios, escuelas, etc. La vivienda y los servicios de agua potable constituyen por ejemplo bienes tan deseados como la alimentación por las clases de ingresos bajos. Mediante un plan habitacional bien diseñado que abra posibilidades reales de una vivienda propia para las clases de ingresos más bajos sería posible desviar recursos monetarios que en otra circunstancia se dedicarían a demandar alimentos. Ante la perspectiva de una vivienda propia, de agua potable y luz eléctrica, etc., la familia de bajos ingresos puede sacrificar la satisfacción de un mayor consumo de productos agrícolas, si la obtención de dichos bienes exige de ella un pago razonable.

/La sugerencia

La sugerencia e) se refiere también a un mecanismo para desviar la demanda marginal creada por el desarrollo y la redistribución del ingreso, hacia productos de oferta más elástica. El objetivo es el mismo, sólo difiere la forma de obtener tal alteración de la conducta. En este caso, se sugiere que los aumentos reales de salarios (se excluye aquella parte destinada a compensar el alza de los precios ocurrida anteriormente) pueden ser pagados en parte con certificados sólo aplicables o válidos para adquirir cierto tipo de bienes y servicios, de los cuales estarían excluidos aquellos productos agrícolas de oferta inelástica en el corto plazo, mientras surten efecto las reformas estructurales. Como puede apreciarse, las medidas efectivas posibles de usar en el período de emergencia en que una reforma agraria produce sus frutos, no son simples ni administrativa ni políticamente.

Las grandes reformas en el plan de Política Económica de largo plazo

De todo el análisis anterior, puede inferirse que para aprovechar mejor los recursos productivos y crecer más rápido, redistribución al ingreso y mantener o lograr la estabilidad, son imprescindibles ciertas reformas fundamentales de la estructura económica de nuestros países. Tales reformas serían:

a) La reforma agraria, para darle más dinamismo al sector agrícola;

b) La reforma del comercio exterior, para dinamizar las exportaciones y crear una industria latinoamericana de bienes de capital y atemperar las fluctuaciones del comercio exterior; y

c) La reforma a los mecanismos de política económica, para hacer posible la movilización máxima de los excedentes económicos y poder materializar el resto de las reformas.

a) La reforma agraria

La reforma agraria constituye un tema muy especializado, razón por la cual a pesar de su decisiva importancia no será tratado aquí. Sólo analizaremos algunas posibles alternativas en materia de reforma agraria y fundamentalmente señalaremos los requisitos que tal reforma debe cumplir para hacer posible el cumplimiento de los objetivos fundamentales de crecimiento, redistribución del ingreso y estabilidad.

Señalamos anteriormente que la reforma agraria debería responder a las siguientes necesidades: 1) Aumentar la producción agrícola depurada del autoconsumo; 2) elevar sustancialmente el ingreso medio de las personas ocupadas en la agricultura; 3) incorporar a la población agrícola al mercado monetario, a fin de ampliar el mercado nacional; y 4) constituir un sistema de propiedad agrícola que sea garantía de una distribución del ingreso sustancialmente más igualitaria que la presente. Estos objetivos pueden lograrse en formas diferentes. En un extremo está la socialización de la actividad agrícola, mediante un sistema de explotación de granjas estatales como existe parcialmente en los países socialistas o la creación de

/comunidades agrícolas

comunidades agrícolas, cual sería el caso del "kivut" israelí o la Comuna China. Entre estos dos últimos existen naturalmente grandes diferencias que no es del caso señalar aquí, pero ambos tienen en común el hecho de constituir una asociación de individuos o familias en aspectos que exceden en mucho la mera explotación agrícola. En el otro extremo están los sistemas de propiedad privada de la tierra. Como compromiso entre ambos extremos están los sistemas de propiedad cooperativa, basados en la propiedad conjunta e igualitaria y en una distribución de los beneficios proporcional al trabajo entregado a la cooperativa. La definición de un sistema de propiedad de la tierra es un elemento decisivo en una reforma agraria, pues ello tendrá consecuencias directas sobre la distribución del ingreso, el grado de aprovechamiento de la tierra y la productividad en general.

Un segundo problema que debe ser resuelto en una reforma agraria, es el que se refiere a las características de las unidades de explotación. ¿Qué es más eficiente, las unidades de explotación especializadas y en gran escala, o las unidades de explotación integradas? En una unidad de explotación especializada, como por ejemplo unidades cañeras, ganaderas, etc., se trata de obtener ventajas de escala y de aprovechamiento de equipos. En cambio en una unidad integrada se trata de obtener ventajas en la complementación de las actividades diversificadas y del conocimiento y cuidado que permiten las unidades más pequeñas. Este es un problema que debe ser seriamente investigado, aunque las tendencias recientes señalan preferencias por las unidades integradas y la experiencia muestra un relativo fracaso de grandes unidades especializadas.

Un tercer problema que debe abordarse es el de la tributación agrícola, precios y créditos que serán estudiados desde aspectos más generales más adelante.

Finalmente, es necesario definir toda una política de asistencia técnica a los agricultores. La extensión agrícola es parte fundamental de un programa de reforma agraria.

/b) La

b) La reforma del Comercio Exterior

Los problemas latinoamericanos del comercio exterior (la inestabilidad de las exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio, y el lento crecimiento del quantum de exportaciones) toman hoy caracteres dramáticos frente a la agilidad con que otras regiones del mundo formulan su política comercial.

Como respuesta a las necesidades del crecimiento en las diferentes regiones del mundo se han creado y se están gestando bloques económicos, ya sea en la forma de un mercado común o zonas de libre comercio. Estos bloques economicos por su poderío político y potencial económico constituyen fuerzas capaces de obtener un creciente provecho del intercambio internacional. En Europa surgió la Comunidad Económica Europea (CEE), compuesta por: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania Occidental e Italia. El ingreso de Dinamarca e Inglaterra en calidad de socios a la Comunidad es problemático. Varios otros países, como Suiza, Austria y Grecia ingresarán probablemente en la calidad de miembros asociados, (sin derecho a voto). Este grupo ha establecido además un tratamiento preferencial para sus ex-colonias. Entre los países beneficiados se cuentan: Morocco, Túnez, Congo, Ruanda, Urundi, Surinam e Indonesia.

Por otra parte, bajo el liderato de Inglaterra se creó otro bloque económico de características diferentes: La Asociación Europea de Libre Comercio. Integran hasta ahora esta asociación: Noruega, Suecia, Dinamarca, Inglaterra, Portugal, Suiza y Austria.

Los países socialistas gestaron también un mercado común, El Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON), que incluye a los países socialistas europeos y asiáticos.

En América Latina, existe la Zona de Integración Centroamericana, creada por el Tratado de Managua e integrada por Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica posteriormente. Además, por el tratado de Montevideo fue creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que incluye a México y todos los países sudamericanos, a excepción de Bolivia y Venezuela. En Africa están también en gestación bloques económicos.

/Decíamos que

Decíamos que estos bloques económicos europeos han puesto en dificultades al comercio exterior latinoamericano, que hasta la fecha no tiene una respuesta adecuada para la situación creada. De no existir una respuesta eficaz conjunta de Latinoamérica, el Mercado Común Europeo significará un serio golpe para el comercio exterior latinoamericano por las siguientes razones:

a) porque las exportaciones latinoamericanas a los países de la CEE alcanzan a un 18 por ciento de las exportaciones totales y con el posible ingreso de Inglaterra y otros países, dicha proporción puede significar más de un 25 por ciento de las exportaciones latinoamericanas;

b) porque la CEE al unificar su tarifa externa, siguió en general el criterio de aplicar el promedio aritmético simple de las tarifas que aplicaban los países a los productos importados. Este hecho ha significado aumentar en muchos casos las tarifas aduaneras vigentes en los países que son principales clientes europeos de los productos latinoamericanos. Por ejemplo, Holanda, Bélgica y Luxemburgo no aplicaban impuesto alguno a la internación de café brasileño, pero al uniformar las tarifas externas la internación de café quedó con un impuesto de 16 por ciento. Es cierto, que para otros países que imponían altos impuestos a la importación de café, la tarifa externa uniforme significó una rebaja, pero dicho beneficio se ve anulado por el problema que se enumera a continuación;

c) porque el Mercado Común Europeo establece un tratamiento preferencial muy marcado a los países africanos. Los países africanos tienen la libertad de fijar sus tarifas frente al Mercado Común y pueden exportar sus productos agrícolas, materias primas y productos manufacturados sin pagar ningún derecho en el Mercado Común. Como Africa es competidora de Latinoamérica en varios tipos de productos, ello significa dejar fuera de toda competencia a los productos latinoamericanos.

/d) porque

d) porque los países que integran el Mercado Común son los que tienen un crecimiento más rápido, y por lo tanto la pérdida de esos mercados significa hacer más dependiente a Latinoamérica de países que tienen un ritmo de crecimiento lento.

Los problemas mencionados indican la urgencia de una adecuada respuesta latinoamericana para enfrentar al Mercado Común Europeo. Sin embargo, con la excepción de los países centroamericanos, no se avizora una política de comercio exterior dinámica para Latinoamérica. La ALALC, si bien es un paso adelante, constituye un objetivo dudoso. Como en muchos aspectos, latinoamérica tiende a copiar resoluciones, y es ciertamente discutible la concordancia entre los objetivos de la ALALC y los medios que provee con las características que presentan los problemas latinoamericanos y la necesidad de planificar el desarrollo económico.

Distintas consideraciones han ido definiendo algunas de las líneas fundamentales de orientación de la política de desarrollo de América Latina. De una parte, la necesidad de propender al mejor aprovechamiento posible de los recursos productivos de que se dispone, a fin de acelerar el ritmo de crecimiento económico, ha puesto de manifiesto la necesidad de la planificación en el ámbito nacional. De otra, el estrangulamiento externo ha sido factor decisivo para llevar al convencimiento de que es indispensable abrir las puertas a un proceso de integración económica de la región. Las reformas estructurales internas y la defensa de los productos básicos de exportación se han transformado también en elementos fundamentales que deberían incorporarse a esa política de desarrollo.

Poca duda cabe de que se trata, en todos los casos, de esfuerzos coincidentes en cuanto a sus fines últimos, de iniciativas que desde distintos ángulos se proponen contribuir a los mismos objetivos fundamentales. Pero su coincidencia de propósito no es suficiente para asegurar que, cualquiera sean las modalidades concretas que asuman en su aplicación práctica, resultarán coherentes y exentas de toda incompatibilidad.

Por el contrario, hay más de una razón para suponer que, a menos que se tomen oportunamente las decisiones pertinentes, podrán surgir importantes contradicciones, sobre todo por lo que toca a los esfuerzos de planificación nacional y los de integración regional.

/Que tales

Que tales contradicciones no sean todavía muy evidentes se explica porque hasta ahora en ambos objetivos se han dado apenas los primeros pasos, como también porque los mecanismos que en definitiva permitirán alcanzarlos no han sido todavía definidos en su integridad, principalmente por lo que toca a las etapas ulteriores de formación del Mercado Común. Pero por lo mismo, resulta especialmente oportuno que se anticipe desde ahora la naturaleza de los posibles conflictos que habría que superar para que la acción simultánea en estos diversos frentes se coordine de manera que ofrezcan sus mayores frutos.

Aunque parezca innecesario, es bueno señalar que la integración regional latinoamericana no puede ni debe tener las mismas modalidades que la Europea. La razón es que Latinoamérica presenta justamente las características contrarias que las del antiguo continente. Allí, antes de la formación del mercado común, el comercio interregional era muy importante, los países tenían niveles de desarrollo diferentes pero no extremadamente dispares y el ingreso per cápita de los países era relativamente alto. En Latinoamérica, en cambio, el comercio interregional es y era escaso, existe gran disparidad en el desarrollo de algunos países y el ingreso per cápita de la región es bastante bajo. Estas características deben imprimirle necesariamente un sello propio al futuro Mercado Común Latinoamericano. La primera característica, por ejemplo, determina el sentido de la integración. El hecho de que América Latina no muestre un intercambio comercial intenso tiene varias explicaciones, pero las fundamentales residen en que la estructura de la producción de los países se hizo con miras al exterior, tanto por las limitaciones de mercado que impuso el mismo grado de desarrollo (actividades primarias y alta proporción de población que produce para autoconsumo) como por la necesidad de financiar mediante intercambio con el exterior las importaciones de bienes de capital que el área no produce. Por otra parte, las grandes actividades exportadoras nacieron y quedaron en varios países, en manos de empresas extranjeras que ciertamente no pensaban en el mercado interno latinoamericano. La actividad industrial mediana, que podría haber generado una fuente de comercio intrarregional, surgió anárquicamente al calor de la gran crisis y con protección desorbitada para satisfacer los mercados interiores de cada país. Las dificultades crecientes de

/Balanza de

Balanza de Pagos conspiraron para impedir una dosificada competencia externa que impulsara la eficiencia de la producción industrial latinoamericana. El resultado fue que esa rama de posible complementación nació y se mantuvo en muchos casos ineficiente considerando sólo el mercado interno. En las circunstancias señaladas, un mercado común que tenga como fin principal inmediato y dominante la intensificación del tráfico de los "productos principales existentes" mediante rebajas aduaneras parece no ser el camino más promisorio por varias razones. En primer lugar, las rebajas aduaneras serían por lo general poco eficaces en los sectores primario, salvo contadas excepciones, para crear una fuerte y dinámica corriente de comercio interregional, dado que las tarifas aduaneras suelen ser bajas para esos productos, y su demanda por unidad de producto es en general decreciente y de relativa importancia. Por otra parte, dado el excesivo peso del costo del flete en los precios de estos productos, cada país latinoamericano ha impulsado su producción interna. Por lo tanto, si se produjera una intensificación del comercio en esos productos, ella no se realizaría a costa de los productores no latinoamericanos (sustitución de importaciones desde fuera del área), sino que limitando la producción en algunos países de la región. Ahora bien, ¿cuál es el beneficio, para latinoamérica en su conjunto, que se logra con nuevas inversiones en actividades tradicionales en países con ventajas comparativas si con ello se subutilizan instalaciones en otros países? ¿Eran necesarias esas nuevas inversiones que no sustituyen importaciones desde fuera del área? Los criterios de prioridad, ¿señalarían tal asignación de recursos como la más conveniente? Adicionalmente, debe considerarse que en algunos casos la liberalización simple del comercio interregional de productos primarios puede contradecir en el corto plazo, los objetivos de las reformas agrarias nacionales.

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

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

/En cuarto

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

De la segunda y tercera característica que presenta la región - la heterogeneidad en el desarrollo de los países y su bajo nivel de ingreso -, se deduce que el intercambio comercial puro y simple puede implicar sacrificios iniciales excesivos para los países menos desarrollados. Esto obliga, por una parte a reconocer la existencia de casos especiales con ventajas también especiales, y por la otra a aceptar que la planificación será un instrumento que al nivel de los países menos evolucionados permitirá acortar distancias con los países más adelantados de la región y reducir los desniveles actuales para Latinoamérica en su conjunto con los países más desarrollados del mundo. La integración económica deberá realizarse entonces en América Latina dentro del marco de la planificación. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario resolver algunos problemas de cierta complejidad y definir con especial cuidado el alcance y objetivos de la integración económica; teniendo en cuanta la distribución del ingreso por países dentro de la región, debe ser una meta consciente y no el resultado natural del intercambio.

Las siguientes constituyen apenas unas cuantas reflexiones que pudieran servir al propósito de una anticipación de problemas de esa naturaleza:

i) Es un hecho concreto que la mayoría de los países, con distinto grado de intensidad y alcance, vienen formulando sus planes de desarrollo económico y social, y que esa formulación se hace hasta ahora - con excepción de los centroamericanos - de manera aislada, sin contacto ni propósitos o mecanismos de coordinación con los planes de los otros países. La persistencia de esa política, con la inevitable incorporación de criterios más o menos autárquicos,

/irá estimulando

irá estimulando iniciativas de nuevos desarrollos con prescindencia de si otros países están o no estimulando iniciativas similares, lo que impondrá nuevos elementos de rigidez y obtáculos a los esfuerzos posteriores de integración.

Se trata, en este sentido, de situaciones de hecho más que de problemas conceptuales o de decisiones políticas; pero sus consecuencias pueden de todos modos llegar a ser altamente perturbadoras.

ii) Acaso sea preciso reconocer que lo anterior es consecuencia casi inevitable del escaso grado de compromisos que hasta ahora se ha formalizado a través de los mecanismos de integración, especialmente en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Sin bases firmes y duraderas, los planes nacionales difícilmente podrían incorporar decisiones encaminadas a fortalecer la integración.

Los compromisos actuales, circunscritos más bien a los productos primarios que han constituido el escaso intercambio tradicional, son sin duda insuficientes para ese propósito, por las razones ya señaladas.

iii) Aunque no haya hasta ahora definiciones concretas, parece indudable que la preocupación por los pasos siguientes en la marcha hacia el mercado común se viene acentuando, y terminará por traducirse en nuevas modalidades y fórmulas. De éstos dependerán obviamente las posibilidades de coordinación, o a la inversa de acentuación a conflictos, entre los esfuerzos de planificación nacional e integración regional.

Los riesgos de contradicción serían sin duda muy grandes si se siguiera un concepto meramente "intercambista" para la formación del mercado común, entendido como una acentuación espontánea del comercio en que las decisiones quedarán libradas - dentro de un esquema de liberación regional de gravámenes - a criterios de rentabilidad apoyados en las condiciones vigentes en los mercados.

/Desde luego,

Desde luego, resultará clara la contradicción entre los criterios de asignación de recursos: mientras los planes nacionales tienden a apoyarse en criterios sociales, los proyectos de integración tendrían que decidirse a base de los precios del mercado. Esto, a su vez, tiene alcances que van mucho más allá de una preocupación puramente conceptual o metodológica, sino que podría tener profundas repercusiones sobre el propio ritmo de crecimiento que podría alcanzarse.

No es ésta la oportunidad para examinar el problema en toda su amplitud, pero sí conviene por lo menos mencionar algún ejemplo que lo ilustre: No sería difícil anticipar que en un esquema de esa índole, la competencia entre empresas de baja productividad crearía una fuerte tendencia a concentrar las inversiones en la renovación tecnológica de las plantas existentes, a fin de ponerlas en pie de competencia, y no en industrias nuevas de complementación; con ello, se afectarán los planes de desarrollo de cada país y tanto la tasa de crecimiento de las economías nacionales como de la región en su conjunto tenderían a ser menores que la potencial. Nuevamente se produciría aquí el caso de inversiones que ni contribuirían a satisfacer nuevas necesidades ni a sustituir importaciones desde fuera del área.

De manera similar, no puede descartarse la probabilidad de que en las circunstancias señaladas se produjese una tendencia hacia una mayor concentración del ingreso, agravando la desigualdad actual, ya que por una parte, la concentración de la inversión en las industrias existentes crearía cierta desocupación en un sector de alta productividad relativa, como es la industria, difícil de contrapesar con el crecimiento de la producción total, y por la otra la competencia entre los diferentes empresarios de la región, se haría en muchos casos a costa de los salarios reales, dada la conformación social y política existente.

/Una preocupación

Una preocupación similar a la que se acaba de mencionar a propósito de la distribución interna del ingreso nacional, podría hacerse extensiva a los niveles relativos de ingreso de los varios países de la región. Las diferencias actuales, que en muchos casos son sustanciales, podrían también verse agravadas, en lugar de que la integración viniera a constituir uno de los factores decisivos en el propósito de ofrecer mayores perspectivas a los países de menor desarrollo relativo.

En suma, la planificación encuentra su justificación principal en las deficiencias de las fuerzas de mercado como mecanismo para asignar los recursos productivos y decidir la tasa de ahorro y consumo. En cambio, un enfoque "intercambista" de la integración implicaría darle a las fuerzas del mercado plena validez para asignar nacional e interregionalmente los recursos físicos. Los criterios inherentes a la idea de planificación, por ejemplo, pueden señalarle prioridad a la creación de nuevas industrias y no a la modernización de las existentes, pero la competencia entre los países de la región obligaría a asignar los recursos contrariando las metas de inversión más racionales y la localización socialmente deseable. La distribución del ingreso entre los países de la región deja tanto que desear como su distribución en cada país; sin embargo, esa distribución sería en tales condiciones un fuerte elemento que influiría en la distribución geográfica de la inversión. Dentro del concepto mencionado, sería imperativo el uso de la rentabilidad comercial y de los precios de mercado para evaluar los proyectos de inversión, y no los criterios sociales que la planificación propugna. Si este criterio predominase en los hechos, querría decir que la naciente e imperfecta planificación al nivel nacional sería sustituida por la anarquía de las fuerzas del mercado al nivel regional.

/iv) Cualesquiera

iv) Cualesquiera sean las decisiones últimas sobre las formas en que se procura llegar al mercado común latinoamericano, sin duda envolverán en mayor o menor grado la exigencia de uniformar aspectos esenciales de la política económica. A su vez, esto impondrá limitaciones en el uso de los instrumentos de política económica que un plan nacional puede tener en cuenta para asegurar el logro de los objetivos que se propone, lo que puede resultar particularmente importante si el plan contempla decisiones significativas en materia de reformas estructurales.

La limitación será por supuesto tanto más drástica cuanto más "intercambista" sea el enfoque que se dé a los propósitos de integración. En un caso extremo, habría que contemplar prohibiciones del uso de la tributación discriminatoria, de los subsidios a las empresas de exportación y empresas que las abastecen de insumos, fijación de cuotas de importación; la política tributaria, como la de subsidios y salarios quedaría severamente limitada en sus alcances; lo mismo ocurriría hasta con la propia política de seguridad social, desde el momento en que puede alterar drásticamente los costos de producción en un país; se limitaría también el uso de la política cambiaria: los países no podrían ser libres de fijar cualquier tipo de cambio, ya que ello acarrearía una carrera de devaluaciones a fin de mantener las condiciones de competencia; finalmente, los préstamos a largo plazo con bajas tasas de interés a las empresas exportadoras son también mecanismos de discriminación que tendrían que ser regulados, lo que unido a lo anterior impondría limitaciones de la política monetaria.

En ausencia de un mecanismo de planificación regional, todas las limitaciones señaladas no encuentran sustitutos en otros mecanismos de política económica, sino que en las fuerzas del mercado Por ello, la capacidad de los gobiernos para alterar la conducta económica se vería drásticamente reducida.

/Los argumentos

Los argumentos anteriores no pueden, por supuesto, llevarse al extremo de oponer la planificación y la integración regional. Lo único que se proponen es afirmar la idea de que la planificación es incompatible con el enfoque meramente intercambista de un mercado común.

Lo cierto es que América Latina requiere imperiosamente de la planificación, tanto como la integración económica, y el problema es procurar la forma de hacerlas no sólo compatibles sino que complementarias mediante una adecuada coordinación al nivel regional. Ello implica, entre otras cosas, concebir el mercado común latinoamericano como una unidad de planificación, con una política económica decidida en común en sus aspectos esenciales, una organización dotada de la flexibilidad suficiente como para poder sustituir las fórmulas mecanicistas y regulaciones drásticas por apreciaciones y resoluciones especiales, la aprobación de planes de inversión que consideren simultáneamente los problemas nacionales y las metas de integración económica, y principalmente el impulso a la liberación del intercambio de la producción nueva.

Queda pues en claro, que la integración económica es parte esencial de una reforma del comercio exterior, pero tal integración debe ser apropiadamente definida a fin de ajustarse a las necesidades particulares de la región.

La reforma del comercio exterior es, por otra parte, comprensiva del problema de la integración económica, pero la excede en amplitud. En el cuadro 16 se señalan los elementos básicos de una reforma del comercio exterior. Se distingue allá entre soluciones de tipo interno, como es el caso de la ampliación geográfica de los mercados, de estímulo a las exportaciones, diversificación de las mismas, las que naturalmente se verán grandemente facilitadas por la creación de un mercado común y medidas que requieren una acción colectiva de los países latinoamericanos. Entre éstas últimas se señala el control internacional para mantener estables los precios de las exportaciones, la negociación colectiva de trabas a las exportaciones latinoamericanas y la integración económica de América Latina.

/Cuadro N° 16

Cuadro N° 16

A. Soluciones de tipo interno	1) Diversificación de la estructura de las exportaciones; 2) Ampliación geográfica de los mercados, comerciando con todos los países que convenga a los intereses del desarrollo económico nacional; 3) Estímulo a las exportaciones, política cambiaria, control de calidad de las exportaciones, reformas internas, etc.
B. Soluciones que rebasan la esfera de acción de cada país individual	1) Control internacional para mantener estables los precios de las exportaciones; 2) Negociación de la eliminación de trabas a las exportaciones latinoamericanas; 3) Integración económica de América Latina (Mercado Común).

c) La reforma de los mecanismos de Política Económica

La última gran reforma que exigen los objetivos de crecimiento, distribución equitativa del ingreso y estabilidad, se refiere a la capacidad de la administración gubernamental para movilizar los excedentes económicos y actuar eficientemente. La reforma tributaria, la reforma de los mecanismos financieros, la reforma institucional, etc., son elementos importantes que debe incluir este cambio. El objeto del curso son justamente los mecanismos de política económica, y por ello, en las discusiones que siguen se irán analizando las bases o principios que deben orientarlos.

/El problema

El problema del financiamiento a largo plazo

El examen del financiamiento a largo plazo de un plan de desarrollo económico, en contraposición al plan anual de financiamiento, no es un mecanismo operativo, sino que una simple verificación de la posibilidad real de ejecutar el plan trazado.

Para los efectos de este análisis, usaremos la distinción ya hecha entre financiamiento final y financiamiento intermedio. La formulación explícita de una política de financiamiento intermedio es una necesidad en la formulación del plan anual de financiamiento, es parte de la instrumentación de la acción financiera a corto plazo. En cambio, en el plan a largo plazo, no es necesario ni posible postular políticas de financiamiento intermedio. ¿Qué sentido tendría por ejemplo, proyectar las emisiones del Banco Central para cada uno de los años del plan; o proyectar los créditos bancarios hacia las empresas y las de éstas hacia las familias? ¿Sobre qué bases podrían hacerse estas proyecciones para que tuvieran alguna utilidad? Si el financiamiento final, ahorros de las familias, empresas, Gobierno y Exterior, se ajusta a los requisitos del plan sin violar las restricciones políticas que se impongan, siempre se podrá postular una política de financiamiento intermedio consistente con el financiamiento final y los objetivos del plan. Por lo tanto, además de imposible, no es necesario hacer explícita la política de financiamiento intermedio para cada uno de los años del plan; sólo es necesario postularla en el plan anual de financiamiento.

El examen del plan a largo plazo de financiamiento, consiste en un estudio de la capacidad de ahorros de la economía, de su potencial de ahorros, en relación a las metas de inversión. Si es posible generar un monto de ahorros igual a la inversión postulada para cada año del plan, respetando el nivel de precios preexistente y sin violar las restricciones políticas (máximo de tributación, máximo de endeudamiento con el exterior, mínimo de consumo, etc.), quiere decir que el plan de desarrollo económico postulado es factible. Verificada la posibilidad de realización de un plan mediante el test de la capacidad de ahorros, es necesario hacer explícitos los instrumentos que pueden usarse para que aquella capacidad potencial de

/ahorros se

ahorros se traduzca en la acción de ahorrar. Esto implica estructurar una política tributaria general, una política de incentivos, una política de deuda pública, una política de precios, una política de salarios, una política de cambios en la estructura de la propiedad, etc. Pero, dicha política económica es necesariamente general en la formulación del plan de financiamiento a largo plazo, es una política orientativa. Para que dicha política se transforme en un instrumento operativo, es necesario formularla en la esfera de la acción a corto plazo en función del plan anual de financiamiento.

Analicemos entonces la forma de confeccionar un plan financiero a largo plazo.

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

$$I_b T_i = At_i \quad [i = 1, 2, 3, \ldots\ldots, n]$$

donde n es el número de años del programa.

El problema central que deseamos plantear es encontrar una estructura funcional de ahorro que permita realizar la inversión programada, dentro de ciertas condiciones o restricciones.

Para los efectos de definir la estructura del ahorro, se han distinguido cinco sectores: a) no asalariados; b) asalariados; c) empresas; d) gobierno; y e) exterior. Cada sector genera una magnitud de ahorro, cuya suma determina el ahorro total:

$$A_t = A_z + A_l + A_e + A_g + A_x$$

Esta estructura induce a estudiar los elementos que determinan el ahorro de cada sector, a fin de alterar sus respectivos montos con el empleo adecuado de instrumentos de política económica.

/El ahorro

<u>El ahorro de los no asalariados</u>: está en función de la magnitud de su ingreso disponible y de su coeficiente de ahorro. El ingreso disponible se ha definido por:

$$Y_{dz} = [P - A_i - L - U_g - U_x - (A_e + T_u) - T_{pz}]$$

en que al producto bruto a costo de factores se le resta una inversión imputada de auto-construcción (A_i) del sector asalariado; el ingreso de los asalariados (L); las utilidades netas de empresas gubernamentales y extranjeras que operan en el país. (U_g y U_x, respectivamente); las utilidades no distribuidas de las empresas ($A_e + T_u$) y la tributación directa del propio sector (T_{pz}).

Las utilidades netas de las empresas se emplean en pagar dividendos (utilidades distribuidas $[U_d]$) aumentar su capital (utilidades no distribuidas $[U_{nd}]$) y en pagar impuestos directos (que gravan las utilidades $[T_u]$):

$$U_e = U_d + U_{nd} + T_u$$

Lo recibido por el sector no asalariado son las utilidades distribuidas $[U_d]$ y el ahorro neto de las empresas son las utilidades no distribuidas $[U_{nd} = A_e]$; de ahí que se reste al producto $[P]$ la magnitud $A_e + T_u$, que es la parte de las utilidades de las empresas que no se distribuyen.

El coeficiente de ahorro de los no asalariados está dado por la propensión media*/ al consumo: Si α_z es la propensión media al consumo, su complemento $(1 - \alpha_z)$ es el coeficiente medio de ahorro.

Al no considerar alteraciones en el comportamiento del consumo, (mantener constante el parámetro α_z) el ahorro del sector sería función del nivel del ingreso disponible. Cualquier política destinada a incrementar su ahorro tendría que orientarse, en este caso, a aumentar su ingreso.

---

*/ En esta presentación del modelo se emplean coeficientes medios, en atención a la mayor facilidad en el manejo de las ecuaciones. Más acertado sería trabajar con coeficientes marginales.

/El ahorro

<u>El ahorro de los asalariados</u>: está determinado por su conducta de consumo, el ingreso disponible y los esfuerzos dedicados a la autoconstrucción (A_i). En el modelo el ahorro por el concepto A_i se computa en el producto y se estima íntegramente como componente del ahorro de los asalariados. Otra alternativa es considerar parte como ahorro del gobierno, cuando se trata de construcciones de locales sociales (escuelas) que se hacen sin cargos para el presupuesto, en base al trabajo voluntario; y parte del sector asalariado (autoconstrucción de habitaciones).

El carácter del ahorro voluntario (A_i) se aprecia bien cuando se observa que es independiente del ingreso disponible y de la conducta en el consumo, (si en un caso hipotético el ingreso fuera 0; o el coeficiente α_1 fuera igual a uno) siempre se generaría.

El ingreso disponible de los asalariados se ha definido por la suma de sus salarios más los subsidios pagados por el gobierno u organismos previsionales menos los impuestos directos (entre éstos podría consultarse el aporte al sistema previsional).

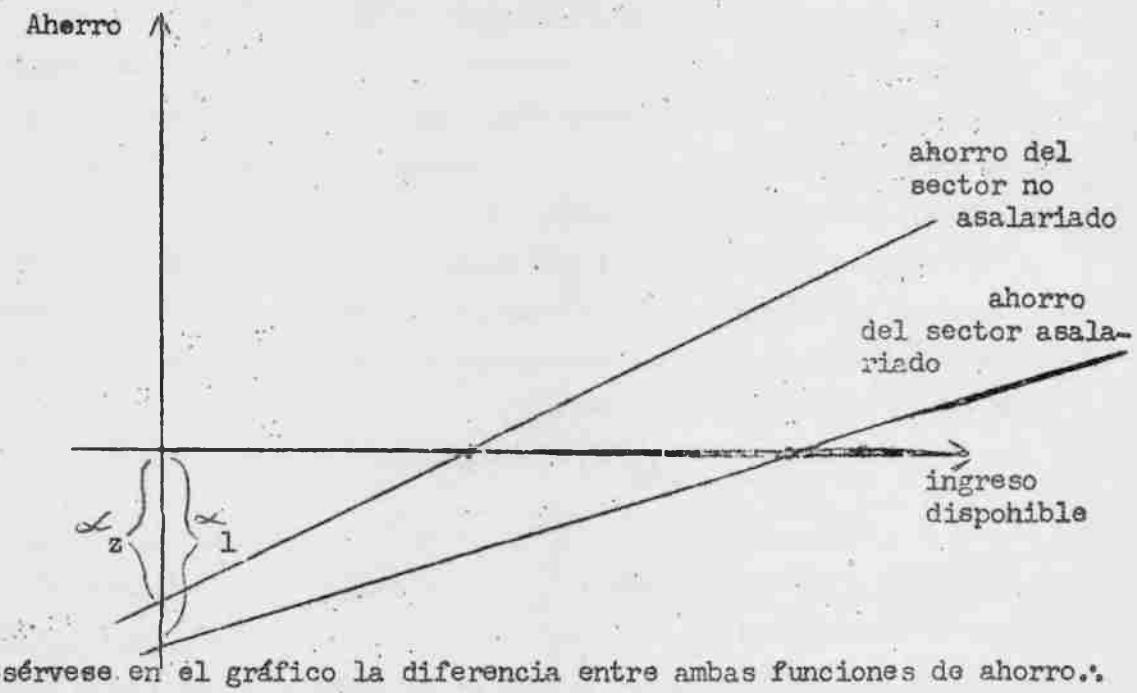
$$Y_{dl} = L + S_e - T_u$$

El coeficiente de ahorro es de la misma naturaleza del coeficiente de ahorro de los no asalariados. En esta definición no existe una relación con las utilidades de las empresas, como en la definición del ingreso disponible de los no asalariados. L, que es el componente más importante del ingreso de los asalariados, está en función del precio y magnitud de la fuerza de trabajo empleada.

Los parámetros de conducta de los sectores asalariados y no asalariados son distintos, dados los niveles de ingreso per-capita. Los asalariados al elevar su ingreso es probable que su propensión marginal al consumo no tienda a disminuir, sino que vaya siendo representativa de estructuras de consumo en que van alcanzando mayor ponderación los bienes duraderos. Sin embargo, en presencia de mecanismos financieros que permitan la recolección de pequeños montos y un sistema de incentivos, grupos de asalariados tienden a consumir menos. Una motivación especial podría ser la posibilidad de construcción y adquisición de habitaciones.

/La representación

La representación gráfica de la función ahorro de los dos sectores indica en ambos casos, que, a ciertos niveles de ingreso disponible, podrían no ahorrar o desahorrar. Pero pasado el punto de intersección de las rectas de ahorro con el eje del ingreso disponible (donde el ahorro es cero), el ahorro aumenta en la misma proporción en que aumenta el ingreso, y que está dada por el coeficiente angular de la recta ahorro; $(1 - \alpha_z)$ y $(1 - \alpha_1)$ para el sector no asalariado y asalariado, respectivamente.



Obsérvese en el gráfico la diferencia entre ambas funciones de ahorro.: los asalariados empieza a generar ahorros a niveles de ingreso bastante mayores que a los que genera el no asalariado.

El nivel de ingreso del sector no asalariado está determinado, en importante medida, por la propensión a distribuir utilidades de las empresas. En el hecho parte del ahorro de este sector depende del ahorro de las empresas. Esta interdependencia es importante para el estudio de la <u>efectividad neta</u> de la política económica en cumplimiento del objetivo de aumentar el <u>ahorro total</u> de la economía. En efecto, si empleando algún instrumento logramos aumentar el ahorro de las empresas, debemos estar conscientes que parte de ese aumento de ahorros está compensado por una baja del ahorro de las familias. El incremento neto del ahorro total sería, de acuerdo a la función empleada: $\Delta A_e - \Delta A_e (1 - \alpha_z) = \alpha_z \Delta A_e$.

/<u>El ahorro</u>

El ahorro de las empresas. Está formado por dos componentes: la depreciación de los equipos e instalaciones $[R_k]$, que puede ser igual o nó al monto de reservas que para ese fin hacen las empresas, más una proporción de las utilidades netas después de deducir los impuestos $[U_n - T_u]$, más los subsidios $[S_e]$.

La proporción de las utilidades netas que después de impuesto se ahorran, está determinada por la propensión a distribuirlas, dada por el coeficiente medio z. Su complemento (1 - z) es el coeficiente medio de ahorro. A través de estos coeficientes estamos haciendo extensivo a las empresas el concepto de "propensión a ahorrar", aun cuando no aparecen tan claros los elementos que la determinan. ¿Cómo variar las utilidades no distribuidas cuando varían las utilidades del sector empresas? ¿Cómo variar las utilidades no distribuidas cuando varía el crecimiento de los activos de las empresas? Estas son preguntas de trascendencia para nuestro análisis, por cuanto sus respuestas deben arrojar luz sobre el problema del comportamiento del ahorro del sector empresas en el proceso de desarrollo económico, ante cambios en la estructura monopólica y alteraciones en la participación de las empresas en las ganancias del crecimiento económico.

No existen estudios para un número eficiente de países latinoamericanos sobre el coeficiente de retención de utilidades. Sin embargo, a continuación se presentan algunos antecedentes e investigaciones que permiten tener ilustración sobre la tendencia a no distribuir utilidades:

Coeficiente de retención de utilidades

Países	Período	(1 - z)marginal	(1 - z)medio
Estados Unidos	1946 - 55	0.69	0.52
Reino Unido	1948 - 54	0.65	0.62
Holanda	1921 - 39	0.65	0.29
Chile	1940 - 54	?	0.33
India	1946 - 55	0.80	0.39

Para el caso de Chile se tienen las siguientes estadísticas:

/Cuadro N° 17

Cuadro N° 17

CHILE: UTILIDADES TOTALES Y UTILIDADES RETENIDAS DE LAS EMPRESAS
(Millones de pesos de 1950)

Años	Utilidades totales internas	Utilidades no distribuidas	Tributación sobre las utilidades	Ut - Tu
1940	16 596.4	5 245.0	2 375.8	14 220.6
1941	17 220.3	5 585.9	2 804.6	14 415.7
1942	17 030.1	6 383.7	3 251.0	13 779.1
1943	22 023.3	5 846.1	4 003.8	18 019.5
1944	23 377.0	6 203.3	3 476.6	19 900.4
1945	23 825.9	7 114.0	3 148.7	20 677.2
1946	27 576.1	10 293.0	2 537.3	25 038.8
1947	18 617.5	6 919.2	4 052.4	14 565.1
1948	27 591.7	8 558.2	4 223.3	23 368.4
1949	26 439.9	9 089.6	3 316.4	23 123.5
1950	25 554.7	9 747.2	2 832.8	22 721.9
1951	21 005.4	8 986.1	3 088.1	17 917.3
1952	26 078.2	8 804.0	4 662.0	21 416.2
1953	30 463.6	11 417.3	3 602.4	26 861.2
1954	25 942.7	13 510.9	3 997.6	21 945.1

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1954, CORFO, cuadro 8.

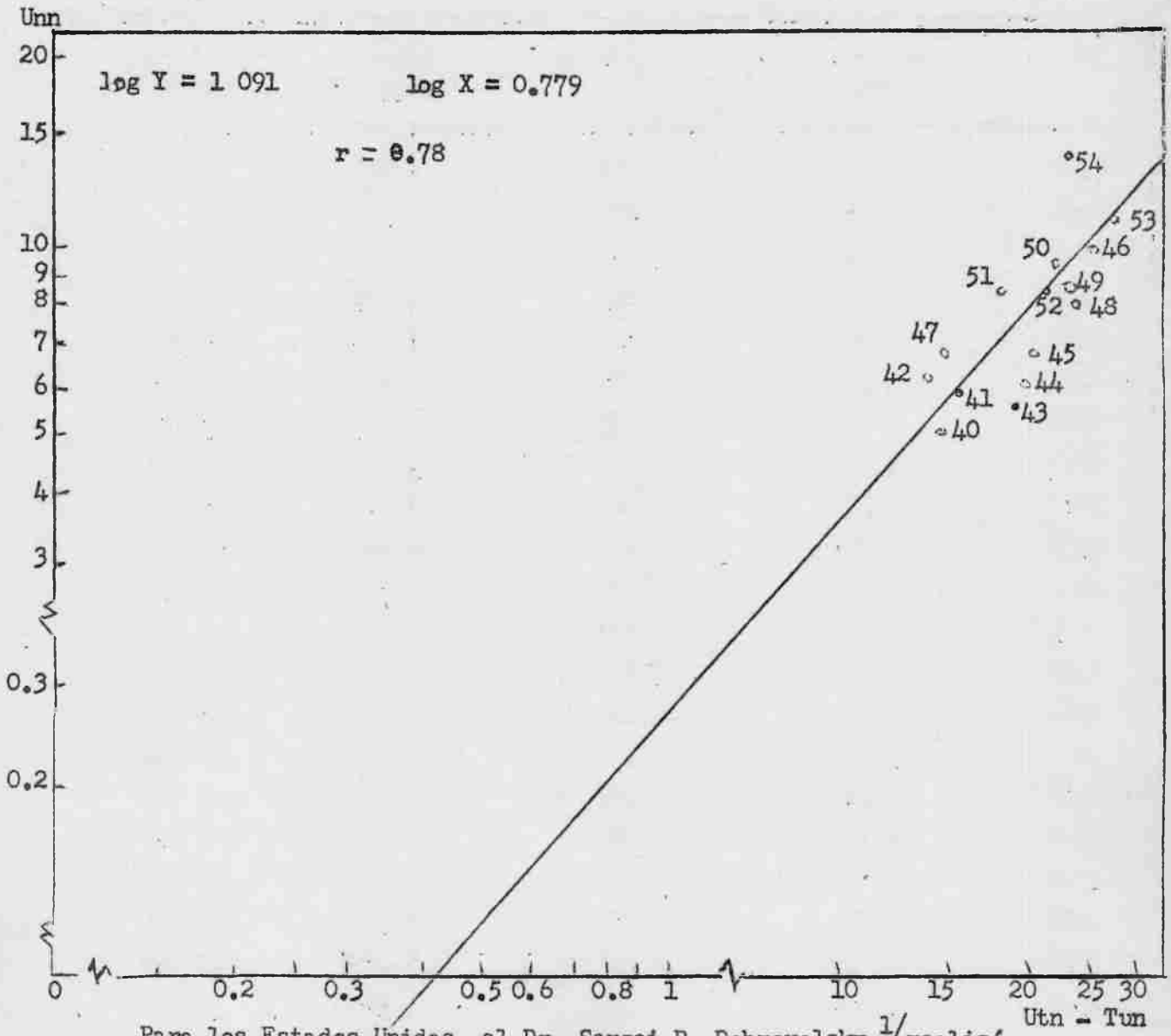
/Gráfico

Gráfico

CHILE: RELACION ENTRE LAS UTILIDADES TOTALES Y UTILIDADES RETENIDAS DE LAS EMPRESAS

(Mil millones de pesos de 1950)

Escala logarítmica



Para los Estados Unidos, el Dr. Sergei P. Dobrovolsky 1/ realizó investigaciones estadísticas cuyos antecedentes se proporcionan en el Cuadro y Gráfico siguientes:

1/ "Corporate Income Retention 1915-43". National Bureau of Economic Research, 1951.

/Cuadro N° 18

Cuadro N°18

INGRESO NETO, DIVIDENDOS, INGRESO RETENIDO Y PATRIMONIO NETO PROMEDIO PARA TODAS LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS 1922-42

(Estados Unidos, Millones de dólares)

Año	Ingreso neto	Dividendos	Ingreso retenido	Patrimonio neto
1922	2 528	1 505	1 023	-
1923	3 419	2 006	1 413	-
1924	2 649	1 883	766	37 920
1925	3 562	2 224	1 338	42 883
1926	3 640	2 544	1 096	50 677
1927	3 050	2 603	447	50 660
1928	3 936	2 983	953	53 442
1929	4 537	3 159	1 378	55 746
1930	1 425	3 161	-1 737	56 640
1931	- 521	2 285	-2 807	53 998
1932	-1 616	1 327	-2 943	46 810
1933	237	1 170	- 933	45 324
1934	1 167	1 610	- 443	38 754
1935	2 122	2 194	- 72	37 647
1936	3 116	2 950	166	39 230
1937	3 069	2 953	116	41 511
1938	1 228	1 663	- 435	41 042
1939	2 946	2 210	736	42 112
1940	3 764	2 400	1 364	43 481
1941	5 493	2 836	2 657	47 650
1942	5 395	2 486	2 909	54 076
1943	5 998	2 595	3 403	58 985

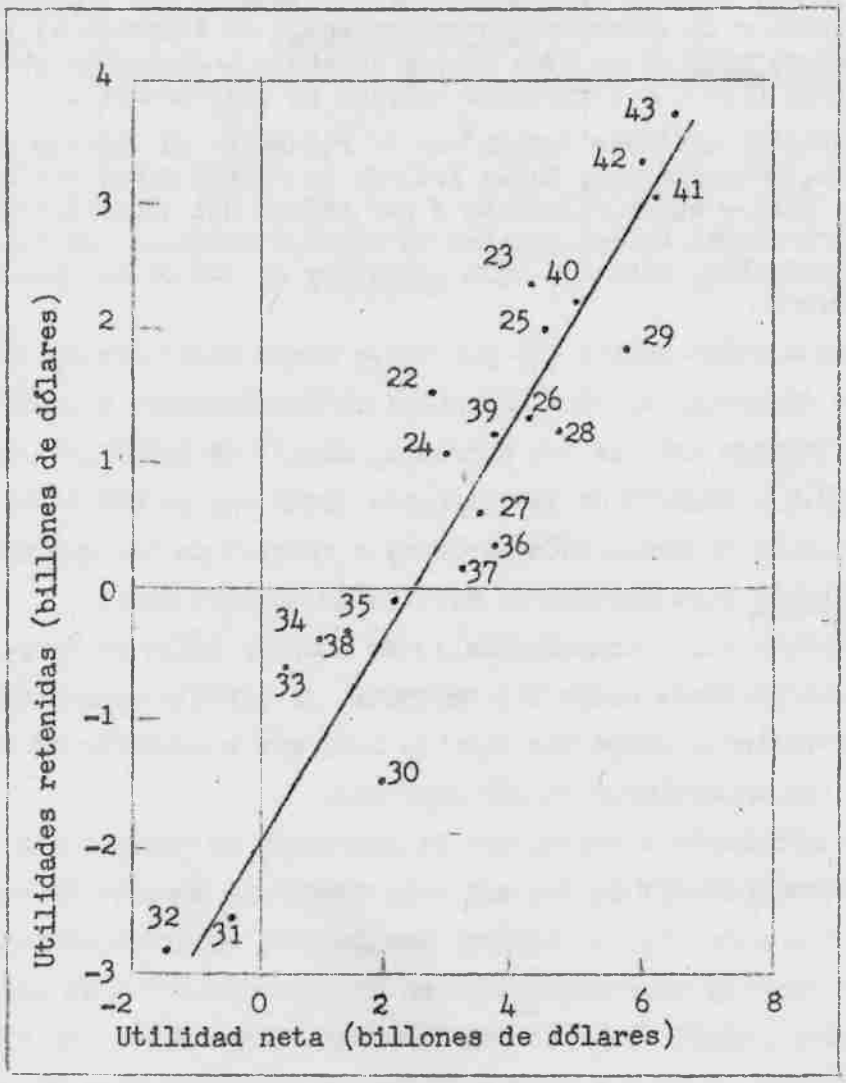
Fuente: "Corporate Income Retention 1915-43", S.P. Dobrovolsky.

/Gráfico

Gráfico

RELACION ENTRE MONTOS DE UTILIDAD NETA
Y UTILIDAD RETENIDA PARA TODO EL
SECTOR MANUFACTURERO, 1922-43

(Estados Unidos)



/Estas investigaciones

Estas investigaciones y otras realizadas para Holanda demuestran que existe una relación aceptable y relativamente constante entre las utilidades netas de las empresas y las no distribuidas. Las conclusiones del estudio del Dr. Dobrovolsky, son:

> "Si bien es cierto que un mayor ingreso neto de las empresas, ya sea medido en dólares o en porciento del patrimonio neto, ha sido en general acompañado por mayores dividendos así como mayores retenciones, los dos componentes del ingreso no han cambiado en igual grado y la relación ingreso retenido en relación al total del ingreso neto no ha sido 50 por ciento - o cualquier otro porcentaje fijo - a diferentes niveles de ingreso neto.
>
> Nuestro análisis indica que la retención de ingreso neto no comienza, generalmente, hasta llegado un cierto nivel mínimo de ingreso neto - aproximadamente 5 por ciento del capital neto. Bajo dicho nivel fueron pagados dividendos en exceso de las ganancias corrientes, esto es, hubo desahorro en vez de retención de ingreso".

El mismo estudio señala que por sobre dicho nivel mínimo se creaba ahorro en las empresas, el cual aumentaba apreciablemente a medida que aumentaba el ingreso neto de las empresas, además de concluir que la propensión media a ahorrar de las empresas varía con el nivel del ingreso neto, pero que en cambio la propensión marginal a ahorrar de las empresas es bastante constante para diferentes niveles de ingreso neto.

Con respecto a las transferencias de ahorros entre sectores, especialmente desde las personas hacia las empresas, el estudio mencionado permite aclarar las relaciones entre las fuentes internas y externas en el financiamiento de las inversiones de las empresas.

Se ha argumentado a veces, que la retención de ingresos ha conducido a una mayor independencia de las empresas frente al mercado de capitales, y por lo tanto a disminuir su demanda por fuentes externas de financiamiento. La existencia de esta autosuficiencia en el financiamiento de las empresas tiene importancia desde el punto del aprovechamiento eficiente de los excedentes invertibles, y de las oportunidades de inversión para los ahorros de las personas. La autosuficiencia en el financiamiento puede conducir a que los ahorros no se canalicen hacia las inversiones de mayor prioridad, sino que contribuyan exclusivamente a la expansión de la empresa que genera

/los excedentes.

los excedentes. Naturalmente este argumento supone una gran rigidez en la transferibilidad de los ahorros entre empresas. La investigación para Estados Unidos demuestra que en el período 1923-41, la expansión neta de los activos físicos de las empresas del sector manufacturero se financió completamente con fuentes externas, contrariando entonces los hechos la tesis de auto-financiamiento de las empresas.

Con respecto al comportamiento de los ingresos retenidos por las empresas en relación a la expansión de las inversiones de las empresas, el estudio demuestra que las fuentes de financiamiento externo aumentan relativamente en importancia dentro del financiamiento general de la empresa mientras más rápido es el crecimiento de la inversión.

La ecuación de comportamiento del ahorro de las empresas presenta un componente independiente de su conducta en la distribución de utilidades: se trata de las reservas para depreciaciones. Este es un supuesto que no siempre se cumple en las empresas. Una sana economía empresarial debiera distinguir con precisión las reservas para depreciaciones de las utilidades. Sin embargo, a veces, se distribuyen utilidades que en el hecho son amortizaciones. En esas circunstancias se subvalúa la depreciación de los equipos e instalaciones, y su resultado más inmediato es la descapitalización. El modelo supone una magnitud por concepto de depreciaciones, independiente del nivel de utilidades netas y de la alternativa de ahorrarlas o de distribuirlas. Las depreciaciones se estiman en función del desgaste, destrucción y obsolescencia de los equipos e instalaciones. Otros factores en la determinación de las reservas para depreciación, serían:

a) El tipo de política de depreciación que incentive el sistema tributario.
b) La estructura del capital de las empresas o el tipo de giro.
c) El ritmo de expansión de la economía y del sector de las empresas en particular.

Informaciones estadísticas disponibles indican una relativa constancia del coeficiente de depreciación para la economía en su conjunto.

/El ahorro

El ahorro del gobierno: está dado por la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno. Los primeros se componene por la suma de impuestos directos a los no asalariados (T_{pz}), a los asalariados (T_{pl}), a las utilidades de las empresas nacionales (T_u), a las utilidades de las empresas extranjeras (T_x), más los impuestos indirectos (T_i) y las utilidades de las empresas gubernamentales (U_g).

Los gastos del gobierno se definen por la suma del consumo gubernamental, más los subsidios a los asalariados y no asalariados.

Podría constituir parte del ahorro del gobierno la inversión por auto-construcción (A_i), cuando en base al trabajo voluntario se hubieran realizado construcciones para uso social u otros similares.

El ahorro externo: Convencionalmente podemos definirlo como requisito o requerimiento del programa: es el ahorro externo que se necesita para cumplir las metas de inversión.

La ecuación del ahorro externo se obtiene a través del siguiente análisis:

El ahorro externo a precios corrientes es igual a:

$$A_x = M - X$$

Dicho monto de ahorro exterior tiene implícitas las variaciones en los precios de las importaciones y exportaciones, y por lo tanto incluye el efecto de la variación en los términos de intercambio.

En el financiamiento a largo plazo se deben proyectar los ahorros de los diferentes sectores a precios constantes. Debemos usar entonces una expresión para el ahorro externo a precios constantes.

El ahorro externo a precios constantes es igual a:

$\bar{A}_x = - \overline{SBP}$ efecto relación de intercambio. Donde $\overline{SBP}$ es el saldo corriente de la balanza de pagos a precios constantes, que por otra parte, es igual a:

$$\overline{SBP} = \bar{M}' - \bar{X};$$

donde:

$$\bar{M}' = \bar{M} + \bar{U}_x - \bar{T}_x$$

/La variación

La variación en el poder de compra de las exportaciones, es:

$$\bar{X} \left[\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right]$$

Por lo tanto, el ahorro externo a precios constantes, es:

$$\bar{A}_x = \bar{M} - \bar{X} - \bar{X} \left[\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right]$$

En esta relación puede apreciarse, que un aumento en los precios de las importaciones (I_{pm}), se traduce en una disminución de la capacidad de pagos en el exterior y por lo tanto se requiere un ahorro externo mayor que el dado por el saldo corriente de la Balanza de Pagos a precios constantes. Por el contrario, si el precio de las exportaciones (I_{px}) aumenta, su poder de compra también aumenta y el ahorro externo requerido es menor que el saldo corriente de la balanza de pagos a precios constantes.

El ahorro externo se ha definido en base a tres componentes, que son independientes entre sí. No se ha establecido ninguna relación o función en que la conducta y magnitud de las importaciones afecte a las exportaciones o a las remesas de utilidades. Sólo en el efecto de la relación de intercambio, se observan influencias recíprocas entre los precios de importaciones y exportaciones.

En el ahorro externo el componente ($\bar{U}_x - \bar{T}_x$) son las utilidades libres de impuestos que se remesan al exterior. Se estiman como pago al factor capital que se importa y por tanto se suma a $\bar{M}$. Se deflactan $\bar{U}_x$ y $\bar{T}_x$ por los índices de precios de las importaciones en moneda nacional. La utilización de ese índice está en relación con el concepto que las remesas de utilidades al exterior son pagos al factor capital importado.

Las ecuaciones del modelo de financiamiento a largo plazo, son:

a) $A_z = (1 - \alpha_z)[P - A_i - L - U_g - U_x - (A_e + T_u) - T_{pz}]$

b) $A_i = (1 - \alpha_1)[L + S_1 - T_{pl}] + A_i$

c) $A_e = (1 - z)[U_n + S_e - T_u] + dK$

d) $A_g = (T_{pz} + T_{pl} + T_u + T_x + T_i + U_g) - (C_g + S_1 + S_e)$

e) $A_x = [\bar{M} + (\bar{U}_x - \bar{T}_x)] - \bar{X} - \bar{X} \left(\frac{I_{px}}{I_{pm}} - 1 \right)$

/Las tres

Las tres primeras ecuaciones son de comportamiento y las dos últimas definicionales.

Las variables endógenas son los cinco tipos de ahorro, que constituyen las incógnitas del sistema de ecuaciones. Entre las variables exógenas están aquellas que constit yen datos dados por el programa o que están determinadas por decisiones o políticas aplicadas al margen del modelo (P; A_i; L; U_g; U_x; U_n; K; C_g; $\bar{M}$; $\bar{X}$; I_{px}; I_{pn}). Otros datos son los parámetros de conducta (α_z; α_1; z; d). El modelo los acepta como datos, porque su fin es alcanzar determinada estructura de ahorro empleando como instrumentos la tributación y los subsidios, sin cambios en los parámetros.

El otro grupo de variables exógenas está formado por los instrumentos de política económica, que en este caso serían: los impuestos directos (T_{pz}; T_{pl}; T_u; T_x); los impuestos indirectos (T_i) y los subsidios (S_l;S_e);

En síntesis, el modelo, en la forma que se presenta tiene cinco variables endógenas ($n = 5$) y 23 variables exógenas ($m = 23$), que totalizan 28 variables ($n + m$). Las variables exógenas que constituyen datos son 16 ($m_1 = 16$) y las que se estiman instrumentos son 7 ($m_2 = 7$).

Como las ecuaciones son 5 y las variables exógenas o incógnitas son cinco, el sistema está determinado. La ecuación de estructura del ahorro $A = A_z + A_l + A_e + A_g + A_x$ podría utilizarse como fórmula de verificación, o como una restricción en el sentido que el ahorro total (A) no puede ser mayor o menor a determinado nivel. Por la condición de estabilidad que se ha impuesto en este tipo de financiamiento, el nivel del ahorro está determinado por la inversión total.

Los instrumentos que se han identificado constituyen grados de libertad en el sentido q e a esas variables se les pueden fijar arbitrariamente valores. En el modelo habría 7 grados de libertad, que son los impuestos y los subsidios. Significa que ellos pueden ser determinados por el gobierno en función de los objetivos que se haya fijado.

/Resolviendo el

Resolviendo el sistema de ecuaciones del modelo, el ahorro total es igual a:

$$A = P - \alpha_z [\bar{P} - (A_i + L + U_g + U_x + (1 - z) U_n + dK)] - \alpha_1 L$$

$$- C_g + (\bar{M} - \bar{X} \frac{I_{px}}{I_{pm}}) + T_i + \alpha_z T_{pz} + \alpha_1 T_{pl} + \alpha_z z T_u +$$

$$[\alpha_z (1 - z) - 1] S_e - \alpha_1 S_1 \text{ */}$$

donde al producto a costo de factores se le resta la proporción del ingreso que percibe el sector no asalariado y asalariado, menos el consumo del gobierno, más la diferencia entre importaciones y exportaciones, más una proporción de los impuestos y menos una proporción de los subsidios.

Los instrumentos aparecen con coeficientes, que para T_i es uno, y para T_{pl} es α_1; para T_{pz} es α_z; para T_u es $\alpha_z.z$; y para los subsidios es $[\alpha_z (1 - z) - 1]$ para S_e y α_1 para S_1. Estos coeficientes indican la eficiencia o la capacidad de los instrumentos para liberar recursos del consumo.

El coeficiente de T_{pz} es menor a uno, e igual a la propensión media al consumo de los no asalariados: indica que por cada unidad tributaria se está restringiendo al consumo la proporción α_z. El mismo sentido tiene el coeficiente α_1 de T_{pl}.

La eficiencia de T_u está dada por la propensión a distribuir utilidades de las empresas y de emplear en consumo esas utilidades. Por eso el coeficiente es el producto $\alpha_z.z$

---

*/ Esta ecuación se ha estructurado así, teniendo presente los instrumentos de política fiscal que se dejaron como últimos términos.

/El concepto

El concepto de eficiencia tributaria se observa claramente en los siguientes gráficos:

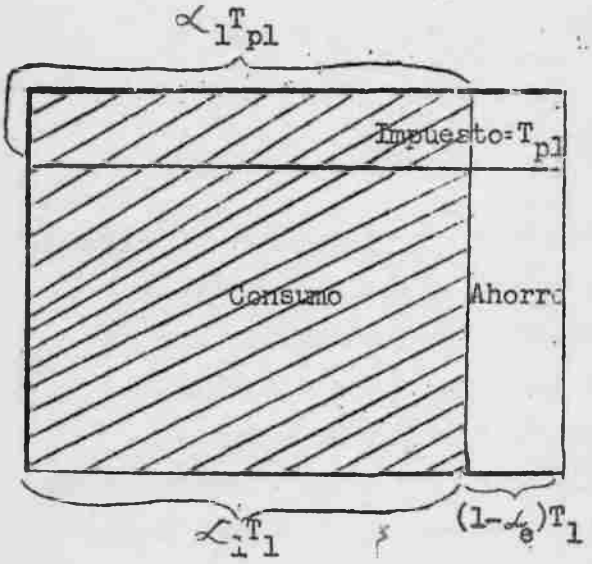


Fig. N° 1

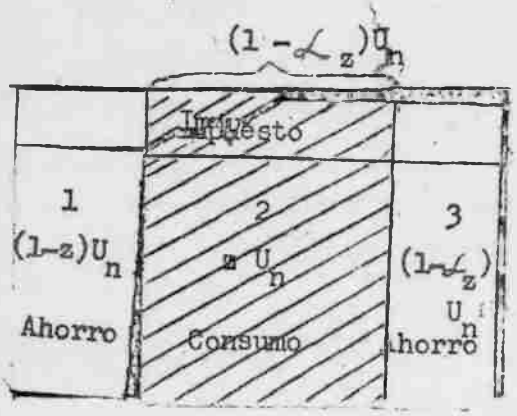


Fig. N° 2

El área total de la figura 1 representa el ingreso del sector asalariado, por ejemplo. Dada la propensión al consumo la parte achurada del gráfico se consume y el resto sería su ahorro. Al aplicarle a ese ingreso un impuesto, la parte que toma el gobierno está formada por una parte achurada (consumo) y otra en blanco (ahorro). Se observa bien en el gráfico que el impuesto ha liberado del consumo una proporción del monto de ingreso que toma, igual a $\alpha_1 T_{pl}$.

Para el caso de las empresas la eficiencia del impuesto T_u actúa en el mismo sentido. Si la superficie de la figura 2 es el total de utilidades, la columna uno podría representar las utilidades no distribuidas o retenidas, y la columna 2 las utilidades distribuidas. Esas utilidades son ingresos del sector no-asalariado al que le aplica su conducta: una parte consume y otra ahorra (columna 3); Ahorra una proporción $(1-\alpha_z)$ de zU_n. Al aplicar un tributo a las utilidades de las empresas, se libera del consumo sólo aquella parte que el sector no asalariado iba a consumir:

$$\alpha_z \; zU_n$$

/El coeficiente

El coeficiente de la tributación indirecta es uno que, según el concepto de eficiencia tributaria, se debe interpretar que por cada unidad de ingreso que se capte mediante esa tributación, el ciento por ciento de ella se libera del consumo. Por otra parte no aparece en esa ecuación el impuesto a las utilidades de las empresas extranjeras, lo que indica que se anula, o que su coeficiente de eficiencia es cero. Esta situación se deriva de la definición de ahorro externo que se utiliza en el modelo. El ahorro externo (A_x) está expresado como el requerimiento del programa, o como la necesidad que de ese ahorro se tiene. Según la definición del ahorro externo que se ha utilizado, al aumentar $\bar{T}_x$ disminuye el monto de $\bar{A}_x$ y al disminuir $\bar{T}_x$ aumenta la necesidad de ahorro externo.

Los coeficientes de eficiencia de los impuestos permiten seleccionar los tributos que más ponderación tendrán en una política de formación de ahorro. Según el criterio de eficiencia la tributación directa sería la que tiene un mayor efecto restrictivo y la tributación a las utilidades de las empresas sería la de menor efecto. En este mismo sentido la tributación directa al sector asalariado, que tiene una propensión al consumo más elevada, sería más efectiva que la tributación directa al sector no-asalariado. La decisión de dar mayor o menor ponderación a estos tipos de impuestos, depende de las restricciones que se impongan a la formación de ahorros.

Los subsidios, que son los otros instrumentos del modelo, también tienen coeficientes de eficiencia:

$$[\ _z(1 - z) - 1\ ]$$

para S_e, y α_1 para S_1. El significado de estos coeficientes es el inverso del que tenían los coeficientes de los impuestos, de ahí que en la ecuación de solución del modelo aparezcan restándose. Los subsidios transfieren ingreso a los sectores asalariados y empresas, que queda sujeto a los patrones de consumo y de distribución de utilidades. Los coeficientes indican qué proporción de los subsidios se consume.

/Restricciones:

Restricciones:

Las restricciones al modelo son de dos tipos: las que se derivan del plan físico, como son las metas de consumo (C), de exportaciones (X), de inversiones (I), y las de carácter financiero, que se refieren fundamentalmente a la magnitud del ahorro externo (A_x), a la tasa máxima de elevación de los precios y a la carga tributaria.

La formación del ahorro total y su estructura deben alcanzarse bajo determinadas condiciones financieras. Las principales serían las siguientes:

a) $\sum_{i=1}^{n} \bar{A}_{xi} \leq K$

b) $T_t = \frac{t\,\bar{P}}{p}$ (donde p es la población del país)

c) $\lambda = \frac{Y}{\bar{P}} \leq (i + 1)$

La primera restricción (a) nos indica que existe un monto máximo de endeudamiento con el exterior para la suma de los años del plan, y no para cada año del plan. La forma de esta restricción permite una mayor flexibilidad en el uso del financiamiento externo a fin de distribuirlo a través de los diferentes años del plan de modo que el sacrificio del consumo del país sea el mínimo.

La segunda restricción (b) se refiere al máximo de tributación en relación al producto nacional. No se trata de un máximo absoluto de tributación, sino de una tasa media máxima de tributación que depende fundamentalmente de dos factores: a) el nivel del producto per cápita del país; y b) el clima y la estructura política y social del país en relación con las metas que se ha propuesto la sociedad. Si el producto per cápita es muy bajo, digamos menos de 100 dólares, las posibilidades de uso intensivo de la tributación no puede ser muy ambicioso, porque ello implicaría un sacrificio desmedido. Una tributación que excediera un 20 por ciento del producto en un país con 80 dólares per cápita de ingreso es quizá impracticable. En cambio, un 25 por ciento de tributación sobre el producto en un país de 500 dólares de ingreso por habitante puede considerarse modesto en relación a la urgencia de su desarrollo acelerado. El clima y la estructura político-social son elementos importantísimos en la fijación

/del límite

del límite práctico del máximo de tributación, ya que la predisposición de la sociedad a mayores sacrificios depende de que los objetivos que la misma se haya trazado sean representativos de los deseos de la mayoría y constituyan metas audaces, que salgan de la rutina común de cumplir el mínimo.

La tercera restricción (c) se refiere al alza permitida del nivel de precios. El caso de restricción más rígida sería aquel en que el nivel de precios no varía o, como es en el caso de los países socialistas, el crecimiento se realiza traspasando parte del aumento de productividad a los consumidores mediante disminución de los precios cada cierto tiempo. En los países de economía mixta, el crecimiento va acompañado por lo general de una moderada elevación de los precios. Podemos, por lo tanto, considerar que en la solución del plan de financiamiento es permisible un alza de un 1 por ciento del nivel de precios en cada año, o en alguna otra cifra moderada similar.

La característica de este modelo es que el consumo total esté determinado por el plan físico, al igual que la inversión. Conocemos, por lo tanto, el ahorro total necesario para igualar la inversión. Sólo desconocemos su estructura por sectores. Para determinar la estructura por sectores del ahorro (asalariados, no-asalariados, empresas, Gobierno, Exterior), debemos elegir los instrumentos de política económica que vamos a usar y el grado o intensidad en que los aplicaremos. Mientras más usemos la tributación, por ejemplo, mayor será el ahorro del Gobierno y menor el de las empresas y las familias. A su vez, mientras más se promueva el ahorro de las empresas, menor será el ahorro de las familias, etc. Por lo tanto, la elección de los instrumentos de política económica implican una decisión sobre la estructura del ahorro. La decisión sobre la estructura del ahorro es fundamentalmente política, por cuanto implica decidir sobre la participación del Gobierno en la economía y la importancia del financiamiento externo en relación al financiamiento interno.

Sin embargo, una vez tomada la decisión política general, siempre habrán múltiples estructuras tributarias, con diferente peso relativo de los diversos impuestos del sistema, que cumplan con las metas del plan y las restricciones impuestas para el financiamiento. Por lo tanto,

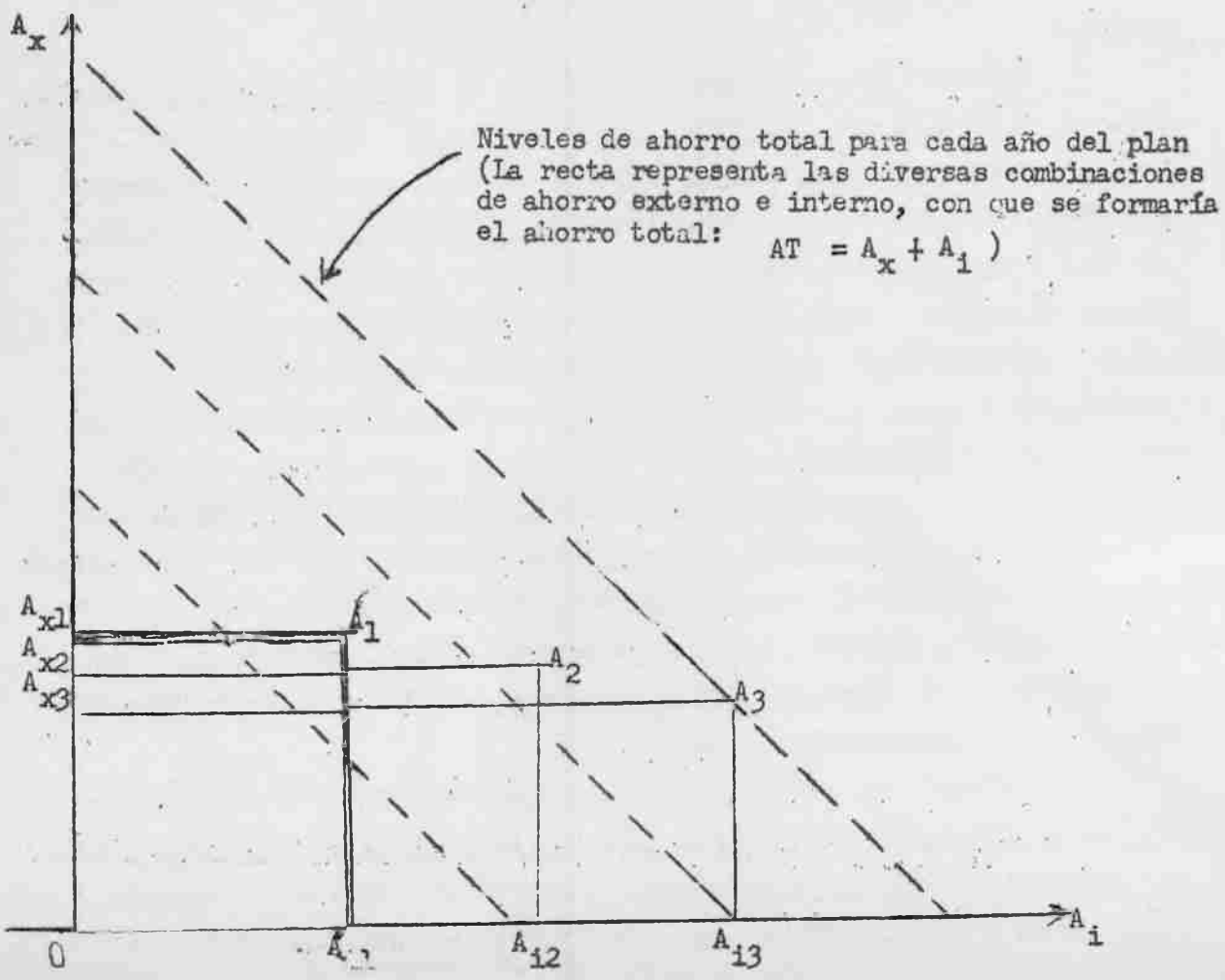
/adicionalmente al

adicionalmente al criterio político, debemos buscar otros criterios que nos permitan decidir sobre la estructura tributaria más eficiente. Es a esta altura del desarrollo del modelo que se pueden introducir otras restricciones, en función de ciertos fines o condiciones que se imponen al financiamiento a largo plazo.

Una determinada distribución del ingreso se puede poner como restricción, estableciendo que el sector asalariado - por ejemplo - tenga una participación mínima en el producto: $\frac{L + S_e}{} \geq \delta$. Esta restricción fija un límite máximo a T_{pl} y criterios para determinar S_e.

Otra restricción adicional podría consistir en establecer una tasa mínima a las utilidades de las empresas $\frac{T_u}{U_n} \leq \rho$, o la intensidad relativa que se hará del uso de T_{pz}, de T_u y de S_e.

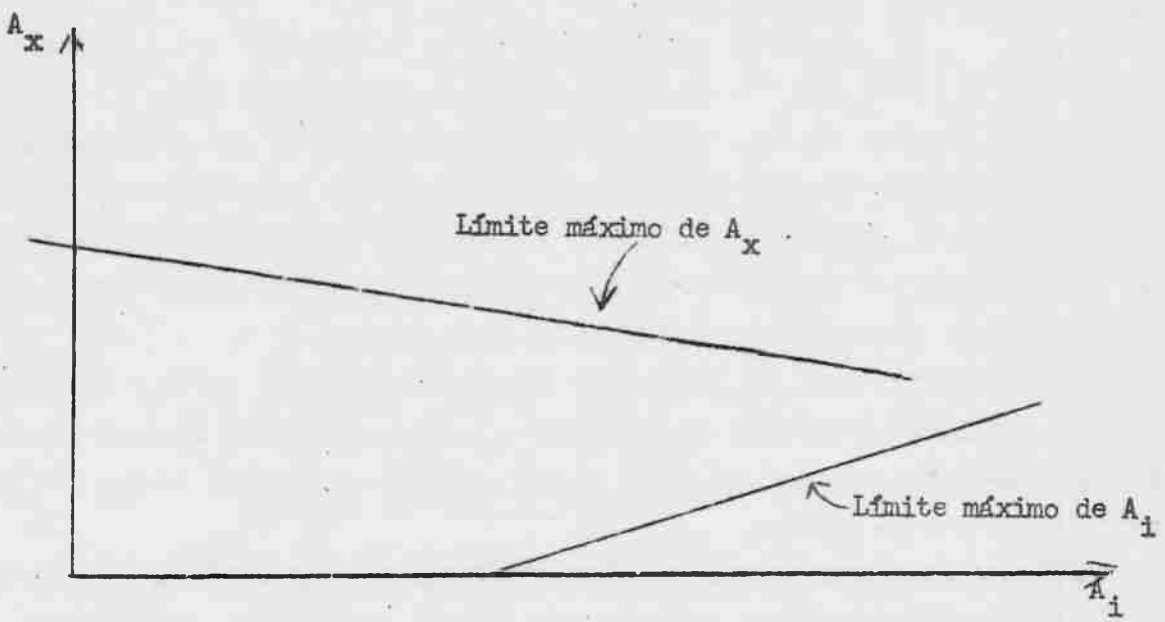
Supongamos que hemos encontrado la solución del modelo expuesto, y que podríamos analizarlo gráficamente como sigue para cada año del plan:



/Los puntos

Los puntos A_{xi} y Ai_i son las restricciones del ahorro externo e interno, indican los montos máximos para cada año del programa de esos ahorros. En su superficie ($0\ A_{xi} \cdot 0\ Ai_i$) están todas las combinaciones factibles de ahorro interno y externo; pero la combinación óptima está en los puntos A : en ellos se logra el empleo de todo el ahorro externo e interno; antes de ese punto se pierde capacidad en alguno de los tipos de ahorro.

Para todo el programa las restricciones de ahorros estarían representadas por las rectas del gráfico siguiente. En la superficie determinada por esas rectas deben estar las combinaciones de ahorro factible.



/Excedente Económico

Excedente Económico

Para observar en el modelo el excedente económico, es necesario tener presente que el A_t encontrado es igual al nivel de ahorro normal (A_n) que se habría obtenido sin utilizar los instrumentos de política económica, más un incremento generado por la aplicación de esos instrumentos (A'):

$$A_t = A_n + A'$$

El excedente económico actual estaría dado por ese nivel de ahorro normal y el excedente potencial estaría formado por el incremento. El ahorro normal se obtendría por proyección del ahorro del año base, sin modificar las tasas de los instrumentos (tributos y subsidios). El ahorro de cada sector estaría formado de la misma manera. El sector asalariado, por ejemplo, tendría un ahorro normal igual a:

$$A_{n1} = (1 - \alpha_1) [L_o (1 + 1)^n - t_o L_o (1 + 1)^n + S_{1o} (1 + s_{1o})^n]$$

en que la propensión al ahorro actúa sobre un ingreso disponible constituido por el ingreso proyectado de los asalariados menos los impuestos y subsidios proyectados de acuerdo a las tasas del año base. El ahorro tomado en el modelo para cualquier año sería igual a:

$$A_1 = (1 - \alpha_1) [L_o (1 + 1)^n - t\, L_o (1 + 1)^n + S_{1o} (1 + s_1)^n]$$

donde $t \neq t_o$; y $s_1 \neq s_{1o}$. El excedente potencial estaría dado por $A_1 - A_{n1} = \bar{A}_1$.

Otras fuentes de excedentes económicos potenciales son la modificación a la propensión al consumo del sector no asalariado; el ahorro voluntario de los asalariados, modificaciones en el coeficiente de distribución de utilidades de las empresas por medio de estímulos tributarios o facilidades crediticias; una mayor tasa de depreciación física de los equipos.

En el ahorro externo fuentes de excedente potencial es la limitación de las utilidades remesadas al exterior y las posibilidades de mejorar los términos de intercambio. En ambos casos, dada la definición de A_x, se incrementaría el ahorro interno.

Tanto el ahorro externo como interno tienen límites máximos. Cuando no se emplean esas posibilidades máximas habría una pérdida de excedente; de ahí la necesidad de precisar cuál es la capacidad de ahorro interno y el margen de endeudamiento de un país. El programa de inversiones debe consultar el empleo de esas capacidades; en la misma medida que queda un margen de ahorro sin emplear por falta de proyectos de inversión se genera un excedente potencial.

/Cuadro N° 19

Cuadro 19

ESQUEMA DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO

Ahorros de los siguientes sectores	Años del plan				Factores que influyen sobre el ahorro
	1	2	3	4	
Ahorro de no asalariados	Az_1	Az_2	Az_3	Az_4	a) El coeficiente de consumo en relación al nivel del ingreso disponible; b) La tributación personal a la renta, propiedad, utilidades de empresas, etc.; c) Los pagos de transferencia que realiza el Gobierno d) El coeficiente de distribución de utilidades de las empresas en relación a las utilidades netas de impuestos;
Ahorro de los asalariados	Al_1	Al_2	Al_3	Al_4	a) El coeficiente de consumo en relación al nivel del ingreso disponible; b) La tributación personal a la renta. c) Los pagos al sistema de seguridad social d) Posibilidades de aplicación del trabajo voluntario e) Estímulos al ahorro de los estratos de mayores ingresos, mediante sistemas de inversión en habitaciones u otros bienes de alta ponderación para el sector.
Ahorro de las empresas	Ae_1	Ae_2	Ae_3	Ae_4	a) El coeficiente de distribución de utilidades; b) Las utilidades totales netas de impuestos c) Las reservas de depreciación y otras que forman las empresas
Ahorro del Gobierno	Ag_1	Ag_2	Ag_3	Ag_4	a) Los ingresos corrientes totales (impuestos, tasas, etc.) b) Los gastos en bienes y servicios de consumo del Gobierno;y c) Los pagos de transferencias corrientes.
Ahorro externo	Ax_1	Ax_2	Ax_3	Ax_4	a) El nivel de las exportaciones b) El poder de compra de las exportaciones c) El impuesto a las utilidades netas de empresas extranjeras d) El nivel de importaciones.
Ahorro total	At_1	At_2	At_3	At_4	Ahorros de los diferentes sectores.
Metas de inversión	I_1	I_2	I_3	I_4	

Solución del modelo de financiamiento a largo plazo

El sistema de ecuaciones del modelo puede resolverse mediante la aplicación del álgebra matricial. En efecto, haciendo cada ecuación igual a cero, se pueden disponer como se indica en el cuadro A, en que las incógnitas forman una matriz de 5 x 5 ($-A_1$), igual que los instrumentos (A_2). Las proyecciones y notas forman una matriz de 5 x 12 (B). La ecuación matricial es:

$$0 = (-A_1)\,a + A_2 t + Bh$$

donde 0 es un vector nulo de 5 x 1, que resulta de haber pasado al segundo miembro todas las incógnitas; a es el vector formado por los 5 tipos de ahorro (incógnitas), t el formado por los instrumentos y h, el formado por las proyecciones y metas.

Como lo que interesa es a, la ecuación anterior se expresa de la forma siguiente:

$$A_1 a = A_2 t + Bh$$

$$a = A_1^{-1} A_2 t + A_1^{-1} Bh$$

En esta última ecuación aparece la inversa de la matriz A_1. Como esta matriz es igual a:

$$A_1 = \begin{bmatrix} 1 & . & (1-\alpha_z) & . & . \\ . & 1 & . & . & . \\ . & . & 1 & . & . \\ . & . & . & 1 & . \\ . & . & . & . & 1 \end{bmatrix}$$

su inversa es:

$$A_1^{-1} = \begin{bmatrix} 1 & . & (\alpha_z-1) & . & . \\ . & 1 & . & . & . \\ . & . & 1 & . & . \\ . & . & . & 1 & . \\ . & . & . & . & 1 \end{bmatrix}$$

La última ecuación y la solución matricial quedan como se indica en los cuadros B y C.

/Cuadro "A"

Cuadro "A"

N°de las ecuaciones	Incógnitas					Instrumentos*/					Proyecciones y Metas										
	A_z	A_l	A_e	A_g	A_x	T_{pz}	T_{pl}	T_u	T_x	T_i	P	U_x	U_g	C_g	S_e	S_l	L	M	X	A_i	U_n
1.	-1		(α_z-1)			(α_z-1)		(α_z-1)			$(1-\alpha_z)$	(α_z-1)	(α_z-1)				(α_z-1)			(α_z-1)	
2.		-1					(α_l-1)									$(1-\alpha_l)$	$(1-\alpha_l)$			1	
3.			-1					(z-1)							(1-z)						(1-z)
4.				-1		1	1	1	1	1			1	-1	-1	-1					
5.					-1					-1		1						$1-\left(\frac{I_{px}}{I_{pm}}\right)$			

*/ Se han tomado como instrumentos sólo los impuestos

**/ Es igual a las reservas para depreciaciones dK.

/Cuadro

$$
\begin{array}{c}
\begin{bmatrix} P \\ U_x \\ U_E \\ C_k \\ S_e \\ S_L \\ L \\ M \\ X \\ A_L \\ U_n \\ U \end{bmatrix}
\end{array}
\quad
\begin{array}{c}
h \\ \hline
\begin{bmatrix}
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot & \cdot & (\alpha_z-1) & (\alpha_z-1) & (\alpha_z- \\
\cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot & (1-\alpha_L) & (1-\alpha_L) & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\
1 & (1-z) & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & (1-z) & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & -1 & -1 & -1 & 1 & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & \cdot & \left(\frac{1x}{I_n}\right) & 1 & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 & \cdot \\
\end{bmatrix}
\end{array}
$$

B

Cuadro "B"

$$a = A_1^{-1} \quad A_2 \quad t + A_1^{-1}$$

$$\begin{bmatrix} A_z \\ A_l \\ A_e \\ A_g \\ A_x \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot \\ \cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & 1 & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} (\alpha_z-1) & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot \\ \cdot & (\alpha_l-1) & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & (z-1) & \cdot & \cdot \\ 1 & 1 & 1 & 1 & 1 \\ \cdot & \cdot & \cdot & -1 & \cdot \end{bmatrix} \begin{bmatrix} T_{pz} \\ T_{pl} \\ T_u \\ T_x \\ T_l \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} 1 & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot \\ \cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & 1 & \cdot \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} (1- \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \end{bmatrix}$$

/Cuadro "C"

$$
\begin{bmatrix} A_z \\ A_l \\ A_e \\ A_\Sigma \\ A_x \end{bmatrix}
=
\begin{bmatrix}
(\alpha_z-1) & \cdot & Z(\alpha_z-1) & \cdot & \cdot \\
\cdot & (\alpha_l-1) & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & (z-1) & \cdot & \cdot \\
1 & 1 & 1 & 1 & 1 \\
\cdot & \cdot & \cdot & -1 & \cdot
\end{bmatrix}
\begin{bmatrix} T_{pz} \\ T_{pl} \\ T_u \\ T_x \\ T_i \end{bmatrix}
+
$$

/El Comportamiento

Cuadro "C"

$$
\begin{bmatrix}
(1-\alpha_z) & (\alpha_z-1) & (\alpha_z-1) & \cdot & (1-z)(\alpha_z-1) & \cdot & (\alpha_z-1) & \cdot & \cdot & (\alpha_z-1) & (1-z) & (\alpha_z-1) & (\alpha_z-1) \\
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & (1-\alpha_1) & (1-\alpha_1) & \cdot & \cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot \\
\cdot & \cdot & \cdot & \cdot & (1-z) & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & (1-z) & & 1 \\
\cdot & \cdot & 1 & -1 & -1 & -1 & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & & \cdot \\
\cdot & 1 & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & 1 & (-\frac{I_x}{I_m}) & \cdot & \cdot & & \cdot
\end{bmatrix}
\begin{bmatrix}
P \\ U_x \\ U_g \\ C_g \\ S_e \\ S_1 \\ L \\ M \\ X \\ A_i \\ U_n \\ D
\end{bmatrix}
$$

El Comportamiento de las Principales Variables Financieras en el Proceso de Desarrollo

Hasta aquí, hemos formulado en términos relativamente abstractos, los elementos económicos básicos que deberían incluirse en la formulación de un modelo de financiamiento a largo plazo. Conviene ahora conocer las características de dichos elementos, y más precisamente, su comportamiento en el proceso de desarrollo económico. Analizaremos a continuación:

a) La tasa media de impuestos;
b) El coeficiente de ahorro de las familias;
c) El coeficiente de distribución de utilidades de las empresas;
d) El coeficiente de consumo del Gobierno;
e) Los pagos de transferencia del Gobierno;
f) Los términos de intercambio.

a) La tasa media de impuestos

Nosotros hemos definido la tasa media efectiva de impuestos (T/Y), como el cuociente entre el monto de impuestos recaudados y el ingreso nacional del período correspondiente, a fin de diferenciar dicho concepto del de tasa legal, que es aquella que el legislador establece en las leyes tributarias.

Por lo general, estáticamente hablando, las tasas legales de tributación difieren de las tasas efectivas, por cuanto existen mínimos exentos, deducciones legales, créditos, etc. Pero además, dinámicamente hablando, existen razones fundadas para pensar que las tasas efectivas pueden moverse en sentido contrario, o con velocidad diferente que las tasas legales, frustrándose total o parcialmente las intenciones del Gobierno de captar una mayor cuota de recursos de la economía.

En general, la tasa media de tributación puede variar por dos razones:

a) por cambios premeditados de las tasas legales y base de los tributos;
b) por cambios automáticos de las tasas efectivas de los tributos causados por cambios en el nivel y estructura del ingreso nacional.

/Como se

Como se verá más adelante, cambios en un sentido de las tasas legales de los impuestos, pueden ser compensados o contrarrestados en parte por cambios automáticos en sentido contrario de las tasas efectivas tributarias.

De aquí se desprende que lo verdaderamente importante es analizar la razón y sentido de los cambios automáticos en las tasas efectivas de los tributos, ya que el análisis de la elevación o disminución de las tasas legales no presenta problema alguno.

La experiencia muestra que variaciones en el ingreso nacional generalmente alteran la proporción que los impuestos toman de éste, a pesar de que las tasas legales de los tributos no varían. Esta observación empírica encuentra explicación teórica en varios fenómenos que nos proponemos descubrir brevemente.

La variación automática de la tasa media de impuestos a través del tiempo puede deberse a dos tipos de factores:

a) A problemas relacionados con la Administración del Sistema Tributario;

b) A la estructura y composición del sistema tributario en relación al crecimiento y cambio de estructura de la economía en el proceso de desarrollo.

La administración tributaria es determinante para frenar los mayores incentivos a evadir impuestos que se desatan cuando las tasas legales son elevadas. Mientras mayores son las tasas tributarias, más atractivas son las acciones conducentes a eludir impuestos, por cuanto la ganancia neta es mayor en relación a los riesgos. Los riesgos de evadir impuestos dependen de la eficiencia y estrictez de la administración tributaria. Si los riesgos de evadir son bajos, las mayores tasas legales de tributación no se traducirán en aumentos equivalentes en las tasas efectivas, y la discrepancia entre ambos aumentará. Por otra parte, el conocimiento de los puntos débiles de la administración se divulga muy fácilmente entre los contribuyentes y retentores de impuestos más poderosos, lo cual implica en los hechos que quienes deciden cuanto tributar son los mismos contribuyentes, o los contribuyentes de mayor importancia, y no las autoridades gubernamentales. Esto se ve agravado por el hecho de que, a fin de facilitar la administración,

/el sistema

el sistema de control se engrana en la forma de un "embudo", a fin de controlar sólo la parte angosta, es decir, un número reducido de contribuyentes. Por ejemplo, el impuesto sobre los sueldos y salarios es retenido por las empresas, al igual que los impuestos sobre las ventas, con lo cual sólo unos pocos contribuyentes y retentores de impuestos tienen trato con la administración tributaria por gruesas sumas de dinero. El incentivo a eludir es entonces grande, y siempre "paga" investigar las debilidades de la administración. Este problema es especialmente grave en los países subdesarrollados, en que por lo general los grandes contribuyentes son empresas extranjeras que pueden hacer "sentir" su influencia, o grandes latifundistas y monopolistas del comercio, la industria y la banca.

Pero, no es nuestro objetivo analizar las influencias de los problemas de administración tributaria sobre la tasa efectiva de impuestos. Supondremos que existe una administración eficiente, a fin de extender sólo el punto b), es decir los cambios en la tasa efectiva de tributación originales en cambios en el nivel y estructura del ingreso nacional.

La Elasticidad-Ingreso del Sistema Tributario

En todo el análisis precedente, hemos supuesto que la tributación es un elemento autónomo. En esta parte, podremos apreciar que la relación impuestos-ingreso nacional puede estar influida por la velocidad de crecimiento del ingreso nacional, y por cambios en la estructura de la producción y de la distribución del ingreso.

Cuando el nivel de ingresos de la economía se eleva, incremento de salarios, utilidades, intereses, etc., es lógico pensar que el monto de impuestos recaudados por el Gobierno deba aumentar, aun cuando las tasas de todos los impuestos del sistema tributario permanezcan constantes o invariables. El concepto de elasticidad-ingreso del sistema tributario se refiere justamente a dicho aumento en la recaudación de impuestos causado por una elevación del ingreso nacional. Pero, para poder medir en forma práctica la elasticidad de un sistema tributario, debemos aislar el incremento en la recaudación de impuestos de todos aquellos elementos ajenos a los cambios en la estructura y nivel del ingreso nacional. Por ejemplo, la creación de nuevos impuestos durante el período en el cual se estudia

/la flexibilidad

la flexibilidad del sistema, variaciones en las tasas de los impuestos; variaciones en las exenciones, etc. Si aplicamos el mismo sistema impositivo de un año determinado y otro posterior de distinto nivel de ingreso, la relación entre la diferencia de los impuestos recaudados en ambos años y la diferencia de los niveles de ingreso nacional, nos da una idea bastante exacta de la elasticidad del sistema tributario. La definición técnica de la elasticidad del sistema de impuestos, o "coeficiente de elasticidad" como lo llamaremos de aquí en adelante, es justamente una refinación de la idea anteriormente expresada. Se define el coeficiente de elasticidad como la relación porcentual entre el aumento del monto de impuestos causado por un incremento del ingreso nacional y este incremento. El hecho de que hablemos de una relación causal entre variaciones en el ingreso nacional y el monto de impuestos, implica que suponemos que la variación en el monto de los impuestos debe ser depurada de factores tales como variaciones en las tasas de impuestos, mínimos exentos, etc. Las variaciones en la población activa de la economía también afectan el rendimiento de los impuestos, pero no es necesario depurar el incremento de los impuestos por el crecimiento de la población cuando se calcula la elasticidad total del sistema, ya que ésta también afecta el crecimiento del ingreso nacional, con lo que dicho factor aparece en el numerador y denominador de la expresión del coeficiente de elasticidad.

La definición matemática del coeficiente de elasticidad es entonces:

$$(1) \quad E = \frac{\Delta T \cdot Y}{\Delta Y \cdot T}$$

donde E es la elasticidad e Y el ingreso nacional

<u>La elasticidad de un sistema tributario es igual al promedio ponderado de las elasticidades del sistema</u>

La elasticidad del sistema tributario es igual al término medio de las elasticidades individuales. En esta forma, la elasticidad ingreso de un sistema tributario no puede ser mayor que la elasticidad del impuesto más elástico del sistema. El término medio de las elasticidades del sistema aparece ponderado de acuerdo a los respectivos rendimientos de los impuestos.[1/]

1/ W. Vickrey, "Some Limits to Income Elasticity of Income Tax Yields", Review of Economies and Statistics, mayo de 1949, p. 140-46.

/Suponiendo que

Suponiendo que todos los impuestos del sistema son independientes entre sí, podemos escribir:

$$(2) \quad E = \frac{Y \triangle T}{T \triangle Y} = \frac{Y}{T1 + T2 + \ldots + Tn} \triangle \frac{(T1 + T2 + \ldots + Tn)}{\triangle Y}$$

donde resolviendo el paréntesis se tiene:

$$(3) \quad E = \frac{1}{T1 + T2 \ldots + Tn} Y \left(\frac{\triangle T1}{\triangle Y} + \frac{\triangle T2}{\triangle Y} + \ldots \frac{\triangle Tn}{\triangle Y} \right)$$

y considerando que:

$$(4) \quad E: \frac{Y \triangle Ti}{Ti \triangle Y}, \quad \text{para } i = 1, 2 \ldots\ldots\ldots, n$$

podemos escribir finalmente:

$$(5) \quad E = \frac{T1 \; E1 + T2 \; E2 + \ldots\ldots\ldots\ldots + Tn \; En}{T1 + T2 + \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots + Tn}$$

donde vemos que la elasticidad de un sistema tributario es igual al término medio ponderado de las elasticidades parciales, siendo los coeficientes de ponderación los rendimientos de los respectivos impuestos.

La elasticidad mayor, igual o menor que uno es indicio de la "velocidad" a que crecen los impuestos en relación al ingreso nacional.

¿Qué significa que los impuestos sean independientes entre sí?

Para definir la elasticidad total del sistema tributario hicimos el supuesto de que los impuestos componentes del sistema son independientes entre sí. Conviene, antes de seguir adelante, explorar las implicaciones de este supuesto.

La independencia mencionada se refiere al rendimiento de los impuestos. Por lo tanto, un sistema tributario está compuesto de impuestos independientes, cuando el aumento del rendimiento de uno de ellos no altera el rendimiento de los impuestos restantes en forma directa.

Considerando los efectos indirectos, siempre existirá dependencia entre el rendimiento de los diversos impuestos, por cuanto estos tenderán a cambiar la estructura y el nivel del ingreso. El problema se circunscribe entoces a la dependencia directa entre ellos.

/Naturalmente, los

Naturalmente, los límites de las definiciones de efectos "directos" e "indirectos" no son muy precisos. Por lo tanto, para este efecto supondremos que son efectos indirectos aquellos que se producen a través de cambios en magnitudes generales, tales como el nivel del ingreso real y monetario, etc.

En los hechos, los sistemas tributarios se componen, de tributos que son dependientes entre sí. La interdependencia de los impuestos de un sistema, puede representarse en una matriz como la que se presenta a continuación. En esta matriz puede apreciarse por ejemplo, que un aumento del impuesto sobre la renta personal disminuye el ingreso disponible para consumir productos importados, y por lo tanto afecta al impuesto sobre importaciones y a los impuestos indirectos sobre consumos. Otro caso: un aumento del impuesto sobre la propiedad disminuye la renta imponible y por lo tanto afecta el rendimiento del impuesto sobre la renta. Además, aumenta el costo de producción de las empresas y disminuye el rendimiento del impuesto sobre las utilidades, etc.

En otras palabras, el rendimiento de un impuesto individual depende de todo el resto del sistema tributario, por lo cual el efecto neto de rendimiento de un impuesto se ve disminuido en parte por el menor rendimiento del resto del sistema.

Este análisis de la interdependencia de los impuestos es de especial utilidad para elaborar metodologías para proyectar el rendimiento de los impuestos.

/MATRIZ DE

Importancia de un Sistema Tributario Elástico

La importancia que reviste la elasticidad del sistema tributario en economías como la nuestra se percibe fácilmente. Los países subdesarrollados están impulsando el crecimiento rápido de sus economías, con programas que no siempre es posible llevar a cabo bajo absoluta estabilidad. El crecimiento del nivel de precios hace que los ingresos gubernamentales se vayan rezagando si el sistema tributario no es al menos de elasticidad unitaria, caso en el cual los ingresos gubernamentales crecen en la misma proporción a que crece el ingreso nacional. Por otra parte, los gastos gubernamentales son difíciles de frenar, especialmente bajo presiones inflacionistas, debido a que la inflación trae consigo reajustes de sueldos, mayores precios por materiales, etc. y esto hace que los gastos gubernamentales sean bastante rígidos, al menos en el sentido en que generalmente se piensa reducirlos (disminuir el número de empleados públicos, disminuir las inversiones, etc.).

Si el sistema tributario es inelástico, la solución más común al problema de financiamiento consiste en la elevación de las tasas legales de los tributos a fin de mantener al menos constante las tasas efectivas. Este último método ha tenido amplio uso en nuestras economías. Demás está decir los vicios y defectos que ello implica: desmoralización a causa de los aparentes mayores tributos reales, falta de coordinación debido a que reformas de los impuestos toman tiempo cuando las necesidades de caja son imperiosas, distorsión del sistema tributario, etc.

Como se verá en el análisis que sigue, inflación e inelasticidad se ayudan mutuamente. Dada presiones inflacionistas, si el sistema tributario es inelástico, la consecuencia necesaria es la agravación del deficit del presupuesto fiscal, ya que los impuestos no aumentarán al ritmo que aumentan los gastos públicos, si suponemos que estos últimos guardan una relación constante con el nivel del ingreso nacional. La agravación del deficit fiscal impulsa aún más el crecimiento del nivel de precios lo que trae consigo una baja aún mayor del coeficiente de elasticidad que agravará nuevamente el deficit presupuestario, y así siguiendo. Como ya se dijo, la solución

/común a

común a estos problemas ha sido la elevación de las tasas tributarias, solución que lógicamente no corresponde a nada definitivo. El problema de fondo sólo puede ser abordado con una reforma al sistema tributario a fin de darle mayor elasticidad.

Aún suponiendo que el crecimiento de la economía se realice bajo condiciones de estabilidad, pueden crearse condiciones para el funcionamiento inelástico de un sistema tributario, según sea la estructura de los impuestos que lo integran. Naturalmente, como el crecimiento real del ingreso es comúnmente inferior al crecimiento monetario, el grado de inelasticidad que se produce bajo condiciones de estabilidad tiende también a ser menor.

Elementos que determinan la elasticidad del sistema tributario

En la determinación de la elasticidad o inelasticidad de un sistema tributario influyen elementos intrínsecos al sistema y elementos ajenos a dicho sistema. Los primeros residen en la estructura misma de cada impuesto, tales como las formas de pago del impuesto, la progresividad, o regresividad, el régimen de exenciones, la forma en que se calcula la obligación tributaria, etc. Los segundos se refieren a la influencia de factores tales como el manejo de la política cambiaria, los cambios en las estructuras de la producción y el consumo en el proceso de desarrollo, cambios en la estructura de las importaciones, cambios en la distribución del ingreso, etc.

En el esquema siguiente se resumen los factores determinantes de la elasticidad del sistema tributario.

/A. Elementos

A. Elementos intrínsecos al sistema

a) Lapso entre la obligación tributaria causada y el pago efectivo;

b) Progresividad, proporcionalidad o regresividad del impuesto;

c) Régimen de exenciones y mínimos exentos (estructura de la base);

d) Impuestos en base a montos fijos de dinero; y

e) Periodicidad de los avalúos de la propiedad sujeta a tributación.

B. Elementos ajenos al sistema

a) Modificaciones del tipo de cambio;

b) Cambios en la estructura de la producción y el consumo:

1. la elasticidad-ingreso de los bienes y servicios gravados con impuestos;

2. cambios en la magnitud del ingreso generado en las diferentes actividades económicas (tasas diferentes de impuestos).

c) Cambios en la estructura de las importaciones (las importaciones de bienes de capital tienen menos impuestos que las importaciones de consumo); y

d) Cambios en la distribución del ingreso (Salarios menos gravados que utilidades, etc.)

Los elementos clasificados como intrínsecos al sistema representan factores de elasticidad o inelasticidad que pueden eliminarse con simples cambios en la estructura y administración del sistema tributario. En cambio, el resto de elementos que influyen sobre la rigidez del sistema tributario son en buena medida inevitables en las primeras etapas del proceso de desarrollo económico, por cuanto responden justamente a características de ese proceso.

/Estudios de

Estudios de los elementos endógenos que influyen sobre la elasticidad del sistema tributario

A continuación analizaremos los elementos inherentes al sistema tributario.

a) El tiempo que transcurre entre el momento en que el Contribuyente incurre en la Obligación Tributaria y el momento en que dicha obligación es efectivamente pagada.

Este factor puede tener origen en dos formas:

1) Disposición legal que establezca la existencia de un cierto plazo entre el tiempo de la obligación tributaria y el tiempo de pago; y

2) Acción por parte del contribuyente a pagar con atraso sus obligaciones tributarias. Los impuestos morosos constituyen un ejemplo del segundo caso.

La existencia del plazo mencionado en el pago de los tributos tiene el efecto de acentuar las fluctuaciones del ingreso nacional, si se supone que los gastos públicos se mantienen en una proporción constante del mismo. Ello se explica a través de la provocación de un deficit creciente en épocas de inflación y de un superavit creciente en épocas de depresión. El rezago en el pago de los impuestos hace inelástico el sistema tributario en períodos inflacionarios y elástico en períodos deflacionarios.

Esto tiene una excepción digna de hacerse notar. Si el crecimiento del ingreso nacional es a una tasa constante relativa, por ejemplo, 10 por ciento, la existencia de dicho rezago en el pago de los impuestos no afecta la elasticidad del sistema tributario. Esto se puede demostrar en el siguiente ejemplo aritmético:

/Cuadro N°20

Cuadro N° 20

Variaciones de la Elasticidad-Tributaria cuando el Ingreso Nacional aumenta a una tasa constante relativa de un 10 por ciento

T/Y	Año	Ingreso Nacional	Imptos. (20% del ingreso Nac. del año anterior)	Aumento absoluto de Impuestos	Aumento del Ingreso Nacional	E
-	1	100	-	-	-	-
0.181	2	110	20	-	10	-
0.181	3	121	22	2	11	1
0.181	4	133.1	24.2	2.2	12.1	1
0.181	5	146.41	26.62	2.42	13.31	1

En el ejemplo del cuadro, la tasa efectiva de impuesto usada es un 20 por ciento, y se supone que el rezago es de un año, es decir que los impuestos son un 20 por ciento del ingreso del año anterior. Se puede apreciar allí que E = 1.

Pero la situación es muy diferente si suponemos que el ingreso crece a una tasa irregular, lo que está mucho más de acuerdo con la realidad económica.

Cuadro N°21

Variaciones de la Elasticidad-Tributaria cuando el Ingreso Nacional varía a una tasa regular

T/Y	Año	Ingreso Nacional	Tasa de Crecimiento (g)	Imptos. (T)	Aumento de los Impuestos (ΔT)	Aumento de Ingreso Nacional (ΔY)	E
- -	1	100	- -	- -	- -	- -	- -
0.909	2	110	0.1	10	- -	10	- -
0.833	3	132	0.2	11	1	22	1.0908
0.769	4	171.6	0.3	13.2	2.2	39.6	0.715
0.666	5	257.4	0.5	17.16	3.96	85.8	0.690
0.714	6	360.36	0.4	25.74	8.58	102.96	1.162
0.769	7	468.47	0.3	36.03	10.29	108.1	1.235

/Este cuadro

Este cuadro está construido bajo los mismos supuestos que el anterior, excepción hecha de la irregularidad en las tasas de crecimiento del ingreso nacional. En el cuadro vemos que cuando el ingreso nacional crece a una tasa acelerada: 0,1; 0,2; 0,3; 0,5, la elasticidad decrece en forma apreciable, y cuando el ingreso nacional pasa de un ritmo de crecimiento acelerado a uno de crecimiento decreciente, la elasticidad empieza a aumentar en forma bastante fuerte.

La demostración matemática de este hecho es la siguiente:

$$E_2 = \frac{\triangle T_1 Y_2}{\triangle Y_1 T_2}, \text{ y por otra parte } \triangle T_1 = r\triangle Y_o, \text{ y } \triangle Y_1 = Y_1 \cdot x_1,$$

donde x_1 es la tasa de crecimiento del ingreso nacional en el período 1, se tiene:

$$\triangle Y_1 = Y_o (1 + x_o)x_1, \text{ ya que}$$

$$Y_1 = (1 + x_o) Y_o, \text{ luego:}$$

$$E_2 = \frac{r \triangle Y_o(1 + x_1) Y1}{Y_o (1 + x_o) x_1 r Y_1} = \frac{x_o (1 + x_1)}{x_1 (1 + x_o)} = \frac{\left(\frac{X_o}{X_1} + X_o\right)}{1 + X_o}$$

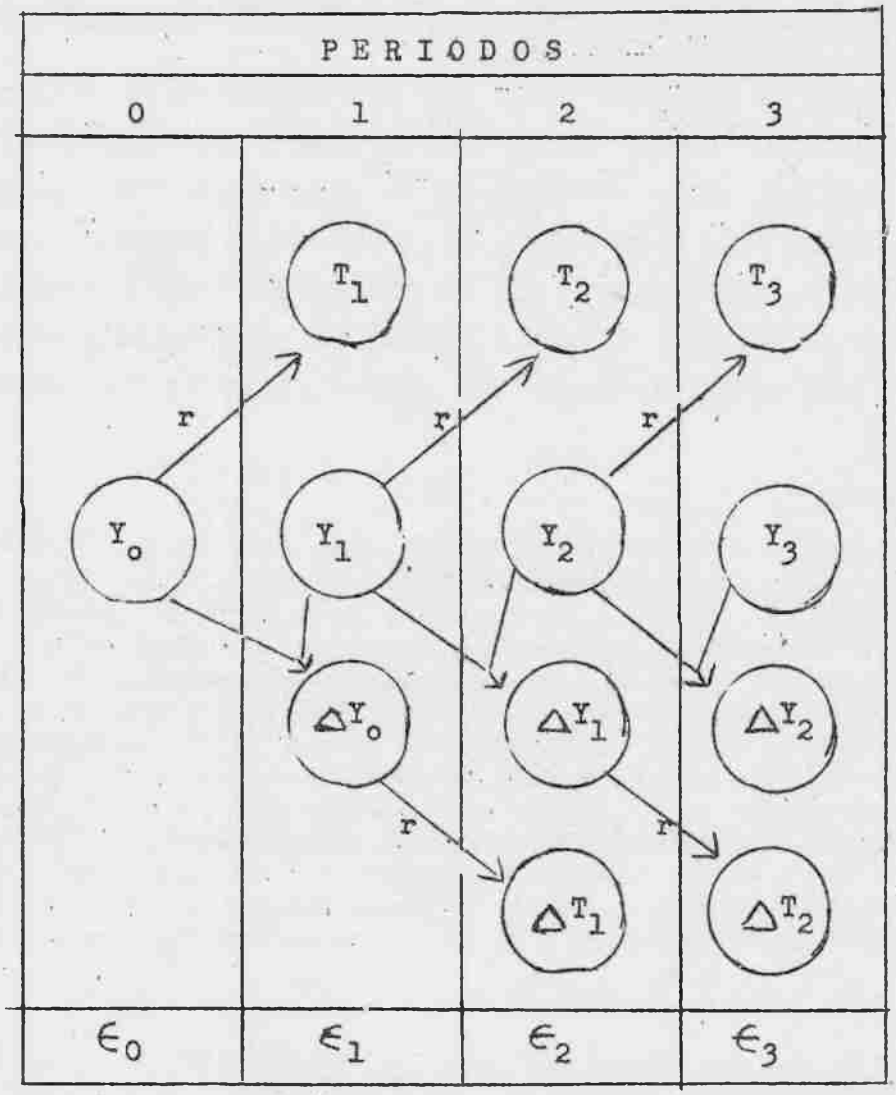
donde si $x_1 = x_o$, $E = 1$. Si por el contrario $x_1 > x_o$, E es necesariamente menor que la unidad y viceversa.

En resumen, un sistema impositivo en que parte sustancial de los tributos se pagan con un rezago de un año, funciona exactamente en forma contraria a lo que aconsejaría una política fiscal elemental encaminada al logro de la estabilidad, ya que es evidente que si sólo una baja en el ritmo de crecimiento del ingreso nacional monetario provoca un aumento del coeficiente de elasticidad, con mayor razón provocará el mismo efecto y con

/Cuadro N° 22

Cuadro N° 22

Explicación del rezago en el pago de Impuestos a la Renta



/mayor intensidad

mayor intensidad, una baja en términos absolutos del ingreso nacional.[1/] Este funcionamiento del sistema tributario tiende a formar un deficit en períodos de inflación y un superavit en períodos de depresión, bajo el supuesto ya establecido de que los gastos públicos son una proporción constante del Ingreso Nacional. Naturalmente, si el Gobierno actúa sobre los gastos, reduciéndolos o aumentándolos, puede neutralizar los efectos de la inelasticidad y elasticidad inoportuna del sistema tributario. Pero ello, además de ser difícil en la práctica, no le resta importancia a la deficiencia estructural del sistema.

b) Divergencia de crecimiento entre el avalúo tributario de los bienes raíces y los precios en general

La evaluación irregular de la base de un impuesto en períodos en que el nivel de precios cambia, produce necesariamente una discrepancia entre el valor del bien para fines tributarios y su valor de mercado. Caso típico en que se produce esta discrepancia lo constituye el impuesto a los bienes raíces o impuesto territorial. Por lo general, las contribuciones sobre los bienes raíces se calculan en base a avalúos de las propiedades que se revisan cada ocho o diez años, por lo que este impuesto tiende a ser bastante inelástico.

1/ Partiendo de un presupuesto equilibrado, ante una tasa acelerada de inflación se producirá un deficit presupuestario. Si la tasa de inflación es constante, se producirá un deficit en proporción constante, el cual lógicamente puede evitarse con un alza proporcional de la tasa de impuesto. Si la tasa de inflación es decreciente, el coeficiente de elasticidad aumentará y también la tasa media de impuestos. Ellos provocará un deficit presupuestario que se irá reduciendo gradualmente hasta el punto en que la tasa de crecimiento sea cero. En ese punto el presupuesto estará equilibrado nuevamente. Si el ingreso nacional disminuye, se producirá un superavit presupuestario. Todo ello bajo el supuesto de que los gastos públicos son una proporción constante del ingreso nacional. El lector puede comprobar estas relaciones al dar valores numéricos a la siguiente estructura presupuestaria:

$$G_t = g\,Y_t; \quad T_t = rY_t - 1$$

donde G_t son los gastos públicos y g es la relación entre éstos y el ingreso nacional, la cual se supone constante. El subíndice t indica el período de tiempo.

/La rigidez

La rigidez del impuesto a los bienes raíces fue una de las de mayor proporción en el sistema tributario chileno. Es fácilmente explicable esta situación, dado que dicho impuesto, a pesar de grandes presiones inflacionistas en la economía, sólo aumentó su rendimiento por un reajuste de los avalúos, por un reajuste de las tasas o por el simple crecimiento vegetativo de la construcción. En esta forma, si los avalúos no se reajustan en la misma proporción a que crece el nivel del ingreso nacional, la elasticidad disminuirá persistentemente, si otros factores no actúan en sentido contrario.

En el cuadro que sigue se aprecia como en Chile los avalúos reales han decrecido en relación a 1940.

Cuadro N°

Avalúos totales imponibles
(Millones de Pesos)

Año	Total en pesos Corrientes	Total en Pesos de 1940
1940	24.175	24.175
1941	26.157	22.706
1942	28.450	19.667
1943	30.878	18.346
1944	36.878	19.329
1945	47.563	23.258
1946	49.646	20.347
1947	52.054	16.436
1948	60.252	16.123
1949	94.741	21.347
1950	109.481	21.420
1951	138.970	22.242
1952	165.652	21.699
1953	176.438	18.441
1954	195.469	11.861
1955	425.469	14.736

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos, Depto. Bienes Raíces.

/Este cuadro

Este cuadro demuestra con claridad, que a pesar de reajustes esporádicos en los avalúos, el total monetario en pesos de 1940 de los avalúos de 1955 eran inferiores a los de 1940, e inferiores en una cantidad apreciable.

c) La progresividad y regresividad del sistema tributario

La elasticidad del sistema tributario depende en buena medida de la progresividad, proporcionalidad o regresividad del sistema de tasas. Un sistema proporcional de tasas puede considerarse de elasticidad unitaria. Un sistema progresivo es elástico y uno regresivo es inelástico.

El mecanismo a través del cual un sistema progresivo de tributación aumenta la elasticidad del sistema tributario es de fácil explicación. A medida que los niveles de ingresos de las personas aumentan se les aplica automáticamente una tasa de impuesto mayor, con lo que la tasa media de impuesto del sistema aumenta cuando el ingreso crece.

El problema, sin embargo, tiene alguna complicación mayor. Cuando el nivel monetario del ingreso nacional crece, generalmente se produce una redistribución del ingreso en contra de los sectores que viven de rentas fijas, tales como sueldos, salarios, pensiones, etc. Esta redistribución del ingreso nacional afecta sustancialmente la elasticidad potencial de un sistema progresivo de tributación. La explicación de ello reside en que la concentración de la población en los niveles bajos de ingreso debilita enormemente la progresividad efectiva del sistema. Un sistema tributario puede ser bastante progresivo en el papel, pero si en los hechos, sólo un reducido número de personas declara ingresos en los tramos superiores y medios de la escala progresiva, su progresividad efectiva es de poca importancia. Esto podría significar:

a) que la progresividad del sistema no está de acuerdo a la realidad económica del país desde el punto de vista de la distribución del ingreso;

b) que los grupos de altos ingresos eluden sustancialmente sus obligaciones tributarias.

Ambas alternativas son comunes en la realidad.

Supongamos por ejemplo el siguiente sistema tributario progresivo: hasta 12 pesos, 1 por ciento; entre 12 y 25 pesos, una tasa de 2 por ciento; entre 25 y 38 pesos, 3 por ciento; y más de 38 pesos, 4 por ciento. En la tabla que sigue se calcula la tasa media de tributación en un sistema

/tributario en

tributario en una economía con un ingreso nacional de 570 pesos, una población de 25 personas y una distribución dada del ingreso. Para nuestros cálculos supondremos que no existen exenciones de ninguna especie.

Cuadro N° 24

Sistema Tributario Año 1

Niveles de ingreso	N° de personas	Total Ingresos por tramos	Tasas	Impuestos Pagados
10	5	50	1%	0,5
20	10	200	2%	4,0
30	8	240	3%	7,2
40	2	80	4%	3,2
Total	25	570	-	19.9

Bajos los supuestos indicados la tasa media efectiva de impuestos del sistema es 0,02614.

Supongamos ahora que debido a un incremento del nivel del ingreso nacional los niveles de ingresos individuales aumenten en un 50 por ciento. Para evitar complicaciones, supongamos también que la distribución del ingreso nacional permanece constante. ¿Cuál será la tasa media después del cambio? De acuerdo al análisis hecho anteriormente, la tasa media debe ser mayor que 0,02614.

Cuadro N°25

Sistema Tributario Año 2 Suponiendo Constante la Distribución del Ingreso Nacional

Niveles de ingreso	N° de Personas	Total Ingresos por tramos	Tasas	Impuestos pagados
10	—	—	1%	—
15	5	75	2%	1,5
30	10	300	3%	9,0
45	8	360	4%	14,4
60	2	120	4%	4,8
Total	25	855	—	29.7

/En este

En este segundo cuadro, T/Y es igual a 0,03473, y se demuestra que la progresividad del sistema hace aumentar la participación de los impuestos en el ingreso nacional en forma automática cuando el nivel de precios aumenta, consiguiéndose así un contrataque directo y rápido a las presiones inflacionistas. Por supuesto, la elasticidad del sistema tributario no será nunca herramienta suficiente para contener el crecimiento del nivel de precios, pero en todo caso es un arma eficaz que, complementada con otras medidas, puede ayudar a lograr la meta de la estabilidad en determinadas circunstancias.

Bajo un sistema progresivo el crecimiento de la tasa media efectiva tiene un límite cuando el nivel de precios crece. Dicho límite está determinado por la progresividad efectiva del sistema. Cuando efectivamente el impuesto progresivo se transforma en porporcional, es decir, cuando debido a aumentos de precios el ingreso mínimo está gravado con la tasa máxima, la elasticidad del sistema tributario es la de un impuesto proporcional. Pero dicho límite parece no tener importancia práctica, a no ser que el proceso inflacionista sea de una duración suficientemente larga y los tramos del impuesto progresivo se mantengan constantes.

En el segundo cuadro, se supone constante la distribución del ingreso. Si a consecuencia del crecimiento del nivel de precios la distribución del ingreso cambia en tal forma que se concentra en los grupos bajos de ingresos la elasticidad disminuirá de valor y viceversa.

Esto se demuestra en el cuadro siguiente en que el ingreso se ha concentrado fuertemente al nivel de 30 pesos. En este cuadro la tasa media es 0,0312, menor que en el caso anterior.

Cuadro N°26

Sistema Tributario Año 2 con una Distribución del Ingreso concentrada en los rubros bajos

Niveles de ingreso	N° de Personas	Total Ingresos por tramos	Tasas	Impuestos pagados
10	-	-	1%	-
15	4	60	2%	1,2
30	18	540	3%	16,2
45	2	90	4%	3,6
60	1	60	4%	2,4
Total	25	750	-	23,4

/En esta

En esta forma, podemos decir que la elasticidad depende de la progresividad del sistema tributario. A mayor progresividad, mayor elasticidad suponiendo constante la distribución del ingreso. La distribución del ingreso nacional y los cambios en dicha distribución causados por variaciones en el nivel de precios u otras causas son determinantes también del coeficiente de elasticidad si el sistema no es proporcional. Si los ingresos están muy concentrados en grupos de ingresos bajos, la elasticidad se debilita y viceversa. Veamos matemáticamente algunas relaciones entre progresividad y elasticidad.

La palabra progresividad puede tener muchos significados; de aquí que sea necesario definir el concepto de progresividad que usaremos.1/ Diremos que un impuesto es progresivo si la tasa media aumenta cuando el ingreso aumenta (consideramos un impuesto a la renta).

Existe una estrecha relación entre este concepto de progresividad y el de elasticidad de un impuesto o un sistema tributario. Matemáticamente, un impuesto sería progresivo si dz/dY es mayor que cero. Si $dz/dY = 0$ el impuesto es proporcional, y cuando dz/dY es menor que cero el impuesto es regresivo.2/

Podemos demostrar que cuando $dz/dY = 0$, $E = 1$, es decir todos los impuestos proporcionales tienen una elasticidad igual a 1, suponiendo constante otros factores. Cuando dz/dY es mayor o menor que cero, E es mayor o menor que 1.

La demostración es como sigue:

Cuando $dz/dY \gtreqless 0$, necesariamente $dTY/T.dY \gtreqless 1$ Y $dT/dY \gtreqless z$

Recordando que $z = T/Y$, podemos escribir explícitamente la derivada de dz/dY:

$$\frac{dz}{dY}\left[\frac{Y\frac{dT}{dY} - T}{Y^2}\right] = \frac{1}{Y^2}\left[\frac{YdT}{dY} - T\right] \gtreqless 0$$

y dividiendo por T dentro del paréntesis tenemos:

1/ Para una discusión detallada de la progresividad véase: Musgrave y Thin Tun, Income Tax Progression, 1929-48, Journal or Political Economy, LVI, Diciembre 1948, pp. 498-514.

2/ La letra z representa la tasa efectiva de tributación, es decir la relación T/Y.

/$\frac{1}{Y^2}$

$$\frac{1}{Y^2}\left[\frac{Y}{T}\frac{dT}{dY} - 1\right] \gtrless 0$$

y como 1/Y no puede ser cero, necesariamente:

$$\frac{Y \cdot d\,t}{d\;Y.T} - 1 \gtrless 0 \quad ; \qquad E = \frac{d\,T\,Y}{d\,Y\,T} \gtrless 1$$

Donde quedan demostradas las relaciones entre progresividad y elasticidad postuladas.

Richard Slitor y Musgrave y Thin Tun han desarrollado una forma bastante fácil de medición de la progresividad y elasticidad, que se deduce de las relaciones estudiadas:

$$\frac{dz}{dY} = \frac{Y\,(dT/dY) - T}{Y2} = \frac{1}{Y}\left[\frac{dT}{dY} - \frac{T}{Y}\right]$$

y como z = T/Y es la tasa media de impuesto ei = dT/dY es la tasa marginal de impuesto, podemos escribir finalmente:

$$\frac{dz}{dY} = \frac{1}{Y}\left[i - z\right]$$

lo que en palabras significa que la progresividad de un impuesto o un sistema tributario es igual a la tasa marginal de impuesto menos la tasa media, ambas divididas por el ingreso.

Podemos aplicar la misma definición de i y z para la determinación de la elasticidad, ya que E = dT.Y/dY.T, y recordando que Y/T es igual a 1/z tenemos:

$$E = \frac{i}{z}$$

ecuación que determina la elasticidad en un punto.

Agreguemos ahora un año más a la serie de ingreso nacional, suponiendo constante la distribución del ingreso. La tasa de crecimiento del ingreso se supone constante, de manera que tanto los ingresos individuales como el ingreso nacional crecen en el tercer año en un 50 por ciento. Los cálculos para el tercer año se presentan en el cuadro siguiente:

/Cuadro N°27

Cuadro N° 27

Sistema Tributario año 3 suponiendo constante la distribución del ingreso nacional

Niveles de ingreso	N° de Personas	Total ingresos por Tramos	Tasas	Impuestos pagados	T/Y
22,5	5	112,5	2%	2,25	-
45,0	10	450,0	4%	18,00	-
67,5	8	540.	4%	21,60	-
90,0	2	180,0	4%	7,20	-
Total	25	1 282,5	-	49,05	0,0382

Para los tres años tenemos entonces las siguientes cifras:

Cuadro N° 28

Años	Y	Δ Y	T	Δ T	z	i
1	570.0	-	14.90	-	0,02614	-
2	855,0	285.0	29.70	14,80	0,03473	0.0519
3	1 282,5	427.5	49.05	19,35	0,03825	0.0453

La elasticidad del sistema tributario en el año 2 es:

$$E_2 = \frac{i}{z} = \frac{0.0519}{0,03473} = 1,494$$

y la elasticidad en el año 3 es:

$$E_3 = \frac{0,0453}{0,03825} = 1,18$$

En el caso del ejemplo, el impuesto progresivo a la renta es elástico por cuanto la tributación crece más rápido que el ingreso. Sin embargo, el grado de elasticidad es cada vez menor, debido a que la rápida elevación del ingreso ha provocado una concentración de los contribuyentes en una sóla tasa, el 4 por ciento. En otras palabras, el impuesto progresivo a causa de la elevación del ingreso se está transformando en uno proporcional.

/El cuadro

El cuadro siguiente sobre la distribución del impuesto fijado por tramos de renta para el caso del impuesto global complementario en Chile, muestra una notable reversión en la distribución entre los años 1946 y 1953. De acuerdo con dicho cuadro, en 1946 un 18,6 por ciento del impuesto global complementario correspondía a los grupos entre 25 y 100 mil pesos. En cambio en 1953 un 48 por ciento del impuesto correspondió a los grupos ubicados en una escala equivalente a la de 1946.

Cuadro N° 29

Impuesto Global Complementario por Tramos de Renta

(Escala en pesos de 1946)

Escala de Rentas (miles de pesos de 1946)		Contribuyentes N°	Contribuyentes %	Distribución Impuesto Fijado Millones de pesos	Distribución Impuesto Fijado %
Año 1946:					
25	100	43 554	80,0	62,0	18,6
100	250	8 013	14,7	61,1	18,3
250	500	2 029	3,7	66,0	19,8
más de	500	809	1,6	144,0	43,3
		54 405	100,0	333,1	100,0
Año 1953:					
25	100	54 443	89,6	976,4	48,0
100	250	4 536	7,5	422,5	20,7
250	500	1 399	2,3	336,5	16,5
más de	500	365	0,6	300,8	14,8
		60 743	100,0	2 036,2	100,0

Método de Cálculo: Se deflactó la escala de rentas correspondiente al año 1953 por el índice del costo de la vida, (base 1946 para este caso) y se escogieron los tramos similares al año 1946. La distribución monetaria del impuesto está expresada en pesos corrientes, ya que el resultado porcentual en pesos reales como en pesos corrientes, es invariable. Los datos correspondientes se agruparon conforme con la escala homogénea que resultó del proceso de deflación indicado previamente. Fuente de los datos: Dirección General de Impuestos Internos, memorias anuales.

/Esta concentración

Esta concentración del impuesto en los grupos bajos ha tendido naturalmente a disminuir la elasticidad del impuesto Global Complementario. Esta concentración del impuesto fijado, en los grupos de ingresos bajos no puede deberse al simple proceso de deflactación efectuado para hacer las cifras comparables, ya que la distribución sin proceso alguno de deflactación en los tramos de la escala muestra una clara tendencia hacia la concentración en los grupos de ingresos bajos. La deflactación sólo hace más notoria dicha tendencia al hacer comparables las cifras.

La concentración mencionada del ingreso en los grupos de rentas bajas refleja principalmente que los contribuyentes resistieron con éxito la mayor tributación automática que les habría correspondido por la progresividad, gracias a una administración claramente deficiente.

Como conclusión, podemos señalar que muchos impuestos que se presentan como progresivos en el papel, pueden ser totalmente inelásticos en los hechos, como es justamente el caso del impuesto global complementario en Chile, que en 1950 representaba un 3,92 por ciento de los ingresos tributarios del Gobierno Central y en 1955 dicha participación se reducía a un 1,93 por ciento.

d) La Estructura de la Base del Impuesto

Hasta aquí hemos supuesto que la base del sistema tributario es el ingreso nacional, es decir, que no existen exenciones mínimas u otro tipo de deducciones. No es necesario explicar que este es un supuesto irreal, ya que por razones de tipo administrativo, sociales y económicas, cualquier impuesto o sistema de impuestos tienen un mínimo exento, deducciones y créditos.

Todos estos factores afectan la flexibilidad en dos formas: variando la amplitud de la base de los impuestos y cambiando la progresividad efectiva de los impuestos que tienen tal carácter.

Dado un mínimo exento, cambios en la distribución del ingreso nacional pueden afectar en forma sustancial la base tributaria. Si el ingreso se concentra en niveles bajos, tan bajos que quedan exentos de tributación, es evidente que la base tributaria se estrecha enormemente. Luego la base tributaria depende de la distribución del ingreso y de las exenciones.

/Un caso

Un caso interesante para el análisis es el que presenta el impuesto Global Complementario en la tributación chilena. Dicho impuesto progresivo está basado en una escala flexible expresada en sueldos vitales. En esta forma, si el sueldo vital se reajusta en la misma proporción a que crece el nivel de precios (suponemos una igualdad entre el crecimiento monetario del ingreso nacional y el crecimiento del nivel de precios) siempre se aplica la misma tasa de impuesto a los individuos que sólo aumentaron su ingreso debido a las presiones inflacionistas. Con esto, el impuesto Global Complementario, para los efectos de la elasticidad del sistema tributario, es un impuesto proporcional.

Supongamos ahora, que el monto del impuesto recaudado es una función de la base tributaria, es decir, del ingreso nacional menos las exenciones deducciones y créditos. Por motivos de simplificación, supongamos que el crédito contra el impuesto es cero. En esta forma podemos escribir:

$$T = r\,B = r\,(Y - Ex)$$

Donde B es la base tributaria, Ex las exenciones y r la tasa legal de tributación.

Ahora, para hacer el análisis más general, supondremos que Ex es en parte una función del ingreso nacional (Y) y en parte independiente. El caso que analizaremos correspondería a una deducción de un x por ciento del ingreso ganado más $ 100.00, por el hecho de ser casado, por ejemplo. Es evidente que la primera exención o deducción depende del nivel del ingreso nacional, y la segunda es totalmente independiente de él. La exención puede estar directa o indirectamente relacionada con el nivel del ingreso nacional.

En esta forma suponemos que:

$$Ex = A + CY$$

donde A es la parte independiente y CY la dependiente del ingreso nacional.

Sustituyendo la última relación en la primera, tenemos:

$$T = r\left[Y\,(1 - C) - A\right]$$

/Incrementando la

Incrementando la ecuación obtenida, considerando T e Y como variables, se obtiene:

$$\Delta T = r(1-C)\Delta Y$$

Ahora, si sustituimos las expresiones encontradas para T y Δ T en el concepto de elasticidad, tenemos:

$$E = \frac{\Delta T\, Y}{T \Delta Y} = \frac{r(1-C)\Delta Y\, Y}{r\, Y(1-C) - A\, \Delta Y} = \frac{(1-C)\, Y}{(1-C)\, Y - A}$$

y como:

$$B = Y - Ex = Y(1-C) - A$$

tenemos:

$$E = \frac{B + A}{B} = 1 + \frac{A}{B}$$

Esta relación para la elasticidad nos demuestra que ella depende de la proporción A : B, es decir, de la proporción entre la parte de la exención que es totalmente independiente del ingreso nacional y la base del impuesto o del sistema tributario.

Esto explica porqué el coeficiente de elasticidad disminuye cuando el ingreso nacional aumenta bajo los supuestos establecidos. La razón reside en que B aumenta y A permanece constante, de manera que la proporción A : B disminuye de valor tendiendo asintóticamente el valor 1. En este caso, la estructura de la base produce un impuesto elástico, por cuanto $E > 1$ y T/Y es creciente, pero dicha elasticidad tiende a ser cada vez menor.

En el cuadro N° se puede comprobar las relaciones algebraicas postuladas, con mayor simplicidad.

En dicho cuadro, B1 = 0,9Y - 20 y B2 = 0,45 - 10, lo que corresponde a las siguientes exenciones: Ex 1 = 20 + 0,1Y y Ex2 = 10 + 0,55Y. Se escogieron las alternativas en que la proporción A : B es la misma y el ingreso nacional aumenta a una tasa de 10 por ciento anual. Se supone también en el cuadro que T = 0,1 B.

/Cuadro N° 30

Cuadro N° 30

El Coeficiente de Elasticidad cuando la proporción entre la parte independiente de la exención y la fase del impuesto es constante

Año	Y	B_1	B_2	ΔY	T_1	T_2	ΔT_1	ΔT_2	T_1/Y_1	$E_1 = E_2$
1	100.00	70 000	35.00	—	7.00	3.50	—	—	0,070	—
2	110.00	79 000	39.50	10.00	7.90	3.95	0.90	0.45	0,072	1 253
3	121.00	88 900	44.45	11.00	8.89	4.44	0.99	0.49	0,073	1 225
4	133.10	99 790	49.89	12.10	9.98	4.99	1.08	0.54	0,075	1 200
5	146.41	111 769	55.88	13.31	11.17	5.58	1.19	0.59	0,076	1 178

(Nota: el cuadro contiene aproximaciones).

En el cuadro vemos claramente que el coeficiente de elasticidad es igual para ambas alternativas, ya que A : B es la misma, pero disminuye de valor a medida que aumenta el ingreso, a pesar de que la tasa efectiva de tributación (z) aumenta de valor.

Es claro, que en este caso, la elasticidad es independiente de la magnitud de la base, y sólo depende de la proporción A : B.

Supongamos ahora, que la exención es completamente independiente del ingreso. En este caso, la elasticidad del sistema tributario es afectada por cambios en la base del impuesto. Matemáticamente, si

$T = rB$, y $B = Y - A$, siendo A la exención total, tendríamos:

$T = r\,(Y - A)$, de donde incrementando esta relación se obtiene:

$$\Delta T = r\,\Delta Y$$

Sustituyendo las expresiones encontradas para T y Δ T en el concepto de elasticidad tendríamos:

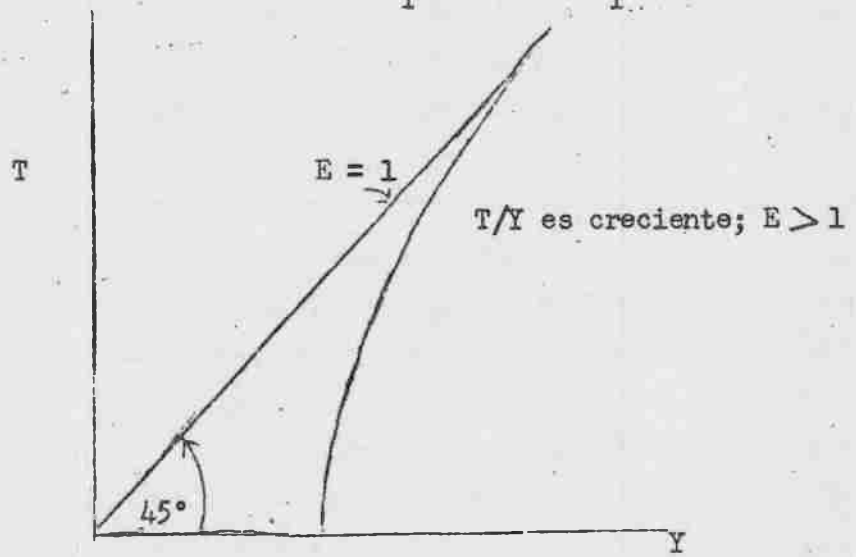
$$E = \frac{r\,\Delta Y \cdot Y}{\Delta Y\, r\,(Y - A)} = \frac{Y}{Y - A} = \frac{Y}{B}$$

Donde vemos que mientras mayor la base del impuesto, menor el valor del coeficiente de elasticidad, y viceversa.

/Para analizar

Para analizar mejor el significado de esta relación la expresaremos como sigue:

$$E = \frac{Y}{Y - A} = \frac{Y}{Y\left(1 - \frac{A}{Y}\right)} = \frac{1}{1 - \frac{A}{Y}}$$



Cuando Y aumenta, A/Y disminuye de valor y por lo tanto la elasticidad también disminuye. En el caso extremo, cuando $Y \longrightarrow \infty$; $A/Y \longrightarrow 0$; y $E \longrightarrow 1$.

En el cuadro que sigue se analizan dos alternativas, una en que $B_1 = Y - 10$ y otra en que $B_2 = Y - 20$.

En ambos casos se supone $r = 0,1$.

El cuadro demuestra aritméticamente lo que hemos demostrado matemáticamente:

a) La elasticidad es mayor cuando la base tributaria es menor.

b) La elasticidad disminuye a medida que aumenta el ingreso, aun cuando dicha elasticidad es superior a la unidad.

c) La relación impuestos e ingreso nacional aumenta a medida que aumenta el ingreso, pero dicho aumento es cada vez menor.

/Cuadro N° 31

Cuadro Nº 31

	Y	B_1	B_2	ΔY	T_1	ΔT_1	T_2	ΔT_2	E_1	E_2	T_1/Y_1	T_2/Y
1	100,0	90	80,0	--	9,00	--	8,00	--	--	--	0,0900	0,080
2	110,0	100	90,0	10,0	10,00	1,00	9,00	1,00	1,100	1,220	0,0909	0,081
3	121,0	111	101,0	11,0	11,10	1,10	10,10	1,10	1,090	1,198	0,0910	0,083
4	133,1	123	113,1	12,1	12,31	1,21	11,31	1,21	1,081	1,170	0,0925	0,084

Si la exención tributaria depende totalmente del ingreso nacional, la elasticidad del sistema tributario es igual a la unidad.

Hasta aquí hemos supuesto un sistema proporcional de tributación. Veamos los efectos de la progresividad del sistema, cuando la exención depende totalmente del ingreso nacional.

Es evidente que si las exenciones son reajustables en la misma, proporción que crece el ingreso, la base imponible sería menor que en el caso en que las exenciones son rígidas, ya que todo incremento del ingreso estaría sujeto a impuesto. Esto haría, dada la progresividad, que se pagara una tasa media de impuestos mayor que en el caso en que las deducciones son flexibles.

e) Existencia de Impuestos en Base a Montos Fijos de Dinero

Este tipo de tributación es de una inelasticidad absoluta en términos monetarios. La única explicación para el aumento del rendimiento de este tipo de impuestos reside en el crecimiento real de la economía. Ejemplos de este tipo de impuestos son por lo general los de timbres y estampillas y todos aquellos estructurados en base a cantidades de dinero por unidad de venta, producción, transporte, etc. (10 centavos por tonelada de carbón producida, 1/2 centavo por litro de gasolina vendida, $ 10 por metro cúbico transportado, etc.).

/Elementos exógenos

Elementos exógenos al sistema tributario que influyen sobre su elasticidad

Ya señalamos, que no sólo la estructura tributaria en sí es un factor determinante de la elasticidad o inelasticidad de un sistema impositivo, sino que también, y quizas con mayor preponderancia, influyen hechos determinados, ya sea por la política económica general de un gobierno, o por las características del proceso de crecimiento de la economía. Entre estos elementos conviene destacar:

a) cambios en la distribución del ingreso (importancia relativa de sueldos, salarios, utilidades, etc.);
b) cambios en la estructura del consumo (importancia relativa de los bienes gravados con tributación indirecta en el presupuesto de los consumidores);
c) cambios en la estructura de la producción (utilidades de los diferentes sectores);
d) cambios en la estructura de las importaciones (consumo, materias primas y bienes de capital);
e) cambios en la distribución entre consumo e inversión (industrias que producen bienes de capital versus industrias que producen bienes de consumo); y
f) La política cambiaria y de precios en general.

La elasticidad-ingreso del sistema tributario es un promedio ponderado de las elasticidades-ingreso de los diferentes impuestos componentes del sistema:

$$E = \frac{T_1 E_1 + T_2 E_2 + \ldots + T_n E_n}{T_1 + T_2 + \ldots + T_n}$$

Tal como se demostró al principio de este capítulo, los factores de ponderación son los rendimientos de los diferentes impuestos. En esta forma, si la importancia relativa de los impuestos cambia, aún cuando las elasticidades-ingreso de cada impuesto no varían, la elasticidad-ingreso del sistema tributario cambia.

/Es así

Es así perfectamente posible, que la elasticidad ingreso para el sistema en su conjunto disminuya, en circunstancias que las elasticidades individuales no cambien, o incluso aumenten.

Estos cambios automáticos en la importancia relativa de los impuestos pueden ser causados por cambios en la estructura de la producción, por cambios en la estructura de las importaciones, por cambios en la distribución del ingreso, etc. Debemos entonces analizar el sentido y forma en que los elementos mencionados influyen sobre la importancia relativa de los diferentes impuestos en el total. Para estos efectos debemos considerar como impuestos diferentes a todas aquellas bases sobre las cuales se aplican tasas distintas, aun cuando, integren formalmente un solo impuesto. La razón es que en dicho caso cualquier cambio en las magnitudes de las bases afectará el rendimiento del impuesto, por cuanto la tasa media aplicable varía.

a) Cambios en la distribución del ingreso

Los cambios en la distribución del ingreso pueden afectar directamente en dos formas la elasticidad del sistema tributario: 1) por una alteración en la distribución por niveles de ingreso; y 2) por un cambio en la importancia relativa de salarios, utilidades, intereses, etc., en el conjunto del ingreso generado.

En el primer caso, el rendimiento del impuesto progresivo sobre la renta se verá afectado. Si se produce una concentración de la renta en los niveles bajos de ingresos, la elasticidad tenderá a ser menor que si la renta se concentra en los niveles altos. En el segundo caso, entran a jugar las tasas discriminatorias de impuestos según la fuente de origen del ingreso. Por lo general, los sueldos y salarios tributan con tasas más bajas que las utilidades e intereses. Por lo tanto, una mayor preponderancia de los sueldos y salarios se traduce en una elasticidad menor del sistema tributario.

/Como en

Como en el proceso de desarrollo tiende a producirse una mayor preponderancia de los salarios sobre las utilidades, es probable que la elasticidad del impuesto a la renta, por este concepto, sea menor que la unidad. Naturalmente, hay otros impuestos que dependen del monto de salarios y que son de gran importancia como las contribuciones de seguridad social, que pueden tender a compensar la inelasticidad del impuesto a la renta.

b) Cambios en la estructura del consumo

A medida que el nivel de ingreso se eleva, la estructura del consumo sufre cambios de importancia. Pierden participación relativa los consumos elementales, tales como alimentos básicos, alquileres, vestuario básico, etc., en beneficio de consumos más prescindibles, tales como servicios, alimentos de lujo, diversiones, viajes, adquisición de bienes duraderos, etc. Como los consumos elementales están por lo general exentos de tributación a las ventas o al consumo, o tienen una tributación baja, la elasticidad de estos impuestos tiende a ser mayor que la unidad al ganar importancia en la estructura del consumo los bienes y servicios que están gravados con tasas más altas.

c) Cambios en la estructura de la producción

El proceso de desarrollo económico implica cambios profundos en la estructura de la producción como condición para la elevación del monto de la misma. Estos cambios en la estructura de la producción afectan la elasticidad del sistema tributario principalmente en dos formas: i) por cambios en la composición del ingreso generado en las diferentes actividades económicas que están sujetas a tasas de tributación desiguales; y ii) por cambios en el volumen y destino de la producción de los diversos sectores gravados con tasas dispares.

El ingreso generado en los distintos sectores económicos está gravado con tasas medias de tributación desiguales. Esto es así, por cuanto por lo general las utilidades de las empresas agrícolas tributan

/en tasas

en tasas diferentes que las empresas industriales y comerciales. Además, ya sea por la existencia de disposiciones legales especiales o por la concentración de muchas familias en bajos niveles de ingresos en la agricultura, esta actividad tributa con una tasa media efectiva sobre los salarios menor que en las otras actividades. Por lo tanto, cualquier cambio en la composición del ingreso generado, bajo las circunstancias señaladas, implica un cambio en la tasa media de tributación.

Por ejemplo, el cuadro N°32 representa un cambio en la estructura de la producción, en el cual se desatan fuerzas contrapuestas, ya que crecen lentamente tanto el sector agrícola, con tributación baja, como el sector servicio con alta tributación. El sector industrial crece rápidamente y es gravado con una tributación más baja que la del sector servicio, pero más alta que la del sector agrícola.

Cuadro N°32

SECTORES	Ingreso generado			Impuestos pagados			Tasas Tributarias
	Año 1	Año 2	Año 3	1	2	3	
Agricultura	50	52	54	2.5	2.6	2.7	5%
Industria	20	27	35	2.0	2.7	3.5	10%
Servicios	30	31	32	6.0	6.2	6.4	20%
TOTAL	100	110	121	10.5	11.5	12.6	
Tasa media de tributación	10.5	10.45	10.41				

/En el

En el ejemplo, la tasa media de tributación disminuye ligeramente, a causa de las fuerzas contrapuestas señaladas.

Por otra parte, los cambios en los volúmenes de producción influyen sobre el rendimiento de la tributación a las transacciones entre empresas. Es también común, que las ventas entre empresas agrícolas y entre éstas y las industriales, estén exentas o tributen sólo muy levemente. En cambio, la tributación entre empresas industriales y comerciales tiende a ser relativamente fuerte.

d) Cambios en la estructura de las importaciones

Otro cambio que puede alterar la tasa media de tributación en el proceso de desarrollo son las variaciones en la estructura de las importaciones, aun cuando su proporción en el ingreso nacional no varíe, y la paridad monetaria se mantenga de acuerdo a las variaciones en el nivel de precios internos con respecto al nivel de precios de los principales suministradores.

Por lo general, el proceso de sustitución de importaciones tiende a cambiar la estructura de las mismas, en el sentido de disminuir la importancia de las importaciones de bienes de consumo y aumentar las importaciones de bienes de capital.

Como lo más probable es que la tributación a la importación de bienes de consumo sea bastante más alta que la tributación a la importación de bienes de capital, la tributación total a las importaciones puede tender a disminuir cuando cambia la estructura de las mismas.

En el cuadro N° se presenta un caso en que la tasa media de tributación disminuye de 22.75% en el primer año, a 20.58 por ciento en el tercer año del programa.

Si además, existe un proceso inflacionario, y la paridad unitaria no se mantiene, es decir no se devalúa, el valor real de las importaciones disminuye, y por lo tanto disminuye también el monto de tributación correspondiente haciendo disminuir la tasa media de tributación.

/Cuadro N°33

Cuadro N° 33

Bienes importados	Valor de las importaciones			Impuestos pagados			Tasas tributarias
	Año 1	Año 2	Año 3	1	2	3	
1) Consumo	50	51	52	15.0	15.3	15.6	30 %
2) Materias primas	35	37	39	7.0	7.4	7.8	20 %
3) De capital	15	22	30	0.75	1.10	1.5	5 %
TOTAL	100	110	121	22.75	23.8	24.9	
Tasa media de tributación	22.75	21.64	20.58				

e) Cambios en la distribución entre consumo e inversión

El proceso de desarrollo también lleva consigo un cambio en la importancia relativa del consumo en el ingreso nacional. Por lo general, los sistemas tributarios gravan más levemente los usos en inversión cuando éstos son realizados por el sector privado. Por lo tanto, por este primer concepto, un cambio en la estructura entre consumo e inversión en el sector privado tiende a hacer perder elasticidad al sistema tributario.

Por otra parte, si el cambio mencionado en la relación consumo-inversión se produce por medio de la actividad estatal, sería necesario examinar el financiamiento de la inversión para estudiar su efecto sobre la elasticidad del sistema. Por ejemplo, si la mayor inversión estatal se realiza disminuyendo el consumo estatal los efectos sobre la elasticidad del sistema serán menos intensos que si dicho cambio se realiza en base a una disminución del consumo privado. Esto es así, por cuanto el mismo carácter y estructura del consumo privado determina que este sector tribute con tasas mayores que las correspondientes al consumo estatal, sin considerar que en muchos casos el gasto estatal está exento de tributación indirecta.

/Finalmente, las

Finalmente, las industrias que producen bienes de capital tienen trato tributario preferencial con respecto a las industrias que producen bienes de consumo.

f) La política cambiaria y de precios en general

La gran mayoría de los impuestos se aplican sobre valores y no sobre volúmenes físicos. Por lo tanto, los cambios en los precios, su estructura y nivel, son decisivos para el análisis de la evolución del sistema tributario.

El caso más notorio de la influencia de los precios en la elasticidad del sistema lo proporciona la tributación a las importaciones. Los impuestos a las importaciones (ad valorem) se aplican sobre el valor de las mercaderías importadas pero traducido dicho valor a la moneda del país mediante la aplicación del tipo de cambio. En esta forma, el valor de la base tributaria depende del tipo de cambio aplicado. Si el tipo de cambio no sigue paralelamente la evolución del nivel de precios internos, se producirá una discrepancia entre el crecimiento de la tributación a las importaciones y el crecimiento del ingreso nacional. La mantención de tipos de cambios constantes en épocas de inflación se traduce en una inelasticidad de la tributación a las importaciones, y viceversa.

Lo mismo sucede con todos los precios en general. El control de los precios de los alimentos, por ejemplo, se traducirá en un menor valor monetario de la producción agrícola, con lo que la tributación que afecte a este sector se hará inelástica.

La elasticidad tributaria por tipos de impuesto y por sectores económicos

La elasticidad del sistema tributario, depende tanto de la estructura general de cada impuesto, como de la forma en que evolucione cada sector productivo en el proceso de desarrollo económico y de las características específicas que cada impuesto tome en cada sector.

/En efecto,

En efecto, el impuesto sobre las utilidades que se aplica a la agricultura no es el mismo que el aplicable a la industria y al comercio. Lo mismo sucede con muchos impuestos. Cada sector es una realidad tributaria aparte, con distintos incentivos, distintas formas de calcular la obligación tributaria, distintas modalidades de pago, etc.

Cuando hablamos de elasticidad tributaria, englobamos todos estos aspectos en una sola relación: el crecimiento de la tributación en relación al crecimiento del ingreso. ¿Pero, en qué medida la elasticidad o inelasticidad del sistema está determinada por las características de algunos impuestos importantes o por influencia del tratamiento tributario a ciertos sectores económicos?

Para contestar a esta interrogante, es que calculamos elasticidades parciales de tributación para cada impuesto y para cada sector. La elasticidad tributaria de cada impuesto está definida como la relación entre la variación del monto de impuestos pagados por el conjunto de sectores y la variación del ingreso nacional. En cambio, la elasticidad tributaria de un sector se expresa como la relación entre la variación del monto de impuestos pagados por un sector económico por todos los conceptos tributarios y la variación del ingreso nacional.

En el cuadro siguiente, puede apreciarse, que la elasticidad del sistema tributario es una resultante de las elasticidades de cada sector y de cada impuesto.

La construcción práctica de cuadros como el mencionado son de especial utilidad para planificar el aporte de cada sector al financiamiento del desarrollo económico.

/Cuadro N° 34

Cuadro N° 34

ELASTICIDAD TRIBUTARIA

Tipo de Impuesto / Sector Económico	Agricultura	Minería	Industria 1	Industria 2	Comercio de Importac.	Comercio de Exportac.	Otros Servicios	Elasticidad de cada impuesto para todos los sectores
1. Utilidades	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico
2. Sueldos y salarios	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico
3. Rentas Globales	inelástico	inelástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico
4. Bienes Raíces	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico
5. Ventas al consumidor	inelástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico
6. Producción	inelástico	inelástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico	elástico
7. Importaciones	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico
Elasticidad del sector para el conjunto de impuestos	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico	inelástico

SINTESIS

De lo expuesto hasta aquí, se desprende que son numerosas las fuerzas que influyen sobre la tasa media efectiva de tributación, por lo que una proyección del rendimiento tributario para el término de los años considerados en un programa de desarrollo, requiere un cuidadoso examen de las leyes tributarias, a fin de descubrir los elementos de rigidez que se encuentran en el sistema mismo. Pero además, sería necesaria una minuciosa investigación de los cambios en la estructura económica que implica el plan, a fin de completar el cuadro de los factores determinantes del crecimiento de los impuestos, junto con el conocimiento de las principales decisiones de política económica.

El flujo neto de financiamiento externo

Otro de los elementos del modelo de financiamiento a largo plazo que juega un papel fundamental en la determinación de la magnitud del ahorro total, es el flujo neto de financiamiento externo. El flujo neto anual de financiamiento externo (F) debe coincidir con la magnitud de (M - X), estipulada en el plan, supuesto que las reservas en divisas y oro del país no varían o no son utilizadas para incrementar el ahorro externo.

Corresponde ahora analizar cuál puede ser la tendencia de F a través de los diferentes años del plan, así como indicar las posibles fuentes de financiamiento externo. Entre las principales fuentes de financiamiento externo debemos mencionar: a) Los préstamos externos, ya sea de Gobierno a Gobierno, de instituciones financieras a Gobierno y al sector privado con o sin garantía estatal; y b) La inversión privada extranjera, ya sea en valores nacionales o directa en actividades productivas. Esta última fuente comprende la reinversión de utilidades que realizan las empresas extranjeras.

Además del análisis de las tendencias de (F), es necesario sentar algunos criterios para establecer prioridades en materia de selección de fuentes de financiamiento externo. Por ejemplo, debemos buscar respuesta a preguntas tales como: ¿qué es más conveniente para un país, el préstamo externo o la inversión privada extranjera? ¿cómo puede medirse el "costo social" de esas fuentes de financiamiento? ¿es posible esperar un flujo apreciable de capital privado extranjero en un período en que se realizan reformas estructurales? En el análisis de estos puntos dejaremos de lado todos los problemas institucionales, los que serán tratados lentamente más adelante.

a) El financiamiento mediante préstamos externos

El financiamiento del desarrollo económico mediante empréstitos del exterior, es uno de los medios que permiten trasladar hacia el futuro la carga que para las generaciones actuales significa el desarrollo económico, ya que permite disponer hoy de bienes producidos en el extranjero y pagar posteriormente la deuda con bienes producidos mañana, cuando la capacidad productiva de la economía sea mayor.

/En la

En la medida en que pueda obtenerse préstamos del exterior en condiciones razonables, desde el punto de vista puramente económico, es uno de los métodos de financiamiento menos costosos para la comunidad en términos de bienestar, aunque necesariamente transitoria. En la práctica, sin embargo, la obtención de préstamos para planes de desarrollo no es fácil, y existen muchos otros factores de orden político que a veces imponen las instituciones prestatarias. Como un caso simple demostrativo, puede mencionarse que el Banco Internacional hasta hace poco tiempo no otorgaba empréstitos para el desarrollo de la producción de petróleo basado en el argumento de que existen muchas empresas privadas interesadas en ello, que lo harían "sin costo alguno" para el país.[1/] Veremos más adelante, que el argumento anterior implica una "curiosa" definición de costo. Por otra parte, las instituciones prestatarias han actuado más bien con criterio de Banco Comercial y no con criterio de Bancos de Desarrollo, y por lo tanto no han prestado generalmente a los países que están en dificultades para su crecimiento, sino que a aquellos que daban más garantías de solvencia. Al respecto, conviene citar la ingeniosa frase de Nurkse:[2/]

> "Durante la crisis financiera internacional de hace veinte años, se solía hacer el chiste en algunos países de comparar el crédito exterior con un paraguas que una persona puede pedir prestado mientras el tiempo sea bueno, pero que tiene que devolver en el momento en que empieza a llover. En estas condiciones, el paraguas nunca le es de mucha utilidad."

Pero, además de las dificultades que encuentran los países subdesarrollados en obtener recursos externos para su desarrollo, existe un problema más intrínseco al mecanismo mismo de financiamiento externo. En efecto, el financiamiento mediante empréstitos externos da origen a un flujo <u>creciente</u> de amortizaciones e intereses hacia los países prestatarios, en contraposición a un flujo de financiamiento externo que no está necesariamente en aumento. Por ejemplo, si el flujo de préstamos externos es constante,

---

1/ La expresión "sin costo alguno" para el país habría que interpretarla desde el punto de vista comercial, en el sentido que el país se ahorra el costo de devolver un préstamo.

2/ R. Nurkse, <u>Problemas de Formación de Capital</u>., F.C.E.

/100 millones

100 millones de dólares anuales, no cabe la menor duda de que se llegará a un"punto de saturación", en que los flujos de amortizaciones e intereses al exterior igualan al flujo de préstamos. El punto de saturación se caracteriza entonces, porque los préstamos obtenidos anualmente son exactamente iguales que el servicio de los préstamos obtenidos, y por lo tanto el flujo neto anual de recursos externos (F) es cero.

Por ejemplo, supóngase un flujo anual de préstamos del exterior de 100, con una amortización anual de 20 por ciento, o sea en un total de cinco años. Como se puede apreçiar, el "punto de saturación" se encontrará siempre para el período (k + 1), siendo k el período de amortización. En el ejemplo que se presenta en el cuadro N° , dicho punto de saturación se logra al sexto año del plan de desarrollo.

Cuadro N°

Año	Flujo de préstamos (C)	Deuda neta con el exterior (D)	Amortización k = 5 (A)	Financiamiento neto anual (F)	$\sum F$
1	100	100	-	100	100
2	100	200	20	80	180
3	100	280	40	60	240
4	100	340	60	40	280
5	100	380	80	20	300
6	100	400	100	0	300
7	100	400	100	0	300

La deuda acumulada neta para el período (k + 1) es igual a:

a) $D_{k+1} = (k+1)\,C - \sum_{1}^{k} A$, siendo

b) $\sum_{1}^{k+1} C = (k+1)\,C$

/c) $\sum_{1}^{k} A =$

c) $\sum_{1}^{k} A = C \left(\frac{k-1}{2}\right)$ 1/

donde A es la amortización, C el flujo de préstamos constantes, y D la deuda neta con el exterior. Sustituyendo (c) en (a), se obtiene:

d) $D_{k+1} = C\,(k+1) - C\,\frac{(k-1)}{2} = C\left[\frac{k}{2} + \frac{3}{2}\right]$

Si a partir de (k + 1) la deuda neta no aumenta, quiere decir que en (k + 1) se halla el punto de saturación. Veamos esto:

e) $\sum_{k+1}^{n-1} A = C\,(n - k - 1)$, siendo $n > k$, luego:

1/ La amortización para cada uno de los años es: $A_2 = \frac{C}{k}(k-4)$; $A_3 = \frac{C}{k}(k-3)$; $A_4 = \frac{C}{k}(k-2)$, etc., o sea:

$$A_2 = A_{(k-3)} = \frac{C}{k}\left[k - (k-1)\right] = \frac{C}{k}$$

$$A_3 = A_{(k-2)} = \frac{C}{k}\left[k - (k-2)\right] = 2\,\frac{C}{k}$$

$$A_4 = A_{(k-1)} = \frac{C}{k}\left[k - (k-3)\right] = 3\,\frac{C}{k}$$

$$A_5 = A_k : \quad \frac{C}{k}\left[k - (k-4)\right] = 4\,\frac{C}{k}$$

Por lo tanto:

$$\sum_{1}^{k} A = \frac{C}{k}\quad 1 + 2 + 3 + \ldots + (k-1), \quad \text{y}$$

$$\sum_{1}^{k} A = \frac{C}{k}\;\frac{(k-1)(1+k-1)}{2}, \text{ de donde finalmente}$$

$$\sum_{1}^{k} A = C\;\frac{(k-1)}{2}$$

/f) $\sum_{1}^{n-1}$

$$f) \quad \sum_{1}^{n-1} A = C\left(\frac{k-1}{2} + n - k - 1\right) = C\left(n - \frac{k}{2} - \frac{3}{2}\right)$$

$$g) \quad D_n = \sum_{1}^{n} C - \sum_{1}^{n-1} A = C\left(\frac{k}{2} + \frac{3}{2}\right)$$

con lo que demuestra que la deuda neta acumulada con el exterior es constante a partir de $(k + 1)$.

Como puede apreciarse, para el caso expuesto en que se supone que los pagos de intereses son iguales a cero, en el año 6 se llega a una deuda neta acumulada máxima con el exterior de 400, porque en todos los años siguientes los préstamos y las amortizaciones anuales son iguales a 100. En términos generales, bajo los supuestos indicados, el monto de financiamiento máximo proveniente del exterior sería:

$$C\left(\frac{k}{2} + \frac{3}{2}\right)$$

El cálculo del financiamiento neto anual para cualquier año $(k - i)$ es igual a:

a) $F_{(k-i)} = C - A_{(k-i)}$, y como

b) $A_{(k-i)} = \frac{C}{k}(k - i - 1)$, se obtiene lo siguiente

sustituyendo (b) en (a):

c) $F_{(k-i)} = C\left[1 - \frac{1}{k}(k - i - 1)\right]$

Para cada uno de los años del ejemplo, dichos valores son:

$$5 \quad \frac{C}{k} = 100 = C$$

$$4 \quad \frac{C}{k} = 80 = \frac{C}{k}(k-1)$$

$$3 \quad \frac{C}{k} = 60 = \frac{C}{k}(k-2)$$

$$2 \quad \frac{C}{k} = 40 = \frac{C}{k}(k-3)$$

$$\frac{C}{k} = 20 = \frac{C}{k}(k-4)$$

/En base

En base a las expresiones anteriores, puede también calcularse el monto neto acumulado del financiamiento externo que el país recibe.

Es decir:

$$a) \quad \Sigma F = 5\frac{C}{k} + 4\frac{C}{k} + 3\frac{C}{k} + 2\frac{C}{k} + \frac{C}{k}, \text{ y}$$

$$b) \quad \Sigma F = \frac{C}{k} \quad k + 4 + 3 + 2 + 1 = \frac{C}{k} \quad \frac{k(1+k)}{2}, \text{ de}$$

donde finalmente:

$$c) \quad \Sigma F = C \quad \frac{1+k}{2}.$$

Puede demostrarse además, que el financiamiento neto anual marginal es cero para el período $(k + 1)$, o sea justamente cuando el financiamiento neto acumulado es el máximo.

El financiamiento neto anual del período $(k + 1)$ es igual a:

$$F_{(k+1)} = C - A_{(k+1)}, \text{ y}$$

$$A_{(k+1)} = \frac{C}{k}(k + 1 - 1) = C; \text{ por lo tanto:}$$

$$F_{(k+1)} = C - C = 0$$

Sin embargo, si el flujo de préstamos del exterior, <u>crece</u> lo suficientemente rápido, <u>nunca</u> se llegará al punto de saturación, aunque por lo general los préstamos netos (flujo de préstamos menos amortizaciones) se verán muy reducidos con el tiempo.

E. Domar, en su artículo, "<u>The effect of Foreign Investment on the Balance of Payments</u>"[1/], llega a la conclusión de que la proporción <u>entre</u> las amortizaciones más los intereses sobre los préstamos o ganancias sobre el capital, y los préstamos del exterior alcanzan aproximadamente como límite la expresión:

1/ American Economic Review, Diciembre de 1950.

/ $\frac{A + I_n}{C}$

$$\frac{A + I_n}{C} = \frac{a + i}{a + c} = \frac{\frac{1}{k} + i}{\frac{1}{k} + c}, \text{ cuando } t \longrightarrow \infty$$

donde I_n es el monto anual de intereses, a la tasa de amortización de los préstamos, i la tasa de interés sobre los préstamos y c la tasa de crecimiento de los préstamos extranjeros. En este caso, si c es mayor que i, dicha expresión límite siempre será menor que la unidad, y nunca se llegará al punto de saturación. Luego, si la tasa de interés es de un 5 por ciento, se requiere que los flujos de préstamos crezcan más rápido que 5 por ciento, condición que parece muy difícil de lograr para el caso latinoamericano. De aquí se deduce, por otra parte, que una política de baja tasa de interés para los préstamos de desarrollo puede contribuir a aliviar los problemas de balanza de pagos.

Existen razones, sin embargo, para suponer que los flujos de préstamos no crecerán con la rapidez necesaria y la experiencia histórica ha indicado en muchos casos la disminución de los flujos de préstamos en términos absolutos. Esto conduce naturalmente a la necesidad de hacer estudios cuidadosos sobre el uso que se dará a los préstamos del exterior, ya que para devolverlos se requerirá de un excedente de exportaciones. Naturalmente, el crecimiento de las exportaciones no sólo depende del uso que el país que recibe el préstamo haga de dicho financiamiento, sino que fundamentalmente del nivel de actividad económica mundial. Pero sólo apuntando en lo que concierne a los países importadores de capital, es obvio que el uso que se dé a los préstamos del exterior deben ser aquellos de la más alta prioridad en términos de crecimiento del ingreso nacional real y de elevación de la capacidad para importar. Nótese, que no se requiere necesariamente que el uso de los préstamos externos contribuya directamente al mejoramiento de la balanza de pagos, y sólo basta con que la asignación de dichos recursos se haga de acuerdo con los criterios generales para su asignación óptima.

El hecho de que para la mayoría de los casos prácticos, el financiamiento del desarrollo económico con préstamos del exterior llegue a un punto de saturación no implica que dicho método de financiamiento sea indeseable. Por el contrario, como se ha señalado anteriormente, el financiamiento externo puede hacer compatible la aceleración del desarrollo

/económico con

económico con la postergación hacia el futuro de la carga que éste implica. Lo único que se ha demostrado, es que dicha postergación tiene su límite. Llega un momento, en que la economía debe sacrificar el uso de los recursos nacionales para compensar al extranjero por los bienes que recibió con anterioridad. Todo esto indica, que el financiamiento externo, en el supuesto que pueda obtenerse en condiciones razonables, no puede ser sino que un expediente transitorio y complementario del financiamiento interno del desarrollo, especialmente cuando la capacidad productiva y el nivel del ingreso son bajos y se requiere dar un impulso inicial a la economía.

En ningún caso puede sostenerse que el financiamiento externo es un sustituto del financiamiento interno, tanto por las razones señaladas anteriormente, como porque cualquier proyecto de inversión para el desarrollo requiere de una combinación de recursos nacionales e importados. No puede entonces el financiamiento externo servir de excusa para la mantención del desperdicio social de los recursos que muchas veces impera en los países subdesarrollados, ya sea en forma de consumos superfluos, uso ineficiente o desocupación de los recursos, etc., y así postergar o eludir las reformas internas que dichas economías reclaman para financiar su desarrollo.

En los últimos años se han producido cambios de relativa importancia en materia de financiamiento externo, que serán analizados en profundidad más adelante. Sin embargo, conviene señalar a estas alturas que ha habido un proceso de superación de escollos al financiamiento oficial al mismo tiempo que un mayor respeto por las orientaciones de política económica que orientan la acción de los gobiernos latinoamericanos. No hace mucho tiempo, las fuentes internacionales y oficiales de financiamiento externo negaban préstamos para empresas estatales, con el pretexto de que no podía contribuir a la competencia desleal del gobierno con la empresa privada. Hemos citado también el caso del petróleo, que significaba en la práctica reservar la explotación de tan rentable actividad a monopolios internacionales. Estos problemas han sido en gran parte superados, pero restan otros fundamentales por resolver, que las últimas decisiones internacionales en materia de planificación y financiamiento externo han puesto en primer plano.

/No puede

No puede desconocerse el hecho de que la aceptación de la idea de la planificación en América Latina y sus progresos posteriores han estado ligados en medida importante a los cambios en la orientación de la cooperación financiera internacional, e influidos por ésta de manera notoria. En consecuencia, cabe esperar también que el ritmo de los avances futuros en materia de planificación dependa en buena medida de la eficacia del financiamiento externo y de su flexibilidad para adaptarse a exigencias y modalidades que plantea el propio proceso de planificación.

Cualquier signo de lentitud, complejidad o limitaciones del mecanismo financiero internacional - sea que provengan de restricciones estatutarias de los organismos existentes, de falta de medios expeditos de operación o de división poco funcional de tareas - podría desalentar los esfuerzos imprescindibles para ir perfeccionando los sistemas latinoamericanos de planificación.

Lo cierto es que el financiamiento externo de un plan es un problema que debe analizarse y administrarse en forma integral, dentro del contexto de la política económica que asegure su cumplimiento. Esto implica no sólo verificar las necesidades en moneda extranjera que exigen las metas de inversión o de algunos servicios gubernamentales, sino que el monto total de recursos externos que la economía exige para crecer a un determinado ritmo sin perder la estabilidad. De otra forma el crecimiento y la estabilidad no se podrían lograr simultáneamente. El financiamiento externo puede ser mayor, por lo tanto, que el componente importado de las inversiones y de algunos servicios sociales, ya que su magnitud para cada año del plan estará determinado por el monto del ahorro externo fijado como meta, considerando naturalmente la mantención de un nivel apropiado de reservas internacionales, políticas adecuadas de reinversión de las utilidades de empresas extranjeras, contención de la salida de capitales, etc. Sin embargo, en los hechos, el financiamiento externo proviene de fuentes diversas, con modalidades diferentes y limitado en sus alcances.

Del análisis de los planes de largo plazo, surge la necesidad de una política bien precisa de financiamiento externo, que en estricta lógica debería encontrar una respuesta igualmente precisa dentro de los mecanismos de la cooperación internacional. Ello no ocurre así, sin embargo, toda vez que

/los mecanismos

los mecanismos financieros existentes sólo operen en base a proyectos específicos en inversiones productivas o sociales, y todavía más, si se limitan al financiamiento del componente importado de los mismos, y no en base a planes integrales de desarrollo. Parece inevitable cierto grado de entorpecimiento si se acepta y estimula la formulación de planes por un lado, y por el otro se aborda el financiamiento sólo en forma parcial. Una dualidad como la señalada puede tener como consecuencia el estímulo a la simple presentación de "paquetes de proyectos" en desmedro de un sistema de planificación integral, además de crear problemas graves a la ejecución misma de los planes, en la medida que ellos exigan una ayuda externa superior al componente importado de la inversión social y productiva.

Por otra parte, del análisis de los planes anuales se deducen las necesidades de financiamiento externo provocadas por hechos accidentales, tales como las fluctuaciones del comercio externo, y objetivos transitorios, tales como reducir la desocupación, subsanar el incumplimiento de planes anteriores, etc.

Acaso sea oportuno mencionar en relación con esta misma materia, los problemas que pudieran derivarse del hecho de que a menudo el financiamiento externo anual aparezca desligado de los objetivos generales a que correspondería atender mediante la ayuda financiera externa conforme a los planes de mediano y largo plazo. Una falta de unidad de esa índole puede originarse en razones tanto de carácter institucional como de orden conceptual. No es el caso de analizar aquí el fenómeno, por demás perfectamente comprensible, por el cual se ha llegado a una especie de división administrativa de tareas entre los antiguos y nuevos organismos financieros internacionales con fines de promoción del desarrollo por un lado, y el Fondo Monetario Internacional, como organismo básico de financiamiento de corto plazo, por otro. Lo que interesa destacar, es la necesidad de que los problemas a que pudiera dar lugar esa división de tareas sean resueltos mediante una coordinación estrecha, conforme a modalidades que aseguren una unidad de objetivos. Tal preocupación surge del hecho de que en muchos casos las decisiones en materia de financiamiento externo destinadas a solucionar los problemas accidentales de balanza de pagos, se toman con más agilidad y tradición de experiencia administrativa, pero con criterios

/diferentes a

diferentes a los que informan las decisiones de los organismos de ayuda externa a más largo plazo. Además, el concepto de problemas accidentales suele aplicarse muy ampliamente, hasta el punto de incluir factores tales como el deterioro permanente de las exportaciones latinoamericanas. En la medida en que, no se registra progresos sustanciales en la operatividad de los mecanismos internacionales que por función y lógica deberían considerar tales problemas, las decisiones anuales quedarán fuertemente influidas por el financiamiento externo de corto plazo, y sujetas en consecuencia a los requisitos en materia de política económica que suelen imponerse como condición, aunque difieran de los que enuncian o implican los planes de desarrollo. La unificación de criterios en materia de financiamiento externo resulta así esencial para coordinar aspectos tan básicos como la coherencia del plan anual con los planes de mediano y largo plazo. Una vez más, se deduce también de lo anterior la necesidad de un financiamiento externo global, que no esté circunscrito a la promoción de proyectos específicos o al componente importado de los planes, sino que dé a los países flexibilidad para actuar, dentro de sus planes, de acuerdo con las necesidades.

Las dificultades naturales para que pudieran modificarse a corto plazo las modalidades de financiamiento internacional, destacan la conveniencia de explorar entretanto las posibilidades de mejoramiento de los métodos de financiamiento por proyectos. En tal sentido, quizás sea oportuno señalar que los organismos de ayuda externa pueden tener una participación mucho más activa en las etapas de preparación de aquellos proyectos que posteriormente le serán presentados para financiamiento. Las dificultades y alto costo de la formulación de proyectos pueden conducir a la situación paradojal de que existan excedentes de recursos financieros, sin posibilidades de inversión inmediata por insuficiencia de proyectos concretos. Se justifica así el acento que en los últimos años se está poniendo en el financiamiento de pre-inversiones, campo en el que la ayuda externa podría intensificarse aún más. Por la misma razón, tampoco parece improcedente juzgar los méritos de una posible inversión en base a simples anteproyectos y comprometer el financiamiento correspondiente apoyándose en estudios preliminares, incluyendo el costo mismo de su formulación definitiva. Ello haría más ágil los trámites administrativos y evitaría las numerosas revisiones de orden técnico a que

/suelen someterse

suelen someterse los proyectos, ya que éstos serían formulados desde su comienzo bajo la vigilancia de la institución que lo financie. Se eliminarían así las pérdidas de tiempo que significa formular proyectos imperfectos debido a la escasez de recursos nacionales y a todas las revisiones y análisis técnicos que en definitiva pueden no constituir opinión aceptable para el organismo que en última instancia aportará el financiamiento. Hay también aquí un problema de excesiva centralización de las decisiones operativas, aun después que las decisiones generales han sido adoptadas. Buena parte del tiempo perdido lo es en consultas sin trascendencia general y cuya aceptación debería quedar implícita en los acuerdos generales de financiamiento. La creación de órganos locales con responsabilidades y capacidades definidas para administrar la ayuda externa evitaría que aspectos minúsculos dentro de un programa nacional retarden la acción.

Con todo, la naturaleza de los problemas expuestos parece insinuar que la solución definitiva exigirá mucho más que la simple aceleración de los trámites administrativos. Acaso la propia experiencia práctica termine por llevar al convencimiento de que el financiamiento global de los planes, tanto en sus aspectos de corto como de largo plazo, constituye la solución más racional. Dicho financiamiento no podría otorgarse entonces en base a consideraciones particulares sobre un conjunto de proyectos, sino que en razón de una concepción concreta de política económica en el corto y largo plazo.

b) Financiamiento mediante inversiones privadas extranjeras

Este fue un método muy usado de financiamiento del desarrollo económico de los países atrasados hasta antes de la gran crisis. Posteriormente, los flujos de capitales extranjeros han decrecido sustancialmente. Las razones para dicha acentuada declinación de los flujos de capitales privados extranjeros, son en parte políticas y en parte económicas, tales como resistencias de la gran masa de la población de las naciones subdesarrolladas al capital extranjero en base a no escasas experiencias desafortunadas de intromisión política y a falta de confianza en la seguridad de las inversiones, basados justamente en ese sentimiento hostil al capital extranjero y a la inestabilidad de los gobiernos, factores ambos que pueden conducir a la nacionalización de las inversiones extranjeras con

/el consecuente

el consecuente perjuicio para los intereses de los inversionistas. También son importantes algunos problemas relacionados con el comercio exterior, tales como controles de cambios, regulaciones burocráticas, etc., y las inflaciones a veces desbocadas que aquejan a los países subdesarrollados.

El financiamiento mediante inversiones extranjeras, tiene sus ventajas y sus defectos. Entre las ventajas, debe destacarse una fundamental: alivia la carga del crecimiento económico por algún tiempo, aproximadamente en la misma forma que lo hacen los préstamos extranjeros. En general, cualitativamente no existen grandes diferencias entre la inversión privada extranjera y el empréstito externo, ya que si bien la inversión privada extranjera no requiere "del pago de una obligación posterior", el resultado sobre la balanza de pagos es el mismo, ya que necesariamente debe autorizarse la salida al exterior de las utilidades y amortizaciones que obtiene el capital extranjero, con la diferencia de que este flujo de remesas al exterior sigue ad-infinitum. En otras palabras, la inversión privada extranjera es un préstamo que nunca se termina de servir.

A este respecto, es perfectamente válido el análisis hecho anteriormente para el endeudamiento externo sobre el "punto de saturación", con la salvedad de que en igualdad de condiciones con respecto a flujos de remesas al exterior, dicho punto de saturación se alcanza más pronto para el caso de las inversiones privadas extranjeras, por la simple razón de que nunca se termina de servir ninguna de las inversiones privadas.[1/]

Dado un flujo de inversiones extranjeras privadas, necesariamente se llega a un punto en que el país no obtiene ganancia neta alguna y aún puede perder, si los flujos de capital privado extranjero no crecen lo suficientemente rápido o disminuyen. Chile, por ejemplo, ha vivido permanentemente sobre dicho punto de saturación desde 1925 en adelante, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

1/ Para ser interpretada correctamente esta afirmación, debe pensarse que en la realidad, los flujos anuales de préstamos o de inversiones extranjeras se componen de varios flujos con condiciones diferentes de amortización, por lo que el factor que determina el punto de saturación es el promedio de los plazos de amortización.

/Cuadro N°35

Cuadro N° 35

MOVIMIENTO DE CAPITALES EXTRANJEROS
(millones de pesos de 1950)

Año	Afluencia de capitales	Remesas al exterior por utilidades e intereses	Saldo
1925	5 185	10 905	-5 780
1926	21 420	14 620	6 800
1927	10 370	17 340	-6 970
1928	17 765	19 635	-1 870
1929	10 285	16 745	-6 460
1930	7 140	9 860	-2 720
1935	1 530	4 675	-3 145
1940	1 020	3 740	-2 720
1947	2 805	4 080	-1 275
1948	2 890	4 845	-1 955
1949	6 120	3 655	2 465
1950	4 590	4 420	170

Fuente: CEPAL.

Generalmente se señala, que la inversión extranjera es superior como método de financiamiento al empréstito extranjero, en base al argumento simplista de que en el primer caso los países subdesarrollados reciben capitales sin costo alguno, y en el segundo caso deben devolverlos. En realidad, ambos métodos de financiamiento tienen un costo social, y con toda seguridad es mayor el costo del financiamiento con inversión privada extranjera, ya que las remesas por utilidades y amortizaciónes al extranjero no tienen fin, en circunstancias que los préstamos externos sólo tienen un costo hasta el momento en que se amortiza el 100 por ciento del capital más los intereses. Las remesas por utilidades e intereses al exterior son una forma obligatoria de importaciones cuya productividad es cero para el país subdesarrollado, y esta forma obligatoria de importaciones no tiene término.

/Sin embargo

Sin embargo, lo anterior no puede tomarse como un argumento categórico en contra de la inversión extranjera privada,por la simple razón de que los recursos para el desarrollo son limitados, y agotados los métodos de más alta prioridad, para acrecentar dichos recursos es necesario echar mano de alternativas de inferior calidad. Pero es cada país el que debe decidir qué proyectos deben financiarse en préstamos externos o inversión privada extranjera, y es a todas luces inmoral que algún organismo tome esas decisiones pasando por encima de los intereses nacionales, como es el caso del petróleo ya citado. Sólo si las posibilidades de préstamos externos fueran ilimitadas se podría rechazar la inversión privada extranjera. Como ello está lejos de suceder, desde un punto de vista puramente económico, generalmente será deseable la afluencia de capitales privados extranjeros.

Pero, también las inversiones privadas extranjeras presentan serios problemas de otro orden. En primer lugar, el capital extranjero no tiene interés en hacer inversiones en capital social fijo, carreteras, energía, transportes, etc., porque dichas actividades no son rentables desde el punto de vista privado, en circunstancias que ese es el tipo de inversiones de primera prioridad en la asignación de los recursos. Tampoco puede considerarse una política redistributiva sana, que el Gobierno grave con impuestos a los nacionales para hacer inversiones básicas que elevarán posteriormente las utilidades de las empresas extranjeras. Lo probable, es que el capital privado extranjero se interese por proyectos de baja rentabilidad social, en los cuales muchas veces no será eficiente desperdiciar los recursos nacionales para combinarlos con los extranjeros. En segundo lugar, el capital privado extranjero no se interesará generalmente en producir bienes que vayan a ser demandados en los mercados internos de los países subdesarrollados simplemente porque el mercado pequeño determina una baja utilidad relativa a la de los países desarrollados. Luego, el capital extranjero, siguiendo los principios de localización geográfica para la empresa privada, trata generalmente de minimizar el costo de producción en el país de origen, y para ello invierte en las fuentes de materias primas o actividades extractivas en el país que las posee para llevarlas al mercado extranjero cuando ello minimiza los costos de producción de los

/bienes terminados

bienes terminados que producen los países desarrollados. En este caso, el objeto de la inversión extranjera es obtener nuevas fuentes de abastecimiento para la población y empresas de los países desarrollados, y por lo tanto se trata de inversiones internas sólo en un sentido geográfico, ya que la mayoría de los efectos beneficiosos de la nueva actividad se dejan sentir en el país originario del capital o en el que se producen los bienes terminados.1/

Sin embargo, siempre habrá algunas oportunidades de inversión en que los intereses del capital extranjero coincidan con los de los países subdesarrollados. A fin de impulsar el flujo de capitales extranjeros hacia dichos objetivos en las naciones subdesarrolladas, las técnicas fiscales han ideado una serie de instrumentos, tales como exenciones de impuestos, tratados para eliminar la doble tributación, garantías y privilegios especiales con el objeto de dar mayor confianza al inversionista, etc. No obstante, estos esfuerzos han tenido poco éxito en revivir la importación de capitales privados extranjeros como fuente de desarrollo económico, porque en la generalidad de los casos los inversionistas privados extranjeros desean una serie de garantías que implicarían una vuelta al pasado. Piénsese además, que cada vez toman más cuerpo las ideas sobre reformas estructurales básicas en Latinoamérica, y parece difícil que el clima que crea una reforma agraria, la liquidación del minopolio y la redistribución del ingreso sea atrayente para los inversionistas extranjeros.

En tal caso, puede pensarse que es necesario uniformar criterios sobre tratamiento al inversionista extranjero, especialmente si se consideran las nuevas condiciones que puede crear la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Sería ruinoso para Latinoamérica, que la localización geográfica de las inversiones nuevas para satisfacer el mercado latinoamericano ampliado fuera guiada primordialmente por ventajas de tratamiento al capital extranjero que ofrezcan algunos países. Esta competencia por atraer un limitado monto de inversión extranjera sólo se traduciría en una redistribución geográfica del flujo capital y no en un incremento adicional al que las condiciones normales de la zona de libre comercio produciría.

1/ Véase: H.W. Singer, "Comercio e Inversión en países poco desarrollados", Trimestre Económico, Abril-Junio, 1950.

/El coeficiente

El coeficiente de distribución de utilidades

La propensión a distribuir utilidades está en función de los compromisos que las empresas tienen con sus propietarios (socios, accionistas o dueños) de proporcionarles anualmente un monto de ingresos. Los accionistas o propietarios individuales esperan obtener como renta personal un tanto por ciento sobre el capital que han aportado; de ahí que cuando el monto de utilidades excede ese porcentaje, se creen posibilidades de retener y reinvertir parte de las ganancias. Se ha logrado establecer para los Estados Unidos, que la retención de utilidades se empieza a realizar cuando su monto supera un 5 por ciento del capital.[1/]

En la tendencia a la distribución de utilidades intervienen diversos factores que es necesario considerar al fijar medidas que estimulen el ahorro por este método. Algunos factores importantes son: el giro o actividad que desarrollan las empresas, los propósitos de expansión que tengan, su tamaño, su formación jurídica (propiedad de una persona, de un grupo reducido o amplio de personas), etc.

La retención de utilidades está asociada a las fuentes de financiamiento de las empresas y al empleo que se hace de los fondos que proveen esas fuentes. Estas se clasifican en fuentes internas y externas. Entre las primeras están las utilidades no distribuidas y las reservas para depreciaciones; y entre las segundas figuran los aportes de capital y los créditos a corto y largo plazo.

Al estudiar el modelo de financiamiento a largo plazo se vió que el coeficiente medio de retención de utilidades para Estados Unidos, India y Chile era del 52, 39 y 33 por ciento, respectivamente; sin embargo, para períodos similares, las utilidades no distribuidas constituían el 28,1; 27,8 y 42,3 por ciento [2/] respectivamente del total de fondos que empresas industriales utilizaron en financiar aumentos de sus activos.

1/ Estudio del Dr. S.P. Dobrovolsky, citado anteriormente.

2/ "Estudio del financiamiento de la Industria en Chile", (INSORA.).

/La proporción

La proporción que las utilidades retenidas constituyen en el total de fondos varía de una actividad económica a otra. En el caso de Estados Unidos[1/] los beneficios retenidos constituían el 34 por ciento en Manufactura y Minería; el 37 por ciento en Ferrocarriles; el 11 por ciento en Transporte no ferroviario; el 3 por ciento en Servicios Públicos y comunicaciones y el 41 por ciento en las actividades comerciales.

Estas variaciones están ligadas al nivel de utilidades que alcanzan las empresas en los diversos sectores, a las posibilidades de emplear otras fuentes y a la ponderación que dan a sus inversiones.

Cuadro N° 36

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FUENTES Y USOS DE LOS FONDOS DE LAS SOCIEDADES POR INDUSTRIA, TOTALES ACUMULATIVOS (EN ESTADOS UNIDOS) 1947-1956

	Manufactura y minería	Ferrocarriles	Transp. no ferroviario	Servs. Públicos y comunicaciones	Comercio
TOTAL DE USOS	100	100	100	100	100
Planta y equipo	63	100	89	93	37
Aumento de inventarios (valor contable	17	1	1	2	24
Aumento en otros activos:					
Efectos a cobrar	14	2	5	3	32
Activos líquidos (1)	5	-2	4	2	6
Varios	1	-1	1	(2)	1
TOTAL DE FUENTES	101	97	94	94	104
Beneficios retenidos (3)	34	37	11	3	41
Depreciación	38	43	50	26	27
Emisión de acciones	2	-2	(2)	24	(2)
Deuda a largo plazo (4)	14	12	17	32	6
Deuda a corto plazo (5)	14	4	9	6	24
Otras fuentes (6)	7	3	7	3	6
Discrepancias (usos menos fuentes)	-1	3	6	6	-4

NOTA: Los porcientos se basan en datos redondeados.
(1) Incluye efectivo y depósitos y valores del gobierno.
(2) Menos de 0,5 de uno por ciento.
(3) Incluye el agotamiento o la extinción.
(4) Incluye la deuda garantizada, los préstamos bancarios a largo plazo, las hipotecas y otras deudas a largo plazo.
(5) Incluye préstamos bancarios a corto plazo, efectos de comercio y obligaciones del impuesto federal de renta.
(6) Incluye varias obligaciones corrientes e ingresos de fuentes extranjeras.
FUENTE: U.S. Department of Commerce Office of Business Economic, basado en datos de la Securities and Exchanges Commission y otros de carácter financiero.

1/ Fuente: Estudio del Sr. Herman I. Liebling.

/Una comparación

Una comparación internacional de fuentes y usos de fondos de empresas industriales se puede observar en los cuadros siguientes:

Cuadro N°37

Fuentes de financiamiento de las empresas*/ (en porcentaje)

FUENTES	Francia 1955	India 1951-1953	EE.UU. 1946-1956	Chile 1949-1960
Internas	63,3	63,3	58,3	52,3
Utilidades no distribuidas	-	27;8	28;1	42;3
Depreciaciones	-	35,5	30,2	10,0
Externas de corto plazo	15,3	22,0	19,8	41,3
Deudas	14;7	7;4	13;3	21;3
Proviciones	0,6	14,6	6,5	20,0
Externas de largo plazo	21,4	14,7	21,9	6,4
Emisión de acciones	11;1	8;9	18;1	4;5
Deudas	10,3	5,8	3,8	1,9
Total de fuentes	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro N° 38

Usos de fondos de las empresas*/ (en porcentaje)

USOS	Francia 1955	India 1951-1953	EE.UU. 1946-1956	Chile 1949-1960
Capital fijo	65,0	62,0	64,0	24,2
Capital de explotación	32,0	32,0	36,0	72,9
Otros activos	3,0	6,0	-	2,9
Total de usos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*/ "Financiamiento de la Industria en Chile", estudio del Instituto de Organización y Administración de la Universidad de Chile (INSORA).

/Es particularmente

Es particularmente relevante la situación de Chile en que el promedio de participación de las utilidades no distribuidas constituye el 42,3 por ciento de las fuentes, mayor a los otros países; y en que el uso de fondos para financiar capital fijo (equipos, instalaciones, edificios) alcanza al 24,2 por ciento contra un 72,9 por ciento que absorbe el capital de explotación (stocks, créditos a clientes, activos líquidos). Esta tendencia se encuentra asociada al proceso inflacionista violento que afectó a la economía chilena en el quinquenio 1950-55. La inflación estimula más las inversiones en inventarios que en equipos, dado que los contínuos ajustes de precios permiten obtener utilidades extraordinarias sobre los stocks. La fuerza expansiva que la demanda alcanza en un proceso inflacionario induce a mantener mayores inversiones financieras en créditos para clientes. Otro elemento que estimula las inversiones financieras es la tendencia a las actividades especulativas que se desarrolla (compraventa de acciones, valores, monedas extranjeras, oro, etc.).

Cuadro N°39

Fuentes de Financiamiento de la Industria Chilena 1950-1960 */
(en porcentaje)

FUENTES	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Internas	45,2	49,6	53,8	48,1	40,9	43,3	45,3	54,5	59,5	65,9	72,6
Externas de corto plazo	38,8	35,6	33,9	43,7	51,8	52,5	46,5	42,9	27,1	30,6	23,7
Externas de largo plazo	16,0	9,0	12,1	8,2	7,3	4,2	5,5	2,6	8,2	3,5	3,7
Disminuciones de activo	-	5,8	0,2	-	-	-	2,7	-	5,2	-	-
Totales (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*/ "Financiamiento de la Industria en Chile", estudio del Instituto de Organización y Administración de la Universidad de Chile (INSORA).

/Cuadro N° 40

Cuadro N°40

Usos de Fondos de la Industria Chilena 1950-1960*/
(en porcentaje)

USOS	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Capital fijo	41,6	16,2	30,3	31,3	12,4	10,4	14,2	27,7	40,7	16,9	42,2
Capital de trabajo	54,8	81,1	69,7	64,6	80,8	87,1	81,5	69,0	59,3	79,0	49,6
Otros activos	3,1	2,7	-	4,1	4,4	2,5	4,2	3,3	-	2,1	6,2
Disminuciones de pasivo	0,5	-	-	-	2,4	-	0,1	-	-	2,0	2,0
TOTALES (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*/ "Financiamiento de la Industria en Chile", estudio del Instituto de Organización y Administración de la Universidad de Chile (INSORA).

El tamaño de las empresas es otro factor que influye sobre el empleo de utilidades como fuente de financiamiento. En el estudio realizado para la industria chilena las empresas grandes emplean en mayor proporción que las pequeñas las utilidades no distribuidas como fuente. Esta tendencia está en relación con el carácter familiar que prima más en las medianas y pequeñas empresas. La presión de los accionistas o propietarios por obtener dividendos o retirar utilidades es mayor en ese tipo de empresas, donde a veces constituye la única fuente de ingresos para las familias, o donde el monto de utilidades no permite financiar inversiones. Como se observa en los cuadros siguientes, las inversiones en activos fijos de las medianas y pequeñas empresas es menor que en las grandes.

/Cuadro N° 41

Cuadro N°41

Composición porcentual de las fuentes de financiamiento de las empresas industriales chilenas, según tamaño */

Fuentes de Fondos	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
Internas	54.5	46.5	39.0
Utilidades no distribuidas	43,7	38,6	33,3
Depreciaciones	10,8	7,9	5,7
Externas de corto plazo	40.1	44.6	48.8
Deudas	16,6	34,2	41,9
Provisiones	23,5	10,4	6,9
Externas de largo plazo	5.4	8.9	12.2
Emisión de Acciones de pago	3,9	5,5	10,7
Deudas	1,5	3,4	1,5
Total Fuentes	100,0	100,0	100,0

Cuadro N°42

USOS	EMPRESAS		
	Grandes	Medianas	Pequeñas
Capital de explotación	71,1	78,2	77,4
Activo fijo	25,6	20,1	21,5
Otros activos	3,3	1,7	1,1
Total de usos	100,0%	100,0%	100,0%

*/ "Financiamiento de la Industria en Chile", estudio del Instituto de Organización y Administración de la Universidad de Chile (INSORA).

/La concentración

La concentración de acciones o de capital en un reducido grupo de personas es otro factor que puede tener influencia en la distribución de utilidades. Las pequeñas empresas, en el caso chileno, que en menor proporción utilizaban la reinversión de utilidades eran controladas por un promedio del 14,8 por ciento de sus accionistas, las medianas por más del 2.9 por ciento y las grandes por 2,35 por ciento. Esta alta concentración de poder puede permitir la retención de mayores utilidades, siempre que no haya una propensión alta al consumo de los accionistas. La alta propensión al consumo de los propietarios de las empresas se transmite a éstas mediante una mayor presión a distribuir utilidades.

Cuadro N° 43

Distribución porcentual de las utilidades de las Sociedades Anónimas Chilenas, período 1953-1955

	1953	1954	1955
Dividendos	43,9	42,0	32,5
Reservas legales	10,4	10,1	10,2
Otras reservas	43,1	46,5	55,8
Otras cuentas	2,6	1,4	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina de Estudios Tributarios.

Pero como se ha indicado, uno de los factores que influye en la retención de utilidades es la actividad económica a que pertenecen las empresas. En el cuadro siguiente se pueden ver algunas importantes desviaciones del promedio de utilidades empleadas en dividendos.

/Cuadro N° 44

Cuadro N°44

Distribución porcentual de las utilidades de las sociedades anónimas chilenas*/ (por actividades económicas)

	Dividendos	Reservas Legales	Otras reservas	Otras cuentas	Total
Agricultura	34,7	6,6	58,0	0,7	100,0
Industria	31,9	9,5	56,8	1,8	100,0
Construcción	67,6	24,7	7,6	0,1	100,0
Energía	57,3	4,0	38,7	0,0	100,0
Comercio	30,3	11,0	57,2	1,5	100,0
Transporte	25,3	27,4	46,4	0,9	100,0
Servicios	19,4	14,3	65,6	0,7	100,0
Promedio general	32,5	10,2	55,8	1,5	100,0

*/ Distribución para 1955.

Fuente: Oficina de Estudios Tributarios.

La retención de utilidades y su reinversión directa sin intervención de instituciones específicas, o su retención como depósitos industriales y comerciales en los bancos, constituyen una parte importante del ahorro total en los países insuficientemente desarrollados, igual que en los países más desarrollados. Aunque esta fuente de financiamiento quizá no produzca necesariamente la mejor orientación de las inversiones, es indudable que tiende a aumentar el volumen total del ahorro, y, por consiguiente, la tendencia en los países insuficientemente desarrollados es estimularla y acogerla con satisfacción.1/

1/ Naciones Unidas: "Financiamiento del Desarrollo Económico con Recursos Naturales"

/Uno de

Uno de los elementos de estímulo a la retención de utilidades es la discriminación tributaria: Se exime de impuesto o se aplican tasas más bajas a aquellos beneficios que las empresas no distribuyen y que reinvierten en determinados activos. Otro elemento es la exigencia que se hace a las sociedades de formar, con cargo a sus utilidades, ciertas reservas. También se hacen exigencias similares para otorgar créditos a largo plazo. Una política de créditos a largo plazo, destinados a financiar la ampliación o mejoramiento de la capacidad productiva, puede estar basado en exigir que se amortice con las utilidades y reservas para depreciaciones de un período. Esta condición es aplicada generalmente por los organismos internacionales en sus préstamos a empresas privadas; en el hecho se está poniendo un tope al pago de dividendos.

La aplicación de las medidas enunciadas deben estar coordinadas, para evitar reacciones no deseadas. En Egipto se fomentó la reinversión de utilidades previendo la creación de reservas legales, pero la existencia de impuestos altos sobre las reservas no distribuidas limitó la eficacia de la medida.

En México se relacionó con éxito la exención de impuestos a las utilidades reinvertidas, con la exigencia de no distribuir dividendos como requisito para la obtención de ciertos tipos de préstamos bancarios. Se evita así que los préstamos bancarios a corto plazo se empleen en la distribución de dividendos.

Sin embargo, en Filipinas la reinversión directa de utilidades agrícolas, se estimó, en un momento, como factor limitante del mercado de valores.

En India se empleó la limitación a la distribución de dividendos como parte de una política inflacionista, paralelamente al fomento de inversiones.

Los términos del Intercambio

Los términos del intercambio son un índice que miden los movimientos de precios de las importaciones y exportaciones de un país. Se definen como el índice de precios de las exportaciones dividido por el índice de precios de las importaciones:

$$\frac{I_{px}}{I_{pm}}$$

Si esta razón es mayor que uno, entonces los términos del intercambio son favorables; si es menor que uno son desfavorables. Cuando son favorables implican que un país puede comprar una mayor cantidad de bienes sin variar la cantidad de exportaciones. Alternativamente se puede decir que cuando son favorables aumentan la capacidad para importar.

Los términos del intercambio afectan el nivel de la actividad económica según la importancia del comercio exterior en el producto bruto. En América Latina el comercio exterior alcanza entre el 15 al 20 por ciento del producto bruto y tiene gran trascendencia para el conjunto de la economía interna. Esto implica que los resultados de la economía fluctúan de de acuerdo a los cambios en el poder de compra de las exportaciones de cada país (quantum por el índice de los términos del intercambio).

Posiciones acerca de la interpretación de los Términos del Intercambio

La interpretación del índice de los términos del intercambio ha provocado una amplia discusión que aún no ha sido resuelta. Una tendencia, mantenida por CEPAL y la mayoría de los economistas, sostiene que los términos del intercambio latinoamericanos han decaído en forma persistente desde 1950. Otros economistas sostienen que la tendencia a largo plazo de esos términos no es muy definida y que se puede obtener cualquiera conclusión cambiando el año de base del índice.

Una versión reciente de la primera posición que sostiene el deterioro de los términos del intercambio se resume como sigue:[1/]

1/ Nicolas Kaldor, "La Estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados".

/Desde mediados

"Desde mediados de los años cincuenta, se ha deteriorado en forma sostenida la relación de precios del intercambio en las zonas insuficientemente desarrolladas del mundo, y el ritmo de ese deterioro aparentemente se ha acelerado en los dos últimos años. Considerando como base el año 1955 el descenso hasta mediados de 1962 fue de más del 11 por ciento, referida la cifra a las exportaciones e importaciones totales de los países poco desarrollados, comprendidas sus exportaciones de manufacturas y sus importaciones de productos básicos. El deterioro de la relación del intercambio de los productos primarios frente a las manufacturas fue mucho mayor y llegó por lo menos a un 17 por ciento en comparación con 1955. El quantum de las exportaciones de los países poco desarrollados aumentó aproximadamente en 30 por ciento entre 1955 y 1961, pero su valor sólo subió en 16 por ciento. Gran parte de este incremento se debió a las exportaciones de petróleo, que benefician exclusivamente a Venezuela y unos pocos países del Medio Oriente. Si estas no se toman en cuenta, el aumento del valor de las exportaciones totales de los demás países poco desarrollados se eleva en poco más de 19 por ciento en los últimos seis años, o sea alrededor de dos tercios de su crecimiento demográfico durante el mismo período. La elevación del poder adquisitivo de estas exportaciones, en términos de bienes manufacturados, ha sido sólo de 5 por ciento. Así pues, sus ingresos de divisas ni siquiera han aumentado proporcionalmente con su población, y muchos menos han permitido un aumento de las importaciones por habitante, que son esencial requisito para un crecimiento económico sostenido.

Diversas proyecciones recientes sobre las futuras tendencias de los precios de los productos básicos, concuerdan en que, de no adoptarse medidas especiales, las perspectivas a largo plazo de los países poco desarrollados continuarán siendo desfavorables. Ello se debe a la combinación de varias circunstancias adversas:

/a) Gracias

a) Gracias a los adelantos de la técnica, el rendimiento por hectárea de numerosos productos básicos ha mejorado considerablemente y es muy posible que continúe elevándose a ritmo acelerado. Además, por efecto de los precios favorables que regían a comienzos de los años ciencuenta se aumentaron las plantaciones en muchas zonas, y sólo ahora están entrando en producción.

b) El mercado internacional presenta perspectivas desfavorables para muchos de los productos tropicales y para algunas de las materias primas que producen los países poco desarrollados, pues esos productos se sustituyen en forma creciente con materiales sintéticos y además la estructura de la producción industrial en los países desarrollados se ha modificado en el sentido de que han perdido importancia relativa las industrias que utilizan gran proporción de materiales importados.

c) El consumo de muchos productos alimenticios tropicales - el café y el té, por ejemplo - parece haber llegado a un punto de saturación en algunas zonas de elevados ingresos. Hay muchas posibilidades de ampliar ese consumo en países menos prósperos que se desarrollan con rapidez - verbigracia, el Japón -, así como en la U.R.S.S. y otros países comunistas, pero no se sabe hasta qué punto la política económica de estos últimos permitirá una mayor importación de esos productos.

d) Por último, existe el peligro de que se restrinjan los mercados por efecto de la desviación del intercambio que supone el tratamiento preferencial acordado por el mercado común europeo a sus asociados africanos. Si estos acuerdos preferenciales garantizan elevados precios de exportación para los productos básicos procedentes de los territorios asociados, posiblemente se traducirán en aumentos considerables de la producción, y ello reducirá sustancialmente a su vez el mercado de otros países exportadores.

/El único

El único remedio sería modificar la estructura de la producción de estos países y diversificar sus economías para que no dependan tan marcadamente de la exportación de un pequeño número de minerales o productos agrícolas; pero es ésta una solución de largo aliento y su aplicación efectiva exige la acción coordinada de los propios países poco desarrollados. Al actuar cada país por su cuenta, se siente fuertemente tentado a incrementar la producción de sus artículos de exportación - aún cuando sus perspectivas sean manifiestamente desfavorables - siempre que haya una posibilidad inmediata de aumentar los ingresos derivados de la exportación. Además, las posibilidades de cualquier diversificación planificada de las economías de los países poco desarrollados se verán en grave compromiso por la disminución violenta de sus ingresos por concepto de exportación, y cabe presumir que esa disminución se registre si persisten las tendencias actuales de los precios. Cuanto menores sean sus ingresos, tanto más reducidas se verán las posibilidades de que esos países lleven a cabo las inversiones que implica cualquier modificación importante de la estructura de su producción.

A fin de llevar a efecto esa reorganización planificada de la estructura de la producción es esencial adoptar dos tipos de medidas. En primer lugar, habría que estabilizar el precio de los productos básicos a un nivel que guarde razonable relación con los precios de las manufacturas.

En segundo lugar - y en estrecha relación con lo anterior - habría que tomar las medidas necesarias para limitar la producción y exportación de algunos productos básicos en el grado necesario para equilibrar la producción y el consumo a un nivel de precios satisfactorio.

El mejor camino para lograr ambos objetivos es la concertación de convenios internacionales sobre productos básicos, que son los instrumentos a que han recurrido preferentemente tanto los países desarrollados como los poco desarrollados desde el término de la guerra. Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo que se puso en la concertación de esos acuerdos durante los últimos diecisiete años, y que se refleja en las numerosas conferencias internacionales celebradas y en las consultas y el establecimiento de grupos de estudio para muchos productos básicos, únicamente se han suscrito cinco convenios - trigo, azúcar, estaño, café y aceite de oliva - de los

/cuales sólo

cuales sólo dos siguen funcionando: el del estaño y el del café.[1/] Y sólo de tres - los del azúcar, el estaño y el café - cabría decir que tuvieron éxito - por lo menos en parte del período en que estuvieron vigentes - en estabilizar los precios a un nivel superior al que se habría logrado sin ellos.

Al cundir el descontento por los resultados muy limitados obtenidos con los convenios sobre productos básicos específicos, se ha procurado buscar otros métodos para remediar la situación mediante los sistemas de financiamiento compensatorio. Con ellos no se pretende estabilizar los precios o reglamentar el comercio de determinados productos, sino proporcionar una compensación financiera por la reducción de los ingresos de exportación, compensación que se financia con un gravamen universal pagado por los países exportadores e importadores."

La segunda posición sostiene que los movimientos de precios a largo plazo no muestran ninguna tendencia definida y luego sus sostenedores no participan de las conclusiones de la tesis anterior y de las medidas propuestas para impedir el libre comercio internacional. Esto significa que se oponen a todo tipo de controles internacionales de los precios, como los acuerdos del café, trigo, azúcar, estaño, etc.

Los índices de los términos del intercambio de América Latina con el resto del mundo, de los treinta y cinco últimos años, son:

1/ Aparte del Convenio Internacional del Trigo, que, aunque sigue en vigor, no establece ya las adquisiciones a precios mínimos garantizados.

/Cuadro N° 45

Cuadro N° 45

Indice de los Términos del Intercambio de América Latina
(1950 = 100)

Año	Indice de Término del Intercambio	Año	Indice de Término del Intercambio
1925	122	1943	73
1926	115	1944	74
1927	121	1945	72
1928	125	1946	80
1929	117	1947	85
1930	100	1948	86
1931	80	1949	83
1932	85	1950	100
1933	66	1951	100
1934	62	1952	89
1935	60	1953	95
1936	65	1954	99
1937	78	1955	92
1938	68	1956	88
1939	71	1957	88
1940	67	1958	82
1941	69	1959	80
1942	71	1960	82

Fuente: CEPAL.

Esta posición sostiene que la interpretación de la serie anterior no permite conclusiones categóricas: por ejemplo, los índices tienen como base el año 1950 y muestran una pérdida durante el período 1951-60, especialmente después de 1955. Sin embargo, el promedio del índice de 1956-60 (85.3), es virtualmente el mismo que el promedio de todo el período de la serie de 35 años (85.8) y ligeramente menos que el promedio de postguerra (87.6).

/Gráficos preparados

Gráficos preparados por CEPAL muestran las "pérdidas" sufridas durante la década 1950-60, por razones de deterioro en los términos del intercambio. Tomando 1950 como base, cada año después de 1951 se caracteriza por una pérdida. Sin embargo, si se cambia el año de base de 1950 - que era el índice más alto de los últimos treinta años - a 1949, entonces podríamos confeccionar un gráfico que muestra que América Latina obtuvo una ganancia neta durante el mismo período.

El efecto de la relación de los Términos del Intercambio en América Latina

Gráfico A
(1950 = 100)

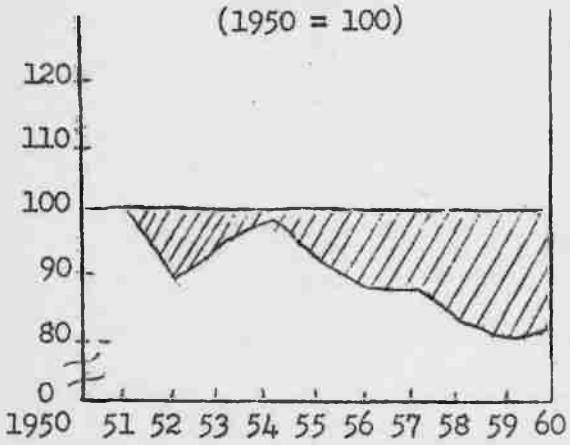
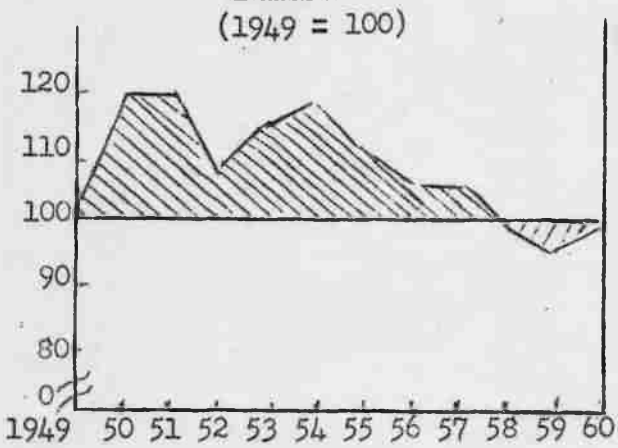


Gráfico B
(1949 = 100)



El gráfico A muestra pérdidas sustanciales durante todo el período por razón del deterioro que observaron los términos del intercambio, mientras que el gráfico B muestra ganancias. La única diferencia entre los gráficos es la elección del año de base.

Un antecedente que muestra la segunda posición es que si bien se observa un aumento en el precio de las importaciones, ésto se debe a la mejor calidad de los bienes que se venden a América Latina, en cambio los productos primarios que se exportan no han tenido cambios fundamentales en su calidad.

Ambas posiciones todavía se mantienen y será el futuro que determine quién ha mantenido la interpretación correcta. Sin embargo las proyecciones elaboradas por los diferentes organismos internacionales e instituciones de

/investigaciones económicas

investigaciones económicas demuestran un probable deterioro continuo en los próximos años, dado fundamentalmente por la inelasticidad en la demanda de productos primarios en los países industrializados. Esta tendencia se generaría de no haber cambios importantes en la estructura del intercambio internacional.

Aunque la tendencia de los términos del intercambio a largo plazo pueden ser discutibles, en el corto plazo se observan cambios que son reconocidos como factores de inestabilidad. Por ejemplo las estadísticas anteriores muestran un mejoramiento del 20 por ciento en los términos del intercambio de 1949 a 1950, y un deterioro de 11 por ciento de 1951 a 1952. La brusquedad de las fluctuaciones está generada por cambios en los precios de los bienes primarios.

Dada esta característica, ¿cómo es posible planificar? ¿qué tipo de proyecciones pueden elaborarse de los ingresos fiscales, de la capacidad para importar, y del ingreso generado en el sector exportador? ¿cuándo los términos del intercambio fluctúan tan violentamente de un año a otro? Estas fluctuaciones dificultan una planificación racional.

Las conclusiones de política - como se vió en los argumentos de Kaldor -, son un programa a largo plazo de diversificación de exportaciones (en base a productos manufacturados) complementado con un programa a corto plazo de estabilización de los precios de las exportaciones tradicionales.

/El coeficiente

El coeficiente de consumo de las familias

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

El nivel de consumo en relación al ingreso puede estar influido por la intención de adquirir en el futuro algún bien durable; por un ambiente de austeridad que tiende a formar la conducta de la unidad económica; por las distintas motivaciones que guían al individuo o al grupo familiar en las diferentes etapas de la vida; por la magnitud de los servicios gratuitos que el Estado provea y que en otras circunstancias deberían ser pagados por las familias; por la posibilidad material de adquirir ciertos bienes como sería el caso de la habitación;[1] por el grado de cultura del grupo familiar; por el clima psicológico que se viva en el momento (guerras, grandes transformaciones económicas, revoluciones sociales, etc.); por la existencia de un sistema efectivos de seguridad social que ampare al individuo de la vejez o ante ciertas incapacidades, etc.

De la breve enumeración podemos apreciar que los elementos determinantes del coeficiente α pueden influir en diferente grado para diferentes grupos sociales y en diferentes períodos de tiempo. Ello explica, además del nivel del ingreso, las discrepancias entre los coeficientes de consumo para diferentes estratos sociales. Además, podemos comprender el simplismo de las teorías que asignan relativa inportancia a la tasa de interés como determinante del ahorro y por lo tanto del consumo. Las motivaciones de consumo son en parte económicas y en parte sociológicas, y la tasa de interés es uno, y no el más importante, de los elementos económicos.

Cuando se discutieron las formas simples de acción en política económica se hizo la distinción entre las intenciones y motivaciones y la capacidad para materializarlas. El ingreso, los impuestos, las transferencias

---

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

/del Gobierno,

del Gobierno, la capacidad de obtener crédito mercantil y bancario, etc., son elementos determinantes de la capacidad para materializar las intenciones de consumo y ahorro. En cambio, los elementos mencionados con anterioridad influyen sobre las intenciones mismas.

Ahora bien, existen motivaciones esenciales o básicas, como es la alimentación mínima, el vestuario mínimo, etc. Por ello, mientras menor es la capacidad financiera de un grupo social mayor será el coeficiente de consumo, porque las motivaciones esenciales apenas son satisfechas con el ingreso disponible. Pero, las motivaciones esenciales son diferentes en distintos grupos sociales, en el campo o la ciudad, en diferentes países y culturas, etc., y además el costo de satisfacerlas varía también con los elementos señalados. Ello nos lleva nuevamente a señalar que el coeficiente de consumo para el conjunto de los ingresos personales es una simplificación que esconde los problemas de los diferentes estratos.

En otras palabras, el coeficiente α para el conjunto de los ingresos personales, es un promedio ponderado de los coeficientes típicos de los sectores, siendo la ponderación el ingreso disponible de cada sector, y reflejando cada coeficiente sectorial un conjunto de complejas motivaciones en parte permanentes y otras de carácter transitorio. Por ello:

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

Puede apreciarse que a pesar de la complejidad del fenómeno del consumo, se tiene la audacia de expresar el comportamiento del consumidor mediante un coeficiente aplicado sobre el ingreso disponible. Ello es posible porque las leyes que rigen el comportamiento global del consumo se basan tanto en las probabilidades de compensación de los efectos contradictorios en las motivaciones sectoriales como en la mayor ponderación de las motivaciones más comunes o generales.

La función consumo pretende explicar un fenómeno global en base al elemento más determinante: el ingreso disponible. Ahora bien, debemos distinguir entre la función atemporal de consumo y la función de consumo de largo plazo. Esta última es la usada en forma de función de ahorro en el modelo de financiamiento ya estudiado.

/La función

La función consumo ha sido objeto de intensos y numerosos estudios, no sólo de parte de economistas sino que también de sociólogos y psicólogos. Las discrepancias de opiniones parecen aumentar a medida que más se estudia el comportamiento del consumidor. Por un tiempo, la función keynesiana de consumo (función atemporal), no fue objeto de grandes discusiones y generalmente aceptada en su concepción original. Keynes señaló que:

> "La ley psicológica fundamental, de la cual tenemos derecho a depender con gran confianza tanto de nuestro conocimiento a priori de la naturaleza humana, como de la experiencia de los hechos, es que los hombres están dispuestos, como regla general y en promedio, a aumentar su consumo cuando su ingreso aumenta, pero no tanto como el aumento en su ingreso".[1/]

Y agrega en un artículo publicado en el Quarterly Journal of Economics, de 1937:

> "El patrón de vida normal de una persona tiene generalmente primera prioridad en la disposición de su ingreso, y es libre de ahorrar la diferencia entre su ingreso actual y el gasto que exige su patrón habitual; o, si ajusta sus gastos a los cambios en el ingreso, lo hará a corto plazo, en forma imperfecta. Por ello, un ingreso creciente será a menudo acompañado por un ahorro creciente, y un ingreso decreciente por un ahorro disminuido, en mayor escala al principio que posteriormente."

Frente a este último argumento, George Katona, psicólogo y economista, comenta:[2/]

> "El último argumento está presentado en término de familias individuales. Es un enunciado psicológico que no puede ser verdad para la economía en su conjunto al menos que sea cierto para los individuos. Aquí encontramos un principio psicológico de conducta del cual los psicólogos no estaban enterados hasta que fue enunciado por un economista."

1/ "Teoría General del Empleo, Interés y el dinero", F.C.E.

2/ G. Katona, "Psychological Analysis of Economic Behavior".

/Al principio

Al principio se generó una confusión sobre la interpretación del concepto keynesiano de la función consumo. La función atemporal de consumo, indica que en un mismo período de tiempo el coeficiente de ahorro es diferente para diferentes grupos sociales con diferentes niveles de ingreso. En cambio, la función de consumo de largo plazo trata de explicar la variación del consumo en función de la variación del ingreso a través del tiempo. La discusión nació a raíz de unas cifras sobre el coeficiente de ahorro en los Estados Unidos de Norteamérica que muestra una extraordinaria constancia a través de un largo período.

Cuadro N° 46

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

Este cuadro contradice la afirmación keynesiana de que el ahorro es una proporción creciente del ingreso, ya que a pesar de que el ingreso de los consumidores fue más que duplicado entre 1879 y 1928 y en cambio el coeficiente de ahorro prácticamente permaneció constante. No disponemos de cifras similares para otros países, cosa que parece fundamental para aseverar que tal comportamiento del coeficiente de ahorro es general. En cambio, tenemos cifras del coeficiente de consumo para diferentes países con diversos niveles de ingreso que parecen contradecir la afirmación de que al coeficiente de ahorro tiende a ser constante:

/Cuadro N° 47

Cuadro N° 47

Propensión marginal a consumir para diferentes países

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

Este cuadro nos indica que para países de más alto nivel de ingreso el coeficiente marginal de consumo es más bajo para los diferentes grupos sociales incluidos. ¿Puede entonces afirmarse que cuando India tenga el ingreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el coeficiente de consumo de los agricultores seguirá siendo 0,96? ¿Es compatible este cuadro con la constancia del coeficiente de ahorro?

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

Cuadro N° 48

Tramos de ingreso ↓ / Crecimiento del ingreso →	Y_1	Y_2	Y_3
1	a_{11}	a_{21}	a_{31}
2	a_{12}	a_{22}	a_{32}
3	a_{13}	a_{23}	a_{33}
Coeficiente medio →	$\bar{a}_1$	$\bar{a}_2$	$\bar{a}_3$

← ingreso creciente

Las estadísticas muestran que a_{11} a_{12} a_{13}, pero al mismo tiempo, señalan para los Estados Unidos que $\bar{a}_1 = \bar{a}_2 = \bar{a}_3$ aproximadamente. Para hacer compatible la supuesta constancia del coeficiente de ahorro, con el coeficiente creciente de ahorro que muestra la función atemporal, se han elaborado diversas tesis. Una de las más difundidas es la de James Duesemberry[1/], que plantea que el consumo, o el ahorro, son función no del ingreso absoluto sino del ingreso relativo o posición del consumidor en una escala de distribución del ingreso.[2/]

Negando la relación del ahorro con el ingreso absoluto, Duesemberg puede demostrar que el coeficiente de ahorro es constante. Si existe un coeficiente típico de ahorro, digamos para el nivel 2 de ingreso en el Cuadro N° 48 en al año 1, a_{12}, no hay razón para que ese coeficiente aumente cuando el ingreso aumenta a Y_2 porque la posición relativa del grupo 2 será la misma que antes a pesar de haber aumentado su ingreso absoluto. En otras palabras, el concepto de patron normal de consumo de Keynes no es un nivel absoluto sino que varía cuando varía el ingreso absoluto. El consumo esencial es un concepto relativo, así como el consumo superfluo.

Aplicando Duesemberry la relación:

$$\frac{S_t}{Y_t} = a \left(\frac{Y_t}{Y_o}\right) + b$$

donde S_t es el ahorro del período, Y_t el ingreso del período e Y_o el ingreso máximo de cualquier período anterior, y a y b parámetros, obtiene una buena explicación del comportamiento del ahorro en los Estados Unidos. La expresión (Y_t/Y_o) es una forma de expresar el ingreso relativo. En base a esta misma tesis se han realizado numerosas mediciones econométricas, con funciones consumo similares, tales como las de Modigliani, T. Davis, Ferber, Stone, etc.

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

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

/La tesis

La tesis de Duesemberry fue sometida a diversas verificaciones estadísticas por parte de James Tobin[1/] llegando a concluir que la tesis que relaciona el ahorro con el ingreso absoluto explica mejor el fenómeno. La intuición indica, sin embargo, que el consumidor decide tanto en base a su ingreso absoluto como a su posición en la escala de distribución del ingreso. No tendría otra explicación el hecho de que el ahorro tiende a ser mayor en el campo que en la ciudad para su mismo nivel de ingreso, justamente a causa del ambiente de austeridad que rodea la vida rural. El efecto demostración ciertamente existe, pero el ingreso relativo no parece ser el único determinante del ahorro o el consumo.

Es interesante de todos modos, discutir las conclusiones a que llegó Duesemberry en su análisis. Señala las siguientes:

a) La relación agregada de ahorro es independiente del nivel agregado de ingreso;

b) La relación agregada de ahorro depende de: 1) la tasa de interés; 2) la relación entre ingreso corriente e ingreso esperado; 3) la distribución del ingreso; 4) la distribución por edades de la población; y 5) la tasa de crecimiento del ingreso;

c) A causa de la discontinuidad en las funciones de preferencia, la relación de ahorros será <u>insensible</u> a cambios en la tasa de interés, expectativas y parámetros de preferencia. Se requeriría grandes cambios en estos factores para producir algún cambio sustancial en el coeficiente de ahorro;

d) La propensión a ahorrar de un individuo puede considerarse como una función creciente de su posición en los percentiles de distribución del ingreso. Los parámetros de esa función variarán con cambios en el módulo de distribución del ingreso.

De lo anterior se deduce que el análisis de las tendencias del coeficiente ahorro constituye un problema no resuelto. En primer lugar sería necesario demostrar empíricamente que el coeficiente de ahorro es

---

1/ James Tobin, <u>op. cit</u>.

/relativamente constante

relativamente constante. Las cifras al respecto parecen ser contradictorias; en segundo lugar, es necesario explorar con mayor detención las motivaciones sociológicas y psicológicas de la conducta del consumidor a fin de llegar a alguna conclusión. Mientras tanto, y en base al limitado conocimiento actual, podemos señalar los siguientes elementos como determinantes importantes del coeficiente de ahorro:

1) Cambios en la distribución del ingreso;
2) Eliminación de ciertas motivaciones de ahorro a través de sistemas de seguridad en la vejez, enfermedades, desocupación, accidentes, etc., o de entrega gratuita de bienes tal como la vivienda;
3) Cambios en la distribución de la población entre el campo y la ciudad;
4) Cambios en la distribución por edades de la población;
5) Cambios en la política tributaria y de deuda pública.

Aceptando la tesis de que el ahorro depende del ingreso absoluto, un cambio en la distribución del ingreso altera las ponderaciones que afectan los coeficientes de consumo típicos de cada nivel de ingreso, así como los coeficientes mismos. Por lo general esta redistribución disminuirá la función de ahorro al favorecer a las clases de ingresos más bajos con un coeficiente de consumo más alto. Sin embargo, si se acepta la tesis de Duesemberry, la conclusión no es tan clara. Al parecer, este llega aplicando su tesis relativa a la conclusión contraria, o sea que con una mayor igualdad el coeficiente de ahorro será mayor. Veamos la argumentación del mismo Duesemberry. Si se fija un tope máximo al ingreso, digamos E° 20 000 anuales, y el exceso es captado mediante impuesto y redistribución hacia las clases de ingresos más bajos, en el corto plazo se producirá una baja en el coeficiente de ahorro, debido a que los grupos que ven reducido su ingreso disminuirán drásticamente su ahorro y aquellos que se benefician tenderán a consumir el mayor ingreso obtenido. Pero, después de cierto período de ajuste, como el ahorro depende de la posición en la escala de distribución del ingreso, aquellos que ya poseían E° 20 000 de ingreso tenderán a aumentar su coeficiente de ahorro, porque su posición relativa ha mejorado o cuando menos mantendrán su cuota de ahorro.

/Ello es

Ello es así, por cuanto los antiguos poseedores de ingresos superiores al límite deberán a la larga reducir su consumo y por lo tanto tiende a desaparecer en algún grado la emulación de consumos superfluos por parte de los grupos que poseían el ingreso límite antes de la redistribución. Después de cierto tiempo tanto los grupos que vieron disminuido su ingreso como aquellos que no sufrieron alteraciones tendrán un mismo coeficiente de ahorro, el cual será similar al de los anteriores grupos de altos ingresos. Con respecto a los grupos de bajos ingresos, a medida que su ingreso se acerca al límite máximo, su coeficiente de ahorro tenderá a igualarse con los otros grupos. En resumen, el coeficiente de ahorro debería aumentar con una más igualitaria distribución del ingreso si se acepta la tesis del ingreso relativo como determinante del consumo y el ahorro.

El segundo elemento mencionado como determinante del coeficiente de ahorro es la eliminación de ciertas motivaciones básicas. La inseguridad del futuro es quizás un factor esencial de la función de ahorro. Por lo tanto, cualquiera política gubernamental tendiente a eliminar la inseguridad del futuro se traducirá en un ahorro voluntario menor. Por ejemplo, si desaparece la inseguridad del empleo, si el Estado asegura la total educación de los niños, si existen sistemas efectivos contra los riesgos de enfermedad e incapacidad total o parcial, si se desarrolla un sistema de pensiones por vejez, si la vivienda y la asistencia médica son proporcionados gratuitamente por el Estado, etc., entonces con toda probabilidad el coeficiente de ahorro tenderá a disminuir.

El tercer elemento apuntado se refiere a los cambios en la distribución de la población entre el campo y la ciudad. Es sabido que los hábitos de ahorro en el campo, a igualdad de ingresos, son sustancialmente mayores a causa del ambiente de austeridad que rodea la vida rural. Por lo tanto, un cambio en la proporción de la población que vive en centros urbanos tenderá a afectar el coeficiente de ahorro.

Como el proceso de desarrollo lleva consigo un proceso de urbanización, existe allí una tendencia hacia un mayor consumo, lo que puede en parte explicar la constancia del coeficiente de ahorro cuando el ingreso aumenta. Sin embargo, debido a la poca ponderación del ahorro rural en el ahorro total (por el bajo ingreso rural), es difícil que éste fenómeno pueda explicar totalmente la constancia del coeficiente de ahorro.

/El cuarto

El cuarto elemento se refiere a la distribución por edades de la población. La reducción de la proporción de población en edad previa al trabajo, etapa en que no obtienen ingresos, tiende a aumentar las posibilidades de ahorro. En cambio, el aumento de la proporción de personas en edad de retiro del trabajo, etapa en que empiezan a gastar ahorros previamente acumulados, crea tendencia a una disminución del ahorro. Además, dentro de los grupos de edades de trabajo un aumento de la proporción de personas en edades maduras, digamos 40 a 60 años, puede generar mayores ahorros dado que estos grupos ahorran sustancialmente más que los grupos más jóvenes. Un análisis detallado de ciertos aspectos de la influencia de la distribución por edades de la población sobre la función de ahorro puede encontrarse en Simon Kuznets, "International Differences in Capital Formation and Financing", en Capital Formation and Economic Growth.

El quinto elemento considera los cambios en la política tributaria y de deuda pública. Es posible esperar que la política económica en general, y en especial la política tributaria y de deuda pública puedan alterar el coeficiente de ahorro. Una tributación que discrimine en contra del consumo, como sería por ejemplo la tributación al gasto propuesta por Kaldor o una tributación fuerte a los consumos superfluos, alterará en parte las decisiones de consumo de las unidades familiares al encarecer tal acto en relación al ahorro. Por otra parte, un sistema de ahorro obligatorio, el racionamiento de ciertos consumos y la prohibición o restricción de ciertos conductos pueden tener un fuerte efecto sobre el coeficiente de ahorro.

III. El plan de Política Económica de corto plazo

Así como existen diferencias de contenido y de método en la formulación de planes anuales y planes a largo plazo de desarrollo, en el estudio de la política económica se reproduce el mismo hecho.

El objetivo final de la planificación es producir guías concretas para orientar la acción inmediata de los gobiernos y de la comunidad, es decir, consiste en producir el Plan Anual. Este plan anual no puede formularse racionalmente sin tener una visión de los acontecimientos futuros y de las acciones futuras, por las siguientes razones: a) porque ciertas acciones toman más de un período anual en materializarse; y b) porque la racionalidad de las acciones presentes están determinadas en parte por las acciones futuras (por ejemplo la eliminación del analfabetismo depende del número de niños que queden sin ir a la escuela en el futuro). Este último argumento tiene diferentes facetas. Los acontecimientos futuros determinan la racionalidad de los presentes por varias razones. En primer lugar, la solución más eficiente de ciertos problemas implica la previsión o conocimiento anticipado de hechos futuros, por cuanto su conocimiento en el mismo instante de su ocurrencia impide su solución. Tal es el caso, de la formación de profesores para entregar educación primaria a los niños de hoy. Las necesidades de profesores deben haberse previsto hace 5 o 6 años, a fin de permitir acondicionar el número de alumnos de las escuelas normales a las necesidades de maestros. Si esta previsión no es hecha, el conocimiento de la falta de profesores cuando ello ya es un problema real, no permite postular una solución antes del tiempo requerido para formar nuevos maestros.

En segundo lugar, los acontecimientos futuros tienden a cambiar la magnitud de los problemas, crear nuevos problemas o tender a solucionar los existentes. La postulación de las acciones presentes deben realizarse en conocimiento de dichos cambios de magnitud para ser racional. Por ejemplo, la meta de ofrecer educación primaria para 10 000 niños más en el año próximo

/es racional

es racional o cambia totalmente de sentido, si la población de edad escolar crece a razón de 10 000 niños o de 30 000 niños al año. En un caso se está postulando la absorción del crecimiento vegetativo de la población en edad escolar, y en el otro se está postulando la creación de un déficit de 20 000 niños sin escuela en cada año.

En tercer lugar, los acontecimientos futuros pueden afectar hechos determinantes de la asignación de recursos. La creación de una industria con una tecnología intensiva en mano de obra puede ser racional hoy si existe desocupación de la mano de obra que requiere, pero irracional si la eliminación de la desocupación se produce en su período sustancialmente más corto que la duración de las instalaciones de la empresa.

Estas razones se presentan a guía de ejemplo, pero demuestran la imposibilidad de formular planes anuales estrictamente racionales sin la formulación adicional de planes a largo plazo. Esta es la razón de existir de la planificación a largo plazo, ya que no es posible anticipar en los hechos una acción que debe realizarse dentro de 3, 4 o 5 años. El conocimiento de lo que debe hacerse dentro de 4 o 5 años, no tiene utilidad como previsión de dichas acciones en sí, sino en cuanto determinan la acción racional del presente.

El hecho de que se considere producto final al plan anual y producto intermedio al plan a largo plazo, impone ciertas características al contenido de los mismos y al método de su formulación. El Plan anual es un instrumento operativo es una guía concreta de acción inmediata. El Plan a largo plazo es un instrumento orientativo, informativo, es una guía general que arroja luces sobre la racionalidad de las acciones presentes.

El plan anual, como instrumento operativo, debe ser detallado, realista y sentido por quienes deben ejecutarlo. Esto implica, en cuanto a método de formulación, que el plan anual debe surgir desde la base de la pirámide de organización, o sea, debe iniciarse mediante el pronunciamiento de quienes deben ejecutar el plan. Es la única forma en que puede ser realista y sentido como una bandera por la cual se debe luchar. En cambio, el plan a largo plazo es menos detallado, no necesita ser "realista" en el grado y detalle de un plan anual, sino que reflejar tendencias correctamente, y tampoco requiere que sea tan conocido y sentido, porque quienes trabajan

/al nivel

al nivel de los planes a largo plazo son un número más reducido de personas que toman decisiones fundamentales que no tienen trascendencia operativa sino en cuanto llegan a la etapa del plan anual.

Las razones señaladas sirven también de base para estudiar las diferencias entre la formulación de un plan de Política Económica para el año siguiente y un plan de política a largo plazo.

La primera diferencia entre ambos reside en el objetivo con que se formulan. El plan de Política a largo plazo cumple el objetivo de valorizar la posibilidad práctica de cumplir el plan, desde el punto de vista de la capacidad de la sociedad para movilizar sus excedentes económicos. Es un instrumento general de orientación, con el objeto de abrir perspectivas sobre los problemas financieros que es urgente solucionar hoy para que no se generen en el futuro y sobre los posibles cambios futuros previsibles que afecten las decisiones de hoy.

La sola postulación de un plan a largo plazo implica la necesidad de estudiar el financiamiento a largo plazo. De esta forma, no sabríamos si el plan es factible, y por lo tanto también se desconocería si el plan a largo plazo elaborado es una base racional para el plan anual. La primera razón y necesidad de la formulación de un plan de política a largo plazo, es el mismo plan de desarrollo a largo plazo.

En segundo término, ciertas decisiones sobre política o financiamiento que se tomen en el presente, afectarán el financiamiento del futuro. Por lo tanto, no se pueden tomar racionalmente sin prever el financiamiento por un número de años futuros. Por ejemplo, el financiamiento mediante deuda interna o préstamos externos afecta el financiamiento neto de los años siguientes del plan.

En tercer término, la eficiencia de ciertos instrumentos de financiamiento variará con respecto a la presente debido a los cambios que en la estructura económica y social produce el mismo proceso de desarrollo económico. Por ejemplo, la tributación a las importaciones disminuirá como fuente de financiamiento si la relación importaciones-producto nacional disminuye, y si cambia la estructura de las importaciones en favor de los bienes de capital y bienes elementales, que generalmente tienen una tasa

/de gravamen

de gravamen más reducida. Similarmente, cambios en la estructura de la producción, afectarán la efectividad de la tributación a las transacciones entre empresas y entre éstas y las personas, así como la tributación a las utilidades. El cambio en la estructura de la producción aumentará o disminuirá la importancia relativa de la tributación a las empresas según que la estructura de la producción cambie en pro o en contra de los sectores más gravados.

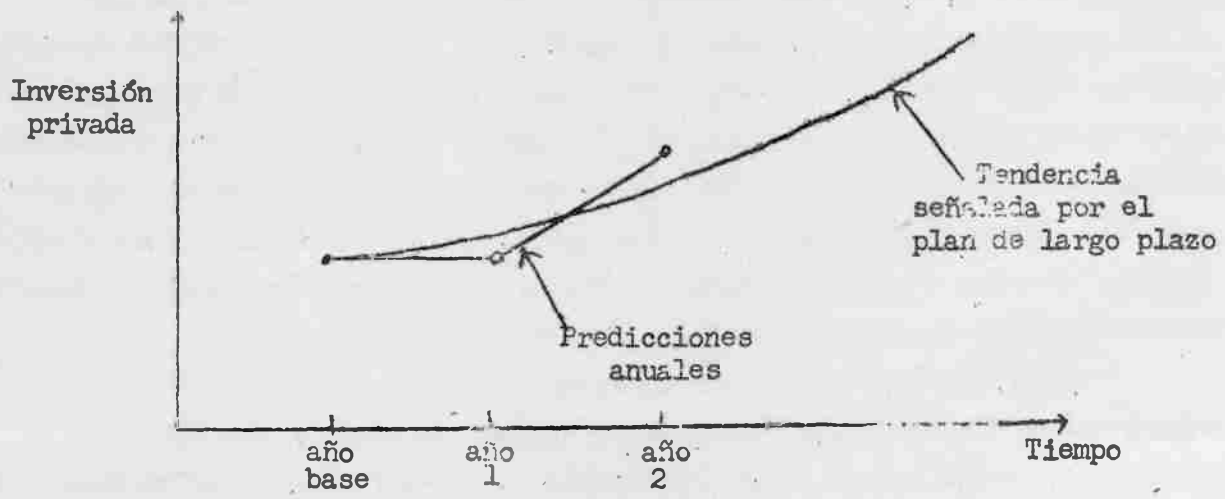
En cuarto término, la efectividad de la tributación como instrumento para liberar recursos físicos, asignados en objetivos no contemplados en el plan, depende de los cambios que se produzcan en los hábitos de las personas con respecto a consumir o ahorrar. Si la propensión a ahorrar aumenta, un peso de tributación liberará menos recursos físicos que antes. El ahorro voluntario privado, ganará en importancia en relación al ahorro gubernamental.

En quinto lugar, la capacidad tributaria depende del nivel del ingreso, y por lo tanto será diferente en los últimos años del plan que en los primeros; en sexto lugar, la política de largo plazo exigirá normalmente de reformas estructurales, y éstas sólo pueden formularse y evaluarse en el largo plazo; y en séptimo y último lugar, todas las razones anteriores señalan claramente que el financiamiento del desarrollo implica una "carga" para la sociedad que se reparte en los diferentes años del plan, y cabe por lo tanto estudiar cuál es la distribución en el tiempo de esa carga a fin de que minimice el sacrificio de la comunidad.

Conviene agregar una última característica del plan de política a largo plazo que se deriva del objetivo mismo que cumple. Como el plan de financiamiento a largo plazo está dirigido a verificar la posibilidad de cumplimiento del plan de desarrollo, se estudia sólo el financiamiento final (cuentas de ingresos), sin entrar en detalles sobre el financiamiento intermedio (cuentas de fuentes y usos de fondos). Por otra parte, cualquiera proyección a largo plazo de las cuentas de fuentes y usos de fondos, además de ser estéril, tendría que basarse sobre supuestos tan inestables que la harán de escasa utilidad práctica.

/En cambio,

En cambio, el Plan de Política Económica Anual debe constituir un completo y detallado cuadro de proyecciones y decisiones de política económica. En este caso no se trata de proyecciones que reflejan tendencias ni de decisiones globales de política económica. Por el contrario, tales proyecciones toman en el corto plazo el carácter de "predicción" y las decisiones de política contempla el detalle necesario para su operación y administración. Por ejemplo, el plan contempla metas de inversión privada. Las "metas anuales" del plan de largo plazo sólo reflejan una tendencia deseada a fin de que para un conjunto de años el sector privado realice un determinado monto de inversión. En cambio el plan anual exige "precisar", dentro de lo posible, cuál será la inversión privada en el próximo año una vez definidos los instrumentos de política económica para alterar las decisiones privadas de inversión.



Por lo tanto, la primera característica del plan de política anual, como diferencia con el plan de largo plazo, reside en el carácter de las cifras que contiene y en la precisión y el detalle de las mismas. Las cifras no reflejan simples intenciones, sino que una apreciación realista de las posibilidades para el año siguiente, y de la consideración de hechos circunstanciales más previsibles en el corto plazo.

/En segundo

En segundo lugar, el plan de política anual debe considerar problemas que son ajenos al plan de largo plazo. Como ya no se trata de un test de factibilidad o de la determinación de las grandes reformas que exige el cumplimiento de un plan de largo plazo, sino que de un plan concreto de acción para el año siguiente, ya no basta el simple análisis de los flujos finales de ingreso; es necesario además el manejo de los flujos intermedios de créditos entre los diferentes sectores. La política monetaria es parte esencial de un plan de política de corto plazo. Por otra parte, el problema del nivel de precios y la estructura de precios es también de importancia decisiva. Es necesario trabajar con precios variables y abandonar el supuesto de un nivel de precios constante. Por ello, la política de precios, la política de salarios, la política cambiaria y comercial, la política tributaria, etc., son parte integrante del plan de política económica anual.

En tercer y último lugar, el plan de política económica anual no sólo debe contemplar metas finales para el año, sino que también metas estacionales útiles para la administración de la política económica durante el año. Por ejemplo, el análisis del presupuesto de caja del Gobierno, constituye un típico análisis estacional, ya que por lo general no coinciden los períodos de mayor recaudación tributaria con los de egresos más intensos. Lo mismo sucede con la política crediticia, ya que en ciertos períodos del año algunos sectores tienen excesos de liquidez y en otros déficit. La misma política de salarios y precios exige de un análisis estacional, dado que muchas veces los reajustes de sueldos y salarios se concentran en uno o dos meses del año, al igual que los reajustes de precios. La estacionalidad inherente al proceso económico exige una acción consciente de política para armonizar las conductas que se generan dentro del año.

/El plan

El plan global de Política Económica de corto plazo y las políticas parciales

El plan de corto plazo de política económica presenta, además de las señaladas anteriormente, una característica esencial, producto de la contradicción entre el grado de detalle o precisión que exige y la necesidad de que tal política sea armónica en su conjunto, o esté libre de inconsistencias. Como sería muy costoso e impracticable para la mayoría de nuestros países por sus dificultades técnicas, la construcción de un modelo de política económica que cumpliera con los requisitos ya señalados, es necesario buscar una solución metodológica alternativa en la formulación del plan de política económica anual.

Es posible pensar que en la práctica, la formulación de un modelo global de política de corto plazo, complementado con el diseño de políticas parciales que precisen sectorialmente y en profundidad los elementos del modelo global, sea un método adecuado para abordar este complejo problema. En este curso seguiremos tal criterio, y por ello iniciaremos el análisis de la política económica anual a través de un modelo global de corto plazo, para luego complementar tal análisis con el estudio de las políticas parciales.

El modelo global que presentaremos a continuación cumple una función de síntesis e integración, útil para comprender las interrelaciones entre los diversos instrumentos de política económica. El análisis de la consistencia en el manejo de las políticas parciales puede ser juzgado por medio de un modelo como el que se presentará en esta parte. A un modelo de política que reune las características descritas, lo llamaremos "Presupuesto Económico Nacional" porque en síntesis contiene los ingresos y gastos de todos los sectores de la economía.

/a) El

a) El Presupuesto Económico Nacional

"El objetivo esencial de los presupuestos económicos es mejorar la elección de la política económica operada por el Gobierno."[1/]

En la práctica los presupuesto económicos, son un cálculo anticipado de las cuentas nacionales, que permiten concretar los objetivos anuales del plan.

Una presentación simplificada de este instrumento, es la siguiente:

Cuadro N° 49

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL
(Esquema)

SECTORES	INGRESOS		GASTOS		DIFERENCIAS "Déficit o superávit de ahorro"	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
Familias	Yf_1	Yf_2	Cf_1	Cf_2	$\pm(Af_1-I_1)$	$\pm(Af_2-If_2)$
Empresas	Ae_1	Ae_2	Ie_1	Ie_2	$\pm(Ae_1-Ie_1)$	$\pm(Ae_2-Ie_2)$
Gobierno	T_1	T_2	Cg_1 Ig_1	Cg_2 Ig_2	$\pm[T_1-(Cg_1+Ig_1)]$	$\pm[T_2-(Cg_2+Ig_2)]$
Sector Externo	M_1	M_2	X_1	X_2	$\pm(M_1-X_1)$	$\pm(M_2-X_2)$
Ingreso + Importaciones	Y_1+M_1	Y_2+M_2	D_1 *)	D_2 *)	$\sum(A_i-I_i)=0$	$\sum(A_i-I_i)=0$

1/ J. Mayer: "Réponses a quelques questions sur les Budgets Économiques", Ministère Des Finances et des Affaires Économiques, Service des Études Économiques et Financières. Étude N° 2, 1961.

*/ D = demanda final.

/En la

En la columna de las empresas se ha detallado el ingreso disponible de las familias, el ahorro de las empresas deducidos los impuestos directos, los ingresos del gobierno formados fundamentalmente por la tributación directa e indirecta y las importaciones, La suma de esas magnitudes dan el ingreso más importaciones. En el lado de los gastos se tiene la demanda final, desagregada por componentes y por sectores, que es igual al consumo de las familias y del gobierno; más la inversión de las empresas y del gobierno, y más las exportaciones.

En la columna Diferencia se muestra el déficit o superávit de ahorro que tiene cada sector. Como se trata de flujos finales se supone que cada sector usa en primer lugar sus propios ahorros para financiar su inversión, pudiendo dejar un excedente o un deficit; de ahí que en la última columna se vea que ciertos sectores ahorran en exceso a su inversión y transfieren esos ahorros a los sectores con déficit. Así, las familias, por ejemplo, frecuentemente presentan un superávit de ahorro que lo transfieren a las empresas o al gobierno, que generalmente tienen déficit. Las transferencias de ahorro se compensan y dada la igualdad entre ahorro e inversión, la suma de las diferencias es nula.

Como el presupuesto económico nacional se confecciona para dos años (el año base y el próximo), se observan en él los cambios que las diversas magnitudes (ingreso ahorro, inversión, consumo, etc.), tienen de un año a otro. Los cambios obedecen a variaciones en la conducta de los sujetos económicos, que pueden provenir de la aplicación de instrumentos de política económica, como de otras cuasas o factores. Para cuantificar la magnitud y orientación de esas variaciones, e identificar sus causas se aplica la técnica de modelos.

A continuación se presenta un modelo que intenta incorporar importantes instrumentos de política económica en un esquema de reacciones de corto plazo.

/Un Modelo

Un Modelo para la formulación de la Política Económica de corto plazo[1/]

Las variaciones o incrementos anuales de las magnitudes del presupuesto económico nacional y de otras variables económicas se presentan en un sistema de once ecuaciones simultáneas; seis de las cuales se refieren a las variaciones del producto total, de la demanda global, del consumo, de las exportaciones e importaciones. Otras tres ecuaciones expresan la proporción que el costo de mano de obra, de las importaciones y de la tributación indirecta alcanzan en el valor de cada unidad de la demanda final. Las dos últimas igualdades definen el nivel de precios internos y el de las exportaciones.

Las ecuaciones son las siguientes:

1. Ecuación del Producto:

Identifica el incremento de la oferta global con el de la demanda global; en este sentido más que indicar una definición es una ecuación de equilibrio. El incremento del producto bruto a precios de mercado es igual a la suma de los incrementos de las diferentes categorías de la demanda global: consumo asalariado, consumo no-asalariado y gubernamental; inversión pública y privada; y exportaciones.

$$(1) \quad \bar{\bar{Z}} + L(a_1+p_1) + M(k_m+v) + D\,(d+p) + T_i(K_i+v) \equiv$$
$$C_1\,(c_1+p) + C_z(c_z+p) + C_g(c_g+p) + I_p(i_p+p) + I_g\,(i_g+p) + X\,(x+p_x+w)$$

El primer miembro de la ecuación es el incremento de la oferta, que es igual a la suma de las variaciones de los pagos a los no-asalariados más los incrementos de otros cuatro componentes que varían en función de dos tasas: los pagos al sector asalariado se expresan en función de la tasa de variación de la ocupación o del empleo (a_1) y de la tasa de variación de los salarios (p_1). Las importaciones dependen de la tasa de variación de la proporción que las importaciones alcanzan en el valor de cada unidad de demanda final (k_m) y de la tasa de la demanda. Los cambios en la depreciación son función de la tasa de depreciación del capital fijo (d) y de

1/ Está basado en un modelo elaborado para Holanda por los señores Schouten y Lips y sólo se presenta con fines pedagógicos, sin pretenciones de realismo.

/los cambios

los cambios en el nivel de precio (p); y por último los cambios de la tributación indirecta se expresan como función de las tasas de variación de la demanda final (v) y de la proporcionalidad que los impuestos indirectos y subsidios tienen en el valor de cada unidad de demanda global (k_i).

En el segundo miembro de la ecuación se expresa el incremento de la demanda global, como la suma de las variaciones de sus componentes, que son función de los cambios en el nivel de precio y de las tasas de variaciones físicas de cada uno de ellos (c_1; c_z; c_g; i_p; i_g; x). Las importaciones además de aumentar o disminuir por su tasa física, lo hace en función de las variaciones de sus precios en moneda extranjera (p_x) y del tipo de cambio (w).

2. Ecuación de la Demanda Global

La tasa de variación física de la demanda global se define en base a las variaciones físicas de sus componentes, sin considerar las variaciones de los precios.

$$(2) \quad v = \frac{Xx + C_1c_1 + C_zc_z + C_gc_g + I_pi_p + I_gi_g}{X + C_1 + C_z + C_g + I_p + I_g}$$

Los precios y otros elementos como el ingreso, la tributación, etc., que influyen en la variación física de la demanda se consultan explícitamente en las ecuaciones que definen el consumo privado y las exportaciones.

3. Ecuación del consumo de los asalariados

La tasa de variación física de este componente de la demanda se define en función de la propensión media al consumo del sector (α_1) y de la variación de su ingreso disponible, expresada en la relación:

$$L\,(a_1 + p_1) + S_1s_1 - T_1t_1$$

donde S_1s_1 y T_1t_1 son las variaciones en los subsidios y en los impuestos directos pagados por el sector, respectivamente. Por último la tasa del consumo físico de este conglomerado social está en función de las variaciones en el nivel de precios (p).

/(3) c_1=

$$(3) \quad c_1 = \alpha_1 \frac{[\bar{L}(a_1 + p_1) + S_1 s_1 - T_1 t_1]}{C_1} - p$$

Para establecer los valores de esta ecuación se ha partido de la base que las variaciones absolutas del consumo de los asalariados de un año a otro, están dadas por las variaciones en los precios y por la tasa del incremento físico de su consumo, lo que puede expresarse en la ecuación:

$$a) \quad C_1 (1 + c_1)(1 + p) = \bar{C}_1$$

siendo $(1 + c_1)$ el índice del crecimiento físico del consumo, $(1 + p)$ el índice del crecimiento de los precios, C_1 el consumo del año base y $\bar{C}_1$ el del año siguiente.

Para despejar la tasa de variación física del consumo (c_1), se tendría:

$$C_1 [1 + p + c_1 + c_1 \cdot p_1] = \bar{C}_1$$

en que despreciando el producto de las tasas $c_1 \cdot p_1$ 1/, se tiene:

$$b) \quad c_1 = \frac{\bar{C}_1 - C_1}{C_1} - p$$

Como el consumo se estima función de la propensión a consumir y del ingreso disponible, su nivel absoluto para el año siguiente al de base es:

$$c) \quad \bar{C}_1 = \alpha_1 (\bar{L} + \bar{S}_1 - \bar{T}_1)$$ 2/, en que α_1 es la propensión a consumir y $(\bar{L} - \bar{S}_1 - \bar{T}_1)$ el ingreso disponible. Sustituyendo c) en b), se obtiene:

$$d) \quad c_1 = \alpha_1 \frac{(\bar{L} + \bar{S}_1 - \bar{T}_1) - (L + S_1 - T_1}{C_1} - p,$$

que también podría expresarse como:

$$c_1 = \alpha_1 \frac{[(\bar{L} - L) + (\bar{S}_1 - S_1) - (\bar{T}_1 - T_1)]}{C_1} - p$$

Estas últimas relaciones inducen a ver qué elementos hacen variar el nivel de salarios y de la tributación. Los primeros se modifican por cambios en el volumen de empleo y en el precio del trabajo.

1/ Para mantener la linealidad de las ecuaciones deben despreciarse los elementos que hacen perder la linealidad, como estos productos de tasas.

2/ Todos los términos con raya corresponden al período siguiente al año base.

/e) $\bar{L}$

e) $\bar{L} = L\,(1 + a_1)\,(1 + p_1)$, siendo $(1 + a_1)$ el índice de variación del nivel de empleo y $(1 + p_1)$ el índice de variación de la tasa de salarios, de donde se deduce que el incremento es igual a:

$$L - L = L\,(1 + a_1)(1 + p_1) - L = L\,[(1 + a_1)(1 + p_1) - 1],$$

que al despreciar el producto de las tasas $a_1 . p_1$ 1/, se obtiene:

f) $\bar{L} - L = L\,(a_1 + p_1)$

Por otra parte el incremento en los subsidios es igual a:

g) $\bar{S}_1 - S_1 = S_1\, s_1$, siendo s_1 la tasa de variación de S_1; y el de los impuestos a:

h) $\bar{T}_1 - T_1 = T_1 \cdot t_1$ en que t_1 es la tasa de variación de T_1.

4. <u>Ecuación del consumo de los no-asalariados</u>

Similar a la ecuación anterior, la tasa de variación física del consumo de este sector se define en función de la propensión media al consumo (α_z); de la tasa del ingreso disponible y de las variaciones en los precios. Las variaciones en valor absoluto del ingreso disponible de este grupo social se expresa como:

$\bar{\bar{Z}} - T_z t_z$, en que $\bar{\bar{Z}}$ es el incremento de los ingresos del sector y $T_z t_z$ la variación de la tributación directa a los no-asalariados.

$$(4) \qquad c_z = \alpha_z \frac{\bar{\bar{Z}} - T_z t_z}{C_z} - p$$

Los elementos que hacen variar los niveles de consumo se estima que son la tasa física de variación del consumo (c_z) y la tasa de variación en los precios (p), por lo que la magnitud del consumo de un año es igual a:

1/ Para mantener la linealidad de las ecuaciones deben despreciarse los elementos que hacen perder la linealidad, como estos productos de tasas.

/a) $\bar{C}_z$

a) $\bar{C}_z = (1 + c_z)(1 + p)C_z$, en que despreciando $c_z \cdot p$ y despejando C_z; se tiene:

b) $$c_z = \frac{\bar{\bar{C}}_z - C_z}{C_z} - p$$

El consumo de un período en relación con la propensión media a consumir del sector y de su ingreso disponible, se puede expresar en:

c) $\bar{C}_z = {}_z(\bar{Z} - \bar{T}_z)$, en que $\bar{\bar{Z}}$ es el ingreso del sector para el primer año. Sustituyendo este valor de $\bar{C}_z$ en b) la tasa de variación física de los no-asalariados queda:

d) $$c_z = {}_z\frac{(\bar{\bar{Z}} - Z) - (\bar{T}_z - T_z)}{C_z} - p;$$ en que

$$(\bar{Z} - Z) = \bar{\bar{Z}}, \qquad y \qquad (\bar{T}_z - T_z) = T_z t_z$$

que son los términos del numerador de la ecuación cuatro.

5. Ecuación de las exportaciones

La tasa de variación del volumen físico de las exportaciones se supone que están en función del volumen del comercio internacional mundial (xw) y de las desviaciones que presentan los precios internacionales de las exportaciones con respecto a sus precios nacionales expresados en moneda extranjera (dólares) $(p_w - p_x)$. Los precios internacionales de las exportaciones están dados por las condiciones del mercado mundial, y los precios a que los exportadores nacionales venden o que están dispuestos a vender quedan básicamente determinados por los costos internos y por el tipo de cambio. De ahí que se estime que las discrepancias de precios puedan inducir a incrementar o disminuir las exportaciones. La magnitud de las desviaciones, en general, son más bien pequeñas para los productos latinoamericanos dada la vigencia de acuerdos, y otras restricciones que no dejan actuar libremente las fuerzas del mercado mundial. Esta condición se refleja en la baja elasticidad precio de las exportaciones (ϵ_1). Introduciendo este último concepto la tasa de variación de las exportaciones quedaría definido por:

/(5) x =

$$(5) \quad x = \epsilon_1 (p_w - p_x) + xw$$

en que el término de mayor ponderación sería la tasa de crecimiento del intercambio mundial (xw).

6. Ecuación de las importaciones

Las variaciones en el volumen físico de las importaciones se supone que están en función de la demanda global (v); de la discrepancia o desviaciones entre su precio (expresado en moneda nacional) y el nivel de precios interno ($p \cdot p_{me}$); de las variaciones en el tipo de cambio (w) y de la tasa de impuestos aduaneros (τ), además de las elasticidades ingreso y precio que presentan (ϵ_2 y ϵ_3, respectivamente). Las importaciones crecerán cuando crezca la demanda, pero la proporción del crecimiento estará dada por la elasticidad ingreso que tengan. La tasa de variación por este elemento será igual a: $\epsilon_1 v$.

Las variaciones en el precio de las importaciones expresado en moneda nacional, está dado por el precio en moneda extranjera y por el tipo de cambio ($p_m + w$). En esas variaciones pueden introducirse los cambios en la tasa real de derechos aduaneros ad valorem, que se experimenta de un año a otro, $[\tau_0 - \tau(1 + p_m)]$. Por último, debe considerarse que la influencia que los cambios de precios alcanzan en el volumen físico de las importaciones está determinada por la elasticidad precio $[\epsilon_3]$. Todos los factores enunciados se expresan en la relación:

$$\epsilon_3 \left\{ p - [p_m + w + \tau (1 + p_m) - \tau_0] \right.$$

La tasa de variación del volumen físico de las exportaciones es igual, entonces, a:

$$(6) \quad m = \epsilon_2 v + \epsilon_3 \left\{ p - [p_m + w + \tau (1 + p_m) - \tau_0] \right\}$$

/7) Ecuación

7. Ecuación del costo de mano de obra por unidad de oferta global

En el valor de cada unidad de oferta global está implícito el costo de la mano de obra que intervino en su producción, de los insumos importados y de impuestos indirectos. El costo de la mano de obra está determinado por la tasa de salarios, (p_1), y de la ocupación (a_1), además de las variaciones en la oferta (v). Como se trata del costo por unidad de oferta, su índice puede expresarse por:

$$(1 + k_1) = \frac{(1 + p1)(1 + a1)}{(1 + v)}$$

de donde despreciando los productos (vk_1) y (a_1p_1), la tasa de variación del costo de mano de obra contenido en cada unidad de oferta es:

$$(7) \quad k_1 = a_1 + p_1 - v$$

8. Ecuación del costo de las importaciones por unidad de oferta global

El costo total de las importaciones está dado por su volumen físico, su precio en moneda extranjera, por el tipo de cambio y los derechos aduaneros. El índice del costo computado en cada unidad de la oferta global puede expresarse, entonces, como:

$$a) \quad (1 + k_m) = \frac{\dfrac{\bar{M} + \bar{T}_m}{M + T_m}}{1 + v}$$

en que T_m es el nivel de impuestos aduaneros pagados. Para fines de política económica interesan las variaciones de la tasa efectiva de la tributación aduanera que se define como:

$$b) \quad (1 + \quad) = \frac{\bar{M} + \bar{T}_m}{\bar{M}} \; ; \; (1 + \quad _o) = \frac{M + T_m}{M}$$

sustituyendo b) en a), que queda:

/c) (1

$$c)\quad (1 + k_m) = \frac{\dfrac{(1+\tau)\ \bar{M}}{(1+\tau_o)\ M}}{1 + v} = \frac{(1+\tau)}{(1+\tau_o)(1+v)} \cdot \frac{\bar{M}}{M}$$

en que $\frac{\bar{M}}{M}$ es el índice del valor de las importaciones en moneda nacional o sea el volumen físico $(1 + m)$ por su precio en moneda extranjera $(1 + p_m)$ y por el tipo de cambio $(1 + w)$. Esto es:

$$d)\quad \frac{\bar{M}}{M} = (1 + m)(1 + p_m)(1 + w).$$

Reemplazando d) en c) el índice del costo de las importaciones en la oferta global sería:

$$e)\quad (1 + k_m) = \frac{(1+\tau)\ (1 + m)\ (1 + p_m)(1 + w)}{(1+\tau_o)\ (1 + v)}$$

Suponiendo que no se produzcan cambios en la tasa efectiva de los derechos aduaneros, es decir, $\tau = \tau_o$, la ecuación anterior quedaría:

$$f)\quad (1 + k_m) = \frac{(1 + m)\ (1 + p_m)\ (1 + w)}{(1 + v)}$$

despejando k_m y despreciando el producto de algunas tasas, la tasa de variación del costo de las importaciones por unidad de oferta global:

$$(8)\quad k_m = m + p_m + w\,(1 + p_m + m) - v$$

9. <u>Ecuación del valor de la tributación indirecta por unidad de oferta global</u>

Para estudiar este concepto se conviene excluir de los impuestos indirectos los derechos de aduana que están tratados en otras ecuaciones y los subsidios.

Las variables básicas de la tributación indirecta son el nivel de precios (P) y la magnitud de la oferta global (V). En función de esas variables está la tasa efectiva o real de tributación, que sería:

$$/a)\quad \frac{T_i}{VP}$$

a) $\frac{T_i}{VP} = \beta$, en que T_i es el nivel absoluto de impuestos indirectos. Un incremento en el nivel de precios ($\Delta P = Pp$), y/o en la magnitud física de la oferta ($\Delta V = Vv$) se refleja en T_i, según la siguiente relación:

$$b) \quad \Delta T_i = (\beta + \Delta\beta)(V + \Delta V)(P + \Delta P) - \beta VP$$

de donde:

$$c) \quad \Delta T_i = \beta.P.\Delta V. + \beta.\Delta P.V. + \beta.\Delta P.\Delta V. + \Delta\beta.P.V. + \Delta P.P.\Delta V + \Delta\beta.\Delta P.V. + \Delta\beta\Delta P\Delta V$$

como lo que interesa es la tasa de variación de los impuestos indirectos, se parte por T_i y simplificando:

$$d) \quad \frac{\Delta T_i}{T_i} = \frac{\Delta V}{V} + \frac{\Delta P}{P} + \frac{\Delta P.\Delta V}{P\,V} + \frac{\Delta\beta}{\beta} + \frac{\Delta\beta.\Delta V}{\beta.V.} + \frac{\Delta\beta\Delta P}{\beta P} + \frac{\Delta\beta.\Delta P.\Delta V.}{\beta V P}$$

de donde:

$$e) \quad \frac{\Delta T_i}{T} = v + p + vp + \frac{\Delta\beta}{\beta} + \frac{\Delta\beta}{\beta}.v + \frac{\Delta\beta}{\beta}.p + \frac{\Delta\beta}{\beta}vp,$$

o sea, la tasa de variación del nivel de la tributación queda en función de la tasa de variación del volumen físico de la oferta, de la tasa de variación de los precios y de la variación porcentual o relativa de la tasa efectiva de impuestos indirectos:

$$\left(\frac{\Delta\beta}{\beta}\right)$$

La variación del nivel de tributación de un período a otro puede expresarse por la razón:

$$\frac{\bar{T}_i}{T_i}$$

que sería igual al índice $(1 + \frac{\Delta T_i}{T_i})$. Si estas relaciones son los índices de la tributación indirecta, el costo de ésta contenido en el valor de cada unidad de la oferta global sería igual a:

/f) $(1 + k_i)$

f) $(i + k_i) = \dfrac{\dfrac{\bar{T}_i}{T_i}}{1 + v} = \dfrac{1 + \dfrac{\Delta T_i}{T_i}}{1 + v}$, que puede expresarse:

g) $(1 + k_i)(1 + v) = 1 + \dfrac{\Delta T_i}{T_i} = 1 + k_i + v + k_i v$, de donde se

deduce que $\dfrac{\Delta T_i}{T_i} = k_i + v + k_i v$, que reemplazando en e:

h) $k_i + v + k_i v = v + p + vp + \dfrac{\Delta \beta}{\beta}(1 + v + p) + vp\dfrac{\Delta \beta}{\beta}$

despreciando los términos $k_i v$ y $v.p.\dfrac{\Delta \beta}{\beta}$ y reduciendo,

$$k_i (1 + v) = p + \frac{\Delta \beta}{\beta}(1 + v + p)$$

de donde se obtiene la tasa de variación de los impuestos indirectos en el valor unitario de la oferta global.

$$(9) \quad k_i = \frac{p}{1 + v} + \frac{\Delta \beta (1 + p + v)}{\beta (1 + v)}$$

10. <u>Ecuación del nivel general de precios</u>

Una ecuación de precios es solamente otra forma de ecuación de oferta. En la ecuación de oferta, el precio es considerado una causa y la cantidad ofrecida el efecto. En cambio, en la ecuación de precios, el nivel de éstos es considerado el efecto y la cantidad ofrecida la causa.

Una fórmula general de una ecuación de precios, es:

a) $p = f(k, v)$

siendo k los costos y v la cantidad ofrecida. Se supone que los precios serían mayores, mientras mayores sean los costos y la cantidad ofrecida.

En este modelo, se usa la siguiente ecuación definicional para el nivel general de precios

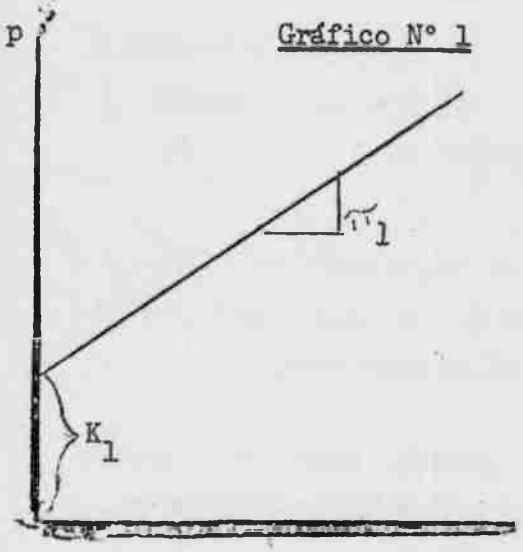
$$(10) \quad p = \lambda_1 k_1 + \lambda_2 k_m + \lambda_3 k_l + \pi_1 v$$

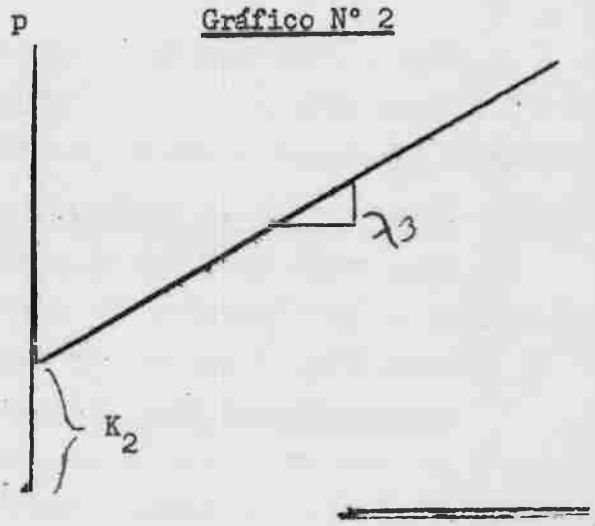
/en que

en que además de las tasas de variación de costos, el nivel de precios se deja en función de la flexibilidad precio[1/] de la oferta global ($\pi_1 . v$). Los coeficientes ($\lambda_1, \lambda_2, \lambda_3$) miden la influencia que tienen las tasas de variación de los impuestos indirectos, de las importaciones y de los salarios, en las fluctuaciones del nivel de precios.

Dicha ecuación podría representarse gráficamente si suponemos variable sólo uno de los elementos determinantes de p, como ser v, en un caso, y k_1 en otro. En el gráfico 1 se supone constantes $K_1 = \lambda_1 k_1 + \lambda_2 k_m + \lambda_3 k_1$, siendo la ecuación $p = K_1 + \pi_1 v$, en que π_1 es el coeficiente angular de la recta que relaciona p y v.

En el gráfico 2, se suponen constantes: $K_2 = \lambda_1 k_1 + \lambda_2 k_m + {}_1 v$, siendo la ecuación $p = K_2 + \lambda_3 k_1$, en que λ_3 es el coeficiente angular de la recta que relaciona p y k_1.





1/ Flexibilidad precio es la inversa de la elasticidad precio de la oferta.

/11. Ecuación

11. Ecuación del nivel de precio de las exportaciones

Similarmente al caso anterior, el modelo incluye una ecuación para determinar el precio de las exportaciones en dólares. El precio de las exportaciones en dólares está influido por el tipo de cambio, por los elementos de costo k_i, k_l y k_m, ponderados por los coeficientes λ_4, λ_5 y λ_6; así como por la variación en el volumen de las exportaciones (x) y los precios mundiales de los productos que se exportan (pw).

La ecuación es la siguiente:

$$(11) \quad (p_x + w) = \lambda_4 k_i + \lambda_5 k_m + \lambda_6 k_l + \pi_2 x + \pi_3 p_w$$

en que $(p_x + w)$ daría el precio en moneda nacional.

En dólares quedaría expresado así:

$$(11\text{-}1) \quad p_x = \lambda_4 k_i + \lambda_5 k_m + \lambda_6 k_l + \pi_2 x + \pi_3 p_w - w$$

En esta ecuación se han consultado, además de las tasas de variación del volumen físico de las exportaciones y de sus precios en el mercado mundial, la flexibilidad que presentan a esas variables (π_2 y π_3).

12. Otras ecuaciones adicionales

Para mayor precisión se pueden plantear las siguientes ecuaciones que definen algunos elementos del modelo; y que pueden utilizarse para probar la consistencia de los valores que tomen algunos instrumentos.

a) Definición del tipo de cambio

El tipo de cambio es una relación entre el precio absoluto en moneda nacional (Pe) de la moneda extranjera (dólares) y el precio absoluto en moneda extranjera de la moneda nacional (Pus).

En efecto, el tipo de cambio (w) es:

$$(1) \quad \frac{P_e}{P_{us}} = w \quad ; \quad P_e = w \cdot P_{us}$$

Por esta relación una devaluación (baja del precio de la moneda nacional en término de las monedas extranjeras) en el modelo se refleja un aumento del tipo de cambio. Una revaluación (aumento del precio de la moneda nacional en términos de las monedas extranjeras) significa disminución del tipo de cambio.

/Las relaciones

Las relaciones (1) expresadas como índices quedan:

(2) $(1 + p_e) = (1 + w)(1 + p_{us})$,

de donde se pueden deducir las tasas de variación. Desarrollando el producto y despreciando $w \cdot p_{us}$, quedan:

(3) $p_e = p_{us} + w$

b) <u>Ecuación de la tributación directa a los salarios y a la renta de los no-asalariados</u>

La tasa de variación del nivel absoluto de los impuestos directos pagados por los asalariados es igual a:

(1) $t_1 = \frac{\Delta T_1}{T_1}$

en que el incremento está dado por la variación del ingreso del sector en que intervienen las variables de ocupación, salarios y subsidios; y por una tasa marginal. Estos elementos pueden expresarse:

(2) $t_1 = \frac{\mu \left[L (a_1 + p_1) + S_1 s_1 \right]}{T_1}$

en que μ es la tasa marginal, que según la ecuación anterior se definiría:

(3) $\mu = t_1 \frac{T_1}{L (a_1 + p_1) + S_1 s_1}$

El nivel de tributación directa del sector no asalariado, también se puede definir por

(1) $t_z = \frac{\Delta T_z}{T_z}$ que no está dada por el incremento del ingreso del sector ($\bar{\bar{Z}}$) y una tasa marginal ($\emptyset$), que permite expresar la ecuación anterior:

(2) $t_z = \emptyset \frac{\bar{\bar{Z}}}{T_z}$, de donde la tasa marginal sería:

$$\emptyset = t_z \frac{T_z}{\bar{\bar{Z}}}$$

/c) <u>Definición</u>

c) Definición de Depreciación

En la primera ecuación del modelo la variación en la depreciación se expresó en función de las variaciones del nivel de precios (p) y de la tasa de variación del volumen físico depreciado (d), según la relación:

$$(1) \quad \Delta D = D\,(p + d).$$

La tasa de crecimiento del volumen físico de depreciación (d) está dado por los niveles absolutos (D) de dos períodos, que se determinan por la magnitud del capital físico existente (K) y los coeficientes de depreciación aplicado en cada año (d). Las relaciones para cada período serían:

$$(2) \quad D_o = \delta_o K_o; \qquad D_1 = \delta_1 K_1$$

en que D es afectada por cambios en K y en δ.

El volumen del capital físico varía por cambios en los precios (p) y por su tasa de crecimiento (k). Su índice de variación se puede expresar:

$$(3) \quad \frac{K_1}{K_o} = (1 + p)(1 + k)$$

Por otra parte las variaciones del coeficiente de depreciación (δ) es igual a:

$$\frac{\delta_1}{\delta_o}$$

Estas dos últimas relaciones permiten expresar el índice del volumen físico de depreciación por:

$$(4) \quad \frac{D_1}{D_o} = \frac{\delta_1}{\delta_o}\,(1 + p)\,(1 + k)$$

En el supuesto que no haya cambios en el coeficiente de depreciación, o sea que $\delta_1 = \delta_o$, la relación (4) sólo quedaría en función de las variaciones del volumen físico del capital:

$$(5) \quad \frac{D_1}{D_o} = (1 + p)(1 + k)$$

/Si la

Si la tasa de variación de la depreciación (d) es igual a la tasa de variación del capital (k), o sea d = k; la ecuación 5 quedaría:

$$(6) \quad \frac{D_1}{D_o} = (1 + p)(1 + d)$$

Estos supuestos no siempre se cumplen, y es frecuente que el coeficiente de depreciación δ, dada la estructura del capital físico (equipos e instalaciones), no sea igual de un período a otro; y que $d \neq k$; en esas circunstancias el índice de variación de D sería:

$$(7) \quad (1 + d) = (1 + \ell)(1 + k), \text{ donde } (1 + \ell) = \frac{\delta_1}{\delta_o}$$

despreciando el producto ℓ k, la tasa de depreciación estaría dada por:

$$(8) \quad d = \ell + k$$

Posibles usos del modelo de corto plazo

Un modelo de política económica es siempre susceptible de ser usado en dos formas: dejando los instrumentos de política económica como incógnitas y las cifras del Plan como datos o valores dados, o a la inversa, considerando como incógnitas a las magnitudes del plan y como datos a los instrumentos. Ambas presentaciones son útiles para propósitos diversos. Por ejemplo, para los propósitos prácticos de elaborar un plan de política económica, elegir los instrumentos adecuados y su intensidad de uso, analizar la compatibilidad entre el uso de los diversos instrumentos y las metas, etc., es preferible tomar como valores dados las metas del plan y despojar en el sistema de ecuaciones del modelo los instrumentos, ya que dicha solución si está dentro de ciertas restricciones impuestas, necesariamente contestará a las preguntas antes planteadas. En cambio, si pretendemos usar este modelo para fines didácticos, es quizás preferible la presentación inversa, ya que permite analizar las repercusiones de variaciones en los instrumentos sobre las magnitudes del plan.

/Haremos aquí

Haremos aquí ambas presentaciones, empezando por la última, debido a que usaremos principalmente este modelo como síntesis de todas las políticas parciales que se analizan a continuación. El modelo tiene la ventaja de mostrar gráficamente la interdependencia de tales políticas parciales y por lo tanto la necesidad de su coordinación en un presupuesto económico nacional del tipo que aquí expusimos.

En la siguiente presentación se han seleccionado como incógnitas magnitudes que debieran ser determinadas por el plan físico, como el crecimiento de las exportaciones, importaciones o del consumo; y otras variables como el nivel de precios interno, el precio de las exportaciones; instrumentos de política económica, como las tasas de impuestos directos, las variaciones en los salarios, la variación del tipo de cambio, la inversión pública, etc., aparecen determinados. En este caso el modelo servirá para observar si el valor de esos instrumentos es compatible con las incógnitas y estudiar para aquellas variables que también fueron fijadas por el plan físico, la necesidad de corregirlas o de confirmarlas.

El sistema de las once ecuaciones del modelo se pueden presentar ordenadas de la siguiente forma, indicada en el cuadro N° 50, en que todas las ecuaciones se han hecho igual a cero y en que las variables, que encabezan el cuadro constituyen un vector, y la columna correspondiente está formada por los factores.

/Cuadro N° 50

MATRIZ DE INTERDEPENDENCIA DIRECTA DE LOS IMPUESTOS

Impuestos sobre

Determina	Renta personal	Propiedad	Importaciones	Utilidades	Consumo final	Ventas totales
Renta personal		----	Disminuye el ingreso disponible para importar	----	Disminuye el ingreso disponible para consumo	
Propiedad	Disminuye la renta imponible		----	Aumenta costos empresas	Disminuye el ingreso disponible	----
Importaciones	----	----		Aumenta costo de las empresas	Afecta el consumo real	Afecta el monto de las ventas
Utilidades	Disminuye utilidades distribuidas	----	----		Disminuye el ingreso disponible	Afecta el volumen de ventas
Consumo fiscal	----	----	Cambia nivel. y estructura del consumo	Nivel y estructura del consumo		----
Ventas totales	----	----	Cambia el volumen y estructura de las ventas	Afecta los ingresos netos de las empresas		

---- No hay interdependencia directa.
Indirectamente son todos interdependientes.

/Importancia de

Cuadro 50

Nº de las ecuaciones \ Variables	Incógnitas: x	k_1	p_x	p	k_i	k_m	m	$\bar{Z}$	o_g	o_z	c_1	Instrumentos: p_1	w	t_z	t_1	$\Delta\beta$	i_g	o_1	Datos: p_m	x_w	p_w	v	$\pi_1 \cdot \pi_o$	e_1	d	i_p
(2)	X								C_g	C_z	C_1						I_g					A_1				I_p
(7)		1										-1										1		-1		
(3)				C_1							C_1	$-\mathcal{L}_1 L$			$\mathcal{L}_1 T_1$			$-\mathcal{L}_1 S_1$						$-\mathcal{L}_1 L$		
(5)	1		$\mathcal{E}_1$																	-1	$-\mathcal{E}_1$					
(10)		$-\lambda_3$		1	$-\lambda_1$	$-\lambda_2$																$-\pi_1$				
*(9)				$-\frac{1}{1+v}$	1											$-\frac{1}{\beta}$										
*(8)						1	-1						$-(1+p_m)$						-1			1				
*(6)				$-\mathcal{E}_3$			1						$\mathcal{E}_3$						$\mathcal{E}_3$			$-\mathcal{E}_2$	$\mathcal{E}_3 p_m$			
(11)	$-\pi_2$	$-\lambda_6$	1		$-\lambda_4$	$-\lambda_5$							1								$-\pi_3$					
(1)	$-X$		$-X$	A_2	T_1	M		I	$-C_g$	$-C_z$	$-C_1$	L	$-X$				$-I_g$					T_1+M		L	D	$-I_p$
(4)				C_z				$-\mathcal{L}_z$		C_z				$\mathcal{L}_z T_z$												

A B H

$A_1 = -X - C_1 - C_z - C_g - I_p - I_g$

$A_2 = D - C_1 - C_z - C_g - I_p - I_g$

(*) Para simplificar la solución del sistema, las ecuaciones originales se sustituyeron por las siguientes:

(9) $k_i = \frac{p}{1+v} + \frac{\Delta\beta}{\beta}$

(8) $k_m = m + p_m - v + v\,(1+p_m)$

(6) En esta ecuación sólo se hizo $\pi_1 \cdot \pi_o$

/La representación

La representación matricial del cuadro anterior, simbólicamente puede representarse por la ecuación:

$$A_x = B_y + H_z$$

en que $\underline{x}$ es el vector de las incógnitas, $\underline{y}$ el de los instrumentos y $\underline{z}$ el de los datos. Las mayúsculas A; B y H serían las matrices de los coeficientes. La solución del sistema estaría dada por:

$$[x] = [A^{-1}]\, B_y + [A^{-1}]\, H_z,$$

en que $[A^{-1}]$ es la matriz inversa de los coeficientes de las incógnitas.

El efecto de una variación en los instrumentos sobre las incógnitas sería:

$$\underset{11 \times 1}{\begin{bmatrix} \Delta x \\ \Delta k_1 \\ \Delta p_x \\ \Delta p \\ \Delta k_i \\ \Delta k_m \\ \Delta m \\ \Delta \bar{Z} \\ \Delta c_g \\ \Delta c_z \\ \Delta c_1 \end{bmatrix}} = \underset{11 \times 11}{\begin{bmatrix} & & \\ & A & \\ & & \end{bmatrix}^{-1}} \underset{11 \times 7}{\begin{bmatrix} & & \\ & B & \\ & & \end{bmatrix}} \underset{7 \times 1}{\begin{bmatrix} \Delta p_1 \\ \Delta w \\ \Delta t_z \\ \Delta t_1 \\ \Delta \beta \\ \Delta i_g \\ \Delta s_1 \end{bmatrix}}$$

La solución para el valor absoluto de las incógnitas, debe obtenerse sometiéndose a ciertas restricciones básicas. Por ejemplo, en este modelo serían indispensables al menos las siguientes restricciones.

1) $p \leq b$

2) $M\,(km + v + 1) - X\,(1 + x + p_x + w) \leq J$

3) $L\,(1 - a_1 + p_1) \geq u\,(Z + \bar{Z})$

4) $\sum \bar{T}_i \leq t\,[Z + \bar{Z} + L(1 + a_1 + p_1)]$

/La primera

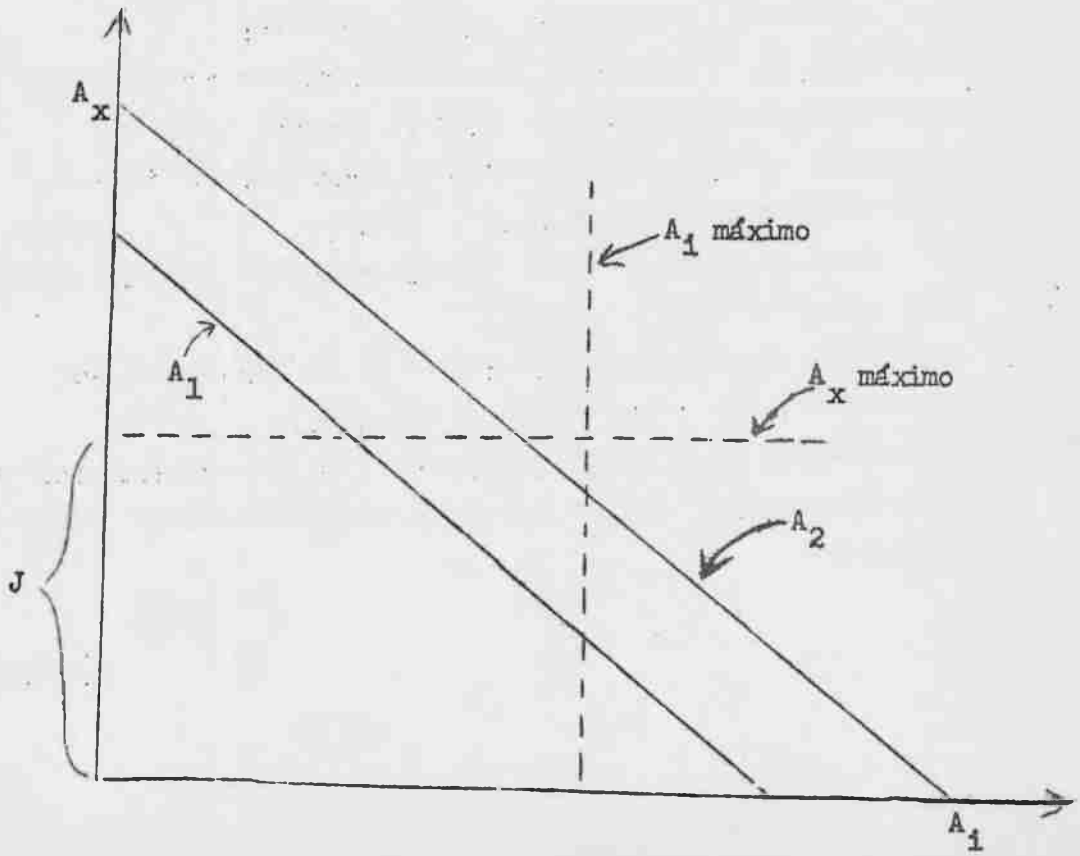
La primera restricción se refiere al nivel general de precios, e implica un límite máximo b para su variación.

La segunda restricción se refiere al balance con el exterior, e indica que el déficit máximo no debe sobrepasar la magnitud J.

La tercera restricción se refiere a la distribución del ingreso entre asalariados y no asalariados. Se señala que los salarios no pueden ser inferiores a una proporción u de los ingresos de los no asalariados.

La cuarta y última restricción se refiere al máximo de tributación y por lo tanto al máximo de ahorro interno políticamente factible, ya que dado el ahorro del sector privado el único elemento que incrementaría el ahorro sería el superávit del gobierno, generado por aumento de la tributación. La tributación del año siguiente ($\sum \bar{T}_i$) no puede sobrepasar una proporción t del ingreso de los asalariados y no asalariados.

La solución general de este modelo puede representarse gráficamente en forma similar al modelo de largo plazo anteriormente discutido:



/En el

En el gráfico, A_x representa las magnitud de ahorro externo y A_i la magnitud de ahorro interno, que es función de la tributación.

Como se señaló anteriormente, este modelo puede presentarse en la forma inversa, siendo las incógnitas los instrumentos de política económica. El ejemplo numérica que a continuación se presenta tiene justamente la forma inversa del presentado anteriormente. La lista de variables con sus valores numéricos para esta segunda presentación es la siguiente:

Incógnitas:

En este caso se consideran como incógnitas instrumentos de política, tales como el tipo de cambio, la tasa en que deben ajustarse los salarios y la tasa de variación del nivel de la tributación directa al sector no asalariado. En efecto, las incógnitas serían:

x = variación en el índice del volumen de las exportaciones;

k_1 = variación en el índice del costo de los salarios por unidad de demanda final;

p_1 = variación en el índice del salario promedio;

p_x = variación en el índice de los precios de las exportaciones en dólares;

p = variación en el índice del nivel de precios interno;

k_i = variación en el índice que mide el componente de impuestos indirectos por unidad de demanda final;

k_m = variación en el índice que mide el componente de importaciones por unidad de demanda final;

m = variación en el índice del volumen de las importaciones;

w = variación en el índice del tipo de cambio;

$\bar{\bar{Z}}$ = variación en el valor de los ingresos de los no asalariados;

t_z = variación en el índice de los impuestos a la renta de los no asalariados.

/Parámetros

Parámetros

Se estiman que siempre constituyen datos, dado que en el corto plazo prácticamente no es posible modificarlos. Sus valores serían:

α_1 = 0.95 (propensión media al consumo de los asalariados);
α_2 = 0.80 (propensión media al consumo de los no asalariados);
ϵ_1 = 0.10 (elasticidad precio de las exportaciones referida a la diferencia entre precios nacionales y mundiales en dólares);
ϵ_2 = 1.50 (elasticidad ingreso de las importaciones);
ϵ_3 = 0.10 (elasticidad precio de las importaciones);
λ_1 = 0.05 (coeficiente que mide la influencia de los impuestos indirectos en el nivel general de precios);
λ_2 = 0.20 (coeficiente que mide la influencia del costo de las importaciones en el nivel general de precios);
λ_3 = 0.50 (coeficiente de los salarios en el nivel general de precios);
λ_4 = 0.01 (coeficiente de los impuestos indirectos en el precio de las exportaciones);
λ_5 = 0.04 (coeficiente del costo de los insumos importados en el precio de las exportaciones);
λ_6 = 0.30 (coeficiente de los salarios en el precio de las exportaciones);
π_1 = 1.05 (flexibilidad precio de la oferta global);
π_2 = 0.10 (flexibilidad precio de la oferta de exportaciones);
π_3 = 0.80 (efecto de las variaciones de los precios internacionales sobre el valor de las exportaciones).

Datos y Metas del Plan de Desarrollo

Las siguientes variables han sido determinadas o se deducen del plan de desarrollo:

L = 400.00 (valor de salarios);
a_1 = 0.03 (variación en el índice del nivel de empleo);
T_i = 45.00 (monto de tributación indirecta menos subsidios);
M = 150.00 (valor de importaciones);
D = 90.00 (valor de depreciación);

/d = 0.05

(Continuación)

d = 0.05 (variación en el índice del monto físico de depreciación);
v = 0.05 (variación en el índice del volumen de la demanda global);
C_1 = 350.00 (valor del consumo de los asalariados);
c_1 = 0.04 (variación en el índice del consumo de los asalariados);
C_z = 250.00 (valor del consumo de los no asalariados);
c_z = 0.01 (variación en el índice del consumo de los no asalariados);
C_g = 130.00 (valor del consumo del gobierno);
I_p = 100.00 (valor de la inversión bruta privada);
i_p = 0.08 (variación en el índice de la inversión bruta privada);
I_g = 70.00 (valor de la inversión bruta del gobierno);
X = 100.00 (valor de las exportaciones);
S_1 = 20.00 (valor de los subsidios a los asalariados);
Z = 415.00 (valor del ingreso de los no asalariados);
T_1 = 51.60 (valor de la tributación directa a la renta de los asalariados);
T_z = 102.50 (valor de la tributación directa a la renta de los no asalariados);
τ_o = 0.20 (tasa efectiva de los impuestos aduaneros);
β = 0.05 (tasa efectiva de los impuestos indirectos);
x_w = 0.03 (variación en el índice del volumen del comercio mundial
p_w = 0.02 (variación en el índice de los precios internacionales de las exportaciones nacionales);
p_m = 0.04 (variación en el índice de los precios de las importaciones en dólares).

<u>Instrumentos</u>:

Se han seleccionado como instrumentos las siguientes variables a las que se les ha dado valores en atención a las políticas u objetivos del gobierno:

c_g = 0.10 (variación en el índice del volumen del consumo del gobierno);
i_g = 0.11 (variación en el índice del volumen de la inversión del gobierno);
s_1 = 0.05 (variación en el índice del valor de subsidios a los asalariados);

/t_1 = 0.07

t_1 = 0.07 (variación en el índice del valor de la tributación a la renta de los asalariados);

$\Delta\beta$ = 0.01 (variación en la tasa efectiva de la tributación indirecta);

τ_1 = 0.20 (nueva tasa efectiva de los impuestos aduaneros);

Solución:

La solución nos permitirá saber qué valor deberán tener las incógnitas para que se cumplan las metas del Plan de Desarrollo, empleando los instrumentos al nivel que los dejan las tasas de variación antes indicados.

Las once ecuaciones podrían disponerse en la forma similar al cuadro N° 50, en una matriz simbólica, en que se han ordenado las ecuaciones de tal modo que a cada variable corresponde una columna. Por ejemplo, con la ecuación 7, podemos hacer la siguiente representación matricial (podíamos disponerlos como vectores fila y columna).

variables	k_1	a_1	p_1	v
factores	1	- 1	- 1	1

Lo que representa que hemos pasado todos los términos de la ecuación al lado izquierdo, y por lo tanto que la operación indicada que reconstruye la ecuación, es igual a cero, lo que queda del lado derecho de la ecuación.

Procediendo de manera similar con todas las ecuaciones formamos la matriz simbólica adjunta.

Sin embargo, como figuran diversos productos de las variables, el modelo no es estrictamente lineal. La no linealidad tiene dos efectos, uno en la representación matricial y el otro en el método de solución. El problema de representación ha sido abordado como se muestra en la matriz simbólica (Cuadro N° 51). En cuanto a la resolución, en este caso se ha adoptado la hipótesis más conveniente, que es el aceptar que las variables que forman productos no lineales, son datos o instrumentos. Con lo cual desaparece el problema de la no linealidad. La solución del modelo no lineal agregaría mucha complejidad a las operaciones con la calculadora de sobremesa, y dentro de los términos en que está planteado el modelo, lo que se ganaría en valor interpretativo sería relativamente poco.

/Con las

Con las indicaciones anteriores se identificaron las incógnitas, los datos y los instrumentos, que figuran ya todos ordenados en la matriz simbólica.

El paso siguiente es emplear los valores numéricos que se dieron, con lo cual se forma la matriz directa I de las incógnitas y la matriz de los datos e instrumentos. (Cuadros Nos. 52 y 53).

Con la matriz de los datos e instrumentos (Cuadro N° 54), se forma la columna de las constantes, que aparece al lado derecho de la matriz directa, con signo cambiado. El significado de la matriz directa I, es que representa la parte de las ecuaciones donde están las incógnitas. El significado de la columna de constantes, es la parte conocida (datos e instrumentos de cada ecuación). Se colocan con signo cambiado, al pasarlas al lado derecho de la ecuación.

Por ejemplo, podemos reconstruir la ecuación 7 anterior, (que ahora está en la fila 2), y tendríamos:

$$k_1 - p_1 = - .02$$

a_1 y v no figuran, porque han sido reemplazados por números, que forman la constante - .02 de la derecha. Igual sucede con las demás ecuaciones.

La matriz directa II, la matriz de datos e instrumentos II, y la correspondiente columna de constantes, se deducen de las primeras, multiplicando o dividiendo cada ecuación por un factor fijo. El objeto de esta operación es reducir las cifras de la matriz al mismo orden de magnitud, dentro de lo posible.

Sólo resta invertir la matriz para resolver el sistema de ecuaciones por el método usual.

Si el modelo fuera lineal, podríamos representarlo por las siguientes ecuaciones matriciales:

$$[A][x] = [B][y]$$

$$[B][y] = [b]$$

/donde $[A]$

donde $[A]$ es la matriz de las incógnitas, $[x]$ el vector columna de las incógnitas y $[b]$, el vector columna de constantes.

$$[B][y] = [b]$$

donde $[y]$ representa el vector columna de datos e instrumentos.

Sin embargo, el efecto principal que tiene la no linealidad, es que la matriz $[B]$ en realidad no existe, aunque sí existe la columna de constantes.

Este factor impide invertir la lógica del modelo, es decir, dadas las x, encontrar las y.

Con la matriz invertida y la columna de constantes, se obtiene la solución, es decir el valor de las incógnitas. La operación es una multiplicación matricial, que se representa en el cuadro N° 55.

Una vez lograda la solución, ésta puede modificarse con variaciones adecuadas de los instrumentos. Cada vez que variemos un instrumento, cambian una o más constantes del vector columna de constantes, y por consiguiente, cambia la solución. A través de estas variaciones se pueden estudiar los diversas valores alternativos que puedan darse a los instrumentos para concretar determinadas políticas.

Variaciones de uno por ciento en cada instrumento o dato tienen distintos efectos (eficiencias). El efecto en cuanto a los cálculos es en dos partes, un primer efecto sobre las constantes y otro en la multiplicación matricial para obtener la solución. El efecto sobre las constantes se muestra en el Cuadro N° 56.

Con un ejemplo de variación en p_m, el precio de las importaciones, trataremos de ilustrar el efecto sobre las soluciones. Si p_m aumenta .01, afecta la constante número 7 en - .01, (Cuadro N° 56) a la que debe cambiarse el signo para pasarla al lado derecho de la ecuación. Con +.01 de variación en la constante 7, pasamos al Cuadro N° 55. Sobre la columna 7 de la matriz invertida ponemos +.01, y multiplicamos este número por todos los elementos de la columna. El efecto sobre algunas incógnitas es nulo o despreciable. Las variables afectadas por ese cambio son:

variables:	p	k_i	k_m	w	$\bar{\bar{Z}}$,
y la variación en sus valores por causa de p_m :	.01	.01	.01	.01	1.44

/La solución

La solución del caso expuesto, indica que para alcanzar las metas fijadas por el plan físico, y ajustando los instrumentos a las variaciones enunciadas ($c_g = 0.10$; $i_g = 0.11$; $s_1 = 0.05$; $t_1 = 0.07$; $= 0.01$ y $_1 = 0.20$), las exportaciones tendrían que crecer a una tasa del 2 por ciento y las importaciones al 8 por ciento. Esas tasas exigirían que los precios en dólares de las exportaciones debieran subir en 2 por ciento y el de las importaciones al 4 por ciento(- esta última tasa es un dato fijado al mergen del modelo -)y con una devaluación del 7 por ciento.

La solución indica que el nivel de precios interno aumenta en 18 por ciento anual y que el precio del trabajo crezca en 19 por ciento. Dadas las condiciones del caso, el sistema económico mantendría una tasa inflacionaria del 18 por ciento. Esa tasa sería compatible con un crecimiento de la oferta y/o demanda del cinco por ciento, que se ha fijado el plan físico; y con una variación del 7 por ciento en el tipo de cambio.

El sector no-asalariado tendría un incremento absoluto en sus ingresos de 66,30, y su tributación directa puede aumentar en siete por ciento, porcentaje igual al que se ha fijado para la tributación de los asalariados,

Por último, el costo de cada unidad de la demanda final, por concepto de salarios aumentaría en 17 por ciento; por importaciones en 15 por ciento y por la tributación indirecta en 41 por ciento.

/Cuadro N° 51

Cuadro 51

MATRIZ SIMBOLICA DEL MODELO

Número de la ecuación original	Número de la ecuación en la matriz	Incógnitas 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Instrumentos 1	2	3	4	5	6	Proyecciones y metas 7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		x	K_L	p_L	p_x	p	k_i	k_m	m	w	$\bar{\bar{Z}}$	t_z	o_g	i_g	s_L	t_L	* $\Delta\beta$	τ	τ_o	a_L	* v	d	c_L	c_z	i_p	p_w	x_w	* p_m
(2)	1	X											C_g	I_g							A_1		$+C_L$	$+C_z$	$+I_p$			
(7)	2		1	-1																-1	1							
(3)	3			$-\alpha_L$		C_L									$-\alpha_L s_L$	$\alpha_L T_L$				$-\alpha_L$			C_L					
(5)	4	1			$\varepsilon 1$																					$-\varepsilon_1$	-1	
(10)	5		$-\lambda_3$			1	$-\lambda_1$	$-\lambda_2$													$-\pi_1$							
*(9)	6					$-\beta_\beta$	(1+v) β										* $-(1+v)$				*							
*(8)	7							1	-1	$-p_m$ -1											+1							* -1
*(6)	8					$-\varepsilon_3$			1	ε_3								$\varepsilon_3 p_m$ $+\varepsilon_3$	$-\varepsilon_3$		$-\varepsilon_2$							* ε_3
(11)	9	$-\pi_2$	$-\lambda_6$		1		$-\lambda_4$	$-\lambda_5$		1																$-\pi_3$		
(1)	10	-X		L-X		A_2	T_1	M		-X	1		$-C_g$	$-I_g$						L	$M+T_1$	D	$-C_L$	$-C_z$	$-I_p$			
(4)	11					C_x					$-\alpha_z$	$\alpha_z T_x$												C_z				

Esta matriz simbólica representa un sistema de ecuaciones, que es igual a un vector columna de ceros.

* Señala las filas y columnas en que se dan elementos no lineales. Generalmente los componentes no lineales se introducen en la matriz y luego quedan como números al dar valor a los instrumentos correspondientes. Sin embargo, los instrumentos o datos marcados no podran variarse después, sin varier la matriz.

$A_1 = -X - I_p - C_L - I_g - C_z - C_g$

$A_2 = D - C_L - I_p - I_g - C_z - C_g$

Cuadro 53

MATRIZ NUMERICA DIRECTA DE LOS PARAMETROS, DATOS E INSTRUMENTOS I
CORRESPONDE A LAS ECUACIONES

Valor de las variables	1 c_g	2 i_g	3 s_L	4 t_L	5 $\Delta\beta^*$	6 τ_1	7 a_L	8 v^*	9 d	10 o_L	11 o_z	12 i_p	13 p^*_w	14 x_w	15 p_m	16 τ_0	= Suma
	.10	.11	.05	.07	.01	.20	.03	.05	.05	.05	.01	.08	.02	.02	.04	.20	
1	130.00	70.00						-1 010.00		350.00	250.00	100.00					-1.80
2							-1.00	1.00									.02
3			-19.00	49.02			-380.00			350.00							8.58
4													-.10	-1.00			-.02
5								-1.05									-.05
6					-1.05												-.01
7								1.00							-1.00		.01
8						.10		-1.50							.10	-.10	-.08
9													-.80				-.02
10	-130.00	-70.00					400.00	195.00	90.00	-350.00	-250.00	-100.00					-22.45
11											250.00						2.50

/Cuadro 54

Cuadro 54

MATRIZ NUMERICA DIRECTA DE LOS PARAMETROS. DATOS E INSTRUMENTOS II

Valor de las variables	1 c_g .10	2 i_g .11	3 s_L .05	4 t_L .07	5 $\Delta\beta^*$ .01	6 τ_i .20	7 a_L .03	8 v^* .05	9 d .05	10 c_L .05	11 c_z .01	12 i_p .08	13 p_w^* .02	14 x_w .02	15 p_m .04	16 τ_o .20	Suma
1	1.18	.64						-9.18		3.18	2.27	.91					-.02
2							-1.00	1.00									.02
3			.05	-.13			1.00			-.92							-.02
4													-1.00	-10.00			-.22
5								-1.05									-.05
6					-20.00												-.20
7								1.00							-1.00		.01
8						.10		-1.50							.10	-.10	-.08
9													-.80				-.02
10	-1.30	-.70					4.00	1.95	.90	-3.50	-2.50	-1.00					-.22
11											3.05						.03

/Cuadro 55

Cuadro 55

MATRIZ INVERTIDA DE II Y SOLUCION

Solución (valor de las incognitas)		Valor de las constantes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
			x	k_L	p_1	p_x	p	k_1	k_m	m	W	$\bar{Z}$	t_z
			.02	-.02	.02	.22	.05	.20	-.01	.08	.02	.22	-.03
x	.02	1	1.00										
k_L	.17	2	4.57	2.29	2.29	-.45	2.26	.11	.48	.48	.488	.45	
p_L	.19	3	4.57	1.29	2.29	-.45	2.26	.11	.48	.45			
p_x	.02	4	-10.00			1.00							
p	.18	5	4.93	1.39	1.39	-.49	2.47	.12	.51	.51	.49		
k_1	.41	6	5.65	1.60	1.60	-.56	2.84	1.13	.59	.59	.56		
k_m	.15	7	11.78	.84	.84	-1.17	.97	.06	1.24	1.24	1.17		
m	.08	8	-.72	.06	.06	.07	.17	.01	1.03	1.03	-.07		
W	.07	9	12.02	.75	.75	-1.19	.77	.05	.20	.20	1.19		
$\bar{Z}$	66.30×10^2	10	4.64	4.97	.97	-.34	9.02		.36	.36	1.44	1.00	
t_z	.07	11	-10.14	.76	-3.24	1.12	1.51	-.37	-1.20	-1.20	-.02	1.00	1.00

/Cuadro 56

Cuadro 56

VARIACIONES DE UNO POR CIENTO EN DATOS E INSTRUMENTOS. SU INFLUENCIA SOBRE LA CONSTANTE INDEPENDIENTE

	o_g	i_g	s_L	t_L	a_L	d	o_L	o_z	i_p	x_w	p_m
1	.01	.01					.03	.02	.01		
2					-.01						
3			...	...	.01		-.01				
4										-.10	
5											
6											
7											-.01
8											
9											
10	-.01	-.01			.04	.01	-.03	-.03	-.01		
11								.03			

/IV. Análisis

IV

ANALISIS DE POLITICAS ESPECIFICAS

A. Política Financiera y Tributaria

Elementos básicos para la formulación y análisis de la Política Fiscal

Iniciaremos el estudio de la política financiera para el desarrollo económico con los problemas de corto plazo, es decir aquellas acciones que se plasman en el plan anual.

Ya señalamos las diferencias en cuanto a contenido, método y objetivos entre el plan financiero a largo plazo y el plan financiero anual. Ahora nos corresponde profundizar en el contenido de este último.

El estudio de la política económica y financiera supone la formulación previa de una teoría. Esta teoría es la que muestra la urgencia o necesidad de una acción que se estima improbable ocurra como conducta normal del sistema económico. La teoría cumple, por lo tanto, con la función de indicar las deficiencias del sistema económico en relación con los objetivos que la Sociedad estima deseables, y al mismo tiempo constituye en sí una explicación de la generación de esas deficiencias. Este último aspecto es decisivo en materia de política económica y financiera, ya que constituye la única forma de detectar las bases sobre las cuales se aplicarán los instrumentos apropiados para eliminar esas deficiencias.

Como no puede formularse política con teoría, en el análisis del plan financiero anual debemos ir combinando el estudio de la teoría sobre la cual debe descansar la política, y el estudio de la eficiencia de diferentes políticas para cumplir los objetivos del plan de desarrollo dentro del marco de esa teoría.

Para ello, iremos tejiendo desde los elementos más simples, modelos que representen la conducta de los aspectos esenciales de un sistema económico, a fin de ir descubriendo las formas en que la política económica puede actuar con mayor eficien-

/cia. Poco a poco,

cia. Poco a poco, iremos complicando dichos modelos, integrando aspectos parciales analizados, a fin de desembocar en un cuadro más realista de las relaciones económicas, y por consecuencia en un análisis más completo de las posibilidades de la política económica como medio de lograr los objetivos del plan.

a) Los Flujos de Ingresos de la Economía

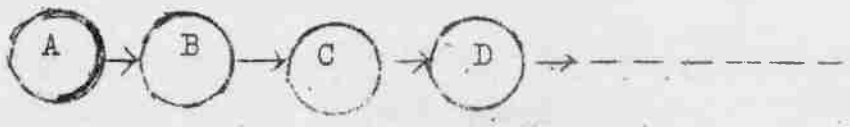
La Economía moderna es una vasta red de flujos monetarios y físicos, cuya característica principal es la interdependencia de las acciones que realizan sus diferentes sectores componentes.

La red económica está tejida, de tal forma que si un flujo de bienes fluye desde A hacia B, un flujo de ingresos o pagos se mueve en sentido contrario.

Así como en el estudio de la técnica de programación, se da especial énfasis a las interrelaciones que presenta el flujo de bienes y servicios. En la formulación de un programa de financiamiento, el énfasis recae sobre el estudio del flujo de ingresos y sus interdependencias.

Las interrelaciones de los flujos de ingresos, para fines metodológicos, podemos clasificarlas en: a) Relaciones de secuencia que determinan que un flujo de ingresos genere un número infinito, aunque por montos decrecientes, de nuevos flujos de ingresos; y b) Relaciones de interdependencia, que determinan que el flujo de ingresos de un sector dependa de los flujos de ingresos del resto de los sectores y viceversa.

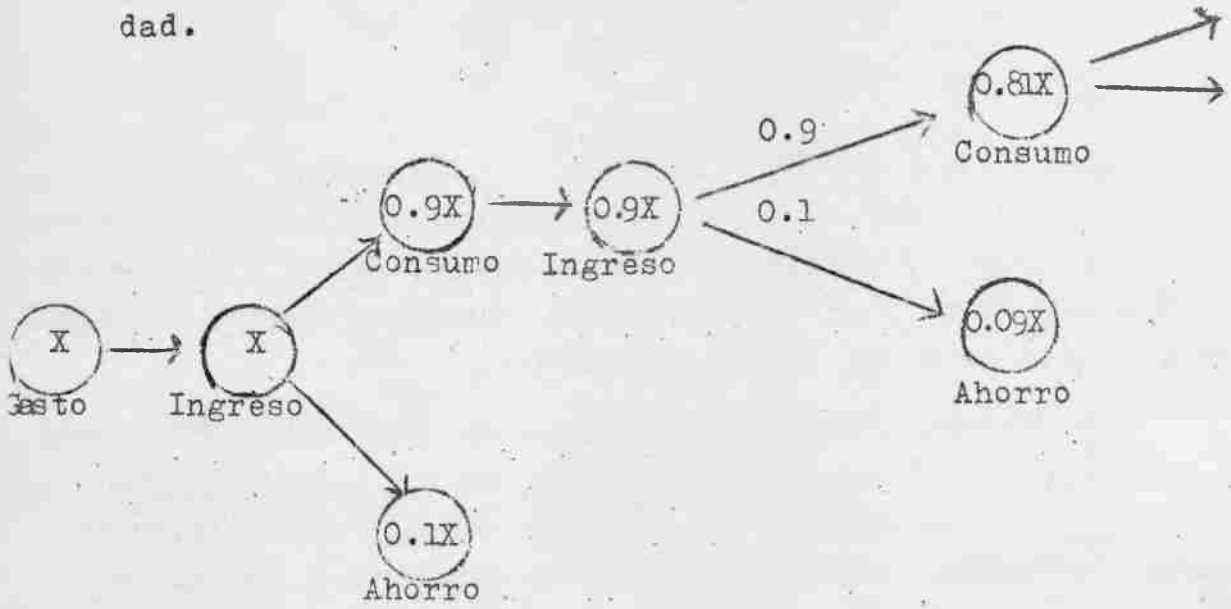
Una relación de secuencia gráficamente podría representarse por el siguiente esquema:



Una relación de dependencia recíproca puede representarse por:

La economía presenta una mezcla de ambos tipos de relaciones.

Supongamos, a vía de ejemplo del primer tipo de relaciones, una economía cerrada sin gobierno. En esta economía, en promedio se consume el 90 por ciento del ingreso generado. Si cualquier unidad económica integrante de esta economía realiza un gasto de X pesos, ese gasto es necesariamente ingreso de otras unidades económicas de esa economía por la misma cantidad.

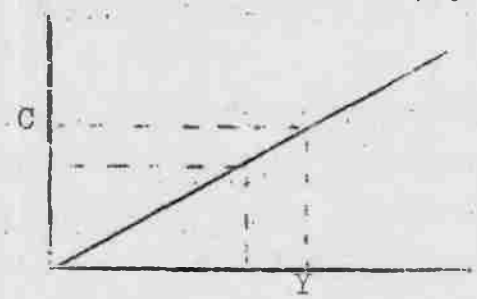


Por lo tanto, las unidades económicas que reciben ingresos por X consumirán 0.9X y ahorrarán 0.1X. El consumo de 0.9X constituye a su vez un ingreso por igual cantidad para otras unidades económicas, las que consumirán 0.81X y ahorrarán 0.09X y así siguiendo hasta el infinito.

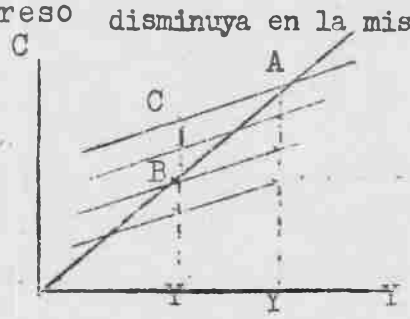
/ El esquema de

El esquema de funcionamiento explicado, supone que en promedio existe una proporción constante del ingreso que se consume.

Este supuesto es probablemente correcto para variaciones del ingreso dentro de ciertos límites, y aplicable a aumentos del ingreso.



La relación representada por la gráfica, indica que el consumo es una función del ingreso, es decir C=aY. Sin embargo, esta función como lo han demostrado algunas investigaciones empíricas, no es reversible, en el sentido de que ante disminuciones del ingreso disminuya en la misma proporción al consumo.



Por ejemplo, una economía ha llegado al nivel Y, de ingresos, los individuos tienden a acostumbrarse a un nivel de consumo dado, en este caso A.

Si por cualquier circunstancia el nivel de ingreso baja de Y_1 a Y_o, el consumo no está determinado por el punto B, sino por el punto C, que corresponde a una propensión media a consumir mayor, aunque corresponde a una función cuya propensión marginal a consumir es menor.

Suponiendo que la propensión a consumir a es constante, un gasto de X genera gastos sucesivos iguales a:

$$X + aX + a^2X + a^3X + \text{---------} = X\frac{1}{1 - a}$$

siendo $a < 1$;

/Puede notarse

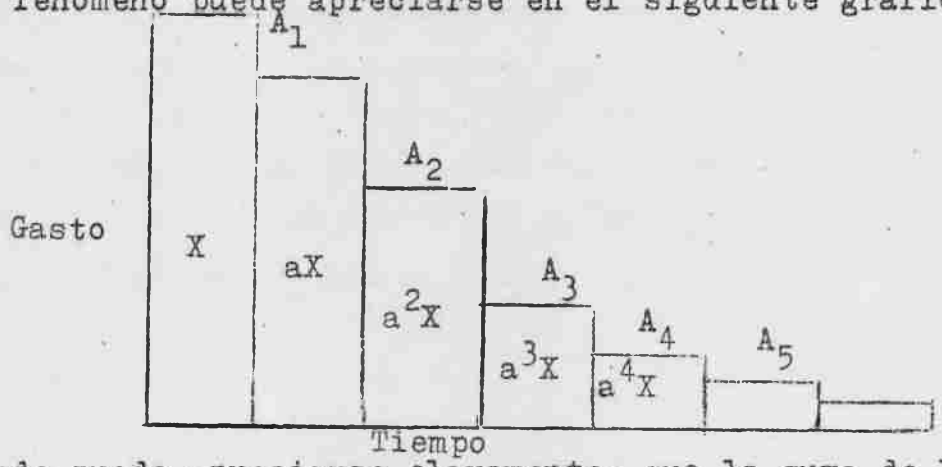
Puede notarse que en cada etapa se genera un monto de ahorros, siendo la formación en todas las etapas igual a:

$$(1 - a)X + a(1 - a)X + a^2(1 - a)X + \ldots\ldots \infty;$$

lo que es igual a:

$$X(1 - a)\ (1 + a + a^2 + a^3 + \ldots \infty = \frac{X\ (1 - a)}{1 - a} = X$$

Es decir, a través del proceso de gastos sucesivos en consumo queda un remanente no gastado, llamado ahorro que es exactamente igual al monto del gasto autónomo inicial. La razón de este fenómeno puede apreciarse en el siguiente gráfico:



Donde puede apreciarse claramente, que la suma de los ahorros generados en cada etapa, s_1, s_2, s_3 ----S_∞ es igual a:

$$\sum_{i=1}^{\infty} A_i = X$$

En esta forma, el consumo más el gasto autónomo es igual al ingreso ganado, con lo cual la economía está en equilibrio porque: a) todo el ingreso ganado es gastado; b) la producción de bienes y servicios, a los precios prevalecientes, es igual a lo consumido más el gasto autónomo.

Para aclarar el análisis anterior, partamos del supuesto de un esquema de funcionamiento de una economía muy simple, que podría expresarse por el siguiente modelo:

/ Demanda:

Demanda: $Y_1 = C_1 + I_1$

Función Consumo $C = aY$

Inversión: $I_1 = I_1$

Oferta año 2: $\Delta P_1 = I_2 \cdot \beta$

Donde C_1 e I_1 son el consumo y la inversión en el año 1, ΔP_1 el aumento del producto y β la relación producto capital.

Puede notarse, que la ecuación $P_1 = I_2 \beta$, supone que $P_2 = K_2 \beta$. En otras palabras, en este modelo la inversión del año 2 determina el Producto del año 2. El período de maduración o de gestación de la inversión está comprendido dentro del mismo año en que se realiza la inversión. En la realidad económica, la inversión que se realiza hoy tiene repercusiones en la producción física en períodos posteriores, cuya longitud depende del tipo de inversiones. Por lo tanto, el período medio de maduración de la inversión depende de la estructura de la inversión.

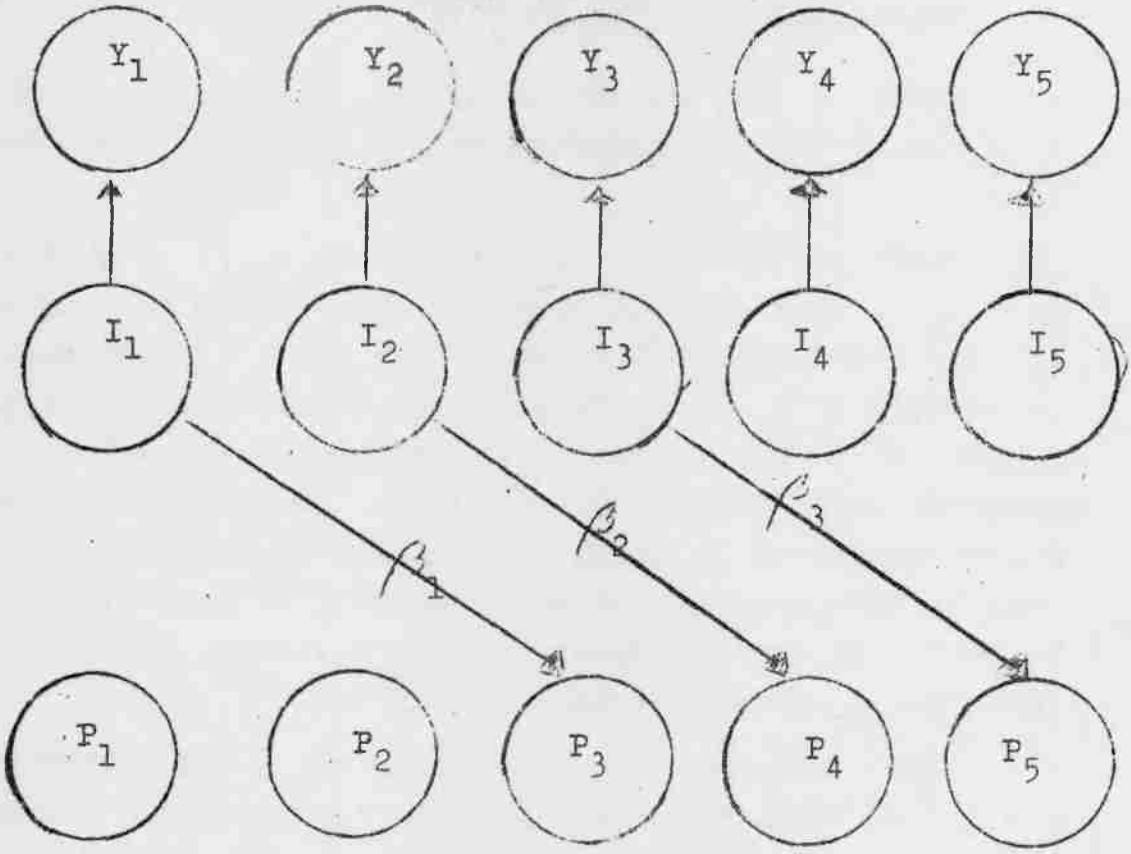
Ahora bien, como aquí nos interesa analizar los problemas que derivan de la dualidad de efectos de la inversión (generación de ingreso y aumento de la capacidad de producción física), hacemos que artificialmente coincidan ambos efectos en un mismo período. Sin embargo, en los problemas prácticos de financiamiento el problema consiste en equilibrar la demanda (Y) que se realiza hoy y está determinado por la inversión de hoy, con la oferta (P) que está determinada por la inversión realizada en períodos anteriores.

Generalmente, en los modelos de crecimiento se supone que la inversión del período cero madura en el período uno y en base a ese supuesto se obtiene la taza de crecimiento (β/S). Sin embargo, se pueden calcular tantas tasas de crecimiento como supuestos se haga sobre el período de madu-

/ración de la inversión

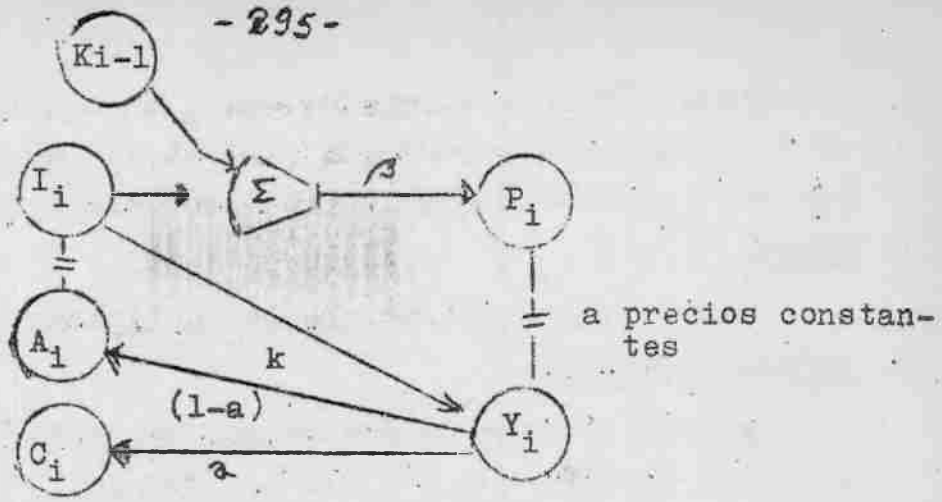
ración de la inversión. Supuestos constantes β. y S, tanto mayor será la tasa de crecimiento cuanto menor sea el período de maduración de la inversión.

En el gráfico siguiente se representa una economía en que el período de maduración de la inversión es de 2.



En este ejemplo, la demanda por bienes y servicios del período 3, está determinada por la inversión del mismo período. En cambio la oferta (P_3), está determinada por la inversión del período 1.

Para propósitos de simplificación, nuestro modelo supone la siguiente estructura de relaciones:



Ahora bien, la condición de equilibro necesaria es que $\Delta Y_1 = \Delta P_1$, a fin de que el nivel de precios no varíe.

Para que P_1 aumente, se requiere un aumento de la inversión, pero a su vez el aumento de la inversión implica un aumento de la demanda global (Y_1).

Veamos en primer lugar cuál es el incremento de la demanda global ante un aumento de la inversión, que en este modelo se supone <u>totalmente autónoma</u>.

La ecuación de comportamiento del consumo indica que este depende proporcionalmente del nivel de ingresos generado, Y.

Por lo tanto podemos escribir:

$$Y_1 = aY_1 + I_1$$

de donde se desprende que:

$$Y_1 = \frac{I_1}{1 - a}$$

$$\Delta Y_1 = \Delta I_1 \frac{1}{1 - a}$$

Por lo tanto, la nueva posición de equilibrio después del aumento de la inversión requiere:

$$\Delta I_1 \frac{1}{(1 - a)} = I_2 \beta$$

donde $I_2 = I_1 = \Delta I_1$.

/Ahora bien,

Ahora bien, si suponemos que a es constante y β está dado, el crecimiento del producto para el año siguiente que cumple las condiciones de equilibrio está determinado por una solución única (1)

Veamos este mismo modelo en un esquema contable de presupuesto nacional.

En este esquema se supone que el ahorro de las empresas es igual a cero, que $C = 0.9Y$, y que $\Delta P_2 = 0.5I_1$. El ingreso del año 1 se supone igual a 100. Bajo los supuestos enunciados, queda automáticamente determinado el nivel de equil brio para I_2, por la siguiente relación:

$$I_2 = I_1 \frac{k}{k - \beta}$$

donde $k = \frac{1}{1 - a}$.

El presupuesto Nacional que corresponde al modelo señalado es el siguiente:

/ PRESUPUESTO NACIONAL

---

(1) La tasa de crecimiento de la economía en este modelo es:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\beta s}{1 - \beta s}$$

y puede obtenerse como sigue:

$\Delta Y_2 = \beta (Y_2 - C_2)$; dividiendo por Y_2:

$$\frac{Y_2 - Y_1}{Y_2} = \frac{\beta (Y_2 - aY_2)}{Y_2} = \beta (1 - a)$$

$$\frac{Y_2}{Y_2 - Y_1} - 1 = \frac{1}{\beta (1 - a)} - 1$$

$$\frac{Y_2 - Y_1}{Y_1} = \frac{\beta s}{1 - \beta s}$$

La estructura de esta tasa de crecimiento depende del período de maduración de la inversión. Aquí dicho período se supone cero.

CUADRO No. 57

PRESUPUESTO NACIONAL

SECTORES	INGRESOS		GASTOS		DIFERENCIA	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
CONSUMIDORES						
a) Ingreso generado por producción	100.00	105.27	-	-	-	-
b) Gastos en bienes y servicios.	-	-	90.00	94.74	-	-
c) Ahorro de las personas	-	-	-	-	+10.00	+10.53
EMPRESAS						
a) Inversión	-	-	10.00	10.53	-	-
b) Diferencia entre Ahorro e inversión de las empresas.	-	-	-	-	-10.00	-10.53
PRODUCTO E INGRESO NACIONAL	100.00	105.27	100.00	105.27	0	0

En el modelo sobresimplificado analizado pueden observarse los siguientes hechos que conviene comentar desde ya:

a) El crecimiento de la economía queda determinado por el hecho de que el consumo es una proporción constante del ingreso

/total: b)

total; b) la relación entre un incremento de la inversión y un incremento del ingreso, o sea el multiplicador, aparece excesivamente grande, fuera de toda realidad; y c) se supone que la inversión provoca un aumento del producto dentro del mismo período.

Con respecto al primer punto debe señalarse que ello es estrictamente una consecuencia de los supuestos del modelo y en ningún caso responde ello a una realidad económica. Ello se podrá apreciar con mayor claridad cuando introduzcamos la actividad del gobierno en el modelo.

Con respecto al segundo punto, la extraordinariamente alta magnitud con que aparece el multiplicador, fuera de toda realidad, ya que cálculos hechos por varios econometristas para la economía norteamericana lo hacen fluctuar entre 2 y 3.5, se debe también a que el modelo representa una economía cerrada y sin actividad gubernamental. Veremos más adelante, que para cifras razonables de la tasa media de tributación y de la propensión media a importar, el valor del multiplicador se acercará a los valores típicos señalados.

Puede observarse al estudiar el Presupuesto Nacional que refleja la actividad de la economía, que en realidad es un cuadro bastante incompleto, ya que no clarifica la dirección y estructura de una serie de flujos monetarios. Por ejemplo, en el Presupuesto Nacional aparece un ahorro de las personas por valor de 10 y 10.53 para los años 1 y 2 respectivamente. ¿Qué uso se dió a ese ahorro en manos de las personas? Aparece también una inversión de las empresas equivalente a 10 y 10.53 por los años 1 y 2. ¿Cómo pudieron invertir las empresas si sus ahorros eran igual a cero? ¿De dónde obtuvieron recursos financieros para poder realizar la inversión? ¿Cómo influye el crédito comercial que otorgan las empresas sobre el consumo de las personas? ¿Cómo se relacionan los flujos de créditos con los flujos de pagos por bienes y servicios?

Como lo demuestran los interrogantes que deja sin

/respuesta el

respuesta el cuadro de Presupuesto Nacional, se hace indispensable un cuadro de informaciones adicionales que complete nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de la economía.

El cuadro de Fuentes y Usos de Fondos es el instrumento que permite despejar los interrogantes señalados.

En el estudio del Presupuesto Nacional, pudo observarse cómo los superavit de unos sectores compensan los déficits de otros. Sin embargo, dicho cuadro es incapaz de revelar la forma en que los ahorros de un sectorese transfieren a otro que desahorra. El cuadro de fuentes y usos de fondos revela claramente la forma que toma la transferencia de fondos de aquéllos sectores que tienen exceso hacia aquellos que tienen déficit.

Las cuentas de fuentes y usos de fondos son una contabilidad sistemática de todas las disponibilidades y gastos de los diferentes sectores de una economía, y nó sólo aquéllos ingresos generados en producción y de aquellos gastos que constituyen consumo e inversión, como es el caso de la contabilidad del ingreso nacional. Si bien es cierto, las cuentas nacionales muestran la trayectoria de algunos pagos de transferencia, como los gubernamentales corrientes, deja fuera de la contabilización todo el proceso de transacciones financieras entre sectores, tales como la obtención de ingresos por venta de títulos, activos viejos, créditos del sistema bancario,créditos mercantiles etc.

El proceso de canalización del ahorro hacia la inversión lleva implícita una serie de transacciones financieras. Por ejemplo para que el ahorro de las personas se convierta en inversión, éstas depositarán sus ahorros en los bancos o comprarán títulos de empresas o del gobierno. Mediante las transacciones financieras es que los excedentes de ahorro de algunos sectores se transfieren a otros para que los inviertan.

En las cuentas de fuentes y usos, se clasifican las

/fuentes en:

fuentes en:
a) Externas y b) Internas o propias del sector. Son fuentes externas, las que no provienen de ingresos generados en el sector, tales como la venta de títulos, créditos comerciales, préstamos del sistema bancario, desatesoramiento, etc. Son fuentes internas las que provienen de ingresos generados en el propio sector y dentro de un período determinado, tales como las utilidades no distribuídas, las reservas para depreciación, los ahorros personales, etc.

En el lado de los usos se distingue entre a) usos financieros y b) usos reales.

Son usos financieros cualquier egreso de fondos que no signifique una demanda por bienes y servicios producidos en un período determinado, tales como la compra de títulos, activos viejos, etc. Son usos reales la compra de bienes y servicios producidos en un período determinado, como es el caso de la formación de capital.

En este cuadro se complen las siguientes relaciones:

AHORRO = INVERSION

FUENTES EXTERNAS = USOS FINANCIEROS

Volvamos ahora a nuestro modelo simplificado, representado por una cuenta de Fuentes y Usos de Fondos. En el cuadro No. 2 se han registrado las transacciones financieras que responden al modelo que estudiamos.

Puede notarse que las fuentes internas y los usos reales corresponde a los valores registrados en el Presupuesto Nacional.

Veamos en primer lugar la cuenta de las Empresas. Las fuentes de ingreso de las empresas se componen de: a) un desatesoramiento por un valor de 0.5; b) un retiro de depósitos en los bancos por 1.0; c) préstamos obtenidos en bancos por

/5.0; y d) venta

5.0; y d) venta de valores a las personas por 7.0. Los usos de las empresas consisten en: a) una inversión por 10.0 y b) créditos por compras a plazos concedidos a las personas. Puede apreciarse en esta cuenta, que las personas transfieren parte de sus ahorros directamente a las empresas comprando títulos que estas emiten. Al mirar la cuenta del sector bancario y de las personas, puede observarse que las personas también transfieren indirectamente, por medio del sistema bancario, el resto de sus ahorros a las empresas.

En la cuenta del sector bancario puede verse que este juega en el primer año un papel restrictivo, ya que sus fuentes son mayores que sus usos, y la cuenta de este sector es balanceada con un aumento de la liquidez del sistema bancario por el monto de 0.5, equivalente al desatesoramiento de las empresas.

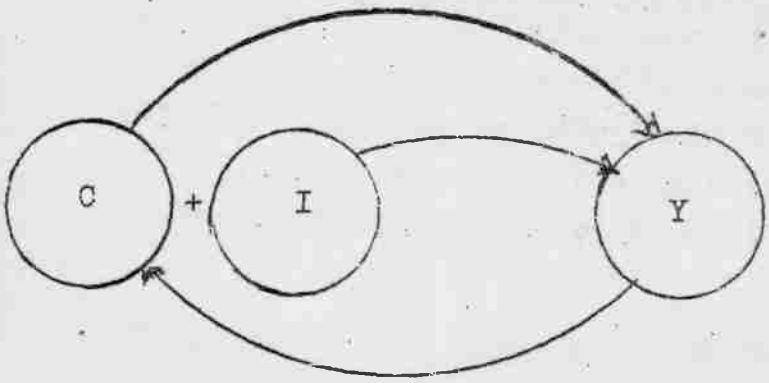
Cuadro No. 38

CUENTA DE FUENTES Y USOS DE FONDOS

Sectores	Año 1		Año 2	
	F	U	F	U
Empresas				
a) Fuentes externas y usos financieros				
1. Variación de dinero en caja	0.5	-	-	-
2. Variación de depósitos en Bancos	1.0	-	-	0.8
3. Préstamos en Bancos	5.0	-	12.80	-
4. Préstamos con personas	-	3.5	-	4.0
5. Compra y venta de valores.	7.0	-	2.53	-
b) Fuentes internas y usos reales				
6. Ganancias no distribuídas y reservas p/depreciaciones	-	-	-	-
7. Formación de capital	-	10.0	-	10.53
Total	13.5	13.5	15.33	15.33
Personas				
a) Fuentes externas y usos financieros				
1. Préstamos y depósitos con Bancos	1.0	7.5	-	12.0
2. Créditos con Empresas	3.5	-	4.0	-
3. Compra de valores a Empresas	-	7.0	-	2.53
b) Fuentes internas y usos reales				
4. Ahorros personales	10.0	-	10.53	-
Total	14.5	14.5	14.53	14.53
Sector Bancario				
1. Depósitos de Personas	7.5	-	12.0	-
2. Depósitos de empresas	-	1.0	0.80	-
3. Préstamos otorgados a personas	-	1.0	-	-
4. Préstamos otorgados a empresas	-	5.0	-	12.80
5. Variación de Cajas o Reservas (aumento para compensar desatesoramiento de empresas por valor de 0.5)	-	0.5	-	-
Total	7.5	7.5	12.80	12.80

Las relaciones de dependencia recíproca

A través del análisis, puede apreciarse que hemos hecho uso de una relación de dependencia recíproca, además de una relación de secuencia. En efecto, el simplificado esquema de reacciones económicas expuesto, señala claramente que el ingreso nacional para un período dado, es una función del consumo y de la inversión, y que a su vez, el consumo es función del ingreso. Es decir, tanto el consumo como el ingreso nacional están determinados recíprocamente por una magnitud exógena cual es la inversión.



En esta forma, si el ingreso aumenta o disminuye, el consumo aumenta o disminuye en una proporción dada según sean las características de la economía en cuestión. A su vez, si el consumo aumenta por cualquiera razón extraña a aumentos en el ingreso nacional, ello conduce a un aumento de dicho ingreso si los otros determinantes permanecen constantes.

Nótese que en el esquema de reacciones planteado, la magnitud de la inversión no es determinada por elemento alguno considerado en el esquema, sólo es determinante. Si el ingreso nacional y el consumo cambian, la inversión no se vé afectuada. En cambio, si la inversión aumenta, se origina un efecto de secuencia que determina un aumento del consumo y del ingreso.

Desde ya conviene señalar, para evitar confusiones, que la realidad económica no tiene mucho parecido con el esquema de reacciones expuesto, a menos que las decisiones de inversión sean tomadas por una autoridad central. En todo caso, como el esquema de reacciones que se estudia sólo incluye

/tres elementos,

tres elementos, C, I e Y, entrelazados atemporalmente, es imposible considerar en él, cualquiera relación existente entre la magnitud de la inversión y el consumo futuro, las utilidades relativas, etc.

Un aspecto interesante de destacar en el modelo artificial elaborado, se refiere a que cuando se fijan metas de inversión a fin de lograr una tasa de crecimiento dado, la magnitud de la inversión en relación al ingreso nacional a que da origen, generalmente determinará una magnitud de consumo que en proporción del ingreso, representa una estructura ajena a los hábitos de la sociedad. En otras palabras, el consumo que crea el ingreso generado no coincide con la disponibilidad real de bienes para consumo consignado en el plan. Estamos entonces en presencia de un desequilibrio que, de no actuar alguna autoridad, provocará una variación en el nivel de precios.

Variantes que introduce al esquema el ahorro de las empresas

En el esquema de reacciones anteriormente analizado se supuso que el consumo final era una proporción a del ingreso nacional. Ello implica tácitamente que no existe ahorro de las empresas, por cuanto la totalidad del ingreso generado en éstas es susceptible de consumirse, o en otra forma, todo el ingreso generado en las empresas es disponibilidad de los consumidores.

La práctica corriente en las empresas, a fin de financiar sus inversiones, es crear provisiones para depreciación y además separar del total de las utilidades una parte para que no es distribuida como ingreso entre los propietarios. Las provisiones para depreciación son en la realidad imputaciones a los costos de producción que reducen la utilidad bruta de las empresas, de manera que en el fondo tienen un carácter similar a las utilidades no distribuídas. Podemos suponer al

/efecto, que de la

efecto, que de la utilidad bruta de la empresa calculada sin hacer imputaciones por depreciación, se resta una parte a fin de sustraerla a la disponibilidad de los propietarios con dos fines: a) a fin de reponer el capital existente; y b) a fin de aumentar el capital de la empresa.

Considerando los nuevos elementos señalados, podemos expresar ahora que el consumo final, en nuestro esquema simplificado, es una proporción del ingreso nacional bruto deducidas las provisiones para depreciación (Rd) y deducidas las utilidades no distribuídas y otras reservas (Un).

Por lo tanto:

$$Y = C + I$$

$$C = a(Y - R_d - Un)$$

Si suponemos que la proporción media del ingreso que se consume sigue siendo 90 por ciento, que el ingreso total generado en producción es igual a 100, y que $R_d = 2$ y $Un = 4$, el Presupuesto Nacional para nuestro caso simplificado está representado en el cuadro No. 3. Puede apreciarse allí, que el ingreso disponible para consumo es ahora 94 debido a que 6 fueron retenidos por las empresas con fines de inversión. Ello conduce a que el consumo final sea sólo de 84.6, dado que es mantenido el valor del coeficiente a. El ahorro de las personas es también menor que antes, sólo de 9.4, baja causada también por la disminución del ingreso disponible para consumo. Por otra parte, la estructura del financiamiento de la inversión que realizan las empresas es totalmente diferente. De una inversión total de 15.4, las propias empresas financian 6.0 y las personas 9.4. Nótese que ahora la inversión de las empresas es mucho mayor, debido a que el ahorro de las personas sólo disminuye en $(1 - a)(R_d + Un)$, que es la proporción del ingreso disponible disminuido que habría sido ahorrada, y en cambio el ahorro de las empresas aumenta en $(R_d + Un)$.

Cuadro No.59

Presupuesto Nacional

Sectores	Ingresos	Gastos	Diferencia
Consumidores			
a) Ingreso total generado en producción	100.0	-	-
b) Menos: Provisiones para depreciación y utilidades no distribuídas	6.0	-	-
c) Ingreso generado en producción disponible para consumo	94.0	-	-
d) Gastos en bienes y servicios finales de consumo	-	84.6	-
e) Ahorro de las personas	-	-	+ 9.4
Empresas			
f) Provisiones para depreciación y utilidades no distribuídas	6.0	-	-
g) Inversiones de las empresas	-	15.4	-
h) Diferencia entre ahorro e inversiónes de las empresas	-	-	- 9.4
Producto e ingreso Nacional	100.0	100.0	0

/ Ahora bien

Ahora bien, ¿de qué depende la magnitud de (R_d + Un)? En primer lugar, el ahorro de las empresas depende de la magnitud actual de su capital depreciable y de las políticas de depreciación que se sigan. Y, en segundo lugar, de las decisiones sobre inversión que tomen los empresarios y de las posibilidades y conveniencias de obtener financiamiento externo para ellas.

Introducción del Gobierno en el esquema de reacciones de la economía

Hasta aquí hemos analizado el problema del financiamiento del crecimiento de una economía bajo el supuesto de la inexistencia de un Gobierno. Introduciremos ahora la actividad gubernamental en nuestro esquema de análisis, y aprovecharemos de paso para refutar algunas ideas muy arraigadas en vastos círculos de expertos fiscales.

Generalmente se hacen las siguientes afirmaciones:

a) Que los impuestos tienen como función proporcionar ingresos al Estado;

b) Que el equilibrio del presupuesto impide que se creen presiones inflacionarias;

c) Que un déficit del presupuesto es siempre inflacionario bajo condiciones de ocupación plena.

d) Que un superávit presupuestario es siempre deflacionario y

e) Que el efecto inflacionario o deflacionario del presupuesto depende de la magnitud del déficit ó superavit.

Todas las afirmaciones citadas, en apariencia muy lógicas, son estrictamente falsas, y en la conferencia de hoy me propongo demostrarlo.

Para ello, empezaremos por estudiar los cambios que se producen en nuestro modelo simplificado con la introducción de la actividad gubernamental.

/La Actividad

La actividad gubernamental, por medio de su presupuesto, absorbe recursos físicos del uso privado y provee a la sociedad en su conjunto de determinados servicios. Como contrapartida de ese flujo de bienes y servicios, el presupuesto fiscal restaingresos al sector privado a fin de disminuir su demanda, y al proveer a la sociedad de los servicios que produce, le devuelve esos ingresos a través de la compra de factores productivos e insumos que requiere su producción.

Antes de entrar a un análisis de las relaciones mecánicas entre el presupuesto fiscal y el nivel y la estructura de los flujos de ingresos, haremos un estudio del significado de dichas relaciones, a fin de que la negatividad de las premisas señaladas anteriormente surja en forma lógica.

Supóngase una economía cerrada, en que existen diez individuos que producen 9 unidades de caña y un machete. El único bien de consumo que se produce en la comunidad es la caña y el único instrumento de trabajo que se usa en la producción es el machete.

En esta economía simple, el ingreso de cada individuo es diez pesos. Esos diez pesos se gastan en consumir caña y en invertir en machetes. Como ya se mencionó, en esta economía se produce un machete al año, por la razón de que el período de duración de dicho instrumento es diez años, y cada uno de los diez individuos tiene un machete que adquirió en un año diferente que el resto. Luego, cada año existe un individuo que necesita reponer su machete.

El precio de cada unidad de caña consumida es de 10 pesos, y como los diez individuos conumen caña y se visten y satisfacen todas sus necesidades con caña, el gasto en consumo es 90 pesos, consumiendo cada uno 9/10 de unidad.

El precio del machete que se produce al año es de 10 pesos, por lo que el ingreso nacional es igual a 100. Uno de

/los individuos

los individuos de la comunidad se dedica exclusivamente a producir machetes. El ingreso per cápita es 10 pesos y la distribución del ingreso es perfectamente igual.

Esta es la situación hasta que el Gobierno entra en escena. Se reunen los habitantes del país, y deciden que necesitan un Gobierno para que los defienda de una probable amenaza bélica provocada por sus vecinos. Para ello, la autoridad elegida como Gobierno, haciendo honor a la opinión de Benjamín Franklin que "nada es más cierto en esta vida que la muerte y los impuestos", impone una tributación total de 10 pesos, a través de una tasa de 10 por ciento sobre todos los ingresos ganados, a fin de costear los servicios de defensa. Para proporcionar el servicio de defensa, el Gobierno contrata a uno de los diez habitantes de la comunidad y le paga 10 pesos de remuneración a cambio de que este individuo vigile y defienda las fronteras.

Por lo tanto, un individuo deja de producir caña y pasa a producir defensa. Si se supone que la productividad de la economía no aumenta, los nueve individuos restantes que siguen produciendo en el sector privado sólo serán capaces de producir 8 unidades de caña, y el Gobierno producirá el servicio de defensa, que no se transa en el mercado porque no tiene demanda individual, pero que le cuesta a la comunidad 10 pesos.

La suma de los ingresos personales, después de la acción del Gobierno, seguirá siendo 100 pesos, ya que los diez individuos continuarán ganando 10 pesos cada uno, 90 generados en el sector privado y 10 generados en el sector público, bajo el supuesto de que los precios permanecen constantes.

Podría pensarse, erróneamente, que esta acción del Gobierno implica un alza de precios (o sea, la acción guberna-

/mental sería inflacionaria).

mental sería inflacionaria), porque la producción de caña disminuye y se sustituye por la producción de defensa, que no se transa en el mercado. En otras palabras, se ofrecerá en el mercado una producción de 8 unidades de caña, que a precios constantes, implica una oferta de 80 pesos, en circunstancias que aparentemente la demanda por caña seguirá siendo 0.9 x 100, o sea, 90 pesos. Luego, el precio de la caña subirá. Se podría afirmar esto, porque si bien el Gobierno retira 10 pesos del sector privado en impuestos, en el fondo el Gobierno los devuelve al sector privado a través del sueldo que paga al funcionario encargado de la defensa. Luego, lo que el Gobierno quita con una mano, lo devuelve con la otra, lo cual hace que la demanda por caña no disminuya.

El argumento descrito, naturalmente basado en una confusión sobre el comportamiento de la economía, podría lleva a la peligrosa conclusión, que a menos que la oferta aumente, cualquier intento de cambiar la asignación de recursos entre uso privado y uso público desataría una inflación.

Sin embargo, el razonamiento anterior es errado, porque la acción del Gobierno tiene dos tipos de efectos sobre el ingreso privado. En primer lugar, antes de la acción gubernamental, el ingreso generado en el sector privado era de 100, 90 generado en la producción de caña y 10 en la producción de machetes. Dicho ingreso disminuye a 90 por el solo hecho de que un individuo deja de producir una unidad de caña por valor de 10 pesos, y por lo tanto deja de percibir ingresos por su venta. Sólo 8 individuos venden 8 unidades de caña a 10 pesos y un machete a 10 pesos. ¿Podría preguntarse porqué no disminuye la demanda de machetes si disminuye la demanda de caña? La respuesta es simple. La demanda de machetes no sólo es función del consumo, sino de la producción total. En este caso, podemos suponer razonablemente que en la función de defensa el individuo encargado emplea un machete.

/En segundo lugar,

En segundo lugar, el Gobierno debe influir sobre los flujos de ingresos en el sentido de hacer disminuir la demanda por caña a fin de que pueda físicamente producirse defensa. Con este objeto, el Gobierno impone una tributación de 10 por ciento a todos los ingresos personales. Esto hace que los nueve individuos que siguen produciendo caña y machetes queden con un ingreso disponible de(90 - 0.1 x 90) = 81, y por lo tanto paguen 9 pesos de impuestos. A su vez, el individuo que trabaja para el Gobierno tiene un ingreso bruto de 10 pesos, el cual después de tributación será:
(10 - 0.1 x 10) = 9 pesos, y por lo tanto paga 1 peso de impuesto al Gobierno. En esta forma, el Gobierno recibe 10 pesos de impuestos y gasta 10 pesos. El ingreso disponible del sector privado es ahora de (81 + 9) = 90, ya que porcada peso que gane un individuo en la comunidad, debe entregar 0.1 pesos al Gobierno.

Después de la acción del Gobierno, el ingreso disponible es 90, y como el 90 por ciento del ingreso disponible se consume en caña, quiere decir que la demanda por caña es de 81 pesos. Como la oferta de caña es de 80 pesos, se producirá un alza del precio de la caña. Si las condiciones monetarias lo permiten, esa alza de precios crea un aumento monetario del ingreso generado, lo cual a su vez crea nuevos aumentos de consumo, etc. de tal forma que la demanda por caña una vez logrado el nuevo equilibrio, es mayor que 81 pesos. En igual forma, debido a los aumentos del ingreso generado, los impuestos recaudados son mayores que 10 pesos.

¿ Cómo es posible que a pesar del equilibrio presupuestario se generen presiones inflacionarias?

La explicación reside en que de los diez pesos que recauda el Gobierno, 9 son pagados reduciendo el consumo y 1 reduciendo el ahorro. En esta forma, se produce un exceso de

/demanda igual

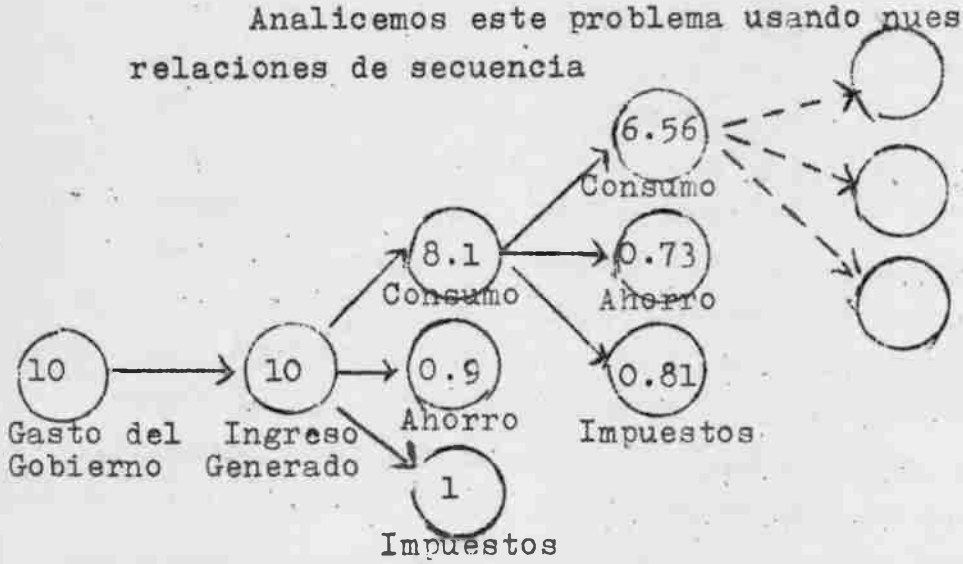
demanda igual a 1 peso, ya que el Gobierno demanda inicialmente 10 pesos. Pero el efecto del exceso de demanda no termina aquí, ya que ese peso de exceso de demanda generará una demanda adicional de $a(1 - t)$, y posteriormente de $[a(1 - t)]^2 + [a(1 - t)]^3 + \ldots$ etc., de donde se deduce que el efecto sobre el total del ingreso generado provocado por el exceso de demanda creado por el Gobierno es:

$$1\left[a(1 - t) + a^2(1 - t)^2 + a^3(1 - t)^3 + \ldots\right] = \frac{1}{1 - a(1 - t)}$$

efecto que, calculado en base a: t= 0.1 y a=0.9 resulta ser de 5.26 pesos. La letra t es la tasa de tributación y a es la propensión a consumir.

En resumen, el origen de la presión inflacionaria, reside en el hecho de que el Gobierno crea una demanda inicial por 10 pesos y sólo resta una demanda de 9 pesos.

Analicemos este problema usando nuestro esquema de relaciones de secuencia



La situación antes de la intervención del Gobierno puede representarse por:

$$Y_i = C_i + I_i$$
$$C_i = 0.90\ Y_i$$
$$I_i = 10$$
$$Y_i = 100$$

/Despues de

Después de la acción gubernamental, y suponiendo que a no varía la situación es la siguiente:

$$Y = C + I + G$$
$$C = a\,(Y - tY) = a(1 - t)Y$$
$$I = \bar{I}$$

Luego:

$$Y = a(1 - t)Y + I + G$$

de donde:

$$Y = \frac{I+G}{1 - a(1 - t)} = \frac{20}{0.19} = 105.26$$

Nótese que el presupuesto gubernamental muestra aquí un superávit, ya que la tributación recaudada es 10,526 y los gastos 10,000 pesos. No obstante el superávit mencionado, el Gobierno es incapaz de transferir recursos desde el uso privado al uso público en condiciones de estabilidad.

Los resultados de la acción gubernamental fueron los siguientes:

	Antes de la Acción del Gobierno	Después de la Acción del Gobierno
Consumo	90.0	85.26
Inversión	10.0	10.0
Tributación	-	10.526
Gastos del Gobierno	-	10.0

Como la oferta de bienes de consumo es reducida de 90 a 80 pesos, es evidente la presión inflacionaria que significa un consumo planeado de 85.26 pesos.

En base a lo analizado hasta el momento, podemos ya negar, que la tributación cumpla el objetivo de proveer de ingresos al Gobierno, y que un presupuesto con superávit es siempre deflacionario.

/ En efecto,

En efecto, puede apreciarse del modelo, que la tributación cumple su objetivo sólo si reduce el consumo, y en la medida que no lo reduce no permite que el Gobierno pueda aumentar su demanda sin crear presiones inflacionarias.

Como no existe un mecanismo que pueda reducir directamente el consumo privado, el Gobierno lo hace indirectamente influyendo sobre los flujos de ingresos, ya que se presume existe una relación entre el nivel de los flujos de ingresos y el nivel del consumo. Pero no debe confundirse el medio instrumental, que en este caso es la disminución de ingresos de manos del sector privado, con el objetivo, que es reducir el consumo. Puede notarse también, que la vía indirecta de reducción del consumo empleando el manejo de los flujos de ingresos, tiene un grado de eficiencia que depende, en este modelo simplificado, de la magnitud de la propensión a consumir.

Analicemos ahora, cuál deberá ser la política fiscal que pueda producir el servicio de defensa sin quebrantar la estabilidad.

Dijimos que la causa de la presión inflacionaria residía en que el Gobierno gastó 10 pesos y sólo disminuyó el consumo en 9 pesos. Esto es así, porque parte de la tributación se paga con cargo al ahorro. En efecto, cuando se impone una tributación, esta tiene el efecto de reducir el ingreso de las unidades del sector privado, ingreso que dicho sector tiene la libertad de consumir o ahorrar. Si la propensión a consumir no varía, quiere decir que la tributación se paga al Gobierno reduciendo consumo por aT, donde T es la tributación, y disminuyendo ahorros por (1 -a)T.

Si comparamos el efecto expansivo del gasto público, que es:

$$G + aG + a^2G + a^3G + a^4G + \ldots\ldots\ldots\ldots = G \frac{1}{1 - a}$$

/con el efecto

con el efecto restrictivo de la tributación, que es:

$$aT + a^2T + a^3T + a^4T + \ldots\ldots\ldots = \frac{aT}{1 - a}$$

llegamos a la conclusión de que, si G = T, o sea el presupuesto está equilibrado, el efecto expansivo de los gastos públicos es mayor que el efecto restrictivo de la tributación.

Luego, si queremos mantener la estabilidad, será necesario lograr un superávit presupuestario de una magnitud dada

Para facilitar la demostración de esta afirmación, trabajemos en primer lugar bajo el supuesto de que el Gobierno, a través de un cálculo adecuado de las tasas de impuestos, puede lograr el monto de tributación que estime adecuado.

Partamos del siguiente modelo:

Ingresos:	$Y = C + I + G$
Consumo	$C = a(Y - T)$
Inversión	$I = \bar{I}$

En este modelo, la solución está dada por:

$$Y = \frac{I + G - aT}{1 - a}$$

y un aumento del ingreso generado, bajo el supuesto de que la inversión no cambia, está dado por la siguiente relación:

$$\Delta Y = \frac{\Delta G - a\,\Delta T}{1 - a}$$

Para el caso en estudio, $\Delta P = 0$, ya que la inversión permanece constante y la productividad no varía. Luego, la condición de equilibrio es que $\Delta Y = 0$, con lo cual, conocido el monto de gastos públicos a realizar se puede determinar el monto de tributación necesario para mantener la estabilidad.

/ El cálculo

El cálculo es el siguiente:

$$\underbrace{\frac{\Delta G}{1-a}}_{\text{Efecto Expansivo}} = \underbrace{\frac{a\,\Delta T}{1-a}}_{\text{Efecto Restrictivo}}$$

Luego:

$$\Delta T = \frac{\Delta G}{a}$$

Por ejemplo, en nuestro caso, G = 10 y a = 0.9; luego T=11,11 Ensayemos este valor T a fin de verificar si se cumple la condición de estabilidad:

$$Y = \frac{I + G - aT}{1 - a} = \frac{10 + 10 - 0.9\ (11\ 11)}{0.1} = 100$$

Luego en este caso el ingreso generado es 100, el consumo es: C= 0.9 (100 - 11,11) = 80, que coincide con la oferta de caña.

Como curiosidad, podemos demostrar matemáticamente,que un presupuesto equilibrado, de nivel superior al presupuesto inmediatamente, aumenta el monto del ingreso generado, exactamente en el monto de aumento de los gastos públicos.

Partamos de la ecuanción del ingreso:

$$Y = \frac{I + G - aT}{1 - a}$$

Si $\Delta I = 0$,

$$\Delta Y = \frac{\Delta G - a\Delta T}{1 - a}$$

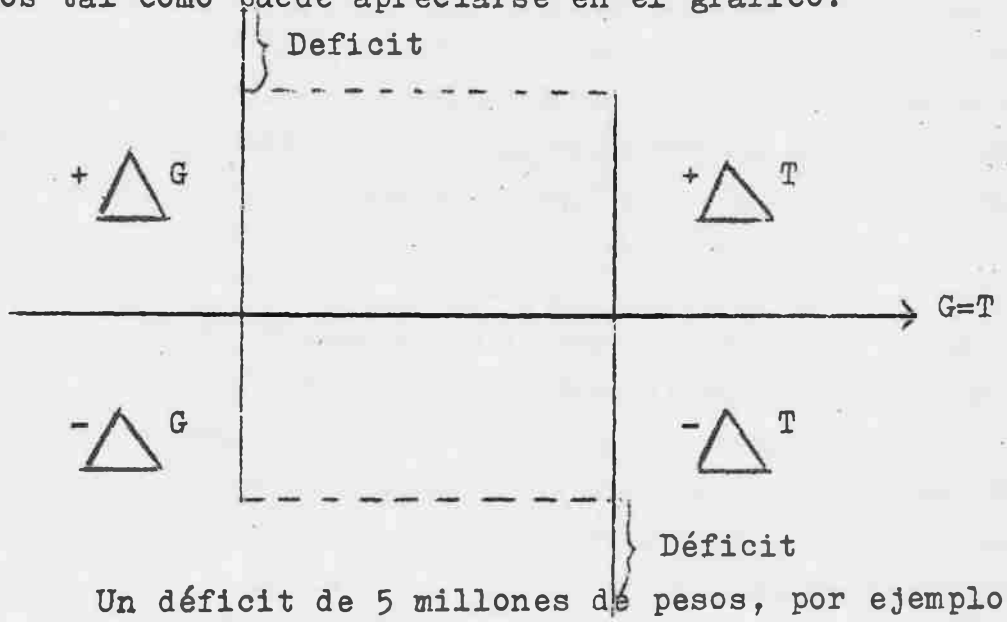
Si $\Delta G = \Delta T$, condición básica para que el presupuesto esté equilibrado ya que se supone que G = T, se deduce que:

$$\Delta Y = \frac{G\ (1 - a)}{1 - a} = \Delta G$$

/Con lo cual

Con lo cual queda demostrado que un presupuesto equilibrado puede crear presiones inflacionarias.

En la misma forma podemos demostrar que la magnitud del déficit no indica en sí la magnitud del impacto del Presupuesto Fiscal sobre la generación de ingresos. Los efectos del déficit presupuestario serán diferentes según sea el nivel del presupuesto a que se producen. Por ejemplo, un déficit presupuestario puede producirse elevando los gastos públicos y la tributación, y también disminuyendo ambos elementos tal como puede apreciarse en el gráfico:



Un déficit de 5 millones de pesos, por ejemplo, puede provocar efectos de muy diferente intensidad sobre el nivel de ingreso nacional, según sea el nivel del presupuesto a que se produce. Supongamos, que estando equilibrado el presupuesto al nivel de 20 millones de pesos, el ingreso nacional es igual a 70 millones, si la propensión a consumir es de 0.8 y la inversión igual a 10 millones.

En este caso,

$$Y = 0.8\ (Y - 20) + 10 + 20 = 70$$

Ahora, si se produce un déficit de 5 millones al aumentar la tributación en 5 y los gastos en 10 millones: Y = 100; o sea, el ingreso generado aumenta en 30 millones de pesos.

/ En cambio,

En cambio, si el mismo déficit de cinco millones se produce al disminuir la tributación en 10 y los gastos en 5 millones de pesos: Y = 85, o sea el ingreso generado aumenta sólo en 15 millones de pesos.

¿Puedeun gasto del gobierno generar una tributación equivalente que lo financie?

Se ha discutido muchas veces la posibilidad de que un gasto inicial del Gobierno, a través de la ola de secuencia que genera, cree un aumento de la recaudación tributaria igual al monto del gasto inicial. Esta discusión tiene más bien el carácter de una curiosidad teórica, pues del análisis anterior sabemos que para mantener la estabilidad no basta que el presupuesto esté contablemente equilibrado. Además hay un problema temporal, en el sentido que la tributación empezaría a surtir sus efectos después que la expansión originada por los gastos se ha producido en algún grado.

En todo caso, conviene señalar que es imposible que un gasto autónomo del gobierno pueda generar un monto de tributación equivalente. Supongamos que se realiza un monto de gastos G por parte del gobierno y que existe una tributación a la renta de una tasa t que se aplica sin discriminación ni excepciones a todo ingreso ganado. Bajo estos supuestos, la ola expansiva de gastos sería:

$$G + cG(1-t) + c^2G(1-t)^2 + \ldots\ldots$$

Ahora bien, el aumento de la tributación que se genera es la siguiente:

$$T = Gt + cG(1-t)t + c^2G(1-t)^2 t + \ldots\ldots$$

El monto total de tributación creado es el siguiente:

$$T = Gt\left[1 + c(1-t) + c^2(1-t)^2 + \ldots\right] = G\frac{t}{1-c(1-t)}$$

Puede verse aquí claramente que T = G sólo si t = 1, o independientemente c = 1, condiciones ambas irreales. Como t y c son menores que la unidad, la fracción

$$\left(t/\left[1-c(1-t)\right]\right)$$

es menor que la unidad y por lo tanto T es menor que G.

LA ACCION DEL GOBIERNO EN EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN PARA EL AÑO SIGUIENTE

(Un caso simplificado de Economía Cerrada)

Al analizar el caso de una economía cerrada sin Gobierno, se observó que el crecimiento de esa economía entre dos años quedaba predeterminado por el cumplimiento del requisito de estabilidad.

Cuando la acción del Gobierno se hace presente, la situación es fundamentalmente diferente, ya que se abre el camino para muchas alternativas de crecimiento sin violar la condición de estabilidad.

Esto se debe, a que el nivel del consumo privado ya no depende del nivel del ingreso generado total, sino que del nivel de ingreso disponible, el cual está influído fuertemente por la acción del presupuesto del sector público. En esta forma, con diferentes políticas presupuestarias, se pueden obtener diferentes combinaciones de consumo privado e inversión que cumplen con el requisito de estabilidad.

Supongamos una economía, que responde al siguiente modelo:

$$Y = C_1 + Ip_1 + Ig_1 + G_1 = 100$$

$$C = a(Y - T + S) = 0.9\ (Y - 15 + 5)$$

$$Ip = Z + bS = 8 + 0.28$$

$$Ig_1 = \bar{Ig}_1 = 6$$

$$G_1 = \bar{G}_1 = 4$$

$$a = 0.9$$

Las definiciones son las siguientes:

/ C, es el consumo

C, es el consumo privado; Ip, es la inversión privada; Ig, es la inversión gubernamental; G, son los gastos corrientes del gobierno en compra de bienes y servicios; T, es la tributación; y S, es el monto de subsidios o exenciones tributarias que se otorga a determinados sectores a fin de inducirlos a invertir en los sectores estipulados en el programa.

Puede apreciarse, que en este modelo, la inversión privada es en parte autónoma; Z; y en parte una función de las exenciones tributarias o subsidios.

La oferta de esta economía para el año siguiente, está determinada por la siguiente relación:

$$\beta 12 = (Ip2 + Ig2)\beta = \Delta P_2$$

Donde si $\beta = 0.5$, el incremento de la producción de bienes y servicios contemplados en el programa de desarrollo es de 10. El hecho que se cumpla la meta de crecimiento de 10 y al mismo tiempo se preserve la estabilidad, depende de que el año 2 la inversión sea de 20, y de que la política financiera influya sobre los flujos de ingresos en tal forma que el incremento del ingreso generado no sobrepase el nivel de 10.

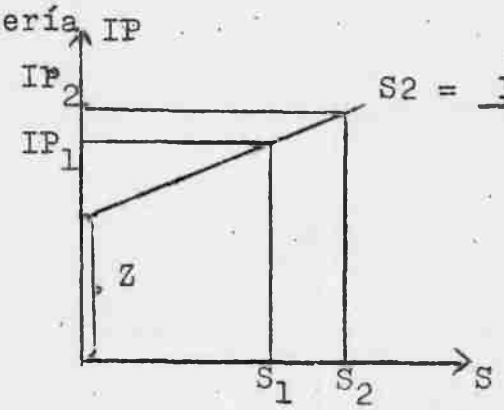
Si en la versión del programa de desarrollo, existe una distribución de la inversión total, entre privado y estatal, la alternativa más simple es tomar esa distribución como objetivo deseable, y estudiar como puede lograrse.

Por ejemplo, si en el progrma se supone que Ip2 = 12, debido a que se cuenta con la abierta cooperación del sector privado, inmediatamente sabemos que Ig2 = 8. Pero supongamos, que por una serie de razones que no podrían preverse en la fecha de confección del programa, los inversionistas privados están reticentes a seguir la política trazada por el Gobierno. Una vez descartada la cooperación basada en la creencia de mejores perspectivas económicas, en nuestro modelo sólo resta

/ en el modelo

en el modelo expuesto un instrumento para hacer cumplir al sector privado la conducta trazada en el plan. Manejar los incentivos tributarios. Pero puede apreciarse de la función inversión, que en esta economía los incentivos tributarios son poco efectivos.

En efecto, el coeficiente b = 0.2, indica a primera vista que se requerirían rebajas tributarias muy substanciales para poder inducir a las empresas privadas a invertir recursos por valor de 12. Dado los valores señalados para la inversión privada y pública, el monto de subsidir necesario sería



$$S2 = \frac{Ip2 - Z}{\beta} = \frac{12 - 8}{0.2} = 20$$

Como a simple vista, un monto de subsidios igual a 20 parece absurdo, ya que el total de tributación en el año anterior fue de 15, podemos razonablemente dejar de mano la distribución de la inversión considerada en el programa. De otra manera, dada la ineficiencia de los incentivos tributarios en esta economía, sería necesario elevar considerablemente la tributación y redistribuir fuertemente el ingreso en favor de los sectores que se pretende incentivar. Debe hacerse notar aquí, algo que estudiaremos con más detalle posteriormente, y es que la eficiencia de los incentivos tributarios depende principalmente del nivel de la tributación y además de la importacia relativa de la tributación en comparación con otros costos y beneficios en que incurren las empresas al seguir o rechazar la política de desarrollo.

/ En el caso

En el caso concreto de nuestro modelo, el coeficiente b = 0.2, sólo es válido para el nivel de tributación T, o valores muy cercanos a él. Si la tributación aumenta, los beneficios tributarios se hacen más atractivos, y si disminuyen dichos incentivos pierden importancia.

Sin embargo para simplificar nuestro análisis, supongamos que el coeficiente b que refleja la eficiencia del incentivo tributario no varía.

Como nuestro modelo no contempla otros instrumentos para guiar la inversión privada, no queda otro recurso que proponer una nueva estructura de la inversión entre el sector privado y el sector público.

Supongamos entonces, que los subsidios se elevan sólo a 7 En esta forma, Ip2 = 9.4; e Ig2 = 10.6

La condición de equilibrio para el año 2 de acuerdo a los valores señalados, es la siguiente.

$$Y2 = 110 = 0.9\ (110 - T2 + 7) + 9.4 = 10.6 + G2$$

$$110 = \frac{G - 0.9T2 + 26.3}{0.1}$$

Como los gastos corrientes del gobierno por compra de bienes y servicios están determinados en la versión del programa de desarrollo, basta con consultar y revisar la cifra estimada para el año 2, Supongamos que G = 5 , después de haber sido ajustada dicha estimación por la ocurrencia de hechos imprevistos.

Sólo resta entonces determinar cuál debe ser el monto de flujos de ingresos que debe retirar el Gobierno de la economía a fin de no provocar presiones inflacionarias. Dicho monto de tributación es:

$$T2 = \frac{31.3 - 11}{0.9} = 22.555$$

En la forma señalada, es entonces posible determinar las

/lineas globales

El modelo descrito, puede ser representado en un esquema de Presupuesto Nacional, donde puede apreciarse los cambios que sufre la economía con la aplicación del programa de desarrollo del año 2. Por ejemplo, en el año 1 el consumo privado es el 81 por ciento del ingreso generado, en cambio en el año 2 es el 77.27 por ciento de dicho ingreso.

La suma de la inversión privada y gubernamenta, en cambio, aumenta de un 15 por ciento a un 18.18 por ciento.

Cuadro No. 61

PRESUPUESTO NACIONAL

SECTORES	INGRESOS		GASTOS		DIFERENCIA	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
CONSUMIDORES						
1 - Ingreso generado en producción	100.0	110.0				
2 - Subsidios gubernamentales	+5.0	+7.0				
3 - Impuestos	-15.0	-22.56				
4 - Ingresos disponibles (1+2-3)	90.0	94.44				
5 - Gastos en bienes y servicios. 90 por ciento de (Y-T+S)			81.0	85.0		
6 - Ahorro de las personas					+9.0	+9.44
EMPRESAS						
1 - Utilidades no distribuídas y reservas de depreciación	0	0	--	--	--	--
2 - Inversión			9	9.4		
3 - Diferencia entre ahorro de las empresas e inversiones					-9	-9.44
GOBIERNO						
1 - Impuestos	15.0	22.56	--	--	--	--
2 Subsidios otorgados			5.0	7.0		
3 - Inversión			6.0	10.6		
4 - Compra de bienes y servicios corrientes			4.0	5.0		
5 - Superávit o Deficit	--	--	--	--	--	--
Menos pagos de transferencia	-5.0	-7.0	-5.0	-7.0		
Ingreso Nacional	100.0	110.0	100.00	110.0	0	0

lineas globales de la política fiscal conducente a la ejecución del programa de desarrollo.

El presupuesto Fiscal para los años 1 y 2 se presenta a continuación.

Cuadro No.60

PRESUPUESTO FISCAL AÑOS 1 y 2

INGRESOS	Año 1	Año 2	GASTOS	Año 1	Año 2
Ingresos Tributarios 1 - Impuestos	15	22.56	Gastos Corrientes 1 -Compra de bienes y servicios	4	5
Ingresos no Tributarios 2 - Venta de Servicios	-	-	2 - Subsidios	5	7
			Gastos de Capital 3 - Formación de Capital	6	10.6
TOTAL	15	22.56	TOTAL	15	22.56

Puede apreciarse del estudio del presupuesto fiscal, que el programa de desarrollo ha requerido un aumento sustancial de la tributación, y que los gastos de capital del Gobierno han subido desde un 40 por ciento en el año 1 a un 46.9 por ciento en el año 2.

Paralelamente, el consumo gubernamental ha disminuído de 26.66 por ciento en el año 1 a 22.12 por ciento en el año 2.

/ El modelo

Estudiemos ahora la estructura del financiamiento del crecimiento de la economía en nuestro ejemplo. En el transcurso de los años 1 y 2, se han producido los siguientes cambios en la disponibilidad y uso de los recursos:

Cuadro No. 62
DISPONIBILIDAD Y USO DE RECURSOS

Recursos	Años 1	Años 2
1. Producto Nacional	100.0	110.0
2. Importaciones	0	0
Total Recursos	100.0	110.0
Usos		
1. Consumo Público	4.0	5.0
2. Consumo Privado	81.0	85.0
3. Inversión Privada	9.0	9.4
4. Inversión Pública	6.0	10.6
5. Exportaciones	0	0
Total Usos	100.0	110.0

Ahora bien, ¿Qué elementos económicos han condicionado estos cambios? ¿En qué forma se financió la inversión de las empresas? ¿Cómo se financió la inversión gubernamental, el consumo privado, los costos de operación de las empresas?

Todas estas son preguntas de primera importancia en el estudio del financiamiento de un plan para el año siguiente. Para contestar estas preguntas, se requiere construir las cuentas de Fuentes y Usos de Fondos para cada sector de la economía considerado en nuestro esquema simplificado. En los cuadros No. 7, 8, 9, 10 y 11, se presentan las relaciones

/financieras que

financieras que han hecho posibles los cambios mencionados, y en el cuadro No. 12 se presenta un estado contable de todos los sectores de la economía considerando todas sus fuentes y todos los usos. Analicemos este último estado.

En primer lugar, el cuadro No. 12 demuestra que la capacidad de pagos de un sector no sólo depende de los ingresos ganados más o menos impuestos y subsidios, sino que también de la capacidad de cada sector para obtener ingresos financieros, tales como créditos en el sistema bancario, créditos en empresas comerciales, créditos con el sector público a través de la postergación del pago de los impuestos, disminución de las disponibilidades en caja y bancos, etc. Veamos por ejemplo la estructura del financiamiento de los usos de fondos que realizan las personas en el Año 2 del plan.

Las personas, obtienen "ingresos ganados" por valor de 110.0, de los cuales 77.0 son sueldos y salarios pagados por las empresas, 3.0 sueldos y salarios pagados por el Gobierno y 30.0 son utilidades distribuídas por las empresas. A dichos ingresos ganados, debe agregarse un subsidio por valor de 7.0 que en realidad es otorgado por el Gobierno a las empresas, pero como éstas distribuyen todas sus utilidades y no hacen provisiones para depreciación, constituyen de hecho ingresos disponibles para las personas. Esto da a las empresas un ingreso total de 117.0 Ahora bien, esos 117.0 no son recibidos totalmente por las personas, pues les son retenidos por el Gobierno 22.6 en impuestos. Por lo tanto, el ingreso disponible de las personas es sólo de 94.4. Como suponemos que las personas consumen el 90 por ciento de su ingreso disponible, la compra de bienes y servicios para fines de consumo realizada por las personas es de 85.0. El estado contable de las personas es entonces hasta este momento el siguiente:

/Cuenta de las Familias

CUENTA DE LAS FAMILIAS

	Ingreso	Gastos
1. Sueldos y salarios	80.0	--
2. Utilidades distribuídas	30.0	--
3. Impuestos y subsidios	7.0	22.6
4. Consumo	--	85.0
Total	117.0	107.6
Excedente no consumido	--	9.4

Pero, las personas no sólo compran bienes de consumo y pagan impuestos, además pueden comprar activos viejos, tales como una casa-habitación, pueden comprar acciones, bonos y cualquier otro tipo de valor financiero. Por otra parte, los ingresos de las personas no solo provienen de sueldos y salarios, utilidades distribuídas y subsidios. Para financiar sus compras, las personas pueden acudir a usar fondos atesorados en su casa, a retirar sus ahorros en bancos, a obtener créditos en el sistema bancario, a comprar a plazo, etc.

En otras palabras, la corriente de ingresos y pagos que considera la contabilidad de ingresos nacional es incompleta como representación de la economía real y por lo tanto es un instrumento insuficiente para analizar los problemas de financiamiento. Tal como en un cuadro de insumo producto existen flujos intermedios de bienes físicos y flujos finales, en el aspecto financiero es exactamente igual. Existen flujos monetarios intermedios y flujos monetarios finales. Esto puede apreciarse claramente en el cuadro No. 11. Los flujos monetarios intermedios son los que corresponden a las Fuentes externas y usos financieros, que no es otra cosa que una red de operaciones de crédito entre los sectores de la

/economía y de

economía y de cambios en la magnitud de los activos líquidos que poseen.

Volviendo al ejemplo de la cuenta de las personas, puede apreciarse que éstas obtuvieron ingresos financieros por valor de 6.0 fuera del sistema bancario. Las empresas vendieron a crédito a las personas y en el momento de hacer el estado de cuentas éstas debían a las empresas 5.0. Además, las personas postergaron el pago de impuestos al Gobierno, por 1.0, ya sea quedando morosos o llegando a un convenio. Con esta medida, los ingresos totales de las personas ascienden a 123.0. Por otro lado, las personas tuvieron que amortizar créditos obtenidos anteriormente en el sistema bancario por valor de 2.0, y compraron acciones de empresas por 3.0. Los usos financieros de las personas ascienden entonces a 5.0, lo que da un excedente adicional de 1.0, que sumado al excedente ya determinado de 9.4, da un excedente total de 10.4 que las personas depositan en el sistema bancario, acto que constituye también un uso financiero de fondos. Nótese que las personas contribuyen directamente a financiar la inversión de las empresas comprando títulos por valor de 3.0, lo que equivale a transferir parte de sus excedentes a las empresas, y resto del excedente es transferido al sistema bancario que a su vez contribuirá a financiar la inversión de las empresas. Considerando las fuentes y usos financieros de las personas, el estado contable de éstas es el siguiente:

CUENTA DE LAS FAMILIAS

	Ingresos	Gastos
1. Excedente no consumido	9.4	-
2. Crédito fuera de Bancos	6.0	-
3. Aumento depósitos en Bancos	-	10.4
4. Amortización crédito a Bancos	-	2.0
5. Compra de acciones a empresas	-	3.0
Total	15.4	15.4

/ El caso

El caso de las empresas es exactamente contrario al de las personas, pues realizan una inversión de 9.4 y no han formado un "excedente interno" para financiarla. Por ello es que las "fuentes financieras" de las empresas exceden a los "usos financieros" exactamente en el monto de la inversión, y en esta forma transfieren el excedente de las personas hacia la empresa. Los instrumentos por los cuales las personas financian la inversión de las empresas son el crédito bancario, la compra y venta de valores, etc. a través de las relaciones entre las empresas y todos los otros sectores. Más adelante veremos todas las implicaciones sobre la política monetaria y la estabilidad que se generan en los flujos monetarios intermedios, y su importancia para la formulación de un plan de financiamiento.

Ahora bien, nótese que el esquema contable presentado, se refiere al resultado final de un período y es muy agregado motivo por el cual esconde las verdaderas motivaciones de las transacciones financieras intermedias. Por ejemplo, los créditos comerciales que las empresas otorgan a las personas, ¿Qué explicación tienen en circunstancia que dicho sector posee excedentes no consumidos? ¿En qué medida responde ésto a un hábito natural en la compra de ciertos bienes? ¿En qué medida se debió a un problema estacional de financiamiento que captó instantáneamente el corte del período de registro de las operaciones? ¿En qué medida dichos créditos corresponden a subsectores dentro de las personas que en realidad están en déficit en su presupuesto de consumo? Las respuestas a estas interrogantes son de primera importancia en la elaboración de una política de financiamiento, ya que de otra forma no podríamos concer los efectos que provocará una acción sobre la política de crédito mercantil de las empresas.

De lo anterior se desprende la necesidad de que las cuentas de fuentes y usos se construyan para sectores más

/pequeños y más

pequeños y más homogéneos. Por ejemplo, grandes empresarios, pequeños empresarios, funcionarios y empleados clasificados de acuerdo a una escala de ingreso, obreros y campesinos, etc. Por otra parte, como el financiamiento del desarrollo implica asignar una cuota de cargas a los diferentes sectores sociales de la comunidad, dicho desglose de las cuentas de fuentes y usos se hace también imperativo para analizar la redistribución del ingreso que origina un plan de financiamiento.

Es especialmente interesante también el análisis del financiamiento dentro del año del plan, a fin de estructurar la política monetaria consecuente. Esto es especialmente cierto para el caso de las empresas y el Gobierno. Más adelante se presentará una metodología completa para la formulación de un plan mensual de financiamiento, como complemento del plan para el año siguiente.

La utilidad del estudio de las cuentas de Fuentes - Usos reside en presentar las interrelaciones entre los flujos monetarios intermedios y los flujos finales, lo cual hace posible estructurar una política para el manejo de los flujos monetarios intermedios, fundamentalmente de la política de crédito mercantil y bancario, de acuerdo a las metas que deben cumplirse en un plan. Por ejemplo, una vez determinada la influencia de la política de crédito bancario a las empresas sobre los créditos mercantiles que éstas otorgan, se puede fijar una política consistente con las metas de consumo postuladas. En este sentido, las cuentas de fuentes y usos de fondos son un instrumento eficaz para la fijación de la política monetaria general, y sus relaciones con el crecimiento económico, la estabilidad y la distribución del ingreso. Es importante destacar, que muchos cambios en los flujos de pagos e ingresos finales, no son explicables en el estudio de los flujos intermedios.

/ En el ejemplo

En el ejemplo de esquema simplificado de la economía presentado para analizar el financiamiento del plan del año siguiente, se tuvo éxito en lograr la estabilidad, por cuanto el Gobierno fué capaz de alterar el flujo de ingresos a fin de igualar la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Supongamos ahora, que el Gobierno hubiera fracasado en su intento de sustraer del sector privado el monto de impuestos de 22.56 requerido para mantener la estabilidad. Supongamos, por ejemplo, que la tributación en el año 2 del plan alcanza sólo a $T_2 = 20$. En este caso, el nivel de Y_2 es igual a:

$$Y_2 = 0.9\ (Y_2 - 20 + 7) + 9.4 + 10.6 + 5$$

de donde resulta que $Y_2 = 133.0$

Por lo tanto, <u>la demanda ex-ante</u> por bienes de consumo será igual a:

$$C_2 = 0.9\ (133.0 - 20 + 7) = 108$$

La demanda por bienes para inversión será de acuerdo al plan de desarrollo, de 9.4 por parte de las empresas privadas y de 10.6 por parte del Gobierno.

La situación en este caso sería la siguiente:

/ Cuadro No. 13

Cuadro No. 63

DISPONIBILIDAD Y USO DE RECURSOS

	Años	
	1	2
Recursos		
1. Producto Nacional (a precio del año 1)	100.0	110
2. Importaciones	0	0
Total Recurso a Precios del Año 1	100.0	110.0
Usos (precios corrientes)		
1. Consumo público	4.0	5.0
2. Consumo privado	81.0	108.0
3. Inversión privada	9.0	9.4
4. Inversión pública	6.0	10.6
5. Exportaciones	0	0
Total Usos	100.0	133.0

La demanda por bienes y servicios supera a la disponibilidad de estos en 23.0. La solución a esta discrepancia ex-ante entre oferta y demanda se encuentra vía la elevación de precios. Los bienes y servicios disponibles ya no pueden transarse a los precios existentes, y el nivel general de precios subirá hasta el punto en que dicha disponibilidad de bienes sea la justa para satisfacer la demanda. Pero, aquí se presenta el primer problema, ¿ Cuál es realmente la disponibilidad de bienes y servicios a precio del año base? En realidad, si no conocemos la tasa de elevación de los precios no conocemos el monto de la inversión a precios del año 1, y por lo tanto

/ no conocemos el

no conocemos el aumento de la oferta real. Desde ya, podemos decir que la cifra que aparece en el cuadro No. 13, de 110.0 no es correcta, por cuanto está basada en el supuesto que el alza de precios no afecta a las compras de bienes para inversión, y que por lo tanto se cumple realmente la meta de invertir 20.0. Estamos frente a un caso, en que el grado de elevación del nivel de precios depende de la magnitud de la inversión real, y a su vez la magnitud de la inversión real depende del grado de elevación de los precios. Todo esto, bajo el supuesto de que las intenciones de inversión en cuanto a su monto monetario global se mantienen a pesar de los cambios en el nivel de precios. Este supuesto es algo más realista para el Gobierno, el cual tiene que invertir como máximo de acuerdo a las asignaciones presupuestadas. En cambio, las empresas privadas pueden y es probable que revisen su intención de inversión a la luz de los cambios en el nivel de precios, especialmente si dichas inversiones son para ampliar la capacidad de producción de bienes de consumo. Sin embargo, para nuestro análisis supondremos que tanto el Gobierno como las empresas privadas mantienen sus intenciones de inversión en base a montos fijos asignados.

Definamos como x el factor de elevación de los precios, que es igual a $y/\bar{P}$, o sea la razón entre el ingreso generado a precios corrientes y el producto a precios constantes. El aumento del producto real, $\bar{P}$, es función de la inversión real, o sea en nuestro caso concreto de I_2. Por lo tanto:

$$\Delta P_1 = \frac{I_2 \beta}{x}$$

Como sabemos que $\bar{P}_1 + \Delta \bar{P}_1 = \bar{P}_2$, se obtiene:

$$\bar{P}_1 + \frac{I_2}{x} \beta = \bar{P}_2$$

Si se reemplaza x por su definición:

$$\bar{P}_1 + \frac{I_2 \bar{P}_2 \beta}{Y_2} = \bar{P}_2,$$ se obtiene finalmente que:

$/\bar{P}_2 =$

$$\bar{P}_2 = \frac{\bar{P}_1}{1 - \frac{I_2 \beta}{Y_2}}$$

Aplicando a esta ecuación los valores de nuestro ejemplo, se obtienen los resultados siguientes:

$\bar{P}_2 = 108.13$

$\bar{I}_2 = 16.26$

$x = 1.23$

En resumen, al fracasar el Gobierno y sólo recaudar 20.0 en impuestos, se produjo una elevación del nivel general de precios de 23 por ciento, la inversión real sólo fué de 16.26 en vez de 20.0, lo que a su vez determinó que el producto real sólo aumentara en un 8.13 por ciento en vez de un 10 por ciento como estaba postulado en el plan.

En el cuadro No. 14 se puede apreciar los resultados obtenidos en el año 2, tanto a precios constantes como a precios corrientes, en comparación con lo planeado. Se demuestra en dicho cuadro, que la pérdida de la estabilidad impidió el cumplimiento real del plan. El consumo privado aumentó más allá de lo planeado, y en cambio el consumo público y la inversión total no alcanzaron a los montos señalados en el plan.

El análisis de la nueva situación desde el punto de vista de las cuentas de fuentes y usos de fondos puede realizarse a la vista del cuadro No. 15

/Cuadro 7

Cuadro Nº 64

FUENTES Y USOS DE FONDOS

1.- Personas

Tipos de transacciones	Fuentes		Usos	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
A.- Fuentes externas y usos financieros				
1.1.-Variación saldo en caja (1.1)	-	-	0.3	-
1.2.-Variación saldo depósitos en bancos (4.1)	-	-	4.4	10.4
1.3.-Créditos y operaciones con Bancos (4.4)	0.5	-	-	2.0
1.4.-Créditos y operaciones con empresas (2.4)	5.0	5.0	3.0	-
1.5.-Créditos con el gobierno (3.3)	0.2	1.0	-	-
1.6.-Compra y venta de valores privados a empresas (2.6)	-	-	6.0	3.0
1.7.-Compra y venta valores públicos al gobierno	-	-	-	-
1.8.-Compra de activos usados (gob.) (3.8)	-	-	1.0	-
Total fuentes externas y usos financieros	5.7	6.0	14.7	15.4
B.- Fuentes internas y usos reales				
1.1.- Ahorros personales	9.0	9.4	-	-
Total fuentes y usos	14.7	15.4	14.7	15.4

Cuadro 65

FUENTES Y USOS DE FONDOS

2.- Empresas

Tipo de transacciones	Fuentes		Usos	
	Año 1	Año 2	Año 1	año 2
A.- Fuentes externas y usos financieros				
2.1.-Variación saldo caja (2.1)	0.3	-	-	-
2.2.-Variación saldo depósitos en Bancos (4.2)	0.2	-	-	-
2.3.-Créditos y oeraciones con bancos (4.5)	5.0	5.4	-	-
2.4.-Crédito Mercantil con personas (1.4)	3.0	-	5.0	5.0
2.5.-Crédito mercantil con el gobierno (3.4)	-	2.5	3.0	3.5
2.6.-Compra y venta valores orivados con personas (1.6)	6.0	3.0	-	-
2.7.-Compra y venta de valores privados al gobierno (3.6)	4.0	7.0	-	-
2.8.-Compra y venta de valores públicos al gobierno (3.7)	-	-	1.5	-
Total fuentes externas y usos financieros	18.5	17.9	9.5	8.5
B.- Fuentes internas y usos reales				
2.1.-Provisiones para depreciación	0	0	-	-
2.2.-Utilidades no distribuídas y otras reservas	0	0	-	-
2.3.-Inversiones	-	-	9.0	9.4
Total fuentes y usos	18.5	17.5	18.5	17.9

/Cuadro 9

Cuadro 66

FUENTES Y USOS DE FONDOS

3.- Gobierno

Tipo de transacciones	Fuentes		Usos	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
A.- Fuentes externas y usos financieros				
3.1.-Variación saldo en caja	-	-	-	-
3.2.-Variación saldo depósitos en bancos (4.3)	-	1.0	2.3	-
3.3.-Créditos con personas (1.5)	-	-	0.2	1.0
3.4.-Créditos con empresas (2.5)	3.0	3.5	-	2.5
3.5.-Créditos con el Banco Nacional (4.6)	1.0	6.0	-	-
3.6.-Compra y venta de valores privados a empresas (2.7)	-	-	4.0	7.0
3.7.-Compra y venta de valores públicos a empresas (2.8)	1.5	-	-	-
3.8.-Compra y venta de activos viejos (1.8)	1.0	-	-	-
Total fuentes y usos	6.5	10.5	6.5	10.5
B.-Fuentes internas y usos reales				
3.1.-Superávit en cuenta corriente del presupuesto del sector público	6.0	10.6	-	-
3.2.-Inversión del sector público	-	-	6.0	10.6
Total fuentes y usos	12.5	21.1	12.5	21.1

Cuadro 67

FUENTES Y USOS DE FONDOS

4.- Sector bancario

Tipos de Operaciones	Fuentes		Usos	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
Fuentes externas y usos financieros				
A.- Cambios en depósitos				
4.1.-Variación en depósitos de personas (1.2)	4.4	10.4	-	-
4.2.-Variación en depósitos de empresas (2.2)	-	-	0.2	-
4.3.-Variación en depósitos del sector público (3.2)	2.3	-	-	1.0
B.-Créditos y recuperaciones				
4.4.-Créditos a personas (1.3)	-	2.0	0.5	-
4.5.-Créditos a empresas (2.3)	-	-	5.0	5.4
4.6.-Créditos al sector público (3.5)	-	-	1.0	6.0
C.- Valores				
4.7.-Compra y venta de valores privados	-	-	-	-
4.8.-Compra y venta de valores públicos	-	-	-	-
D.-Comercio exterior				
4.9.-Balance neto del comercio exterior	-	-	-	-
E. Otras operaciones				
5.0.-Inversiones en activos viejos	-	-	-	-
Total fuentes y usos	6.7	12.4	6.7	12.4

Cuadro 68

CUADRO DE FUENTES Y USOS DE FONDOS MOSTRANDO LAS INTERRELACIONES ENTRE SECTORES

Año 2

Usos \ Fuentes	Usos financieros: 1 Personas	2 Empresas	3 Gobierno	4 Sector bancario	Total usos financieros	Usos reales: Inversión.
1.- Personas	-	3.0	-	12.4	15.4	-
-Variación de depósitos bancarios				10.4		
-Préstamos y operaciones con bancos				2.0		
-Compra de valores privados		3.0				
2.- Empresas	5.0	-	3.5	-	8.5	9.4
-Concesión créditos mercantiles	5.0		3.5			
3.-Gobierno	1.0	9.5	-	-	10.5	10.6
-Impuestos morosos	1.0	2.5				
-Compra-venta de valores privados		7.0				
4.-Sector bancario	-	5.4	7.0	-	12.4	-
-Retiro de depósitos			1.0			
-Créditos y préstamos		5.4	6.0			
Total fuentes exteriores	6.0	17.9	10.5	12.4	46.8	
Ahorro	9.4	-	10.6	-	-	20.0

/ Cuadro

Cuadro 65

FUENTES Y USOS DE FONDOS AÑO 2 DEL PLAN

	Personas		Empresas		Gobierno		Sector bancario		Total	
	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U
Fuentes y usos no financieros										
-Sueldos y salarios ganados	80.0	-	-	77.0	-	3.0	-	-	80.0	8
-Utilidades distribuídas	30.0	-	-	30.0	-	-	-	-	30.0	3
-Impuestos y subsidios	7.0	22.6	-	-	22.6	7.0	-	-	29.6	2
-Compra de bienes para inversiones	-	-	20.0	9.4	-	10.6	-	-	20.0	2
-Compra de bienes y servicios para consumo	-	85.0	87.0	-	-	2.0	-	-	87.0	8
Total A	117.0	107.6	107.0	116.4	22.6	22.6	-	-	246.6	24
Fuentes y usos financieros										
-Variación saldo en caja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-Variación depósitos en bancos	-	10.4	-	-	1.0	-	10.4	1.0	11.4	1
-Créditos con bancos	-	2.0	5.4	-	6.0	-	2.0	11.4	13.4	1
-Créditos fuera de bancos	6.0	-	2.5	8.5	3.5	3.5	-	-	11.5	1
-Compra y venta de valores públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
-Compra y venta de valores privados	-	3.0	10.0	-	-	7.0	-	-	10.0	1
Total B	6.0	15.4	17.9	8.5	10.5	10.5	12.4	12.4	46.3	4
Total A+B	123.0	123.0	124.9	124.9	33.1	33.1	12.4	12.4	292.9	29
B incluído en A-4,5, y 1		85.0		9.4		15.6 a/				11

En el caso del gobierno, los sueldos y salarios ganados se suman a la compra de bienes y servicios para determi
valor de su producción final

Cuadro 70

DISPONIBILIDAD Y USO DE RECURSOS

	Año 1	Año 2 (precios corrientes)	Año 2 a/ (precios del año 1)	Año 2 (según el plan)
Recursos				
1.- Producto nacional	100.0	133.0	108.13	110.0
2.- Importaciones	0	0	0	0
Total recursos	100.0	133.0	108.13	110.0
Usos				
1.- Consumo público	4.0	5.0	4.07	5.0
2.- Consumo privado	81.0	108.0	87.80	85.0
3.- Inversión privada	9.0	9.4	7.64	9.4
4.- Inversión pública	6.0	10.6	8.62	10.6
5.-Exportaciones	0	0	0	0
Total usos	100.0	133.0	108.13	110.0

a/ Las cifras del año 2 a precios constantes se obtuvieron dividiendo las cifras del año 1 por el coeficiente 1.23.

/Cuadro 71

Eficiencia relativa del Impuesto a la Renta y el Impuesto al consumo para liberar recursos

Hasta ahora, en nuestros ejemplos no hemos incluído la tributación indirecta como instrumento para reducir el consumo de las familias. En efecto, el gasto de las familias en bienes y servicios de consumo se puede alterar por el lado de las fuentes, a través de cambios en el precio neto que éstas obtienen por la venta de sus servicios, y por el lado de los usos, mediante la alteración de los precios que las familias pagan por los bienes y servicios que compran en el mercado.

Las fuentes de ingresos de las familias pueden alterarse por cambios en el precio de mercado que obtienen por la venta de sus servicios o en el usufructo de la propiedad, tales como variaciones en la tasa de salarios, la tasa de interes, alquileres, honorarios, etc.,o porque la tributación a la renta personal cambia. A su vez, los usos de las familias pueden alterarse porque los precios de los productos que compran han variado, ya sea debido a cambios en los precios de los factores productivos (fuerza de trabajo, capital, etc.), porque la demanda ha aumentado en relación a la oferta, o porque el Gobierno ha aumentado o disminuído la magnitud de la tributación indirecta.

Se sostiene corrientemente que los impuestos indirectos son "inflacionarios". Esta afirmación, aceptada por lo general sin mucha discusión no es sostenible, aún cuando se suponga que el impuesto es agregado al costo de producción o de venta y por lo tanto aumenta el nivel de precios.

En primer lugar, el aumento del nivel de precios a causa de la tributación indirecta no es "acumulativo", es decir no

/lleva en sí

Cuadro 71

FUENTES Y USOS DE FONDOS AÑO 2 DEL PLAN

(Caso de déficit gubernamental)

	Personas		Empresas		Gobierno		Sector bancario		Total	
	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U
A.-Fuentes y usos no financiados										
1.-Sueldos y salarios ganados	90.0	-	-	87.0	-	3.0	-	-	90.0	90.0
2.-Utilidades distribuídas	43.0	-	-	43.0	-	-	-	-	43.0	43.0
3.-Impuestos y subsidios	7.0	20.0	-	-	20.0	7.0	-	-	27.0	27.0
4.-Compra de bienes para inversiones	-	-	20.0	9.4	-	10.6	-	-	20.0	20.0
5.-Compra de bienes y servicios para consumo	-	108.0	110.0	-	-	2.0	-	-	110.0	110.0
Total A	140.0	128.0	130.0	139.4	20.0	22.6	-	-	290.0	290.0
B.-Fuentes y usos financieros										
6.-Variación saldo en caja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.-Variación depósitos en bancos	-	8.0	0.4	-	-	-	8.0	0.4	8.4	8.4
8.-Créditos en bancos	2.0	-	4.6	-	1.0	-	-	7.6	7.6	7.6
9.-Créditos fuera de bancos	1.0	-	1.4	2.0	1.0	1.4	-	-	3.4	3.4
10.-Compra y venta de valores públicos	-	2.0	-	-	2.0	-	-	-	2.0	2.0
11.-Compra y venta de valores privados	-	5.0	5.0	-	-	-	-	-	5.0	5.0
Total B	3.0	15.0	11.4	2.0	4.0	1.4	8.0	8.0	26.4	26.4
Total A+B	143.0	143.0	141.4	141.4	24.0	24.0	8.0	8.0	316.4	316.4

lleva en sí el germen de nuevas alzas. La nueva situación, después de impuestos, constituye un equilibrio estable, salvo casos especiales en que existe un sistema de reajuste automático de sueldos y salarios en función de alzas en el nivel de precios.-

En segundo lugar, puede demostrarse fácilmente que el impuesto al consumo no es inflacionario, si analizamos los efectos de un aumento de la tasa tributaria aplicable y el Gobierno "congela" el rendimiento de dicho impuesto. El resultado será una baja del monto del ingreso nacional.

Supongamos una economía cerrada en que:

$$Y_f = C_f + I + G$$

$$C_f = aY_f + b \text{ (antes de impuestos)}$$

Siendo C_f el consumo privado al costo de factores.

Si introducimos ahora una tributación al consumo representada por una tasa tc, el consumo a precios de mercado, para un mismo nivel de ingreso, será mayor que antes en tc C_f de manera que el monto total de consumo será:

$$C_f\ (1 + tc).-$$

La función consumo será ahora:

$$C_f\ (1 + tc) = a\ Y_f + b\ (1 + tc)$$

El parámetro b que indica un monto de consumo independiente del nivel de ingreso, o sea el consumo esencial, aumenta en el monto del impuesto dado por la tasa tc. Esto significa que, dado un nivel de ingreso, los individuos tratan de mantener el mismo nivel de consumo físico esencial que antes del impuesto, planeando consumir en términos monetarios bt más que antes.

/Como: Cf

Como: $C_f = \frac{aY}{1 + tc} + b$, el ingreso nacional será ahora:

$$Y = \frac{a\ Y}{1 + tc} + b + I + G.$$

Si suponemos además que se introduce una tributación a la renta igual:

Tr = trY, se tendrá que:

$$Y = \frac{a\ (1 - tr)\ Y}{1 + tc} + b + I + G.$$

$$Y - Y\ \frac{a\ (1 - tr)}{1 + tc} = I + G + b$$

$$Y = \frac{I + G + b}{1 - a\ \frac{(1 - tr)}{(1 + tc)}}$$

Supongamos ahora que no existe impuesto a la renta, o sea tr = o, y que: I= 10; G = 5; b=5; a = 0.88 y tc = 0,1. Utilizando dichos valores el ingreso nacional es igual a 100

El consumo a precios de mercado (Cm) es por lo tanto de: (88 + 5,5) = 93,5; y el consumo a costo de factores (Cf) es igual a: 93.5/1,1 = 85. El monto de tributación indirecta que obtiene el Gobierno es: (93, 5 - 85,0) = 8,5.

---

(1) Otra forma de llegar a esta misma expresión es la siguiente. El monto de la tributación al consumo (Tc) es igual a: tc=Cf, tc; y como Cf= Cm/(1 + tc), se tiene que: Tc = Cm tc/(1 + tc).

Supongamos ahora, que se hace un gasto inicial de: X = I + G + b, y que tr = o. Este gasto inicial genera un

/ingreso por el

Continuación (1)

ingreso por el monto de X, el cual será consumido en la magnitud aX, incluyendo el impuesto al consumo pagado. Es decir, aX es el monto del consumo a precios de mercado.

El ingreso generado a causa de haberse gastado en consumo el monto aX y que queda efectivamente a disposición del sector privado, por cuanto la tributación al consumo constituye un ingreso del Gobierno, es:

$$aX - \frac{aX\ tc}{1 + tc}.$$

El monto del impuesto al consumo incluído en el gasto aX a precios de mercado que realizan las familias es:
$Tc = aX\ tc/(1 + tc)$, y dicho monto de impuestos constituye una filtración en el efecto multiplicador de X, ya que representa un ingreso que fluye hacia el Gobierno y no hacia las empresas vendedoras

Ahora bien, el ingreso que queda a disposición del sector privado para ser consumido en el período siguiente es igual al consumo al costo de factores, e igual a:

$$aX - \frac{aX\ tc}{1 + tc} = \frac{a\ X}{1 + tc} = Cf$$

por lo tanto:

$$Y = X + X\left(\frac{a}{1 + tc}\right) + X\left(\frac{a}{1 + tc}\right)^2 + \ldots\ldots X = \frac{1}{1 - \frac{a}{1 + tc}}$$

/ Si aplicamos

Si aplicamos ahora una tributación a la renta que represente un ingreso para el Gobierno de 8,5; podemos comparar los efectos relativos de ambos tipos de tributación. Para ello supondremos ahora que tc = 0 .

Como:

$$Tr = \frac{(1 + G + b)\ tr}{1 - (1 - tr)}$$, se tiene que: (1)

$$Tr - aTr\ (1 - tr) = (I + G + b)\ tr$$

$$Tr - aTr + aTr\ tr = (I + G + b)\ tr.$$

$$Tr\ (1 - a) = tr\ (I + G + b) - aTr\ tr.$$

$$Tr\ (1 - a) = tr \left[(I + G + b) - aTr\right]$$

$$\frac{Tr\ (1 - a)}{I + G + b - aTr} = tr.$$

$$Tr = \frac{8.5\ (1 - 0,88)}{20 - 8,5 \times 0.88} = \frac{1.02}{12.52} = 0.0814$$

La tasa de tributación a la renta equivalente es entonces de 0,0814. El ingreso nacional, bajo el supuesto que tr = 0 y que tr= 0,0814 es igual a:

$$Y = \frac{20}{1 - 0,88\ (1 - 0.0814)} = \frac{20}{0,1916} = 104,38$$

el monto de la tributación a la renta es:

$$Tr = 0,0814 \times 104.38 = 8,5$$

Esto demuestra que un peso de tributación al consumo libe-

---

(1) $Y = \frac{I + G + b}{I - a\ (1 - tr)}$, si Tc.= 0,- Como Tr = tr Y; $Y = \frac{Tr}{tr}$ y por lo tanto: $Tr = \frac{(I + G + b)\ tr}{I - a\ (1 - tr)}$

/ra más recursos

ra más recursos físicos que un peso de tributación a la renta. En efecto, el consumo de las familias, después de ser afectado por la tributación a la renta es igual a:

$$Cf = 0.88\ (104,38 - 8.5) + 5 = 89.38$$

Es decir, con un mismo monto de tributación (8.5), el impuesto al consumo reduce éste a 85,0; y el impuesto a la renta a sólo 89,38.

En el cuadro No.16 se presenta un presupuesto económico nacional que refleja las situaciones aquí descritas.

/ Cuadro No.78

Cuadro No. 72

PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL

	Ingresos		Gastos		Diferencia	
	Impuesto Indirectos	Impuesto Directo	Impuesto Indirecto	Impuesto Directo	Indirecto	Directo
CONSUMIDORES						
1.--Ingreso generado en Producción	100	104,38	---	---	---	---
2.--Impuesto a la renta	---	8,5	---	---	---	---
3.--Ingresos disponibles	100	95.88	---	---	---	---
4.--Consumo a costo de factores	---	---	85,0	89,38	---	---
5.--Impuesto al consumo	---	---	8,5	---	---	---
6.--Consumo a precios de mercado	---	---	93,5	89,38	---	---
7.--Ahorro de las personas	---	---	---	---	+6,5	+6,5
EMPRESAS						
8.--Utilidades no distribuídas y reservas de depreciación	---	---	---	---	---	---
9. Inversión	---	---	10,0	10,0	---	---
0. Diferencia entre ahorro e inversión	---	---	---	---	-10,0	-10,0
GOBIERNO						
1.--Impuesto a la renta	---	8,5	---	---	---	---
2. Impuesto al consumo	8,5	---	---	---	---	---
3. Gastos en bienes y servicios	---	---	5,0	5,0	---	---
4.--Superavit o déficit	---	---	---	---	+ 3,5	+ 3,5
INGRESO NACIONAL	100,0	104,38	100,0	104,38	---	---
Impuestos al consumo	8,5	---	8,5	---	---	---
Producto Nacional	108,5	104,38	108,5	104,38	---	---

Para analizar el efecto de aumentos en la tasa de tributación al consumo sobre el monto de éste, usemos la siguiente expresión:

$$Cf\ (1 + tc) = a\ Y + b\ (1 + tc)$$

y como $Y = C_f + I + G$

$$Cf\ (1 + tc) = a\ (C_f + I + G) + b\ (1 + tc)$$

$$\boxed{Cf = \frac{b\ (1 + tc) + a\ (I + G)}{1 + tc - a}}$$

Ante variaciones en tc, el consumo a costo de factores varía en la siguiente forma:

C_f	T_c	Tc
150,00	0,0	0
108,53	0,5	5,43
85,00	0,1	8,5

Por otra parte, el consumo expresado sólo en términos de los componentes autónomos del ingreso y de la tasa de tributación a la renta es igua a:

$$C_f = \frac{a\ (I + G)\ (1 - tr) + b}{1 - a\ (1 - tr)}$$

Para determinar el efecto de tr y tc sobre el consumo basta con diferenciar dichas ecuaciones con respecto a tc y tr.

El efecto de variaciones de tc y tr, sobre C_f es el siguiente

$$\frac{dC_f}{dtc} = -a\ \frac{b + I + G}{(1-a + tc)^2}$$

$$\frac{dCf}{dtr} = -a\ \frac{b + I + G}{(1-a + atr)^2}$$

/ Puede notarse

Puede notarse que cuando a = 1, ambos efectos son exactamente iguales.

El análisis precedente, es sin embargo una simplificación de las reacciones que se producen en la realidad.

Para completar el estudio del problema deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

a) El aumento de la tributación al consumo (Δtc) puede inducir a una disminución de la propensión a consumir, por cuanto el ahorro y la inversión quedan exentos de dicha tributación; en otras palabras, se encarece el acto de consumir en relación al de ahorrar e invertir;

b) Por lo general, la tributación al consumo se establece en base a numerosos impuestos sobre bienes específicos, tales como licores, cigarrillos, ciertos servicios, alimentos, vestuario, etc. todos con tasas diferentes. Para analizar una tributación al consumo como la señalada, se requeriría considerar las elasticidades-precio de los respectivos bienes y servicios y sus consecuencias en la nueva estructura del consumo después de impuestos; y

c) Finalmente, debe considerarse la posibilidad de que los consumidores estén sujetos a lo que los economistas llaman "ilusión monetaria". En la ecuación del consumo usada en nuestro análisis se supone que existe una relación entre el ingreso real y el consumo real, dada por la propensión a consumir. Sin embargo, sería cuestión de verificación empírica el llegar a alguna conclusión sobre si dicha relación puede establecerse considerando el ingreso monetario y el consumo monetario. En este último caso, la función consumo sería: C_f (1 + tc) = a Y + b, es decir, los consumidores planearían consumir igual que antes, en términos monetarios.

Si en vez de una tributación al consumo, se introduce en

/nuestro esquema

nuestro esquema de comportamiento de la economía, una tributación general a las ventas, el análisis sufre algunas pequeñas variaciones.

Partamos de la siguiente identidad:

$$P = Y\,(1 + ti) = Cf\,(1 + ti) + I\,(1 + ti) + G\,(1 + ti)$$

donde P es el producto nacional a precios de mercado y ti es la tasa de tributación indirecta.

La función consumo tendría la siguiente estructura:

$$C_f\,(1 + ti) = a\left(\frac{P}{1 + ti}\right) + b\,(1 + ti)$$

Sustituyendo la ecuación del consumo en la identidad del producto, se obtiene:

$$P = a\left(\frac{P}{1 + ti}\right) + b\,(1 + ti) + I\,(1 + ti) + G\,(1 + ti)$$

$$\boxed{P = \frac{(1 + ti)\,(b + I + G)}{1 - \dfrac{a}{1 + ti}}}$$

En este análisis, se supone que la tributación indirecta sólo afecta a las ventas finales, o que la tributación a las ventas intermedias ha sido imputada a las ventas finales.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LA TRIBUTACION INDIRECTA

En términos generales, podemos decir que la tributación indirecta actúa sobre el consumo a través de un efecto ingreso y un efecto precio.

/ El tratamiento dado

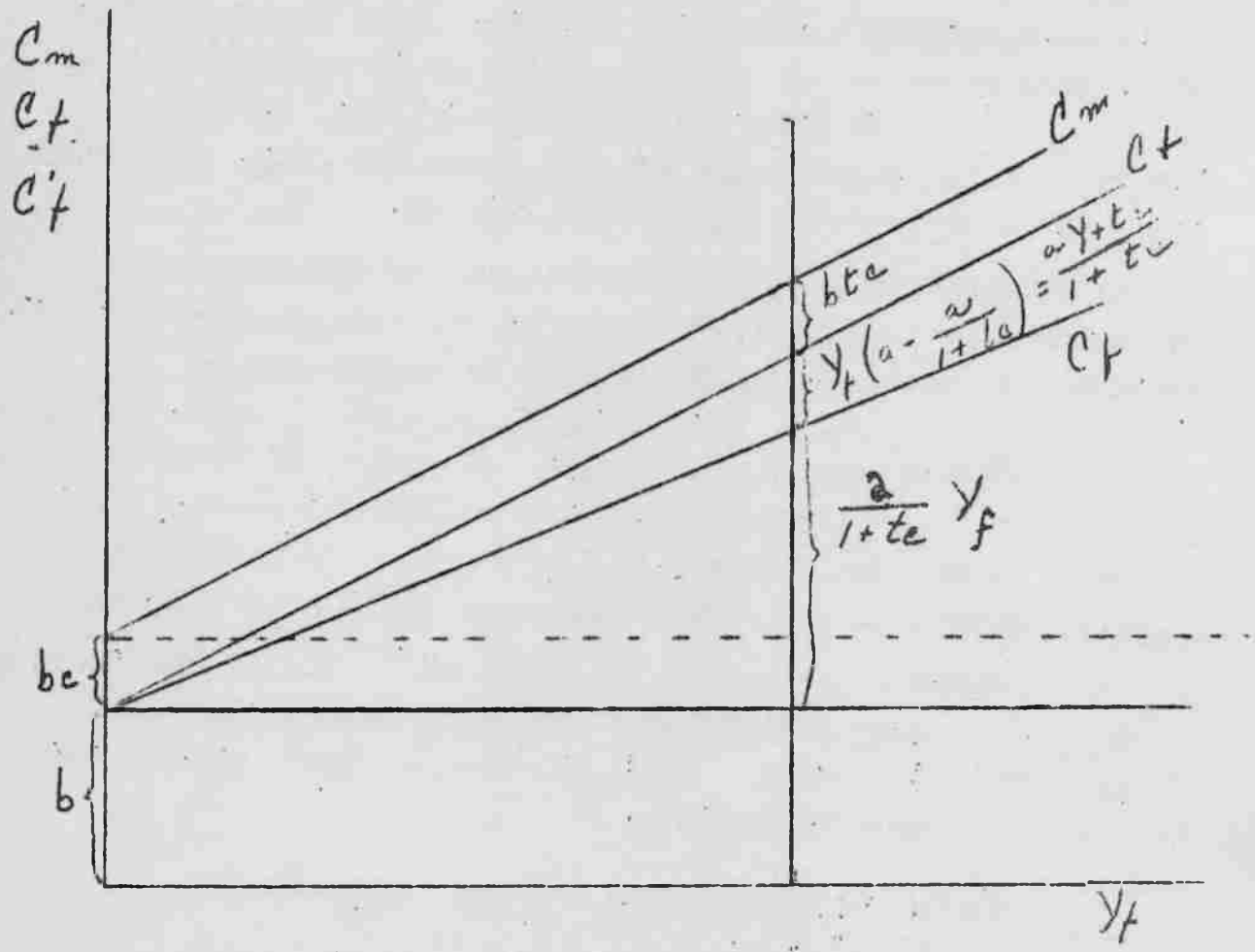
El tratamiento dado a los impuestos indirectos anteriormente sólo contempla el efecto ingreso. Este efecto ingreso se traduce en un cambio en la magnitud de la propensión a consumir o, desde otro punto de vista equivalente, en una disminución del ingreso que en cada etapa del flujo de secuencia queda a disposición del sector privado.

En ausencia de impuestos indirectos, el consumo al costo de factores es igual a : $Cf = aY_f + b$. Una vez introducidos los impuestos al consumo, dicha ecuación se transforma en: $C'_f = \frac{a}{(1+t)} Y_f + b$. Por lo tanto, la nueva función consumo tiene un coeficiente angular <u>menor</u>, que indica un nivel más bajo de consumo. La variación en el consumo se obtiene restando ambas relaciones, y es: $\Delta C_f = (a - \frac{a}{1+tc})Y_f$. Es decir, <u>antes</u> de impuestos al consumo era mayor en la magnitud dada por $(a - \frac{a}{1+tc})$, que no es otra cosa que la diferencia entre la <u>antigua</u> y <u>nueva</u> propensión a consumir. El cambio en la magnitud del consumo a costo de factores puede escribirse también en la siguiente forma:

$$\Delta C_f = \frac{a\ Yf\ tc}{1 + tc} = (a - \frac{a}{1 + tc})\ Yf$$

donde $\left(\frac{a\ Y_f\ tc}{1 + tc}\right)$ es el monto de la tributación al consumo (T_c) recaudada por el Gobierno. (En realidad, es el monto de la tributación al consumo que afecta a la parte variable del consumo)

/Esquema



En este análisis, el consumo a costo de factores no es afectado por cambios en el <u>precio de mercado</u>, representado por: p(1+ tc). Al menos, el consumo no es afectado en forma genetal por éste. El supuesto que lleve implícito el análisis anterior es que los consumidores deciden <u>mantener su consumo elemental real</u> al mismo nivel que antes de impuestos. En otras palabras, se supone razonablemente que los consumidores <u>aceptan</u> la disminución del consumo <u>no elemental</u>, planeando consumir: aY_f, igual que antes, a pesar de que los precios de mercado han aumentado.

La crítica que puede hacerse a esta formulación es que presupone una reacción dada y particular de los consumidores,

/ en circunstancias

en circunstancias que podría elaborarse una forma <u>más general</u> de la función consumo en la cual la decisión de cuanto gastar en consumo elemental y no elemental dependa de los cambios en el nivel de precios de mercado. En otras palabras, se podría elaborar una función consumo que no llevara implícito el supuesto de mantener cien por ciento el consumo elemental real y aceptar cien por ciento la disminución del consumo no esencial.

Podríamos construir dicha función consumo general en la siguiente forma:

$$C_m = aY_f - ep\,(1+tc) + b$$

donde (p) es el nivel de precios de los bienes de consumo. Por otra parte sabemos que $C_f = \frac{1}{1+tc} C_m$.

La última relación que necesitamos es la definición del ingreso nacional:

$$Y_f = C_f + I + G$$

Sustituyendo en la primera ecuación se obtiene:

$$C_m = a\,(C_f + I + G) - ep(1 + tc) + b$$

y por lo tanto:

$$C_m = \left(\frac{1}{1 - \frac{a}{1+tc}}\right)\left[a(I + G) - ep\,(1 + tc) + b\right]$$

El efecto ingreso determinante de la magnitud de C_m está representado por el primer término del producto, y el efecto precio por $-ep\,(1 + tc)$.

La misma relación, pero en términos del consumo a costo de factores, se puede obtener como sigue:

$$C_f\,(1 + tc) = a(C_f + I + G) - ep(1 + tc) + b$$

de donde se deduce que:

$$C_f = \left(\frac{1}{1 + tc - a}\right)\left[a(I+G) - ep\,(1+tc) + b\right]$$

/ En este caso el

En este caso el efecto ingreso es ($\frac{1}{1+tc - a}$), y el efecto precio $-ep(1 - tc)$.

EL CASO DE UNA ECONOMIA ABIERTA CON GOBIERNO.

En esta parte, analizaremos la acción gubernamental con mucho más detalle y considerando todos aquellos elementos que nos permitan acercar más a la realidad nuestro modelo de trabajo.

El uso inteligente del presupuesto fiscal para influir sobre la actividad económica, o aún la restricción de la actividad estatal a un papel neutral, requieren de un conocimiento más o menos exacto de los efectos del presupuesto del sector público sobre la economía. De aquí la necesidad de estudiar una metodología de medición de dichos efectos.

Qué cifras presupuestarias deben usarse para los cálculos

Para poder medir el efecto del presupuesto del sector público sobre el nivel del ingreso generado en la economía, es necesario determinar en cuánto se reducen los gastos del sector privado que habrían implicado generación de ingreso dentro del país a causa de los impuestos y contribuciones, y en qué medida los gastos del Gobierno generan ingresos dentro del país. En ambos casos debe considerarse las repercusiones indirectas sobre la economía nacional de los impuestos y los gastos.

Depuración de las cifras presupuestarias corrientes

Todas las correciones a las cifras del Presupuesto del sector público que aquí se proponen, responden al objetivo de determinar cuáles son las partidas de ingreso y gastos que

/provocan los

provocan los efectos de restricción y expansión de los flujos de ingresos dentro del país, y eliminar aquellos que solo tienen fines contables o no provocan los efectos característicos de los impuestos y los gastos.

Antes de entrar a analizar el presupuesto desde el punto de vista de sus efectos, es preciso revisar su forma administrativa y cambiarla por una de significación económica.

En primer lugar, es necesario señalar que el presupuesto debe comprender toda la actividad estatal, ya sea realizada centralmente, o por medio de organismos autónomos o Gobiernos Provinciales y Municipales.

Generalmente se dejan fuera del presupuesto fiscal una serie de actividades gubernamentales, tales como previsión social, ciertas empresas comerciales estatales, etc. Para obtener un cuadro completo de los posibles efectos del presupuesto, es necesario combinar los ingresos y gastos presupuestarios con las utilidades o déficit de las empresas comerciales estatales, con los ingresos y gastos del sistema de previsión social, etc. Mediante el proceso de consolidación, se puede obtener un cuadro que refleje las actividades estatales en un sólo presupuesto libre de duplicaciones, el cual generalmente se llama Presupuesto Consolidado de Ingresos y Gastos del Sector Público. Dicha cuenta consolidada del sector público es la materia prima con la cual se puede entrar a calificar sobre los efectos de cada una de sus partidas de ingresos y gastos.

Los Gastos en Moneda Nacional y los Gastos en Moneda Extranjera

Una distinción fundamental para los efectos de medir la presión inflacionaria o deflacionaria del presupuesto del

/sector público

sector público, es separar los gastos que se hacen pob bienes y servicios producidos en el país y dentro del país, de aquellos gastos que significan compras al extranjero o pagos de servicios al extranjero.

Ya hemos demostrado que el gasto gubernamental tiene un efecto expansivo. Pero, dicho efecto no se hace presente cuando los gastos van al extranjero, ya que no afectan el flujo monetario nacional. En consecuencia, los gastos en moneda extranjera e importaciones deberían ser considerados con un efecto expansivo igual a cero para los efectos de este análisis.

Se debe hacer una salvedad. Cuando exista una restricción de importaciones, un aumento de las importaciones del Gobierno significará una disminución de las importaciones privadas. Si esto sucede, pueden producirse presiones inflacionarias a causa de la disminución de las importaciones privadas, ya que la demanda privada por productos importados seguirá latente si no existe una acción fiscal especial destinada a restringir esa demanda.

Por razones similares a las señaladas anteriormente, debe excluirse del lado de los ingresos gubernamentales, aquellos provenientes del exterior, ya que por dicha operación no se reduce poder de compra interna. Cuando dichos ingresos en moneda extranjera se vendan al sector privado para realizar importaciones, se producirá naturalmente un efecto deflacionario que, conceptualmente no podemos atribuir al presupuesto del Sector Público, sino que al mecanismo de Comercio Exterior, reflejado en la Balanza de Pagos. Naturalmente, si no se desea oscurecer la distinción entre sector público y sector privado, se puede construir simultáneamente una Balanza de Pagos del Sector Público, y analizar así los efectos expansivos y depresivos de sus transacciones simultáneamente con el Presupuesto del Sector Público.

/ Correciones de

Correcciones de carácter económico a las cifras Presupuestarias.

Para medir adecuadamente los efectos del Presupuesto del Sector Público sobre la estabilidad, es necesario introducir ciertos refinamientos a las cifras presupuestarias, que implican más bien estimaciones de carácter económico, que simples eliminaciones de partidas.

Ciertos ingresos presupuestarios no reducen el gasto del sector privado o sólo lo reducen en parte, y ciertos gastos no constituyen adiciones al flujo monetario determinante del Ingreso Nacional. Por ejemplo, los ingresos presupuestarios que disminuyen fondos que el sector privado habrá atesorado no tienen efectos deflacionarios. Contrariamente, los gastos presupuestarios que van directamente hacia sectores cuya conducta habitual es atesorar no tiene carácter expansivo. Todos estos ajustes son más fáciles de aplicar a las variaciones de los impuestos y gastos con respecto al año anterior que a las cifras totales de ingresos y gastos fiscales, ya que es más viable estimar en qué forma se paga una contribución adicional, que hacer supuestos respecto al total.

Supuesto de la oferta elástica de crédito

Todos los estudios que miden el efecto inflacionario del presupuesto suponen implícitamente, ya sea perfecta elasticidad y movilidad de la oferta de crédito o financiamiento del déficit por medio de emisión del Banco Central. Se supone además, que el crédito concedido al sector público no afecta el crédito que puedan recibir otras unidades del sector privado. En otras palabras, se supone que el déficit presupuestario es financiado, ya sea con crédito bancario o con crédito del Banco Central, y que en ambos casos la capacidad de expan-

/sión crediticia

sión crediticia de los bancos comerciales para satisfacer la demanda del sector privado no se ve afectada, y que el Banco Central no restringe sus operaciones crediticias a causa de los créditos concedidos al Gobierno. En ese caso, el financiamiento del déficit sería decididamente expansivo. En cualquier otro caso, el financiamiento del déficit no sería totalmente expansivo. Por ejemplo, si a causa de los créditos concedidos por los bancos comerciales al Gobierno, éstos llegan al límite de sus reservas, necesariamente ello implica una disminución del crédito al sector privado, el cual no podría sino que postergar cierta parte de sus gastos programados. En este caso el gasto gubernamental deficitario estaría reemplazando un gasto privado, por lo que sus consecuencias inflacionarias se verían atenuadas.

Correcciones a los ingresos presupuestarios

En esta parte, analizaremos algunas correcciones que es necesario hacer en las partidas de ingresos presupuestarios, a fin de medir el verdadero efecto del presupuesto del sector público sobre el nivel de precios.

I.- Ventas de las empresas comerciales estatales. En algunos presupuestos, se consideran los ingresos y gastos brutos de algunas empresas comerciales como parte de los ingresos y gastos presupuestarios. Es claro, que las ventas no tienen el mismo carácter que los impuestos, ya que se trata de la venta de servicios sujeta a la demanda del sector privado de acuerdo al precio que se fije. En este caso, los ingresos provenientes de venta de servicios no pueden descontarse de los ingresos del sector privado, a fin de obtener el ingreso disponible, sino que, por el contrario, forman parte del consumo del sector privado. En esta forma,

/ lo correcto

lo correcto sería hacer aparecer las empresas comerciales en sus Valres nstos en el presupuesto fiscal, es decir, en el superávit que arrojen sus balances comerciales. Sin embargo, el superávit de las empresas comerciales estatales equivale a una tributación, y el déficit a un gasto presupuestario.

II.- Impuesto a la Renta. El efecto restrictivo de la tributación sobre la renta o ingresos se ve afectado por dos factores: a) El hecho de que la propensión a consumir sea menor que la unidad, y b) El hecho de que la propensión a importar sea mayor que cero.

a) La propensión a consumir. El efecto restrictivo de la tributación se hace presente en la medida en que disminuye el gasto privado. Generalmente, existirá diferencia entre el monto de los impuestos que recauda el Gobierno y la parte de dichos impuestos que realmente reducen el gasto privado en la etapa inicial. Esto es así porque si el sector privado gasta históricamente el 80% de su ingreso, por ejemplo; es aproximadamente cierto que una tributación adicional de 10 pesos disminuye el gasto en consumo en 8 pesos y el ahorro en dos pesos. El valor típico de la propensión a consumir de la comunidad, juega así un papel fundamental en la determinación del efecto restrictivo de la tributación.

b) La propensión a importar. De cada peso de ingreso gastado una cierta proporción significa importación de bienes. Esta distinción es fundamental para los efectos del análisis y medición, del efecto deflacionario de la tributación. Observando los flujos monetarios de la economía vemos la enorme ramificación que cualquiera operación implica. Si se grava con impuestos a un individuo, por ejemplo, éste disminuye su gasto con respecto al nivel pre-impuestos. La forma en que disminuirá su gasto dependerá de

/las diferentes

las diferentes elasticidades de la demanda de los bienes y servicios que formansu presupuesto familiar. Esta disminución de la demanda provocará una baja del precio y probablemente de la producción de los bienes y servicios que forman su presupuesto familiar. Esta disminución de la demanda provocará una baja del precio y probablemente de la producción de los bienes afectados, lo que a su vez significará un menor ingreso generado en relación al nivel anterior a la implantación del impuesto. Esto, a su vez provocará una nueva reducción de la demanda, y así sucesivamente.

El sistema económico forma así una cadena de muchos eslabones que se ven afectados según el camino u orientación que siga la tributación. Así si se grava con impuestos a un individuo que se abastece totalmente con bienes y servicios provenientes desde el exterior, no existirá propagación alguna del efecto inicial, ya que la reducción de la demanda de dicho individuo hará disminuir el ingreso generado en el país producto de los bienes y servicios que él consume. Es decir, la menor demanda provocará disminución de utilidades, menor empleo y por lo tanto una nómina de sueldos y salarios menor en el extranjero, etc.. De aquí que en la medida que los impuestos afecten el ingreso que se habría destinado a importaciones, éstos no tienen efecto deflacionario, simplemente porque sus efectos restrictivos se traspasan al exterior. Hay que tener presente que la corección no se debe hacer por la propensión a importar estimada para todo el país, sino como la relación entre importaciones de consumo con el ingreso personal disponible.

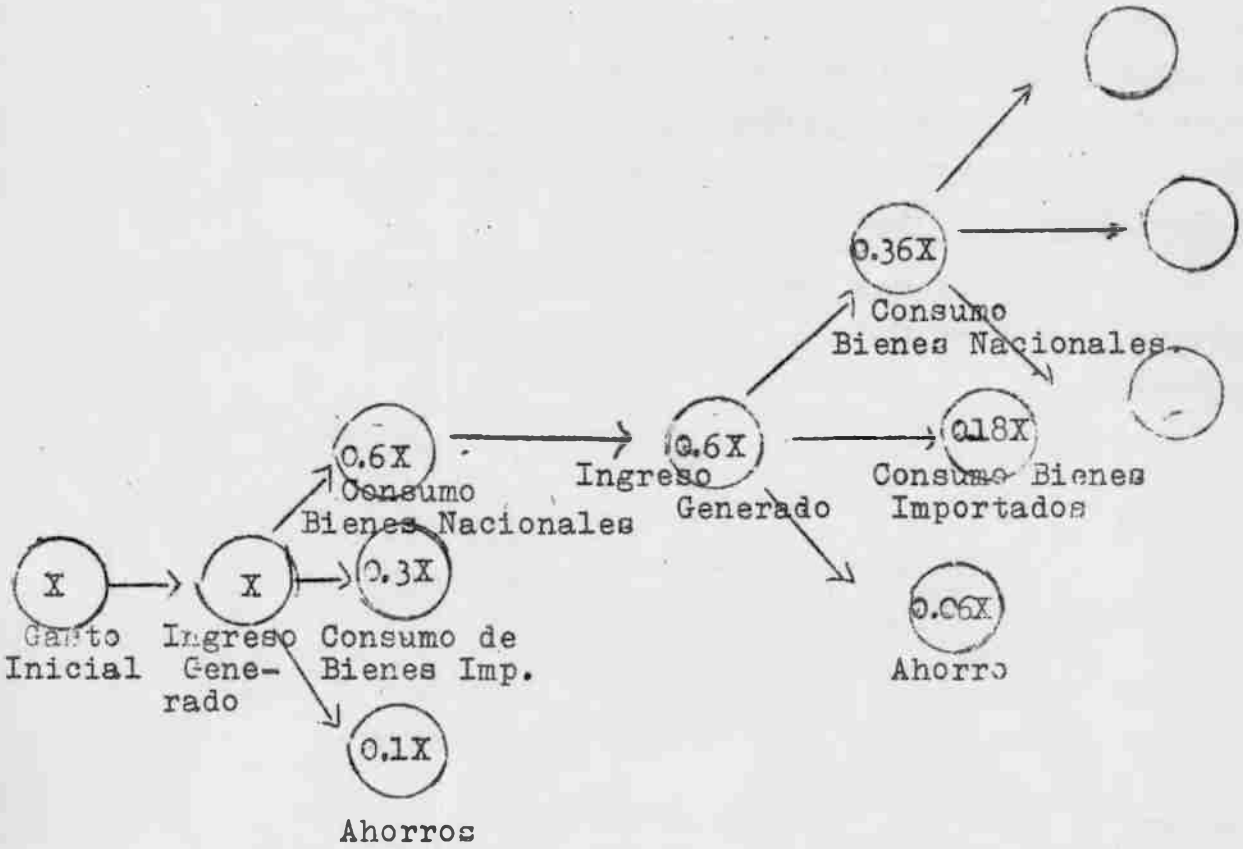
Para apreciar la importancia que la consideración de la propensión a importar tiene en la medición del efecto deflacionario de la tributación, supongamos una propensión a importar de 0.40. En este caso, si la propensión a con-

/sumir es 0.90

sumir es 0.90, el efecto restrictivo de la tributación se reduce a un 50% del monto recaudado por el Gobierno. Es decir, si los impuestos son 100, solo 50 cuentan y forman el multiplicando del producto que determina el efecto restrictivo de la tributación.

Este problema, podemos analizarlo haciendo uso de nuestro esquema de relaciones de secuencia, Supóngase un gasto inicial de X pesos, en una economía en que: a= 0.9 y m= m= 0.3, siendo m la propensión a importar. Se define la propensión a importar como la relación entre un aumento de las importaciones causado por un aumento del ingreso.

En este caso, la gráfica de secuencia sería:



Puede apreciarse de este gráfico, que sólo generan ingresos dentro del país los gastos en bienes y servicios nacionales. Por lo tanto, la cadena de olas consecutivas

/ de flujos

de flujos de ingresos y gastos sólo continúa en la medida en que se gaste en bienes nacionales, y queda rota en aquella parte que sea consumida en bienes importados o sean ahorrados los ingresos.

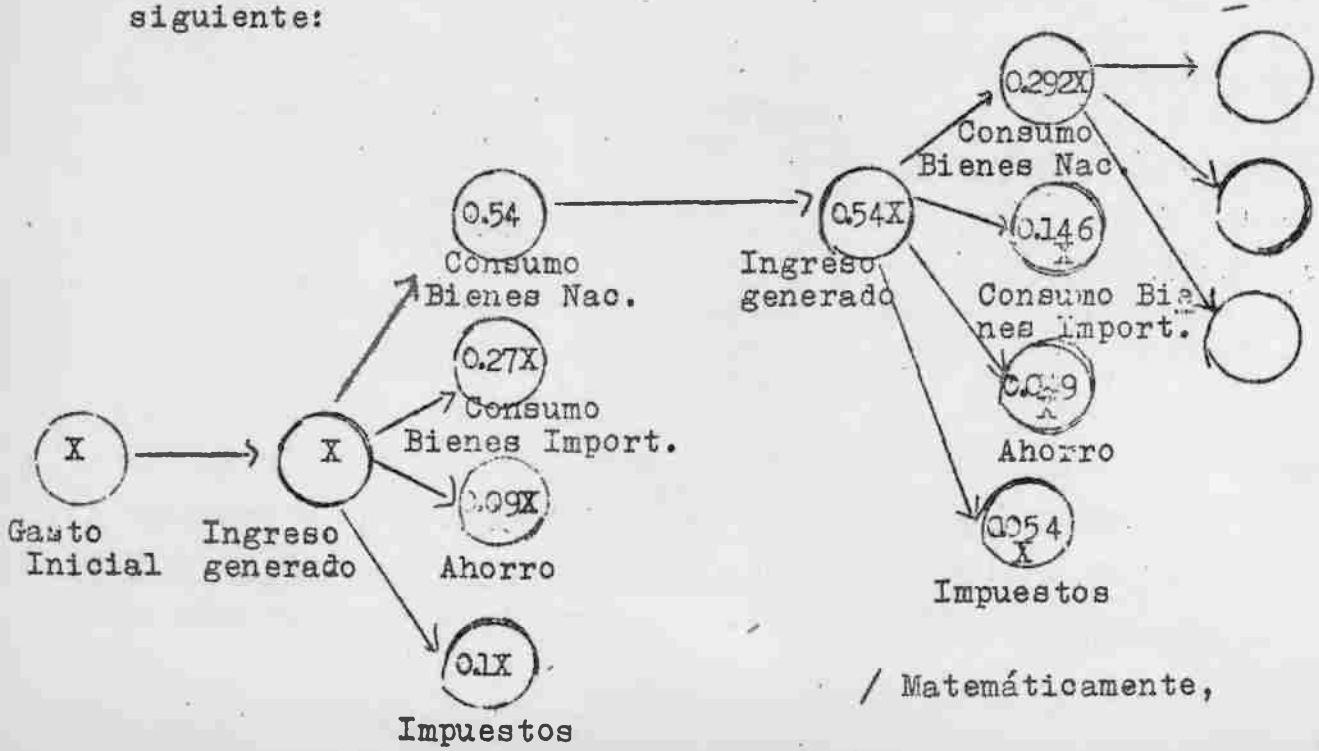
Por lo tanto, la tributación sólo reducirá el consumo privado, que depende del ingreso generado, en la medida que ésta disminuya el gasto por bienes y servicios nacionales.

Matemáticamente, la relación expresada por el gráfico de secuencia, puede expresarse como sigue:

$$X + (a-m)X + (a-m)^2X + (a-m)^3X + \ldots = \frac{X}{1-(a-m)}$$

donde puede apreciarse que mientras mayor es la propensión a importar, menor es el efecto multiplicador. Nótese que las relaciones descritas suponen que $M = mY$, o sea que las importaciones son una proporción constante del ingreso generado. Este supuesto representa un caso en que existe absoluta libertad para importar.

Si se kmplanta una tributación de 10% sobre el ingreso generado, o sea $t = 0.1$, la gráfica de secuencia sería l siguiente:



/ Matemáticamente,

Matemáticamente, la acción restrictiva de la tributación reduce el efecto expansivo del gasto inicial de X en la siguiente forma:

$$X + (a - m)(1 - t)X + (a - m)^2 (1 - t)^2 X + \ldots\ldots = \frac{X}{1-(a-m)(1-t)}$$

donde puede apreciarse que <u>mientras mayor</u> sea la propensión a importar y la tasa de tributación, <u>menor</u> será el efecto multiplicador.

III. <u>Impuesto a las Utilidades de las Empresas</u>. El efecto deflacionario de un impuesto a las utilidades de las empresas es bastante difícil de medir debido a la seguridad en cuanto a los probables destinos que habría tenido la utilidad bruta (antes de impuestos). Las utilidades pueden representar fondos que se <u>habrían repartido a los individuos</u>. En este caso este impuesto podría ser tratado como un impuesto a la renta, siendo sus limitaciones la propensión a consumir y la propensión a importar. También las utilidades podrían haberse destinado a inversión dentro de la misma empresa. Considerando una política liberal de crédito en este último caso es muy probable que su efecto restrictivo sea considerablemente aminorado. Por otra parte, el mismo hecho de que la utilidad neta disminuye y de que el costo de la inversión aumenta por el costo del interés bancario para financiarla, es probable que la inversión disminuya, lo que constituye un claro impacto deflacionario. Es de fundamental importancia determinar el efecto de la tributación no sólo sobre el consumo, sino que también sobre el nivel de la inversión.

Estudiemos con un poco más de precisión los efectos de la tributación a las utilidades de la empresa, dentro del contexto de la función consumo. Llamamos:

/ Tp =

Tp = Tributación personal (impuestos a los sueldos y salarios, honorarios, rentas, etc.).

Tu = Tributación a las utilidades de las empresas;

Un = Utilidades no distribuídas;

Ut - Utilidades totales

Rd = Reservas de depreciación.

Tanto la tributación personal como la tributación a las utilidades influyen sobre el consumo de las familias, pero con diferente intensidad.

En el ingreso nacional bruto a costo de factores $(Y)^B$ se incluyen las utilidades brutas de las empresas, las rentas personales, etc. Por tanto, para llegar al ingreso <u>disponible</u> de las planillas (Ydf), es necesario restar a Y^B, además de la tributación personal, la tributación a las utilidades, por cuento la diferencia entre la utilidad bruta total y la utilidad neta de impuestos <u>nunca llegará</u> a manos de las familias.

La función consumo sería entonces:

$$Cf = a\ (Y^B - Tp - Tu + S - Un - Rd)$$

Por otra parte, podemos establecer que:

$$Un = (1 - z)\ (Ut - Tu).$$

o sea que las utilidades no distribuídas son iguales al <u>coeficiente de retención de utilidades</u> (1 - z) por la diferencia entre las utilidades totales y la tributación a las utilidades. El coeficiente de <u>distribución de utilidades</u> es z.

Por lo tanto:

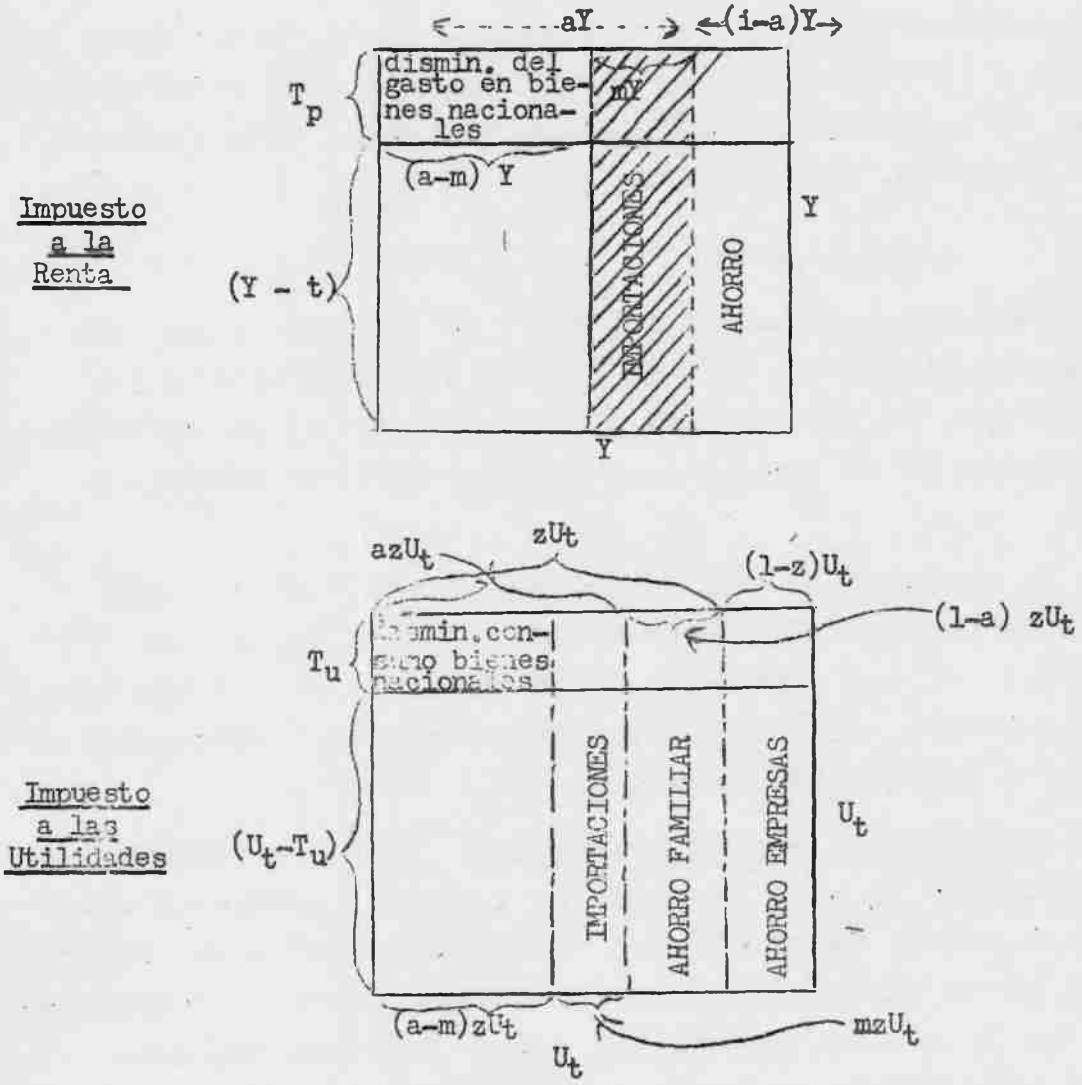
$$Cf = a\ [Y^B - Tp - Tu + S - (1 - z)\ (Ut - Tu) - Rd]$$

$$Cf = a\ [Y^B - Tp - Tu + S - Ut + Tu + z\ Ut - zTu - Rd]$$

$$Cf = a\ [Y^B - Tp - zTu - (1-z)\ Ut + S - Rd]$$

/ Puede apreciarse

Efectos restrictivos de los impuestos a la renta y a las utilidades



/Puede apreciarse

Puede apreciarse en la función consumo, que el efecto restrictivo inicial de la tributación personal es (a Tp). En cambio, el efecto restrictivo de la tributación a las utilidades es: azTu. Por ejemplo, si la propensión a consumir es 0.9 y el coeficiente de distribución de utilidades es 0,5, el efecto restrictivo inicial de la tributación a las utilidades es 0,45 Tu. Mientras mayores son los valores de a y z, mayor es el efecto restrictivo de la tributación a las utilidades.

La comparación entre la eficiencia de la tributación personal y la tributación a las utilidades para reducir el consumo de las familias indica que la tributación personal es más eficiente, por cuento:

$$a\,Tp > az\,Tu$$

bajo los supuestos que Tp = Tu; y $z < 1$. Si z=1, o sea que el cien por ciento de las utilidades de las empresas son distribuídas, la efectividad de ambos tipos de tributación para reducir Cf es igual, pero este es un caso extremo e irreal.

Si la tributación a las utilidades discrimina según sean éstas retenidas o distribuídas, quiere decir que z = f (Tu), de tal forma que si Tu aumenta, el coeficiente de distribución de utilidades disminuirá si la discriminación favorece a las utilidades retenidas.

IV. <u>Impuestos a las Importaciones</u>. Los impuestos a las importaciones, ya sean en forma de tarifas o derechos aduaneros o a través de un sistema de cambios múltiples, comprenden una parte bastante importante de los ingresos presupuestarios en la generalidad de los países subdesarrollados. Esto es así, debido en parte a una política proteccionista y orientadora del desarrollo y en parte a necesidades meramente fiscalista, dada la facilidad con que se recaudan.

/ En este sentido

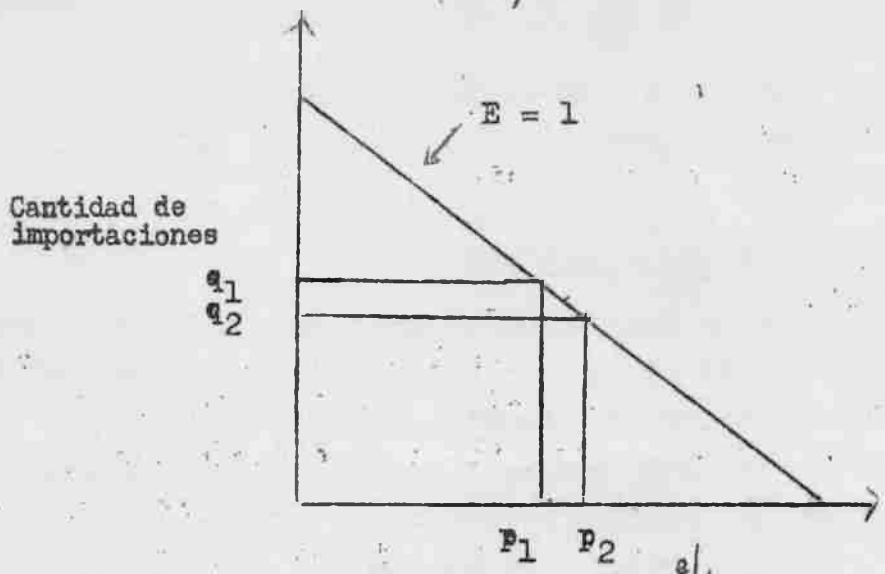
En este sentido, cualquier corrección que se haga a este tipo de impuestos es de bastante significación para nuestros efectos.

(a) Caso de Libertad para Importar

Si suponemos que no existe control de las importaciones, la tributación sobre éstas reducirá la cantidad importada al aumentar su costo. Consecuentemente se producirán dos efectos; a) aumento de los ingresos del Gobierno (restrictivo), y b) un superávit mayor de exportaciones (expansivo). (disminución de las importaciones reales).

En muchos casos los impuestos sobre las importaciones son recaudados en parte o totalmente de los exportadores extranjeros cuyas ventas se ven disminuídas, y no de los consumidores nacionales.

Cuando la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas con impuestos es igual a la unidad en el intervalo que corresponda, el gasto total en dichas importaciones permanece constante después de impuestos. En este caso mientras mayores sean los impuestos a las importaciones, mayor cantidad de ingresos afluirá al Gobierno y menor cantidad se filtrará en forma de pagos al extranjero. Así, las cuentas nacionales mostrarían dos componentes iguales (Nominalmente), uno de carácter inflacionario. El mejoramiento de la balanza de Pagos - y otro de carácter deflacionario el aumento de los ingresos del Gobierno. En esta forma ambos se cancelan o compensan.



Supóngase, por ejemplo, que en el gráfico se presenta el caso de elasticidad precio igual a la unidad. El monto de importaciones es $M_1 = P_1 - q_1$, donde p_1 es el precio y q_1 quantum de importaciones. Si se implanta una tributación a las importaciones, el precio de estas en el país importador aumenta. Supongamos que dicho aumento es $(p_2 - p_1)$, de tal forma que el quantum de importaciones es ahora q_2. Si la elasticidad precio de las importaciones es igual a 1, necesariamente:

$$M_1 = M_2 \; p_1 q_1 = p_2 q_2$$

El monto que los exportadores extranjeros reciben es $p_1 q_2$, y lo que el Gobierno recibe en impuestos es $(p_2 - p_1) q_2$

En esta forma, la Balanza de Pagos mejorará, porque el flujo de pagos al exterior <u>disminuye</u> en $(q_1 - q_2) p_1$, que es igual a:

$$(q_1 - q_2)\; p_1 = (p_2 - p_1) q2.$$

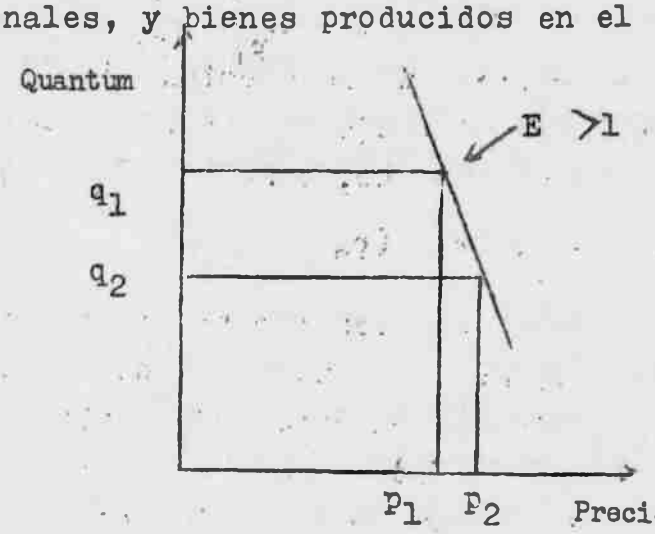
En resumen, si la elasticidad precio de la demanda por importaciones es igual a la unidad, el efecto restrictivo de la tributación <u>es nulo</u>, ya que el monto de las importaciones no varía y la tributación no reduce consumo de bienes y servicios producidos en el país.

No se llega a esta conclusión si se considera <u>inflacio-</u>

/<u>nario</u>

nario el hecho de que los impuestos sobre las importaciones eleven los precios de los artículos importados, sin tomar en cuenta el efecto que estos tienen sobre el nivel de la demanda monetaria. Pero no puede considerarse "Inflacionario" este tipo de reacciones, ya que más bien se trata de cambios en el sistema de precios, y por otro lado no existe necesariamente una presión directa sobre los precios de los recursos nacinales.

Cuando la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas con impuestos es mayor que la unidad, el efecto de los impuestos a las importaciones es expansivo porque el aumento en el costo de las importaciones reduce el gasto total en importaciones y traslada el poder de compra que habría presionado por recursos extranjeros, recursos nacionales, y bienes producidos en el país.



En este caso:

$M_1 = p_1 q_1$

$M_2 = p_2 q_2$

siendo:

$p_1 q_1 > p_2 q_2$

La disminución del flujo de pagos hacia el exterior es: $(q_1 - q_2)\ p_1$. En cambio la afluencia de ingresos hacia el gobierno es: $(p_2 - p_1)\ q_2$. Como $(q_1 - q_2)p_1 > (p_2 - p_1)q_2$, o sea la disminución de importaciones es mayor que el ingreso que retira el gobierno del sector privado, queda un ingreso en manos del sector privado, que antes se destinaba a importaciones, y que ahora esté libre para demandar bienes y servicios del país.

/Cuando la

CUENTA DE LAS PERSONAS

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Ingreso generado en producción	100	110	1) Consumo de bienes y servicios nacionales.	51.0	54.350
2) Menos: Impuestos pagados.	15.0	19.416	2) Consumo de bienes y servicios importados	25.50	27.175
			3) Ahorro	8.5	9.059
3) Ingreso Disponible	85.0	90.584	TOTAL	85.0	90.584

FORMACION DE CAPITAL

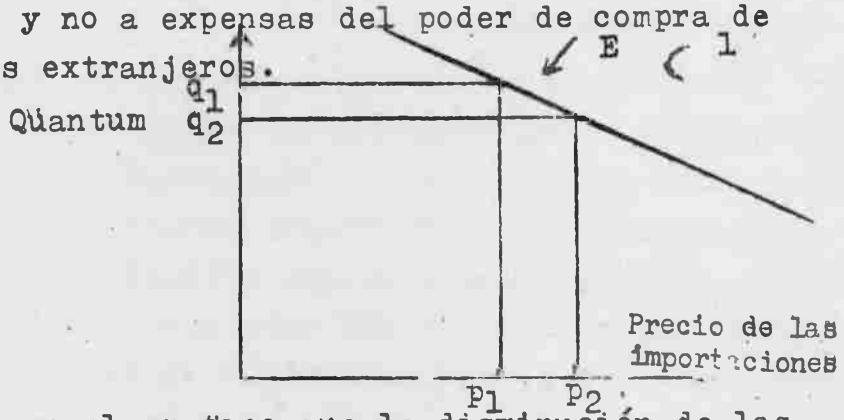
INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Ahorro personas	8.50	9.059	1) Inversión empresas	8.0	11.0
2) Ahorro gobierno	4.50	8.416	2) Inversión gobierno	5.0	9.0
3) Ahorro del exterior		2.525			
TOTAL	13.00	20.000	TOTAL	13.0	20.0

BALANZA DE PAGOS

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Exportaciones de bienes y servicios.	31.15	32.0	1) Importar, bienes de consumo privado.	25.50	27.175
			2) Imp. bienes de consumo Gobierno	2.250	2.250
			3) Imp. bienes de capital sector privado.	2.40	3.300
			) Imp. bienes de capital sector público	1.0	1.800
TOTAL	31.15	32.0	TOTAL	31.15	34.52
DEFICIT		2.525			

/Las variaciones

Cuando la elasticidad de la demanda es menor que la unidad, los impuestos a las importaciones tienen algún efecto deflacionario, ya que si el costo de las importaciones aumenta, el gasto total en importaciones también aumenta. O sea, parte de los ingresos que se pagan en impuestos sobre las importaciones es recaudado a expensas del poder de compras que se habría volcado sobre los recursos nacionales, y no a expensas del poder de compra de los exportadores extranjeros.



Puede verse en el grafico que la disminución de las importaciones es menor que el flujo de ingresos que el gobierno retira del sector privado, o sea:

$$(q_1 - q_2)\, p_1 < (p_2 - p_1) q_2$$

Por lo tanto, el impuesto a las importaciones debe pagarse en parte disminuyendo el consumo de bienes producidos en el país. Para calcular el efecto deflacionario de tales impuestos, una correción aproximada sería omitir la proporción de la recaudación de estos impuestos en una proporción equivalente a la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas, debidamente ponderadas. Por ejemplo, si la elasticidad es 1, los impuestos a las importaciones deberían se totalmente omitidos del presupuesto; si la elasticidad es 1/4 deberían reducirse en 25 por ciento, etc.

Estas correciones son solamente válidas bajo el supuesto de una oferta infinitamente elástica de las impor-

/taciones, o a

taciones, o a lo menos muy alta, o se aproxima a la unidad caso que será el más corriente. Si no fuera así, es necesario aplicar una fórmula de correción más general. Esta fórmula sería:

$$\text{Recaudación Impuestos Importaciones} \quad \frac{Ed\,(1 + Eo)}{Ed + Eo}$$

donde Ed es la elasticidad de la demanda por importaciones, Eo es la elasticidad de la oferta de importaciones, ambas referidas a los artículos gravados con el impuesto. A medida que Eo es mayor, la fórmula se aproxima a:

$$\text{Recaudación Impuestos Importaciones} \quad Ed$$

Esta fórmula es menos aproximada, mientras mayor es la tasa de los impuestos a las importaciones.

Nótese que: $$\frac{Ed(1 + Eo)}{Ed + Eo} = \frac{\frac{Ed}{Eo} + Ed}{\frac{Ed}{Eo} + 1}$$

Luego, cuando Eo $\longrightarrow \infty$, dicho cociente tiende a Ed.

El efecto restrictivo de los impuestos a las importaciones debe también depurarse por la medida en que estos se puedan pagar con <u>cargo al ahorro</u>. En esta forma, el efecto deflacionario de los impuestos a las importaciones es igual al monto de los impuestos recaudados, menos la parte de los impuestos pagados a expensas de los exportadores del extranjero, y menos la parte pagada con reducción del ahorro.

b) <u>Caso de restricción de las importaciones</u>.

En el caso en que el Gobierno ponga un límite al monto de las importaciones, y que este límite signifique una restricción importante a lo que libremente se habría importado, es dificil pensar que ante un aumento de los impues-

/tos a las

Precisemos mejor el análisis anterior. Sea M el monto de las importaciones e igual a:

$$M = p_m (1 + t_m) \cdot m$$

donde p_m es el precio, t_m la tasa de tributación a las importaciones y m el volumen físico de las mismas. Para mayor simplicidad, definamos $\overline{p_m} = p_m (1 + t_m)$.

Ahora bien:

$$\Delta M = \Delta \overline{p_m} \cdot m + \Delta m \cdot \overline{p_m}$$

dividiendo y multiplicando por $\overline{p_m}$, se tiene:

$$\Delta M = \left(m + \frac{\Delta m \cdot \overline{p_m}}{\Delta \overline{p_m}} \right) \Delta \overline{p_m}$$

y dividiendo y multiplicando por m, se llega a la siguiente expresión:

$$\Delta M = \left(1 + \frac{\Delta m}{m} \frac{\overline{p_m}}{\Delta \overline{p_m}} \right) \Delta \overline{p_m} \cdot m$$

Como la elasticidad-precio de la demanda por bienes importados es:

$$\epsilon_{p_m} = \frac{\Delta m}{m} \frac{\overline{p_m}}{\Delta \overline{p_m}}$$

se puede escribir finalmente:

$$\Delta M = (1 + \epsilon_{pm}) \Delta \overline{p_m} \cdot m$$

Por lo tanto, si:

$\epsilon_{pm} = -1$; $\Delta M = 0$

$\epsilon_{pm} > -1$; ΔM disminuye

$\epsilon_{pm} < -1$; ΔM aumenta.

Por otra parte, sabemos que el efecto de liberación de recursos que genera la tributación a las importaciones depende de la <u>disminución</u> de la demanda por bienes producidos en el país que acarrea. Si suponemos que el nivel de ingreso (Y) permanece constante, el aumento o disminución de M, <u>disminuirá o aumentará el ingreso remanente</u> para demandar bienes nacionales. Supongamos que la demanda por bienes nacionales es igual a:

$$/C_n = a_n$$

$$C_n = a_n (Y - M)$$

siendo C_n la demanda por bienes nacionales y a_n el coeficiente de consumo por bienes nacionales.

Por lo tanto, si se supone que las preferencias entre ahorro y consumo son constante a pesar de cambios en (Y - M), se obtiene:

$$\triangle C_n = - a_n \triangle M$$

y sustituyendo $\triangle M$ por su equivalente:

$$\triangle C_n = - a_n (1 + \epsilon_{pm}) m \cdot \overline{\triangle pm}$$

Cualquier variación en el precio debido a la tributación, reducirá o aumentará C_n según sea el valor de la elasticidad-precio de la demanda por importaciones. Por ejemplo, si $\epsilon_{pm} = -2$, la tributación tendrá un efecto expansivo, ya que:

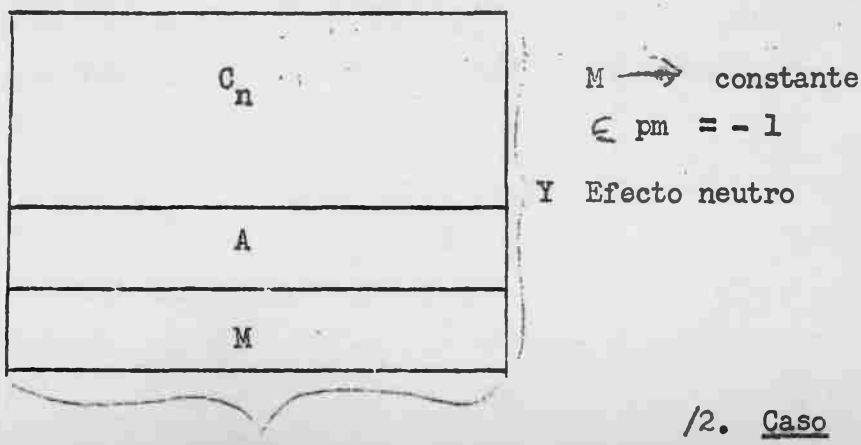
$$+ \triangle C_n = - a_n (1 - 2) m \overline{\triangle_{pm}} = + a_n \cdot m \cdot \overline{\triangle}_{pm}$$

En el cuadro N° se representan gráficamente los efectos de una tributación a las importaciones. La representación gráfica se basa en la igualdad entre una variación en M y la variación correspondiente en (Y - M), si Y es constante.

Cuadro N°

<u>Efectos restrictivos y expansivos de la tributación a las importaciones</u>

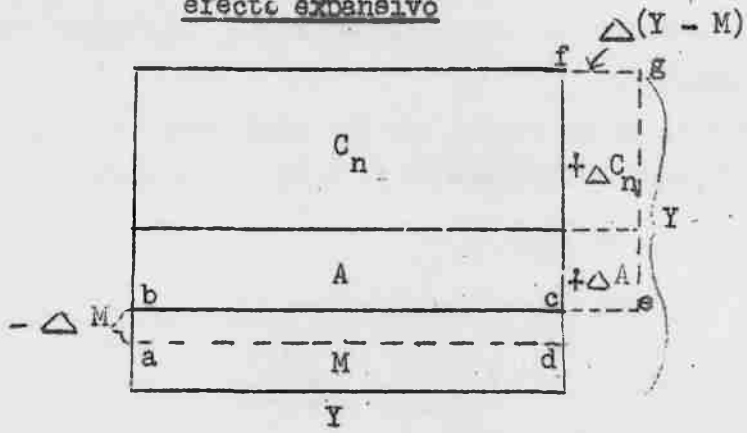
1) <u>Caso de elasticidad unitaria: efecto neutro</u>



/2. <u>Caso</u>

(Continuación Cuadro N°)

2. Caso de elasticidad mayor que la unidad; efecto expansivo

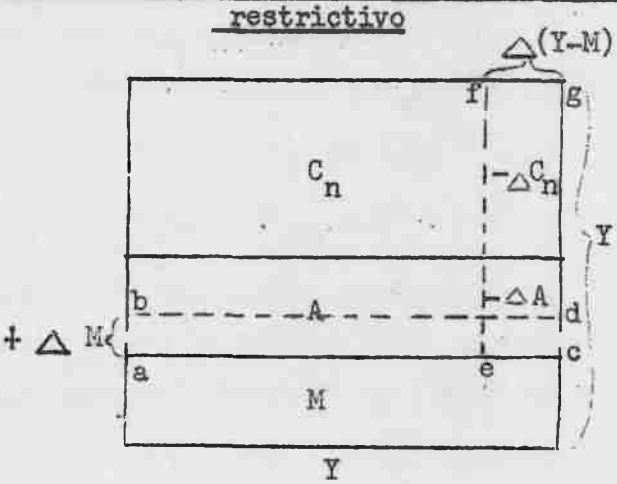


M disminuye

$\epsilon pm > -1$

Efecto expansivo

3. Caso de importaciones inelásticas; efecto restrictivo



M aumenta

$\epsilon pm < -1$

Efecto restrictivo

b) Caso de restricción de las importaciones

En el caso en que el Gobierno ponga un límite al monto de las importaciones, y que este límite signifique una restricción importante a lo que libremente se habría importado, es difícil pensar que a un aumento de los impues-

/tos a las

tos a las importaciones (o de cualquier otro impuesto) los individuos restrinjan en parte sus importaciones para pagar el impuesto.

Esto es lógico, si se piensa que, los precios de los bienes importados, la demanda por ellos habría sido mayor y el alza en dichos precios provocada por la tributación dificilmente llegaría al límite en que los individuos disminuyan la cantidad importada.

Si este es el caso, la tributación a las importaciones sería totalmente deflacionaria, ya que necesariamente se disminuiría la demanda privada por bienes producidos en el país. La única corrección que sería necesario hacer, consistiría en la consideración de la proporción del ingreso que ahorran generalmente los individuos.

Correcciones de los gastos presupuestarios

1. Gastos en moneda corriente e importaciones

Una distinción fundamental para el análisis de los efectos expansivos de los gastos públicos es la que se refiere a los gastos en moneda corriente y los gastos en moneda extranjera; o sea, los gastos que significan demanda por recursos nacionales y aquellos que son simples transferencias de fondos a nacionales y las importaciones del Gobierno. Ya hemos explicado por qué las importaciones no tienen efectos expansivos, de manera que dichos gastos deben separarse del presupuesto. En esta forma, para determinar el efecto expansivo de los gastos sólo se debe considerar los gastos en moneda corriente.

2.- Gastos con rendimiento compensatorio y transferencias.

Los gastos del Gobierno pueden clasificarse, según que impliquen demanda directa por algún bien o servicio, o simplemente signifiquen una cesión de fondos para que el sector

/privado efectúe

privado efectúe demanda por los recursos nacionales. Los pagos de transferencia significan devolver al sector privado ingresos que previamente se recaudaron mediante impuestos, o ceder fondos con dinero creado en el período a través del Banco Central. Mediante esos pagos el Gobierno no ejecuta el derecho de reclamar parte del producto nacional que le confiere la posesión de un determinado monto de ingreso.

En base a lo anterior, podemos deducir que sólo los pagos con rendimiento compensatorio tienen efectos expansivos sobre la economía en la etapa del gasto presupuestario, ya que los pagos de transferencia sólo tendrían efectos expansivos cuando los beneficiados con los pagos de transferencia ejecuten su derecho a demandar los recursos nacionales.

Sin embargo, si eliminamos totalmente los pagos de transferencia del presupuesto para considerar su efecto expansivo estaríamos falseando la magnitud del impacto expansivo de los gastos, ya que el sector privado aumenta su ingreso disponible y por lo tanto su demanda al recibir las transferencias del Gobierno.

De aquí, que se debe considerar el efecto expansivo de los pagos de transferencia en la medida en que estos sean gastados por el sector privado en demandar recursos nacionales.

Para obtener el impacto expansivo de los pagos de transferencia se debe depurarlos por la propensión a ahorrar y por la propensión a importar considerando las razones anteriormente expuestas.

La redistribución del ingreso, por medio de los pagos de transferencia, puede provocar un impacto expansivo mayor que el normal. Este sería el caso, cuando dichos pagos vayan hacia sectores de una alta propensión a consumir en relación a las propensiones características de la comunidad. Esto

/ es perfectamente

es perfectamente lógico, ya que el impacto expansivo de los gastos y el impacto depresivo de los impuestos dependen primordialmente de los valores de propensión a consumir, los cuales diferirán generalmente de un sector a otro de la economía.

3. Gastos en activos existentes o viejos .

Los gastos en activos existentes tienen una similitud con las importaciones desde el punto de vista de la medición del impacto expansivo de los mismos. En efecto, en el caso de las compras de activos existentes, la generación de ingreso se ha hecho presente con bastante anterioridad al momento en que la compra del Gobierno aparece computada en las estadísticas fiscales. Por ello, la compra de activos antiguos no provoca efecto expansivo directo alguno en el momento de su gasto por el Gobierno.

Sin embargo, las personas que reciben el ingreso por la venta del activo al Gobierno, pueden demandar recursos creados en el período. En esta forma los gastos en activos existentes deben computarse como expansivos sólo en la medida en que los beneficiarios del gasto efectúan demanda por recursos nacionales, tal cual es el caso de los pagos de transferencia.

Los efectos sobre la inversión privada.

Se ha considerado que los impuestos que se pagan con cargo al ahorro no tienen efecto deflacionario. La razón de ello, es que se supone que la reducción del ahorro privado no va acompañada de una reducción de la inversión privada. En otras palabras, la inversión privada depende de factores de tipo psicológico, de lo que piensen los empresarios del futuro, del nivel de ingreso nacional de los períodos siguientes, etc., y no del monto del ahorro. Ambas decisiones son independientes. Sin embargo, en algunos casos, habrá alguna relación directa entre

/ el ahorro

el ahorro y la inversión. Si una empresa ve disminuída su disponibilidad de fondos, puede que su inversión se vea afectada debido a la falta de financiamiento. Por otra parte, la tributación puede tener algún efecto sobre los incentivos a invertir de las empresas que haga variar las decisiones de los empresarios respecto a ampliar sus actividades, reponer ciertos activos, etc.

Para poder determinar el impacto del presupuesto fiscal sobre el nivel del Ingreso Nacional, se requiere entonces un conocimiento de los efectos que este provoque sobre la inversión privada. Si la inversión disminuye, parte de la tributación (o toda) que se paga con cargo al ahorro tiene efecto deflacionario, y viceversa.

En todo caso, es preferible considerar las variaciones de la inversión en forma totalmente independiente de los efectos sobre el ahorro privado.

EL FINANCIAMIENTO A CORTO PLAZO EN UNA ECONOMIA ABIERTA

(Un modelo simplificado)

En una economía cerrada en equilibrio, el ingreso generado en la producción es igual a la demanda por bienes y servicios producidos en el país. De allí, que pudiéramos expresar matemáticamente la definición del ingreso nacional como:

$$Y = C + I + G$$

donde Y es el ingreso nacional, C es el consumo privado, I la inversión y G los gastos del Gobierno. La relación escrita, puede mirarse desde dos puntos de vista: a) como el uso que se dió a los ingresos ganados en un período; y b) como el destino que tuvo el producto creado en un período.

/ Ahora bien,

Ahora bien, si tratamos con una economía abierta, es decir que mantiene relaciones comerciales con otros países, importando y exportando bienes y servicios, la definición del ingreso nacional expuesta ya no es válida.

Si miramos dicha definición como representando el uso que se dió a los ingresos ganados, la definición es inconsistente, porque a) todo el ingreso generado en el país no es usado en consumir bienes y servicios producidos en el país y b) porque el ingreso generado por los productos que no son consumidos o invertidos en el país, o sea se exportan, no aparece en la definición.

Si examinamos la definción del ingreso, desde el punto de vista del destino que tuvo el producto creado en un período, vemos que: a) aparecen consumidos, invertidos o usados por el Gobierno, productos que no han sido creados en el país; y b) los productos exportados no aparecen en la ecuación.

Por lo tanto, si Y representa el ingreso generado por la producción nacional, o el valor del producto creado dentro del país, es necesario: a) restar de la definición expuesta el monto de los bienes y servicios importados que están incluídos en los valores de C, I y G; y b) sumar el valor de los bienes exportados, porque son productos creados en el país que no están incluídos ni en C, I o G.

En esta forma, la definición del ingreso nacional en una economía abierta puede expresarse matemáticamente como:

$$Y = C + I + G + X - M$$

donde C es el consumo privado, tanto de bienes nacionales como importados; I es la inversión privada, incluyendo el componente importado de bienes de capital requerido para realizarla; G es el gasto del Gobierno en bienes y servicios nacionales e importados; X es el monto de las exportaciones; y M es el monto de las importaciones.

/ Supongamos ahora

Supongamos ahora, una economía cuyos rasgos fundamentales pueden representarse por el siguiente sistema de ecuaciones:

a) $Y_1 = C_1 + Ip_1 + Ig_1 + G_1 + X_1 - Mp_1 - Mg_1 = 100$

b) $C1 = a(Y_1 - T_1) = 0.9\ (100 - 15) = 76.5$

c) $Mp_1 = m(Y_1 - T_1) + \overline{Mp_1} = 0.3(100 - 15) + 2.4 = 27.99$

d) $\overline{Mp_1} = eIp_1 = 0.3\ \ 8 = 2.4$

e) $Mg_1 = \overline{Mg_1} + bIg_1 = 2.25 + (0.2)\,5 = 3.25$

f) $Ip_1 = \overline{Ip_1} = 8$

g) $Ig_1 = \overline{Ig_1} = 5$

h) $G_1 = \overline{G_1} = 10.5$

i) $X_1 = \overline{X_1} = 31.15$

Además, de acuerdo con el programa de desarrollo trazado, se supone que el incremento del <u>producto real</u> para el año siguiente sea:

$$(Ip2 + Ig2)\beta = \Delta P1 = 10$$

siendo $Ip2 = 11$; $Ig2 = 9$: $\beta = 0.5$

Para no complicar el estudio del problema puede verse que se supone que:

a) Existe sólo tributación a la renta, por lo que no se presentan los problemas más complicados que crea la medición del efecto restrictivo de una tributación a las importaciones, tributaciones al consumo, tributación a la posesión de activos, etc;

b) Se supone absoluta libertad para importar, ya que

/el nivel

el nivel de las importaciones es una función simple del nivel del ingreso disponible y de los requisitos de inversión del programa; y

c) Se suponen constantes las propensiones a consumir e importar.

Cabe aquí destacar la distinta naturaleza de la propensión a consumir y de la propensión a importar. La primera representa una conducta, un hábito de la comunidad, por lo cual es relativamente difícil de hacerla variar si no cambia el nivel de ingreso sustancialmente. En cambio, la propensión a importar no refleja un hábito de los consumidores, sino que más bien la estructura de la fuenta de bienes de consumo, en el sentido de si dichos bienes han sido producidos en el país o en el extranjero. En algunos casos puede haber alguna preferencia de los consumidores por productos importados, pero ese no es el hecho que refleja fundamentalmente la propensión a importar.

Por las razones expuestas, la propensión a importar bienes de consumo puede sufrir cambios sustanciales en un programa de desarrollo, a través del proceso de sustitución de importaciones.

En cambio, la propensión a consumir tenderá a variar sólo muy ligeramente. Sin embargo, para no complicar el análisis, suponemos aquí, que la propensión a importar no varía entre los años 1 y 2 del programa de desarrollo.

La solución del sistema de ecuaciones para el nivel del ingreso nacional es la siguiente:

$$Y = \frac{G+X-\bar{M}g-(a-m)T+Ip(1-e)+Ig(1-b)}{1-a+m}$$

El valor del multiplicador en este modelo es de 2.5, lo cual representa una diferencia de magnitud sustancial en relación con el caso de una economía cerrada. Recuér-

/dese que para

dese que para a= 0.9, el multiplicador resultaba de un valor igual a 10.

En nuestra economía, que suponemos representa con una precisión mínima el modelo de trabajo expuesto, las importaciones privadas son totalmente inducidas. En efecto, las importaciones son una proporción m del ingreso disponible, más una proporción e del monto de la inversión privada. Al coeficiente e, podemos llamarlo componente importado de las inversiones privadas, concepto que ya es conocido de ustedes a través del curso de Programación del Desarrollo. Por lo tanto, en nuestro modelo, las importaciones sólo varían ante cambios en el nivel del ingreso disponible y de la inversión privada.

Las importaciones del sector público, en cambio, son en parte inducidas y en parte autónomas. La parte inducida corresponde al componente importado de la inversión pública, definida por el coeficiente b. La parte autónoma corresponde a las importaciones para fines de consumo que realiza el Gobierno, las cuales no tienen por qué guardar una relación tan estrecha con el consumo gubernamental.

Supóngase ahora, que de acuerdo con el programa de desarrollo elaborado, el valor de las exportaciones para el año 2, estimado en base a una proyección prudente, no puede ser superior a: $X_2 = 32$, debido a que los precios de exportación han bajado ligeramente y el quantum a exportar ha sufrido un aumento.

Por otro lado, la proyección de los gastos corrientes del Gobierno es: $G_2 = 11$.

Para que el programa se realice bajo condiciones de estabilidad, es necesario que $\Delta Y_1 = \Delta P_1$, lo cual significa que a precios constantes Y_2 debe ser igual a P_2 .

Si hacemos una lista de las variables que entran en la determinación de Y_2, vemos que con la excepción de una, el

/nivel de

nivel de tributación T, y la diferencia de (m - x), o sea el margen de disminución de reserva de divisias o el margen de endeudamiento con el extranjero, según sea el caso, son los únicos elementos que no están predeterminados en el programa. Empleamos el término predeterminado, para señalar el valor de una variable que no puede diferir del valor contemplado en el programa sin afectar el cumplimiento de las metas estipuladas.

Por ejemplo, el valor M_2 de importaciones está determinado en el programa, en el sentido que no puede ser inferior a un mínimo. Por lo tanto, un aumento del valor de las importaciones, al aumentar la oferta, puede ayudar a la estabilidad sin afectar el cumplimiento de las metas del programa. Si el programa debe financiarse con importaciones, quiere decir que la propensión media a importar aumenta (m), porque una mayor proporción del consumo se satisface con productos importados.

Sin embargo, esta política requiere que en la economía exista un margen de flexibilidad para producir un déficit de la Balanza de Pagos de una magnitud que tiene un máximo dado L . Si esta flexibilidad existe, se tienen en nuestro modelo infinitas variantes de financiamiento para diferentes valores de $(M_2 - X_2), \leq L$ y de T, el monto de la tributación. Mientras menor sea el valor de T elegido, mayor deberá ser el déficit de la Balanza de Pagos a fin de preservar la estabilidad, y viceversa. El análisis de este punto tiene especial importancia para estudiar los problemas de estabilidad que puede generar una política de sustitución de importaciones.

Si m se supone constante, al igual que todo el resto de los parámetros del modelo, existe sólo un valor de T que mantiene la estabilidad y logra cumplir las metas del programa. Dicho valor de T puede calcularse de la siguiente manera:

$$Y_2 = 110 = 2.5 \left[11 + 32 - 2.25 - 0.6T_2 + 0.7 \times 11 + 0.8\ 9 \right]$$
$$T_2 = 19.416$$

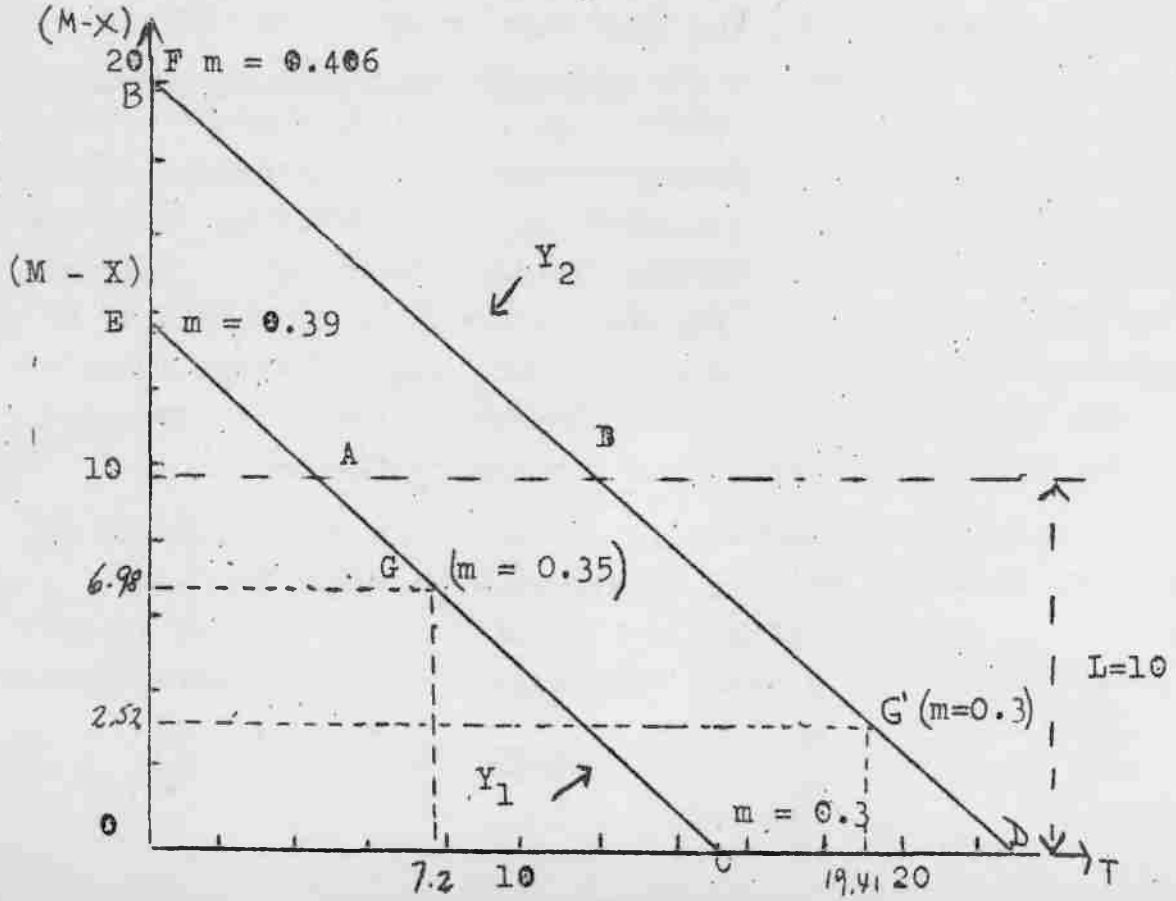
/ En cambio,

En cambio, si suponemos que m es una variable, existe una infinidad de soluciones de las cuales algunas se presentan en el siguiente cuadro:

ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA LOGRAR LA ESTABILIDAD

	AÑO 1			AÑO 2	
	m = 0.39	m= 0.3	m=0.35	m=0.3	m=0.406
T	0	15	7.2	19.416	0
(M-X)	13.5	0	6.98	2.525	20.01

En el gráfico que sigue, se puede apreciar con mayor claridad las alternativas de política económica que se presentan en el modelo para lograr la estabilidad.



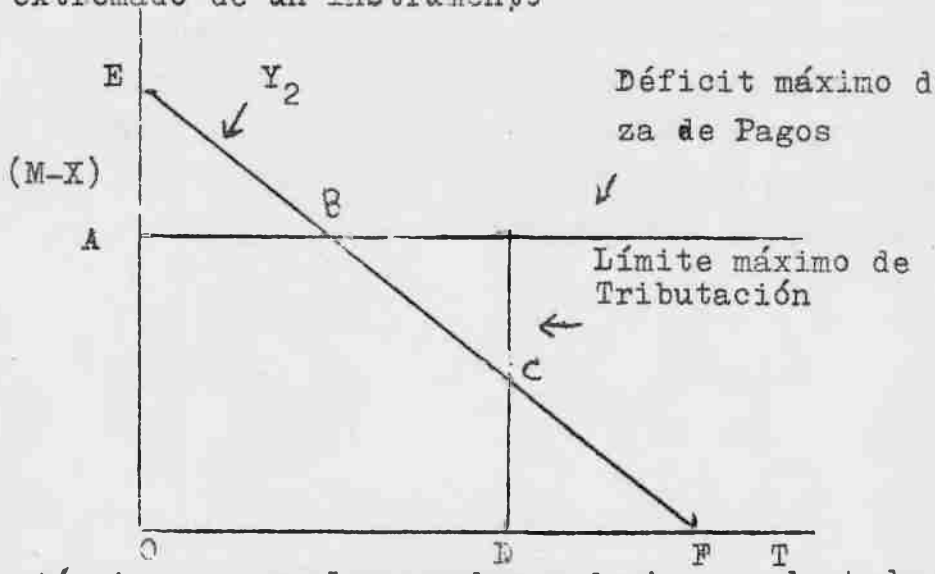
/en el eje

En el eje horizontal se representa niveles tributarios y en el eje vertical diferentes montos de déficits de Balanza de Pagos. La línea recta EC representa todas las soluciones posibles de estabilidad para el nivel de ingreso generado $Y_1 = 100$. Por ejemplo, la situación inicial en nuestro ejemplo está representada por el punto C, donde la tributación es igual a 15 y $(M_1 - X_1) = 0$. Sin embargo, la situación inicial de estabilidad podía haber sido G, donde $T_1=7.2$ y $(M_1-X_1) = 6.98$.

Si suponemos que el déficit máximo de Balanza de Pagos en que se puede incurrir es L = 10, cualquiera solución de política económica que esté al norte de la paralela AB al eje horizontal, es una solución no factible, porque contraviene las restricciones del problema. Por lo tanto para los años 1 y 2 las políticas factibles están entre Ac y BD.

La solución propuesta en nuestro ejemplo para el año 2, $T_2= 19.416$ y $(M_2-X_2) = 2.525$, cumple con el requisito de estabilidad y además es una solución factible.

Puede apreciarse, que no todas las políticas de estabilidad son factibles, porque hay ciertos límites que impiden el uso extremado de un instrumento



En términos generales, podemos decir que de todas las soluciones de política económica, sólo algunas están dentro de

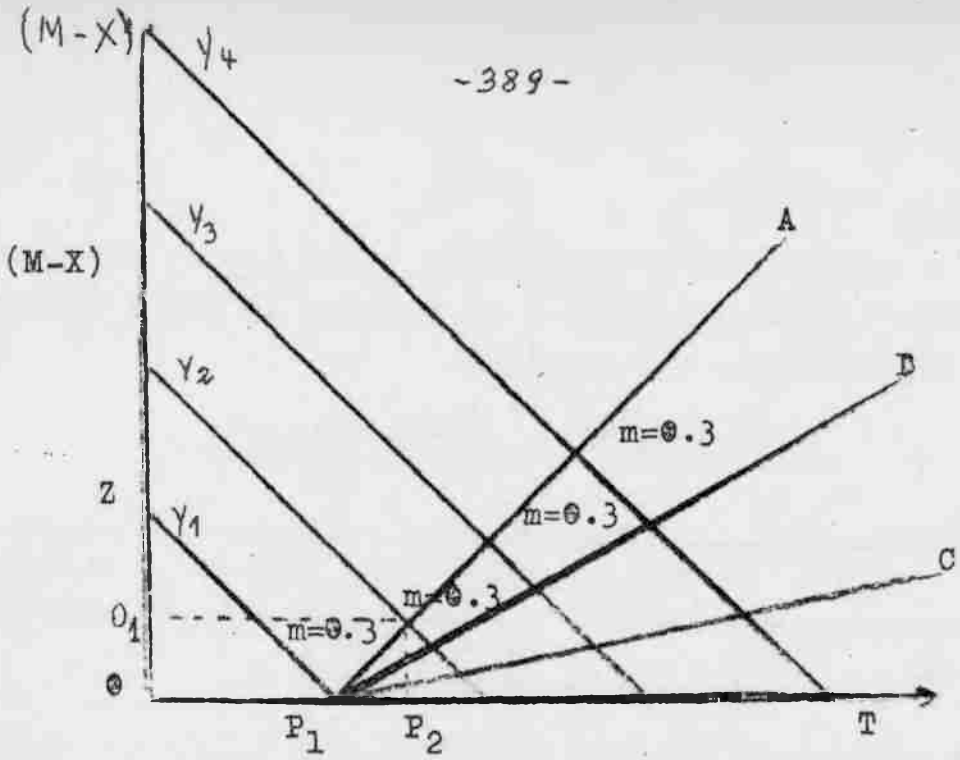
/la zona

la zona de factibilidad, y que los límites de dicha zona están dados por el uso de los instrumentos de política económica y por las condiciones bajo las cuales se persiguen los objetivos.

En el gráfico, la zona de soluciones factibles es BC. La zona AB no es solución factible, porque no cumple con el objetivo de lograr la estabilidad, lo mismo sucede con la zona CD. En cambio, la zona EB cumple con el objetivo de la estabilidad, pero no cumple con el requisito de que el déficit de la Balanza de Pagos sea inferior a OA. Lo mismo sucede en la zona CF, que cumple con el requisito de estabilidad pero requiere un monto de tributación superior a OD.

Otro asunto de importancia que puede desprenderse de nuestro modelo simplificado, es el que se refiere a la sustitución de importaciones y las presiones inflacionarias. Puede apreciarse de este análisis, que la sustitución de importaciones, además de elevar los precios de los productos importados a fin de que compitan desfavorablemente con los nacionales, lo cual desde ya es una presión inflacionaria en potencia, disminuye el valor de m. La disminución del valor de m aumenta la magnitud del efecto multiplicador, generándose así demandas adicionales que presionarán sobre la oferta. Por ello, es que en nuestro modelo, a medida que M disminuye y X permanece constante se requiere una tributación cada vez mayor para mantener la estabilidad

/ Esquema



En el gráfico puede apreciarse el significado de diferentes políticas de sustitución de importaciones compatibles con el mantenimiento de la estabilidad. En el año 1 del programa, el nivel de ingreso es Y_1, y todas las políticas de estabilidad están sobre la recta ZP_1.

La propensión a importar es M=0.3, lo cual determina que el monto de tributación sea OP, y el déficit de la Balanza de Pagos sea cero. Al año siguiente del programa, el ingreso real es Y_2. Si no hay sustitución de importaciones (definidas en el sentido de variar m), el mantenimiento de la estabilidad requerirá un nivel de tributación igual a OP_2 y un déficit de la Balanza de Pagos igual a OO_1. Si m no varía durante todo el desarrollo del plan, el crecimiento de la economía bajo condiciones de estabilidad está dado por la recta P_1A. Cualquier alternativa de crecimiento con estabilidad en que haya sustitución de importaciones, es representada en el gráfico por una recta de coeficiente angular inferior a P_1A, tal como la recta P_1B.

Puede apreciarse, que cualquier alternativa de crecimiento sin sustitución de importaciones requiere de aumentos de tributación crecientes en una proporción cada vez mayor para

/mantener la

mantener la estabilidad.

Por otro lado, puede apreciarse, que si m es constante, el dearrollo implica un déficit de Balanza de Pagos creciente a fin de preservar la estabilidad.

PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
Ingresos Corrientes			Gastos Corrientes		
Impuestos	15.0	19,416	a)Compra de bienes y servicios nacionales.	8.25	8.75
			b)Compra de bienes importados	2.25	2.25
			Total Gastos Corrientes.	10.50	11.00
			Superávit en cuenta corriente.	4.50	8.416
Total Ingreso Corriente	15.0	19.416	TOTAL	15.0	19.416
Ingreso de Capital			Gastos de Capital		
Superávit en cuenta corriente.	4.50	8.416	a)Inversión (componente nacional)	4.0	7.2
			b) Inversión (componente importado)	1.0	1.8
TOTAL	4.50	8.416	TOTAL	5.0	9.0
DEFICIT	0.5	0.584			

/ CUENTA DE LAS

CUENTA DE LAS PERSONAS

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Ingreso generado en producción	100	110	1) Consumo de bienes y servicios nacionales.	51.0	54.350
2) Menos: Impuestos pagados.	15.0	19.416	2) Consumo de bienes y servicios importados	25.50	27.175
			3) Ahorro	8.5	9.059
3) Ingreso Disponible	85.0	90.584	TOTAL	85.0	90.584

FORMACION DE CAPITAL

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Ahorro personas	8.50	9.059	1) Inversión empresas	8.0	11.0
2) Ahorro gobierno	4.50	8.416	2) Inversión gobierno	5.0	9.0
3) Ahorro del exterior		2.525			
TOTAL	13.00	20.000	TOTAL	13.0	20.0

BALANZA DE PAGOS

INGRESOS	AÑO 1	AÑO 2	GASTOS	AÑO 1	AÑO 2
1) Exportaciones de bienes y servicios.	31.15	32.0	1) Importar, bienes de consumo privado.	25.50	27.175
			2) Imp. bienes de consumo Gobierno	2.250	2.250
			3) Imp. bienes de capital sector privado.	2.40	3.300
			4) Imp. bienes de capital sector público	1.0	1.800
TOTAL	31.15	32.0	TOTAL	31.15	34.52
DEFICIT		2.525			

/Las variaciones

Las variaciones en la relación de intercambio y el financiamiento del plan anual.

Las variaciones en los precios de las exportaciones y en los precios de las importaciones pueden constituir un elemento que facilite o dificulte el financiamiento del plan de desarrollo económico.

Si los precios de las importaciones aumenta más rápido que el precio de las exportaciones, el poder de compra de las exportaciones disminuye y viceversa.

Si aumenta el poder de compra de las exportaciones, quiere decir que una unidad de exportación puede adquirir en el extranjero una cantidad física mayor de bienes y servicios. En otras palabras, si se supone constante el precio de las importaciones, éstas aumentan en la cantidad dada por el efecto de la relación de intercambios, sin que ello implique un déficit mayor en la balanza de pagos a precios corrientes.

Para hacer algo más realistas los modelos expuestos, conviene entonces introducir en nuestro esquema de análisis a corto plazo, el efecto de la relación de intercambio.

Partamos de la siguiente definición del producto bruto a precios constantes:

(1) $\bar{P} = \bar{C} + \bar{I} + \bar{G} + \bar{X} - \bar{M}$

y establezcamos las siguientes relaciones:

(2) $\bar{C} = a(\bar{P} - \bar{T})$

(3) $X = \bar{X}\, I_{px}$

(4) $M = \bar{M}\, Ipm$

donde Ipx es el índice de precio de las exportaciones, que se supone igual a 1 en el año base, y Ipm es el índice de precio de las importaciones, que se supone igual al índice de precios de las exportaciones en el primer año.

/ De las relaciones

De las relaciones (3) y (4) se desprende que:

$$(5)\quad X - M = \bar{X}\, Ipx - \bar{M}\, Ipm$$

y si se divide la ecuación (5) por Ipm, y se le suma y resta $\bar{X}$, se obtiene

$$(6)\quad \frac{X - M}{Ipm} = \bar{X}\left[\frac{Ipx}{Ipm} - 1\right] + (\bar{X} - \bar{M})$$

y finalmente se obtiene:

$$(7)\quad (\bar{X} - \bar{M}) = \frac{X - M}{Ipm} - \bar{X}\left[\frac{Ipx}{Ipm} - 1\right]$$

donde $\left(\frac{X - M}{Ipm}\right)$ es el saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente a precios constantes (deflectado por el índice de precio de las importaciones), y $\bar{X}\left(\frac{Ipx}{Ipm} - 1\right)$ es el <u>efecto de la relación de intercambio</u>.

El producto $\left(\bar{X}\,\frac{Ipx}{Ipm}\right)$ nos indica el <u>poder de compra</u> de las exportaciones, y $\left(\bar{X}\,\frac{Ipx}{Ipm} - \bar{X}\right)$ expresa el cambio en el poder de compra de las exportaciones, o, lo que es lo mismo, el efecto de la relación de intercambio.

Si reemplazamos las ecuaciones (2) y (7) en la definición del producto bruto, se obtiene:

$$(8)\quad \bar{P} = \frac{-aT + I + G + \frac{X - M}{Ipm} - \bar{X}\left(\frac{Ipx}{Ipm} - 1\right)}{1 - a}$$

Para estudiar mejor el efecto de la relación de intercambio y partiendo de la ecuación 1, escribamos al lado izquierdo la oferta de bienes y servicios y en el otro miembro la demanda.

$$\bar{P} + \frac{M}{Ipm} + \bar{X}\left[\frac{Ipx}{Ipm} - 1\right] = \bar{C} + \bar{I} + \bar{G} + \frac{X}{Ipm}$$

/ Puede apreciarse

Puede apreciarse claramente en la relación, que si Ipx es menor que Ipm, el efecto de la relación de intercambio es desfavorable y prima en dicha relación el signo negativo, ya que Ipx/Ipm es menor que la unidad.

Si Ipx = Ipm, entonces el efecto de la relación de intercambio es nulo.

Si Ipx es mayor que Ipm, el efecto de la relación de intercambio es favorable, ya que Ipx/Ipm es mayor que la unidad, y por lo tanto prima el signo positivo.

Si el índice de precio de las importaciones disminuye, la cantidad de importaciones aumenta y por lo tanto aumenta la disponibilidad de bienes y servicios. Al aumentar M a precios constantes, pueden aumentarse los usos de la producción física, ya sea aumentando $\bar{I}$, $\bar{G}$, etc. sin necesidad de emplear el aparato tributario para mantener la estabilidad.

La introducción del comercio exterior y de la tributación indirecta en nuestro análisis nos obliga a precisar la terminología empleada.

Definiremos ahora:

P = producto geográfico bruto a precios de mercado
Y = producto geográfico bruto a costo de factores.
PNB= producto nacional bruto

El producto geográfico bruto a costo de factores es igual al producto geográfico bruto a precios de mercado, menos la tributación indirecta y más los subsidios a los precios:

$$Y = P - Ti + S$$

Por otra parte, el Producto Nacional Bruto a precios de mercado, menos (o más) las transferencias netas al exterior (remisión de utilidades al extranjero, transferencias a familias en el exterior, etc), es igual al producto geográfico bruto:

$$P = PNB \pm N$$

/siendo N

siendo N el monto de las transferencias netas al exterior.

Por lo tanto, el producto geográfico bruto a costo de factores es igual a:

$$Y = PNB \pm N - T_i + S$$

Finalmente, si el Producto Nacional Bruto es depurado por el efecto de la relación de intercambio, tendremos un nuevo concepto de producto, que la CEPAL ha denominado ingreso bruto. (Este concepto no debe confundirse con el empleado en discusiones anteriores, que es equivalente al de producto geográfico bruto a costo de factores)

La Tributación a las utilidades de las empresas extranjeras.

No todo el ingreso generado dentro del país por los bienes y servicios disponibles para la comunidad. Una parte de ese ingreso generado se transfiere al exterior. Las fuentes más importantes de estas transferencias al exterior son las utilidades de las empresas extranjeras que se transfieren a las casas matrices o a los dueños del capital residentes en el extranjero, y las transferencias a familiares del exterior.

Si suponemos que todas las utilidades de las empresas extranjeras son transferidas al exterior, ello tiene la siguientes consecuencias: a) que las inversiones que realicen en el país las empresas extranjeras residentes deben tratarse como afluencia de capital desde el extranjero; y b) que la tributación a las utilidades de las empresas extranjeras siempre reduce la remisión de capitales al exterior.

Como la tributación a las utilidades de las empresas extranjeras reduce un ingreso que en ningún caso queda a disposición de las familias residentes en el país, dicha tributación no tiene efecto restrictivo similar al de la tributación interna a la renta o al consumo. Sin embargo, la tributación a las utilidades de empresas extranjeras permite reducir

/ el uso de

el uso de divisas que se destinan a pago de los servicios de capitales al exterior (que no aumenta la disponibilidad de bienes y servicios dentro del país), y aumentar el uso de divisas en importaciones, en lo cual la disponibilidad de bienes y servicios importados aumenta. Este último efecto constituye una acción restrictiva que actúa por el lado de la oferta. Las importaciones pueden aumentar en la misma magnitud en que aumentan los impuestos a las utilidades de las empresas extranjeras.

Introducción del tipo de cambio como instrumento de política económica en los modelos

El tipo de cambio y las utilidades por diferencia de cambios son instrumentos muy usados por los países subdesarrollados. Debemos por lo tanto, analizar la forma en que estos elementos pueden introducirse en los modelos expuestos y estudiar así su eficiencia para cumplir determinados objetivos.

Partamos de la siguiente definición del saldo de la Balanza de pagos en moneda nacional: $(X-M)=px.x.\overline{w}-pm.m.w$ donde: (1)

px = precio de las exportaciones en moneda extranjera.
x = quantum de exportaciones
$\overline{w}$ = tipo de cambio aplicable al retorno de las exportaciones.
pm = precio de las importaciones en moneda extranjera
m = quantum de importaciones
W = tipo de cambio aplicable a las importaciones

La ecuación anterior supone que no existen impuestos sobre las importaciones, y que por lo tanto el precio interno de mercado de los productos importados es: $pm \cdot w = \overline{pm}$.

---

(1) Los precios se expresan en forma de índices, de tal forma que para el año inicial son iguales a 1

/ Supóngase ahora

Supóngase ahora que se introduce una tributación a la importacion de una tasa tm . En este caso, el saldo de la balanza de pagos a precios de mercado interno sería:

$$(X-M) = px \cdot x \cdot \bar{w} - pm\ l\ m - w\ (1 + tm)$$

Después de impuestos, el precio de mercado interno de las importaciones es: $\bar{p}m = pm \cdot w\ (1 + tm)$

La tasa de "tributación a las exportaciones" está dada por la diferencia entre ($w - \bar{w}$), ya que $w > \bar{w}$.

Veamos entonces, que sucede con el monto de las importaciones y las utilidades por diferencia de cambios, cuando varían w y tm.

Si incrementaramos w, el efecto consecuente sobre el nivel de las importaciones es el siguiente: $\Delta M = pm.m(1+tm)\ \Delta w$

Si incrementamos tm, la ecuación correspondiente en el nivel de importaciones es el siguiente: $\Delta M = (pm.m.w)\ \Delta tm$

Ambas soluciones podrían expresarse en función de la elasticidad - precio de las importaciones, definiendo el precio como: $\bar{p} = pm \cdot w\ (1+tm)$. Si sustituímos $Em = \frac{\Delta M}{M}\ \frac{E}{\Delta p}$, en la solución, podremos apreciar que tanto la efectividad de la tributación a las importaciones como la del tipo de cambio dependen de la elasticidad o inelasticidad de las importaciones. Ya se analizó anteriormente la efectividad de la tributación a las importaciones para liberar recursos físicos o crear presiones restrictivas, y quedó demostrado que la elasticidad precio juegan un papel importante al respecto. En el caso del tipo de cambio, si el objetivo de éste es controlar el nivel de las importaciones, su efectividad dependerá también de la elasticidad - precio de las importaciones. Un alza del tipo de cambio no será efectiva para reducir las importaciones si éstas son inelásticas a los precios, y viceversa.

/ Con respecto

Con respecto a los ingresos que el Gobierno obtiene por tributación a las importaciones y por utilidades en cambios diferenciales, los definiremos como:

$$T_E = tm \cdot M + (w - \bar{w})\, p_x \cdot x$$

o, lo que es lo mismo:

$$T_E = tm \cdot pm \cdot m \cdot w + (w - \bar{w})\, px \cdot x$$

Si aumentan tm y w, el aumento de los ingresos del Gobierno es el siguiente:

$$\Delta T_E = \Delta tm \cdot m \cdot pm \cdot w + tm \cdot pm \cdot m \cdot \Delta w + \Delta w\, px \cdot x$$

Esta ecuación nos señala que, ante una variación del tipo de cambio y de la tributación a las importaciones, el aumento consecuente de los ingresos del Gobierno proviene de tres fuentes: a) una tasa mayor de impuesto sobre la misma base tributaria; b) un aumento de la base tributaria por aumento del tipo de cambio; y c) un aumento de las utilidades por cambios diferenciales debido al alza del tipo de cambio de renta a los importadores.

Si en la economía existiera no sólo un tipo de cambio para las importaciones, sino que diferentes tipos para diferentes grupos de bienes, entonces la ecuacíon que define el nivel de las importaciones sería:

$$M = pm_1 \cdot m_1 \cdot w_1 (1 + tm_1) + pm_2 \cdot m_2 \cdot w_2 (1 + tm_2) + \ldots +$$

$$pm_i \cdot m_i \cdot w_i (1 + t_{mi})$$

La misma complicación podría introducirse si existen diferentes tipos de cambios para las exportaciones.

<u>La tasa de salarios y el nivel de ocupación como instrumentos de política económica.</u>

En el planteamiento de la política económica la fijación

/ de la tasa

de la tasa de salarios es de gran trascendencia sobre el problema de la estabilidad, la distribución del ingreso, el nivel de ocupación, etc.

Para introducir la tasa de salarios en los modelos presentados, se requiere clasificar el ingreso generado (Y) de acuerdo a los sectores más importantes de la estructura social, tales como: a) asalariados, b) empresarios; c) rentistas, etc.

Supongamos, que se define el ingreso nacional en la siguiente forma:

$$Y = L + U + O$$

donde y en función de L podemos distinguir los siguientes elementos:

L = nómina de salarios;
n = número de trabajadores
= tasa de salarios
U = utilidades y otros ingresos tales como ventas, alquileres, etc.

Podemos entonces establecer la relación entre el montot de salarios pagados (L), el número de trabajadores y la tasa de salarios:

$$L = nl$$

A su vez, el nivel de empleo o número de trabajadores depende de la productividad del trabajo y del monto de la producción bruta a precios constantes:

$$n = \alpha \bar{P}$$

Por lo tanto, si sustituímos esta última ecuación en la anterior se obtiene:

$$L = \alpha \bar{P} l$$

donde se aprecia claramente que el monto de salarios pagados depende de la productividad del trabajo, del nivel de producción y de la tasa de salarios.

En esta relación, se puede notar como las variaciones

/ en la tasa

en la tasa de salarios influyen sobre el ingreso disponible de las familias. Por ejemplo, si formulamos una función consumo para los asalariados, podríamos darle la siguiente estructura matemática:

$$C_L = a_L (\alpha P1 - T_L)$$

donde C_L es el monto del consumo de los asalariados, a_L = al coeficiente de consumo correspondiente y T_L la tributación a la renta que afecta dicho grupo social. En dicha ecuación, un aumento de la tasa de salarios o un aumento del nivel de ocupación aumentan el ingreso de los asalariados. Más adelante, y en ocasión del análisis de los problemas de redistribución del ingreso, tendremos oportunidad de realizar un estudio de la influencia de la tasa de salarios y la productividad en el nivel y composición del ingreso nacional.

ALGUNAS DIFICULTADES ADICIONALES EN LA ELABORACION DE UN PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO ANUAL

Al inkciar este curso, definimos el financiamiento como la movilización de recursos reales o físicos hacia los objetivos del programa. Sin embargo, en los análisis efectuados hemos trabajado con magnitudes globales tales como el Consumo, el Gasto de Gobierno, la Inversión, etc. y hemos supuesto que si el sector público reduce el Gasto Total del sector privado en la misma magnitud que aumenta el del sector público, no pueden presentarse problemas de inestabilidad.

Sin embargo, nosotros sabemos que ello es una simplificación que ahora conviene examinar.

Para que realmente el financiamiento del programa de desarrollo responda a las necesidades de dicho programa, se requiere que libere del uso privado los recursos y bienes necesarios para el cumplimiento del programa. Pero, ¿cómo podemos estar seguros de que los instrumentos financieros liberarán justamente aquéllos recursos y bienes que contempla el programa?

/ Por ejemplo

Por ejemplo, cuando decimos que la función financiera de los impuestos es reducir el consumo privado a fin de permitir una mayor demanda gubernamental: ¿ se reducirá el consumo privado por los mismos bienes que contempla el gobierno demandar? En realidad, sería una coincidencia muy grande que los mismos recursos físicos que desocupa el sector privado a causa de la tributación sean adaptables a las necesidades del aumento de la demanda gubernamental. Lo mismo puede decirse del efecto de penalizar ciertas actividades de consumo para expandir la inversión en otros sectores. ¿Coincidirá la liberación de recursos en las industrias de consumo con las necesidades de las industrias de capital?

Supongamos por ejemplo, que se contemple en el programa de desarrollo un gran impulso a la construcción de carreteras, y que el financiamiento consiste en una tributación a las clases de altos ingresos.

Dada la estructura de gastos de las clases de altos ingresos, posiblemente dichos sectores dejarán de consumir servicios superfluos, algunos consumos suntuarios, diversiones, etc. En cambio, la construcción de carreteras requirirá cemento, fierro, mano de obra técnica, maquinaria etc. En este caso extremo, prácticamente no existe coincidencia alguna entre los recursos que se libera mediante tributación y los recursos que se demanda para la realización del programa. En otras palabras, no son homogéneos los usos de los recursos que se liberan y los recursos que se demandan. Esta heterogeneidad, parece haber preocupado a muchos estudiosos de los problemas de financiamiento. Sin dejar de reconocer que el problema existe, conviene señalar que tiene menos trascendencia de lo que aparece a primera vista, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, el problema de la heterogeneidad de usos entre los recuros que se liberan, y los recursos que se demandan en el programa, no existe cuando se liberan divisas, por cuanto estas representan un derecho a adquirir en el extranjero cualquier bien o servi-

/cio. Por ejemplo

cio. Por ejemplo, si a través de tributación se reducen las importaciones para las clases de ingresos altos, tales como Cadillacs, joyas, turismo, licores, etc., no hay inconveniente alguno en transformar dichas economías en tractores, arados, maquinarias, etc.

b) En segundo lugar, la heterogeneidad señalada sólo existe para la liberación inicial y la demanda inicial de recursos y no para los efectos secundarios de la restricción del consumo y del aumento de los gastos públicos. Volviendo al ejemplo presentado, no existe razón alguna para suponer que los obreros que trabajan en la construcción de carreteras y los empresarios que obtienen utilidades en dichas construcciones, etc., darán distintos usos a sus ingresos que sus congéneres de la producción de licores, servicios supérfluos, consumos suntuarios, etc. Por lo tanto, lo más probable es que no exista heterogeneidad alguna entre la liberación de recursos en las etapas secundarias del efecto restrictivo y las demandas derivadas del efecto multiplicador del gasto público.

c) En tercer lugar, la heterogeneidad mencionada sólo existe cuando se trata de redistribuir o reasignar un monto dado de recursos, pero no cuando se trata de asignar a los usos del programa el crecimiento del potencial productivo de la economía.

Por lo tanto, el problema de la heterogeneidad de los recursos que se demandan con los recursos que se liberan mediante el financiamiento queda reducido sólo a los bienes y recursos nacionales, en su etapa inicial y siempre que se trate de reasignar un monto de recursos existentes. Para la solución de este problema, veremos más adelante una variedad de instrumentos de

/política económica.

política económica. En todo caso, desde ya podemos adelantar que si dicha heterogeneidad persiste, ello no significa necesariamente presiones inflacionarias, sino más bien cambios en el sistema de precios.

Otro problema que generalmente se presenta con caracteres similares al anterior es el de la localización y rigidez geográfica de los recursos. Con esto se pretende indicar que se puede liberar recursos en la zona A y demandarlos en la zona B, de manera que los productos no se demandan donde son liberados, y ello puede crear presiones inflacionarias en una zona y por simpatía llevar a la otra dicho proceso.

Este caso parece ser una exageración mayor que el analizado anteriormente, por cuanto en la mayoría de las situaciones reales no existirán obstáculos graves al transporte de los recursos desde una zona hacia otra, salvo el caso de la tierra y parte de la mano de obra. Pero en todo caso, son perfectamente aplicables aquí los mismos argumentos esgrimidos en contra del argumento de la heterogeneidad de los recursos que se liberan y se demandan.

Finalmente, y con mayor base, se señala que la individualidad de los recursos puede impedir que estos se liberen para los fines del programa. Por ejemplo, supongamos una industria de tejidos que produce artículos suntuarios, que usa determinados recursos que son requeridos en el programa de desarrollo para otros fines.

Para liberar parte de los recursos que usa dicha industria se aumenta la tributación al consumo de los bienes que produce. Al contraerse la demanda por los productos suntuarios pueden

/producirse las

producirse las siguientes reacciones: a) una liberación, tanto de mano de obra como de maquinaria y materias primas en el caso de aquellas empresas marginales que deban cerrar; b) tratar de dar uso a la maquinaria y mano de obra produciendo otro tipo de tejidos no considerado suntuario; c) reducir el nivel de producción, desocupando cierto número de obreros y subutilizando el equipo de capital; y d) soportar o absorber la tributación a costa de las utilidades.

En la reacción a) se cumple plenamente con el objetivo de liberar recursos. En la reacción b) no se libera recursos, pero pero pueden estarse cumpliendo los objetivos del programa al desplazar recursos de una actividad hacia otra con prioridad en el programa, y así obviar el proceso de liberar recursos de uso privado para que el gobierno les de uso en las actividades contempladas en el programa. En la reacción c) sólo se cumple parcialmente la liberación de recursos, ya que el recurso capital o maquinaria por ser indivisible no puede ser liberado sino que subutilizado. En otras palabras, el menor empleo de equipos no puede generalmente liberarse y quedar disponible para los usos contemplados en el programa, debido a una cuestión tecnológica que es la indivisibilidad de los equipos de la producción. Esto es, el equipo productivo puede constituir una unidad productiva y no ser susceptible de fraccionarse para darle otro uso a la parte subutilizada. Por ejemplo, si la utilización del equipo disminuye de un 100 por ciento a un 70 por ciento, la empresa no puede dividir la maquinaria de tal forma que libere para los usos del programa un 30 por ciento del equipo de capital.

Para el caso de la reacción c) no se produce liberación alguna de los recursos que emplea la empresa, pero sí de los recursos que se habría demandado con las utilidades que aparecen disminuídas por la tributación.

Puede apreciarse que las limitaciones de este caso de heterogeneidad son las mismas ya señaladas anteriormente.

El financiamiento mediante endeudamiento interno

La colocación de bonos estatales es un mecanismo destinado en principio a cumplir funciones similares a la tributación, es decir, restringir la demanda por bienes producidos en el país. Sin embargo, sólo bajo ciertas circunstancias el mecanismo de la deuda pública interna puede cumplir a satisfacción tal objetivo. El efecto restrictivo de la deuda pública depende tanto de la naturaleza del sector adquirente de los bonos estatales, como de las modalidades de los bonos mismos.

En general, podemos señalar a las empresas, las familias, los bancos privados y el Banco Central como los posibles adquirentes. La existencia de algún efecto restrictivo apreciable sólo puede tener origen en la venta de bonos a las empresas y familias, en cambio su colocación en la banca privada o el Banco Central se traducirá en el mejor de los casos en una simple transferencia de ahorros ya existentes y en el peor, en una expansión de la cantidad de dinero, dependiendo este último efecto de las modalidades que acompañan su colocación. Por ejemplo, si la compra de valores estatales por parte de la Banca privada se realiza bajo el entendido que tales activos son computables al monto de encaje legal que deben mantener, entonces tal operación se traduce en una simple expansión monetaria. Como la colocación de títulos en el sistema bancario se analiza más adelante en la parte de política monetaria, centraremos la discusión en los efectos de las operaciones con las empresas y familias.

Si el préstamo se emite en el mercado abierto, o sea es de suscripción voluntaria y con rendimientos normales, las cantidades suscritas por el público se realizarán con cargo al ahorro existente del mismo período o de períodos anteriores. Es decir, bajo estas circunstancias, el mecanismo de la deuda pública juega un simple papel de transferencia de ahorros entre sectores que tienen excedentes hacia el Gobierno. Cualquier efecto que pudiera producirse por la menor liquidez del sector privado a través de un alza de la tasa de interés es simplemente despreciable en nuestros países, por las razones que se han señalado anteriormente. En base al mismo argumento, podría sostenerse que el mecanismo voluntario de deuda pública tuviera algún significado en la liberación de recursos

/físicos, sería

físicos, sería necesaria una altísima rentabilidad de tales valores, para poder así influir sobre el nivel de la inversión planeada y las intenciones de ahorro. Sin embargo, tal política es impracticable por varias razones. Sólo señalaremos aquí una que es básica: tal política, además de redistribuir negativamente el ingreso no permite discriminar en sus efectos sobre la inversión. De ser efectiva, se traduciría en una reducción global de la inversión, principiando por las menos rentables, generalmente más deseables desde el punto de vista social.

Parece que dada las características de nuestros países, entre otras el bajo nivel de ingreso que estrecha también el mercado para valores estatales, una de las pocas fórmulas eficaces sería el ahorro obligatorio.

La similitud entre la tributación a la renta y el ahorro obligatorio es muy grande. Sus efectos restrictivos son prácticamente similares. La única diferencia reside en el compromiso financiero que adquiere el Gobierno de devolver al sector privado tales recursos y pagar un interés.

Sin embargo, la deuda pública interna, por lo general, es una forma de ahorro voluntario que requiere cierto nivel de conocimientos y cierto grado de confianza. La explicación de porqué la deuda pública interna ha tenido tan poco uso en los países subdesarrollados como método de financiamiento es obvia: los ahorros voluntarios son bajos cuando el nivel de ingresos es también bajo, y la gente de ahorros pequeños prefiere siempre la simplicidad del atesoramiento o el depósito de ahorro. El problema no está, sin embargo, en que los individuos prefieran atesorar o ahorrar en los bancos, ya que ello permite el financiamiento de Gobierno mediante el sistema bancario sin desatar presiones inflacionarias, sino en el hecho de lo exiguo de los ahorros voluntarios de la mayoría de la población.

Por otro lado, las clases de altos ingresos, que tienen un mayor conocimiento y mayores contactos y relaciones con el mundo de los negocios, generalmente tienen oportunidades de inversión más productivas que la compra de bonos estatales. Cabe hacer notar, además, que como la mayoría de los países subdesarrollados sufren procesos inflacionarios más o menos fuertes, los bonos estatales se desvalorizan muy rápidamente, con lo que los intereses que rinden, considerando los beneficios que otorga un tipo bajo de colocación, por lo general son negativos.

/Para hacer

Para hacer más atractivos los títulos estatales, se ha planteado a menudo la idea de un título reajustable por el alza del nivel de precios o de poder adquisitivo constante. Esta idea no ha sido generalmente materializada, al parecer por simples temores de tipo financiero con respecto al crecimiento de la deuda pública. En efecto, se piensa que al ajustar la deuda por el alza de los precios, pasado algún tiempo, dicha deuda llegará a ser muy grande si se lanza al mercado un monto dado de títulos estatales al año. Si la deuda crece mucho, el servicio de ella por amortizaciones e intereses podría peligrar. Este temor al crecimiento de la deuda pública no es nuevo ni exclusivo de los países subdesarrollados, y ha dado lugar a grandes discusiones que han probado lo infundado de los temores.

El análisis que aquí se hace para el caso de una deuda pública reajustable, bajo el supuesto de que anualmente se pide prestado una proporción constante del ingreso nacional, por ejemplo un 5 por ciento, a los precios de cada año, demuestra que como máximo la relación deuda pública reajustada - ingreso nacional puede llegar a: $\alpha(1+r)/r$, siendo α la proporción del ingreso que se pide prestado y r la tasa de crecimiento del ingreso nacional a precios constantes. Con respecto a la tasa media de impuestos necesaria para servir los intereses de la deuda, se obtiene también un límite máximo de la siguiente estructura:

$$\frac{i}{\frac{r}{\alpha(1+r)}+i}$$

siendo i la tasa de interés que rinden los títulos estatales. En el cuadro se presenta un esquema de crecimiento de la deuda pública reajustada por el nivel de precios y otro en que dicha deuda no se reajusta, que puede facilitar la comprensión de este problema.[1/]

1/ Cabe hacer notar, que el modelo aquí desarrollado en que existe inflación y la deuda pública es reajustada exactamente por la tasa de inflación, arroja los mismos resultados que el modelo elaborado por Domar en:

/Según las

Según las relaciones encontradas, si por ejemplo se venden títulos estatales hasta un máximo de un 1 por ciento del ingreso nacional cada año, y el ingreso nacional real crece a un 4 por ciento al año, la deuda pública después de infinitos años será como máximo un 26 por ciento del ingreso nacional.

Deuda interna como porcentaje
del ingreso nacional
(1950)

DESARROLLADOS		SUBDESARROLLADOS	
Bélgica	93.7	Argentina	59.0
Canadá	117.1	Bolivia	51.0
Francia	55.9	Brasil	18.0
Noruega	35.2	Uruguay	53.0
Suecia	40.6	Chile	6.8
Reino Unido	232.1	México	10.0
Estados Unidos	109.2	Perú	21.0

Fuente: Buchanan and Ellis: "Approaches to Economic Development, T.C.F., 1955.

Continuación llamada 1/

"The Burden of the Debt and the National Income", en Readings in Fiscal Policy. Edit. por Smithies y Butters, indica que un modelo en que no existe inflación, y por lo tanto no existe problema alguno de desvalorización de la deuda estatal, de los mismos resultados que otro en que existe inflación pero la deuda pública es reajustada para compensar a los tenedores de bonos por la desvalorización que sufre la deuda.

En el presente análisis, el límite para la relación deuda pública reajustada - ingreso nacional es el siguiente:

$$\frac{\sum_{o}^{n} D}{Y} = \frac{\alpha Yo(1+i)^n \left[\frac{(1+r)^n + 1}{r} - 1\right]}{Yo\,(1+i)^n\,(1+r)^n} = \alpha\left[\frac{-1+r}{r} - \frac{1}{r\,(1+r)^n}\right]$$

$$\lim_{n \to \infty} \frac{Dn}{Yn} = \frac{\alpha(1+r)}{r}$$

El límite para la tasa media de impuestos, definida como los intereses de la deuda en relación a la suma del ingreso nacional y los intereses, es: $\frac{i}{\frac{Yn}{Dn} + i} = \frac{i}{\frac{r}{\alpha(1+r)} + i}$

/MODELO DE

Cuadro N° 73

MODELO DE CRECIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA

Año	Ingreso Monetario (pesos de cada año)	Ingreso real	Deuda Pública anual	Deuda acumulada reajustada a la tasa i de inflación	Deuda acumulada sin reajustar
0	$\bar{Y}_o$	$\bar{Y} = Y_o$	$D_o = \alpha \bar{Y}_o$	$\sum_0^0 D_i = D_o = \alpha Y_o$	$\sum_0^0 D_i = D_o = \bar{Y}_o$
1	$\bar{Y}_1 = \bar{Y}_o(1+r)(1+i)$	$Y_1 = \bar{Y}_o(1+r)$	$D_1 = \alpha \bar{Y}_o(1+r)(1+i)$	$\sum_0^1 D_i = \alpha Y_o [1+i][1+(1+r)]$	$\sum_0^1 D_i = Y_o [1+(1+r)(1+i)]$
2	$\bar{Y}_2 = \bar{Y}_o(1+r)^2 (1+i)^2$	$Y_2 = \bar{Y}_o(1+r)^2$	$D_2 = \alpha \bar{Y}_o(1+r)^2 (1+i)^2$	$\sum_0^2 D_i = \alpha \bar{Y}_o [1+i]^2 [1+(1+r)+(1+r)^2]$	$\sum_0^2 D_i = \bar{Y}_o [1+(1+r)(1+i)+(1+r)^2(1+i)^2]$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
n	$\bar{Y}_n = \bar{Y}_o(1+r)^n(1+i)^n$	$Y_n = \bar{Y}_o(1+r)^n$	$D_n = \alpha \bar{Y}_o(1+r)^n (1+i)^n$	$\sum_0^n D_i = \alpha \bar{Y}_o [1+i]^n [1+(1+r)^2 + \ldots + (1+r)^n]$	$\sum_0^n D_i = \bar{Y}_o [1+(1+r)(1+i) + \ldots (1+r)^2(1+i)^2 + \ldots + (1+r)^n(1+i)^n]$

$\bar{Y}$ = ingreso monetario

Y = ingreso real

D = deuda pública

α = proporción de $\bar{Y}$ que se pide prestado anualmente

r = tasa de crecimiento del ingreso real

i = tasa de crecimiento del nivel de precios

Bajos los mismos supuestos numéricos, la tasa media de impuesto será como máximo 1.28 por ciento si la tasa de interés es de un 5 por ciento.

El análisis precedente demuestra que el establecimiento de un sistema de deuda pública de poder adquisitivo constante no puede presentar problema financiero alguno si el ingreso nacional real crece lo suficientemente rápido. Esto a su vez señala la necesidad de hacer un uso cuidadoso de los recursos obtenidos mediante deuda pública, a fin de tratar directa o indirectamente de acelerar la tasa de crecimiento real del ingreso nacional.[1/]

1/ Es interesante notar que para el caso en que la deuda pública no se reajusta por el alza del nivel de precios, la relación D/Y es igual a α en el límite.

/B. Política

B. POLITICA DE PRECIOS

(en redacción)

C. Política de Salarios y Previsión Social

Sector asalariado y no-asalariado

Los asalariados obtienen sus ingresos en función de su fuerza de trabajo y de las oportunidades que tienen de emplearla; los no asalariados los obtienen en función del patrimonio que han logrado acumular. Existiría un sector mixto que parte de sus ingresos los percibe en función de su patrimonio y parte en función de su fuerza de trabajo. Los estratos que forman este último sector, dada la capacidad económica que les confiere su patrimonio, están en condiciones de adquirir educación y preparación técnica que les capacita para transar en mejores condiciones sus remuneraciones. Diferente son las circunstancias de aquellos que sólo poseen su fuerza de trabajo, a veces, hasta sin la educación mínima.

Entre los asalariados y no-asalariados la obtención de sus ingresos adquiere caracteres diferentes, aún hasta opuestos. Para los no-asalariados los límites de la acumulación de riqueza de cada persona son más amplios que los límites o restricciones que tiene la concentración de fuerza de trabajo en los individuos. Esta tiene limitaciones físicas y biológicas relativamente estrechas. Otras circunstancias son:

- La desocupación: Los asalariados no sólo dejan de percibir ingresos cuando permanecen sin empleo, sino que los salarios de los ocupados tienden a bajar, dada la mayor oferta de mano de obra.[1/] Esta situación es particularmente evidente en los países subdesarrollados en que existen permanentemente contingentes sin ocupación. Sin embargo, el no uso del patrimonio no siempre se traduce en disminución de ingresos ni genera las situaciones críticas que afectan a los asalariados desocupados.

- Empleo deficiente: Falta de organización y administración racional en las unidades productivas, resta posibilidades de emplear toda la capacidad de trabajo de los asalariados. Por esa vía se disminuyen posibilidades de aumentar el ingreso del sector asalariado. Sin embargo, los equipos y medios de producción en general, si se emplean ineficientemente, dada ciertas circunstancias monopólicas, se pueden traducir en mayores ingresos.

1/ Esta generalidad puede no ser válida para obreros especializados o para profesionales, dada la escasez relativa que hay de ellos.

/Falta de

- Falta de preparación técnica: El bajo ingreso de las familias asalariadas y los deficit educacionales de los países subdesarrollados, no permiten a este sector adquirir la educación y preparación técnica necesaria para ampliar las oportunidades de desarrollar integralmente la capacidad física e intelectual de sus componentes.

- Baja densidad de capital por unidad de mano de obra: En amplios sectores económicos de los países subdesarrollados, como la agricultura, la industria artesanal, se trabaja con técnicas y equipos rudimentarios que restan posibilidades de elevar el rendimiento de la mano de obra por unidad de tiempo.

- Costo de subsistencia: Los precios de los bienes y servicios que consume el sector asalariado, especialmente en un proceso inflacionista, tienden a elevarse disminuyendo su ingreso real. La escasez de alimentos, vestuario, habitación, servicios de educación, salubridad, etc., generada por la rigidez de la oferta, se traduce en alzas de precios que, además de reducir el ingreso real de los asalariados, tienden a elevar las rentas del sector no-asalariado.

- Organización gremial: La organización gremial da a los asalariados la posibilidad de aumentar su poder de negociación colectivo. Sin embargo, en los países subdesarrollados se presentan factores que limitan seriamente esa posibilidad, tales como: la mayor oferta de la fuerza de trabajo, los bajos niveles de ingreso per cápita de algunos estratos y que estarían dispuestos a contratar sus servicios a bajos salarios, la falta de preparación de los dirigentes gremiales, la dispersión de alto número de trabajadores en unidades productivas pequeñas, las limitaciones legales, etc. La organización gremial es más efectiva en estratos como los profesionales que dada su escasez tienen poder de contratación, o de aquellos que se concentran en grandes empresas.

Diferentes Categorías de Asalariados

La política de salarios, en la práctica, se traduce en un conjunto de políticas diferenciadas que se aplican a grupos y subgrupos del sector. Las políticas diferenciadas deben estar basadas o emplazadas en aspectos fundamentales dado por una política general de salarios y seguridad social.

/En este

En este sentido es útil ensayar algunas formas de estratificar el sector, que permitan vislumbrar la complejidad de situaciones que debe abordar la política de remuneraciones y previsión social.

a) Clasificación Agrícola-Urbano

- Agrícola
  - Latifundio y gran propiedad
    - De propiedad de extranjeros
    - De propiedad de nacionales
  - Mediana propiedad
  - Pequeña propiedad
- Urbano y Minero
  - Sector Privado
    - Monopolio
      - Que produce para exportar y de propiedad de extranjeros.
      - De propiedad de nacionales
    - No-Monopolio
  - Sector Público
    - Servicios básicos
      - Energía
      - Transporte
      - Agua potable
      - Salud
      - Educacionales
    - Administración
    - Fuerzas Armadas

La política de salarios debe consultar las particularidades de cada estrato, y concretarse en medidas compatibles con esas particularidades y con los objetivos de política que se hayan determinado para los sectores económicos. Por ejemplo, los salarios agrícolas están determinados - generalmente - por una baja productividad y por la estructura de tenencia de la tierra, y por una oferta de trabajo no calificado. En presencia de una reforma agraria, especialmente en sus comienzos, se presenta el problema de aumentar o nó la tasa de salarios. Un alza de salarios agrícolas, si no se ha logrado disminuir en términos relativos la rigidez de la oferta se traducirá en alzas de precios de los productos agropecuarios, tenderá a disminuir el éxodo de

/sectores campesinos

sectores campesinos a la ciudad, y por el impacto en los precios es difícil pensar en la posibilidad de elevar realmente el poder comprador de los obreros agrícolas. Pero, si el alza de salarios se da en función de un aumento de la productividad es posible que haya un crecimiento en la demanda de los asalariados agrícolas, y que no se produzca un proceso de alzas en los precios. Una elevación de salarios crea condiciones para introducir, con mayor facilidad, la mecanización de las actividades agrícolas.

Otras clasificaciones pueden ser:

b) Obreros especializados; no especializados y profesionales;

c) Masculino adulto; Femenino adulto e infantil;

d) Por actividades económicas: agricultura, minería, manufactura,etc.

Las clasificaciones b) y c) pueden utilizarse para fijar medidas que neutralicen el carácter monopólico que adquieren los obreros especializados y profesionales por su relativa escasez, y las medidas que estimulen la formación de una mano de obra especializada, o para fijar las medidas que protejan y creen condiciones para el mayor empleo de la mano de obra femenina y restringir o eliminar el trabajo infantil.

Algunos factores del salario

Los obreros calificados están en condiciones ventajosas, dada su relativa escasez, para negociar el precio de sus servicios. Las limitaciones al alza de sus salarios se derivan de la demanda: si se trata de servicios de consumo final, las tendencias que contrarrestan las remuneraciones elevadas provienen de la prioridad que los consumidores dan a esos servicios. Si se trata de servicios de uso intermedio se derivan de las posibilidades de sustitución.

El precio del trabajo no calificado está determinado más que por la demanda, por la oferta, dada la abundancia de mano de obra no calificada. El salario de estos estratos tiende a ser igual o menor al costo de subsistencia. Esta tendencia se refuerza por el elevado número de empresas marginales, en general ineficientes, que emplean una alta densidad de mano de obra. Esas unidades presionan para bajar los costos de mano de obra rebajando los jornales. Los elementos neutralizantes de esas tendencias surgen de la alternativa que tienen las personas de permanecer desocupadas o emplearse a bajos salarios y de medidas proteccionistas de los gobiernos.

/En general,

En general, el salario está en relación con el valor de la producción del obrero. En esa relación está implícita la elasticidad de la demanda de los bienes producidos. Productos cuyas alzas de precios no provocan disminuciones en la cantidad vendida pueden permitir costos altos de salarios. Sin embargo, productos cuya demanda es muy sensible a las alzas de precios, prácticamente no permiten alzas de salarios, sino es en base a disminución en otros costos de producción.

Otra alternativa de mejorar los salarios está dada por la posibilidad de reducción de los beneficios del empresario. Los factores de mayor ponderación para realizar esta alternativa son: la actitud del empresario y la capacidad de negociación colectiva de los obreros. Las limitaciones provienen de la tasa de ganancias que estiman aceptables las empresas, según la tasa de interés, o la tasa media de utilidades en cada giro de actividad.

Objetivos de la Política de Salarios:

Las bases de la política de salarios deben estar en función del plan. En este sentido contiene caracteres de política a largo plazo; sin embargo, los ajustes periódicos que introducen las variaciones en los precios, o la desocupación temporal, significa que la política de salarios debe actuar en el corto plazo.

Con esas particularidades la política de salarios debe entronçarse a los objetivos más generales de la política económica: crecimiento, estabilidad, redistribución y ocupación. El objetivo más general que se propone la política de salarios y seguridad social es elevar el nivel de vida del sector. Este objetivo puede obedecer a dos actitudes: una eminentemente social y otra económica. No es posible tender a un progreso nacional, en cualquiera de sus manifestaciones, sin haber resuelto la crítica situación en que permanecen amplias capas de la población que tienen un bajo ingreso per cápita. Elevar el poder adquisitivo de esos sectores, por otra parte, es crear condiciones para el desarrollo de la oferta, efecto que trasciende a todo el sistema económico.

/Ese objetivo

Ese objetivo general requiere condiciones básicas o fundamentales: crear oportunidades de empleo, de educación y garantizar el abastecimiento de bienes y servicios que consume el sector asalariado.

Los objetivos específicos de esta política serían:

- Ocupación plena y racional de la fuerza de trabajo: Está orientado a movilizar todos los recursos de mano de obra y de capacidad humana. En los países subdesarrollados, permanentemente hay desocupación, ocupación disfrazada y subempleo. La desocupación afecta de preferencia a los contingentes que se incorporan anualmente al trabajo, a los que emigran del campo a la ciudad y, en general, a los menos adiestrados. La ocupación disfrazada se concentra de preferencia en el sector gubernamental, de los servicios y de la agricultura. La estructura familiar que caracteriza a muchas empresas privadas, también crea condiciones para mantener ocupación disfrazada, lo mismo que la proliferación de unidades que operan en la distribución de la producción. Los servicios gubernamentales y de distribución, en presencia de estagnamientos o bajas tasas de crecimiento, aumentan el número de personas que emplean más en función de la presión social, que de los requerimientos reales del sistema.

El subempleo proviene de la irracionalidad con que se explotan las unidades económicas, en que la ausencia de técnicas racionales de administración generan paralizaciones temporales, disminución de la carga de trabajo, etc. Otra causa es el trabajo temporal por razones técnicas: agricultura, construcción, etc.

- Redistribución del ingreso: Está íntimamente relacionada al objetivo anterior. Los contingentes que permanecen desocupados, subempleados o empleados disfrazadamente, al darles oportunidades reales de ocupación, se les crean condiciones para elevar su ingreso. El adiestramiento es otra forma de dar oportunidad de elevar la productividad y por esa vía mejorar el nivel de salarios. Esta medida exige ampliar las fronteras del sistema educacional de tal manera que tengan oportunidades de preparación las más amplias capas de la población asalariada. Complemento básico de los aspectos anteriores es la inversión: constituye la variable que abre fuentes ocupacionales y que permite elevar el producto, condición necesaria para que se produzca una redistribución.

/Sin embargo,

Sin embargo, la inversión plantea el problema de la tecnología que se emplearía: ¿cuál es la tecnología más adecuada para los países de América Latina? La tecnología asociada a la nueva inversión se importa desde países industriales en que el avance tecnológico está dado por tendencias a la reducción de la mano de obra, en circunstancias que en América Latina se requiere absorber rápidamente los contingentes de desocupados, y dar trabajo permanente a los subempleados. Por otro lado, se requiere aumentar la producción rápidamente sin elevar los costos y crear condiciones que permitan competir en el mercado internacional. Dado estos problemas es posible plantearse alguna combinación de alternativas, tales como: dar prioridad al empleo de equipos en aquellas actividades que producen en gran escala para el mercado internacional, y en rubros de producción estratégicos de bienes y servicios destinados al mercado interno. Mecanizar aquellas actividades que tienen ocupación estacional, y utilizar - durante un período de transición - mano de obra en ciertos tipos de producciones o inversiones de menor ponderación o prioridad, aun manteniendo sistemas de subsidios o de salarios sobrevaluados. Aprovechar al máximo toda la habilidad de la mano de obra y crear procedimientos y métodos de producción que empleen el menor equipo posible.

Volviendo al objetivo de la redistribución, se puede decir que la política de salarios actúa en dos frentes: orientada hacia una redistribución dentro del propio sector, tratando de disminuir la distancia entre los salarios mínimos y los salarios más altos; y corrigiendo la gran disparidad del ingreso per cápita con el sector no asalariado. En este último objetivo la política de salarios actúa mutuamente complementada con otras políticas como la de precios, tributaria, etc.

- Estructura y nivel de salarios: El nivel de salario mínimo debe ser compatible con la mantención de un standard de vida aceptable para los estratos con menor poder de contratación y con el objetivo de ocupación plena. Ciertos niveles de salarios pueden provocar cesantía, por hacer no rentables la explotación de algunas actividades económicas, o elevar los costos de la nueva inversión. En esas circunstancias las empresas tienden a sustituir trabajo por capital, o tienden a la paralización de sus actividades.

/La estructura

La estructura de salarios debe ser un instrumento de movilidad social, que estimule a los asalariados de las actuales y futuras generaciones a adquirir conocimientos y destreza técnica. Los salarios diferenciados pueden utilizarse para inducir y orientar cambios en la combinación de factores. El fomento de salarios altos, mediante estímulos a los sindicatos, pueden inducir al empleo más racional de la fuerza de trabajo y/o al uso más intensivo de la maquinaria. Bajo niveles de salarios para algunas regiones puede ser una alternativa ante la escasez de bienes de capital o de gran abundancia de mano de obra local o regional.

- Estabilidad: La política de salarios puede orientarse, mutuamente complementada, a mantener cierto grado de estabilidad. Su mayor o menor ponderación en este uso se dará en función de la identidad que se haga de los factores que provocan las fluctuaciones. Si la inflación es de costo, los salarios constituyen un elemento estratégico sobre los que hay que actuar; pero si es una inflación cuyas causas básicas se identifican con la estructura económica, social y política de un país, entonces los ajustes de salarios, por lo general, operan como un mecanismo propagador. En esas circunstancias actuar sobre ellos reduce proporcionalmente poco el fenómeno alcista, y sus efectos restrictivos pueden generar reacciones no deseadas.

El otro aspecto de la inestabilidad es la deficiencia de la demanda. En esas circunstancias se recurre con mayor frecuencia a las políticas de inversión, presupuestarias o de seguridad social.

La política de salarios se presta, a veces, para romper la estabilidad, cuando se aplican medidas como el salario mínimo, el reajuste automático, u otros beneficios en favor del sector asalariado, como producto de las presiones del sector. El sector patronal, no cede fácilmente y si políticamente no ha podido evitar la aplicación de esas medidas, económicamente puede trasladar todo el costo que le demanden a los precios y por esa vía a los consumidores. En ausencia de otras medidas de política que complementen la política de salarios, y de fuertes presiones sociales, los beneficios que se establezcan en favor de los asalariados, puede originar una carrera de alzas entre salarios y precios, que generen en una verdadera espiral.

/Instrumentos de

Instrumentos de la Política de Salarios

a) Salario mínimo: tiene por objeto proteger a los estratos con menor poder de contratación. Este objetivo social tiene que ser compatible con el de ocupación. Si el salario mínimo, por la eficiencia de la mano de obra, resulta de un costo más elevado al del capital, se tenderá a la sustitución de equipos por trabajo. La escasez de bienes de capital, en los países subdesarrollados, no ofrece como norma general esa perspectiva. Sin embargo, pueden generarse otras tendencias, tales como cambios en la inversión privada, en el sentido que se radique en aquellas actividades en que la mano de obra sea más eficiente.

Pero la reacción más generalizada que provoca el establecimiento de un salario mínimo es la evasión a su cumplimiento, mediante el simple expediente de convenir salarios menores con los obreros no organizados, con las mujeres y niños, o mediante la prolongación de la jornada de trabajo. Estos métodos son fáciles de aplicar en presencia de contingentes permanente o temporalmente desocupados.

El salario mínimo podría ser único o establecerse varios salarios mínimos para distintas actividades; como por ejemplo, el salario mínimo industrial, agrícola, de empleados o personal administrativo. Si es único podría ser determinado en función del sector de menor productividad; si existen varios, en cada actividad podría ser determinado en función del grupo de unidades de más baja productividad. Al establecer el o los salarios mínimos, además de consultar su principal objetivo de ofrecer un nivel de vida aceptable para los trabajadores menos capacitados, debe tenerse presente los objetivos que se hayan determinado para esas unidades de baja productividad, objetivos tales como alterar la combinación de factores que empleen, de racionalizar el uso de sus bienes de capital, etc.

b) Reajuste automático: Para recuperar la disminución real de los salarios derivada del alza de los precios de los bienes y servicios que consume el sector asalariado, se puede aplicar ajustes periódicos en sus remuneraciones. Además de proteger el poder adquisitivo de los salarios, este instrumento neutraliza la acción de la inflación de reducir la demanda real y de provocar una redistribución regresiva del ingreso.

/Para medir

Para medir las variaciones en los precios se emplea un índice de precios al por menor, que se pretende sea representativo del costo-vida. Se aplica, por lo general, el índice de Laspeyres, cuya característica es suponer sin variaciones la estructura del gasto, cualquiera que sea la variación de los precios.

En la confección del índice está implícito el nivel y estructura de consumo que se supone a los asalariados. Esto implica decidir de qué estrato va a ser representativo el índice: si de los asalariados que obtienen el nivel promedio de salarios o de los que ganan salarios menores al promedio. Por lo general se toman los estratos medios.

Al ajustar todos los salarios en la misma proporción (tanto por ciento) en que ha variado el índice del costo-vida, se producen algunas disparidades en aquellas categorías de remuneraciones que están por encima o por debajo de las equivalentes a la estructura de gastos representada por el índice. Las más altas tienden a ser mayores en valores absolutos y a separarse cada vez más de las remuneraciones más bajas. Este hecho se puede neutralizar fijando - para algunos niveles de salarios - cantidades absolutas máximas de aumentos en base a las variaciones proporcionales del salario medio - en vez de porcentajes. También podría aplicarse este criterio para los salarios más bajos. En presencia de procesos inflacionistas acelerados se pueden aplicar estas formas alternativas, para controlar parcialmente el efecto de fuertes reajustes en las remuneraciones más altas.

Un aspecto importante en el ajuste automático es el período que se ajusta. Tradicionalmente es de doce meses, pero en presencia de alzas de precios violentas los asalariados presionan porque sea por períodos más cortos, en cambio las políticas de estabilización auspician ajustes por períodos mayores a doce meses o la suspensión de su aplicación.

- Conciliación y arbitraje: El salario mínimo y el reajuste automático son instrumentos que consultan fundamentalmente aspectos sociales. Para abordar otros aspectos de la producción y de las exigencias técnicas se suelen establecer procedimientos de negociaciones entre patrones y dependientes.

/Los ajustes

Los ajustes de salarios por este medio obedecen a aumentos de la producción, a cambios en los procesos productivos, a participación en las utilidades, a la mecánica de ascensos, a premios por antigüedad, etc.

Si hay desacuerdos entre las partes puede mediar el gobierno (a través de sus organismos especiales). Esta mediación es voluntaria si las partes lo solicitan, u obligatoria si algún procedimiento legal así lo indica. La mediación tiende a evitar la paralización de las unidades productivas por huelgas o lock-out,[1/] además de permitirle al gobierno aplicar su política de salarios.

- Fomento de Gremios: La fijación de remuneraciones, especialmente en las negociaciones directas entre asalariados y patrones, se determina, especialmente en el corto plazo y entre ciertos límites, por la capacidad de negociación colectiva. En ausencia de organismos de gobierno eficientes para proteger a los trabajadores de remuneraciones bajas, podría emplearse como instrumento alternativo el fomento de gremios.

Para concretarlo es necesario establecer condiciones que faciliten la agrupación de trabajadores en sindicatos o federaciones y que se les confiera reconocimiento legal, protegiéndolos de las actitudes que tiendan a impedir su normal desenvolvimiento. Medidas específicas para el fomento de gremios es la obligatoriedad de todos los obreros de pertener al sindicato de la empresa, exigir un número relativamente bajo de socios para la constitución de sindicatos, o permitir la agrupación de obreros de varias empresas en un sindicato; auspiciar la sindicalización campesina; dar facilidades en el aspecto administrativo y financiero para que los sindicatos puedan contratar servicios de técnicos y profesionales para estudiar y negociar sus remuneraciones.

La contrapartida al uso de este instrumento está en la reacción de los patrones, que tenderían a agruparse y a convenir formas comunes de acciones ante los sindicatos obreros.

1/ Lock-out: paralización temporal de las unidades productivas por decisión de los empresarios.

/-Control de

- Control de salarios: Este instrumento se emplea en políticas antinflacionistas y en políticas de integración. El ajuste de los salarios, en las economías subdesarrolladas, se identifica más con los mecanismos de propagación de la inflación, que como fuente de origen de las alzas de precios. En este sentido, y especialmente cuando se han establecido procedimientos automáticos de ajuste, se tiende al control de los salarios, estableciendo topes máximos en los porcentajes o valores absolutos de aumento. Una forma de aplicar ese criterio es indicar a los patrones y sindicatos - por leyes o decretos - que los ajustes en los salarios serán una proporción del alza de precios; o que el aumento en valores absolutos para todos los niveles de jornales serán igual al ajuste que de acuerdo a los precios tendrá el salario mínimo. Otra forma de limitar los salarios es hacer más extenso el período de ajuste; en vez de ajustarlos una vez al año, hacerlo cada 15, 18, 24 o más meses.

La integración económica entre regiones o países puede inducir al empleo de este instrumento en combinación con otros. Los costos de salarios pueden introducir diferencias en los precios de un mismo artículo de una región o país a otro que restringiría las condiciones de la competencia.

Este instrumento también se emplea para fijar límites a las remuneraciones de profesionales y obreros independientes.

Seguridad Social

Los aspectos sociales que lleva implícita la política de salarios y que generalmente, se concretan en el establecimiento del salario mínimo, del reajuste automático o del fomento de gremios, no es suficiente para cerrar la brecha entre las necesidades y los ingresos de las familias. Los intrumentos mencionados no pueden ir muy lejos sin provocar reacciones contrarias a las buscadas con su aplicación. Estos aspectos y la falta de previsión que caracteriza al sector asalariado de los países subdesarrollados, han inducido al establecimiento de sistemas de seguridad social, como complemento de las políticas de salarios.

/Se deja

Se deja entregada a la seguridad social la función de reducir el margen de incertidumbre, presente y futuro, de los asalariados, derivado de la desocupación, enfermedades, vejez, invalidez, etc.

Otros objetivos que se le asignan a la seguridad social son:

- Redistribuir el ingreso: Se puede orientar en dos sentidos: la redistribución dentro del propio sector asalariado, que es el objetivo que más corrientemente se le fija; y actuar complementando con otras políticas e instrumentos en la redistribución entre sectores.

La redistribución entre los asalariados está dada por el aporte que hacen al sistema y los beneficios que de él reciben. Los beneficios de seguridad social no debieran estar en función de los aportes que cada asegurado hace en particular; sino, parte en relación de las necesidades familiares y parte en relación con el tipo de labor que desempeñan. En los sistemas aplicados en América Latina, el total de beneficios representa entre el 50 y 75 por ciento de los ingresos anuales del Seguro Social, como el aporte de los asegurados fluctúa entre el 25 y 30 por ciento, se logra una redistribución del 25 al 50 por ciento entre los asegurados. Esto es sin consultar las complicaciones de la traslación de los aportes patronales y del gobierno.

La redistribución entre sectores está dada por la capacidad que tengan los patrones de trasladar sus aportes a los precios. Si en definitiva el costo del aporte patronal se traslada a los precios de los bienes y servicios que consumen los asegurados, se reduce el margen de redistribución. Como la tendencia general es hacer ese traslado, la posibilidad de utilizar - con éxito - la seguridad social como instrumento de redistribución del ingreso entre sectores es muy difícil. La misma tendencia se desarrolla si el aporte gubernamental se financia con impuestos indirectos.

- Canalizar recursos hacia la inversión: Como la masa de recursos que movilizan los sistemas de seguridad social es considerable, (en América Latina van desde el 0.1 por ciento hasta el 10 por ciento del PNB), es posible aplicar medidas para que esos ingresos se orienten hacia la inversión. Además del monto de los fondos esta alternativa está dada por la ponderación que tengan los beneficios inmediatos o a corto plazo y los beneficios a largo plazo.

/Los beneficios

Los beneficios inmediatos como los subsidios por cesantía, enfermedad, o por el número de hijos, canalizan ingresos hacia el consumo y no permiten la formación de reservas. En circunstancias que los beneficios a largo plazo, tales como las pensiones por vejez, invalidez, o seguros de vida, exigen la acumulación de recursos o reservas, que pueden emplearse en inversiones. Usos habituales de esas reservas son la construcción de habitaciones, hospitales y los propios edificios donde se establecen las oficinas del sistema. Esta política de inversiones se puede utilizar para complementar las inversiones del gobierno o las de un plan anual. A través de ese criterio las entidades de seguridad social adquieren acciones de ciertas empresas que al gobierno interesan, hacen depósitos en instituciones financieras, etc.

- Estabilidad: La formación de reservas del sistema de seguridad social podría emplearse como instrumento restrictivo de la demanda; y los beneficios, especialmente los inmediatos o de corto plazo, como medios de compensación cuando se debilita el poder comprador. Estas últimas medidas son practicadas en períodos de desocupación a través de los subsidios de cesantía.

Las inversiones de los sistemas de seguridad social, también pueden utilizarse como instrumento compensador. Un incremento de las inversiones de este tipo pueden compensar caídas en las inversiones del gobierno o del sector privado. Sin embargo, una política de inversiones públicas no coherente, cuando no existen factores ociosos, pueden surtir efectos adversos a la estabilidad: las instituciones de seguridad social al invertir demandan insumos y factores en competencia con el resto del sector público y con el sector privado. Si los insumos y factores son insuficientes para satisfacer la demanda, se generarían presiones alcistas, incompatibles con la estabilidad.

Instrumentos: Los instrumentos para cumplir los objetivos enunciados se ubican en el financiamiento y en los beneficios de los sistemas de seguridad social.

/Financiamiento:

Financiamiento:

El financiamiento tradicional empleado en América Latina es el de aportes, en que los asegurados, los patrones y el gobierno pagan ciertas sumas al sistema, proporcionales al monto de remuneraciones pagadas.

El aporte promedio de los asegurados, en América Latina, fluctúa entre el 25 y el 30 por ciento del financiamiento total; el de los patrones entre el 45 y el 55 por ciento; y el del gobierno - tanto en calidad de patrón como en aporte gubernamental - es del 20 al 25 por ciento. Un 10 por ciento aproximadamente, está constituido por entradas propias.

Esta modalidad de aporte tiene los caracteres de un impuesto al trabajo: lo pagado por los asegurados se asimila a un impuesto directo, que reduce su ingreso disponible; el aporte patronal opera como un impuesto indirecto, que se computa en los costos y se tralada a los precios. El aporte del gobierno se financia con impuestos, que dado el grado de regresividad del sistema tributario, proporción de ese aporte en el hecho es financiado por la misma masa de asegurados.

La posibilidad que las empresas trasladen a los precios sus aportes está dada por la elasticidad-precio de los bienes y servicios que producen. Si la demanda es elástica surgen serias limitaciones para trasladar a los precios el costo por seguridad social, y en ese caso las tendencias más probables son cambios en la combinación de factores, limitaciones en el volumen de producción si se emplea una alta densidad de mano de obra, tendencia a reducir los jornales, o simple evasión de las leyes previsionales. Pero si la demanda es inelástica, como ocurre con la mayor parte de la producción de los países subdesarrollados, la traslación no es difícil y los aportes patronales son costeados, en su mayor parte, por los consumidores de bienes y servicios finales.

El financiamiento por aporte, está a su vez, desglosado por beneficios; es decir, se establecen pagos especiales, pre-determinados para financiar un beneficio especial. El monto del beneficio queda sujeto a lo que se recaude por ese concepto. Es el caso de la asignación o subsidio familiar en Chile, o de los aportes para fondos de cesantía o jubilación. Este método complica

/el funcionamiento

el funcionamiento de los sistemas y tiende a individualizar los aportes y los beneficios, transformando el sistema en especie de bancos de ahorro, en que cada imponente mantiene una cuenta corriente. Bajo estas condiciones se tiende a perder el objetivo de la redistribución de ingresos entre el sector.

El sistema alternativo a los aportes es el financiamiento en base al presupuesto fiscal, que relaciona el costo de la seguridad social directamente con el producto y no con el trabajo o la ocupación. Este método simplifica la administración de las nóminas de salarios en las empresas; reduce los costos de percepción de los aportes; reduce la evasión, pero deja entregada su expedición al presupuesto gubernamental y la posibilidad que el financiamiento sea o no regresivo depende del carácter del sistema tributario.

Este sistema de financiamiento no da lugar a las presiones que se desarrollan, tanto por el lado de las empresas como de los asegurados, de separarse de los sistemas centrales de seguridad social, por la vinculación que se establece en el método de aporte entre beneficios recibidos y pagos hechos. Los estratos de altos ingresos en el primer método - hacen aportes mayores al promedio - y probablemente - dado el objetivo de redistribución - percibirán beneficios muy próximos al promedio. Surgen de ahí tendencias a separarse totalmente del sistema y establecer su propia seguridad social, o separarse en aquella parte donde es mayor la diferencia entre aporte y beneficios. A las empresas, en ciertas circunstancias, puede convenirle que su personal se libere del sistema central, según sea el monto de los beneficios inmediatos, que puedan percibir sus dependientes.

Si la distribución entre las personas de una empresa que se hacen acreedores a los beneficios del sistema de seguridad social de los aportes patronales y de los asegurados es mayor a los beneficios establecidos por el sistema central, al crear la empresa su propio sistema, con la diferencia de beneficios puede frenar las presiones por mayores salarios. Este hecho se presenta a menudo en el financiamiento del beneficio de asignación o subsidio familiar. El efecto de estas tendencias es la proliferación de sistemas de seguridad social y la crisis que, por lo general presenta el sistema central, dado que se van separando de él los sectores de mayores ingresos.

/El sistema

El sistema de financiamiento único en base al presupuesto elimina todas esas deformaciones y tiene más grados de libertad para actuar en la redistribución del ingreso. Entre más general es el financiamiento, menos presiones se desarrollarán en el pago de beneficios. Las deventajas provienen del carácter regresivo que pueda tener el sistema tributario, y de los deficit presupuestarios que son tradicionales en América Latina.

El financiamiento de la seguridad social es una carga para el país, similar a la carga tributaria, que debe reducirse al mínimo sin menoscabar la eficiencia y extensión de la seguridad social. Puede, también, aplicarse el concepto de financiamiento óptimo, en el sentido de minimizar la proporción del producto que se destina a la seguridad social, cumpliendo los objetivos de previsión a determinado nivel de beneficios.

Beneficios

Históricamente en América Latina los beneficios que primero se establecieron han sido los de atención médica, maternidad y accidentes del trabajo. Son también los beneficios más difundidos. Otros beneficios inmediatos o a corto plazo, aplicados en los últimos años y con menos frecuencia, son los subsidios por cesantía y por el número de familiares que debe mantener el jefe de hogar. Los beneficios a largo plazo, como pensiones por vejez, invalidez, por orfandad y viudez no son aplicados en todos los paíees aun cuando su empleo se extiende desde los años veinte.

Los beneficios son en especies y en efectivo. Todos los sistemas latinoamericanos ofrecen beneficios en especie, con excepción de Argentina. La proporción media de los beneficios en especie fluctua entre un 30 a 40 por ciento del total de gastos, aproximándose a la misma proporción de los beneficios en efectivo.

La extensión de los beneficios a los diferentes estratos plantea problemas financieros y administrativos. Es más fácil y demanda menores costos administrativos aplicar la seguridad social a los grupos urbanos y mineros más concentrados, de ahí que todos los sistemas latinoamericanos se hayan iniciado por los estratos urbanos y que muy pocos países lo hayan hecho extensivo a los sectores agrarios. Una forma de hacer participar más directamente a estos últimos sectores de la economía nacional, es vinculándolos a los sistemas nacionales de seguridad social. En este

/sentido los

sentido los costos administrativos no pueden constituir limitaciones, siempre que se garantice el financiamiento. El financiamiento a base de aportes, en una perspectiva de hacer penetrar la seguridad social en el campo, es limitante, no así el hecho en base al presupuesto gubernamental.

Los objetivos de la seguridad social, en el conjunto de América Latina, están seriamente limitados por la proporción de población activa que benefician. Al año 1959 sólo cuatro países tenían asegurada más del 45 por ciento de su población activa; el resto cubría menos del 25 por ciento. Esta proporción, relativamente baja, no crea condiciones para realizar efectivamente los objetivos diseñados antes. Es evidente que la primera condición es extender el ámbito de la seguridad social a los sectores rurales y a los grupos urbanos dispersos en unidades productivas de reducido tamaño, que han sido hasta ahora los que han quedado marginados. Desde el punto de vista del financiamiento, la modalidad de aportes en que se basan todos los sistemas latinoamericanos constituyen un factor limitante de la extensión de la seguridad social. Otro factor que opera en el mismo sentido es que la ampliación del sistema se realizaría en base a los estratos de más bajos ingresos, lo que haría bajar el valor promedio de los beneficios y provocaría una fuerte presión de la masa actualmente asegurada.

Los beneficios pagados en efectivo, destinados a compensar la pérdida de salarios, por accidente o enfermedad, deben estar en relación con el salario del asegurado; aún cuando se puedan ensayar formas de relacionarlos con el salario mínimo.

Esta última modalidad podría obedecer a una política de subsidiar en un mínimo a los afectados, teniendo presente la extensión de este servicio a la mayor parte del sector asalariado. Los beneficios pagados en función del número de hijos, como la asignación familiar, puede establecerse para cada hijo como proporción del salario mínimo; pero también puede variar esa proporción según sea el número de hijos y la edad de ellos. Los beneficios de vejez, invalidez, de vida, están en relación con el ingreso medio del asegurado durante sus años de labor, o en función a los salarios obtenidos en los últimos años. Al establecer los niveles de beneficio, especialmente de los mencionados, es inevitable que se refleje en él la estructura de salarios. Cuando esa estructura muestra niveles muy dispares, la

/seguridad social

la seguridad social debe establecer una estructura de beneficios que presente una disparidad menor. Los beneficios en especie y servicios es donde se logra la mayor equidad, ya que la atención médica, por ejemplo, se da independientemente de los niveles de remuneraciones y de los aportes.

Un beneficio inmediato que a veces ofrecen los sistemas de seguridad social son préstamos de emergencia o a corto plazo y préstamos para adquirir o construir habitaciones. Si no se establecen amortizaciones revalorizando los capitales, los beneficiados con los créditos devuelven un capital real menor, dadas las tasas de inflación de los países latinoamericanos. Algunos sistemas de seguridad social desconocieron el fenómeno inflacionista y no protegieron sus inversiones ni sus créditos, como ocurrió con el sistema chileno. El resultado más inmediato es la descapitalización del sistema, la suspensión de esos beneficios y el hecho que sólo un reducido grupo de asegurados fuera favorecido.

Desventajas de la Descentralización de la Seguridad Social:

En América Latina, en 1959, existían 152 instituciones de seguridad social. Algunos países, como Chile, Argentina o Uruguay mantenían más de una decena de instituciones; en otros como los centroamericanos sólo existía uno. La alternativa que se plantea es ¿cuál modalidad es más adecuada para cumplir los fines de la seguridad social, si el establecimiento de un sistema único, o la mantención simultánea de varias instituciones? La parcelación de la seguridad social en una proliferación de instituciones, no permite cumplir los objetivos de redistribución de ingresos dentro del propio sector asalariado; crea grandes disparidades en los beneficios, lo que acentúa la distribución natural del ingreso de los asalariados, ya que los sectores con remuneraciones más altas son los que crean y mantienen sus propios sistemas, frenando las posibilidades de redistribución hacia los de ingresos menores. La excesiva descentralización eleva los costos de administración y torna muy engorrosos los beneficios de jubilación, cuando los asegurados han pertenecido a varias instituciones. Se dificulta la orientación y planificación de toda la seguridad social, restándose posibilidades de movilizar recursos y aplicar instrumentos en función de los objetivos que se han fijado, redistribución, inversión y estabilidad.

/Para obviar

Para obviar estas dificultades se han establecido organismos centrales a los que están sujetos, todas las instituciones de previsión. Esos organis os centrales ejercen funciones de contraloría y fijan algunas políticas generales, pero no pueden influir, por ejemplo, en la política de los beneficios.

El exceso de organismos de seguridad social obedece, generalmente, a la difusión del seguro social, a la identificación que permite el sistema de aportes entre el monto de los pagos y de los beneficios y a la ausencia de una política definitiva en esta materia. Las perspectivas de cambio de esta situación se pueden ir dando mediante una limitación de los beneficios, reduciendo la carga financiera para empresas y asegurados; o mediante un cambio fundamental en el tipo de financiamiento.

Control administrativo:

El empleo de instrumentos como el salario mínimo; el ajuste automático; el fomento gremial y la seguridad social, exigen la aplicación de un eficiente control administrativo. Las empresas, especialmente aquellas en que no hay sindicato, tienden a evadir las leyes del trabajo que resultan gravosas para sus costos. Si se desea obtener resultados de los instrumentos mencionados, simultáneamente con la dictación de leyes que los aplican, deben establecerse los organismos de control. Es frecuente encontrar en los códigos del trabajo latinoamericanos disposiciones que favorecen al sector laboral pero que las empresas no cumplen, o no pueden cumplir, sin que se haya legislado adecuadamente sobre las sanciones y organismos inspectivos. Por lo general éstos carecen de presupuestos adecuados y las sanciones en dinero - por ser montos fijos - se han reducido notablemente por la inflación.

El control presenta problemas de costos: generalmente los costos inspectivos son altos. En este sentido es interesante fijar alguna estratificación de las unidades productivas, según la dificultad que ofrezca el control. La clasificación de las empresas puede ser:

	Más fácil control	Más difícil control
Según el tamaño en :	grandes	pequeñas
según grado de concentración en:	urbano	agrícolas
según grado de organización en :	sindicalizados	No sindicalizados

/Las técnicas

Las técnicas de control no pueden ser las mismas para los tipos de empresas. Las más pequeñas, y las más dispersas son más difícil y caras controlar. Una forma automática de controlarlas es el fomento a la sindicalización. La cesantía es un factor que induce a bajar los salarios reales y a no cumplir las leyes sociales;. en momento de ocupación plena el control se hace menos necesario, no así en momentos de fuerte desocupación, en que los asalariados aceptan más fácilmente que se evadan las leyes del trabajo.

/ANEXO ESTADISTICO

ANEXO ESTADISTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

Estudio realizado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Cuadro N°74

Proporción de población asegurada mediante Servicios de Seguro Social

País	Porcentaje de población económicamente activa	Porcentaje de población Total
Argentina	46	19
Bolivia	8	4
Brasil	23	8
Chile	61	23
Colombia	9	3
Costa Rica	23	8
Cuba	n.a	n.a
República Dominicana	18	7
Ecuador	10	4
El Salvador	4	1
Guatemala	21	7
Haití	n.a	n.a
Honduras	-	-
México	12	4
Nicaragua	6	2
Panamá	21	7
Paraguay	13	4
Perú	15	6
Uruguay	73	34
Venezuela	15	5

Fuente: Columna 1: Seguridad Social y Desarrollo Económico, Unión Panamericana, Washington,D.C., 1960. Columna 2: Derivado del procentaje que se da en la columna 1 y aquellos para el porcentaje de la población total económica activa, del Boletín Económico de América Latina, Vol. V, Santiago de Chile, Noviembre de 1960, Suplemento Estadístico. Los porcentajes en la columna 2 son estimaciones globales debido a diferencias en los años a que se refiere la información básica. La cifra para Uruguay se estimó separadamente.

/Cuadro N° 75

Cuadro N° 75

Carga de Seguro Social y renta actual del gobierno en América Latina

	Recibos totales según % del PNB	Renta actual del gobierno según porcentaje del PNB	Contribuciones del gobierno al Seguro Social según porcentaje de la renta actual del gobierno	Recibos totales de Seguro Social según porcentaje de la renta actual del gobierno
Argentina	4.9	10.0	0.1	48.8
Bolivia	7.1	10.0	18.0	70.5
Brasil	4.3	8.6	12.9	50.4
Chile	9.9	13.4	21.6	73.8
Colombia	0.6	8.2	2.1	7.3
Costa Rica	2.4	13.9	2.6	17.4
Cuba	4.5	14.2	9.0	31.7
Rep. Dominicana	1.0	22.7	0.5	4.6
Ecuador	3.5	11.4	0.8	30.7
El Salvador	0.5	12.5	0.9	3.8
Guatemala	1.3	13.2	1.3	9.6
Haití	0.1	8.9	0.3	0.9
México	1.3	7.2	4.4	18.0
Nicaragua	1.0	11.5	2.7	8.5
Panamá	3.0	14.0	1.5	21.2
Paraguay	2.0	11.4	1.5	17.3
Perú	1.0	14.2	1.5	6.8
Uruguay	7.4	7.8	20.0	94.3
Venezuela	0.8	22.4	0.7	3.7

Nota: Los porcentajes en esta tabla deberían interpretarse representando orden de magnitud y no cantidades absolutas; debido a imperfecciones estadísticas de algunos datos estadísticos y falta de información detallada del material disponible, algunos porcentajes podrían no ser estrictamente comparables. La información se refiere a 1959 con algunas excepciones. Información sobre las contribuciones actuales del gobierno se refieren solamente al Gobierno Central.

Fuentes:

Para recibos de Seguro Social: Unión Panamericana, Informe Anual de Instituciones de Seguro Social y publicaciones de ILO; Para producto nacional bruto y renta actual del gobierno: UN Yearbook of National Accounts Statistics 1960, UN Statistical Yearbook 1960, IBRD informes del país e información interna.

/Cuadro N° 76

Cuadro N° 76

ORIGEN DE FONDOS DE INSTITUCIONES DE SEGURO SOCIAL LATINOAMERICANAS
(Porcentajes)

	Total	Contribuciones Asegurados	Contribuciones Empleadores	Gobierno	Ingreso de capital	Otros recibos
Argentina	100	39.8	49.8	0.1	9.2	1.2
Bolivia	100	16.7	56.9	25.5	0.3	0.6
Brasil	100	28.0	25.5	25.6	5.0	16.0
Chile	100	20.0	40.6	31.7	4.9	2.8
Colombia	100	28.1	37.8	28.3	-	5.8
Costa Rica	100	27.8	46.2	15.0	8.9	2.2
Cuba	100	48.4	18.8	28.3	3.6	0.8
Rep. Dominicana	100	24.7	49.4	11.8	5.0	9.2
Ecuador	100	21.5	20.7	2.6	15.1	40.2
El Salvador	100	25.0	48.9	24.9	0.9	0.4
Guatemala	100	29.3	55.5	13.6	0.7	0.9
Haití	100	-	32.4	36.0	0.3	31.3
Honduras	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
México	100	24.9	42.9	24.6	7.6	0.0
Nicaragua	100	16.0	50.0	31.8	2.0	0.2
Panamá	100	35.4	33.6	6.9	21.3	2.8
Paraguay	100	28.7	57.4	8.6	1.6	3.8
Perú	100	24.5	49.0	21.7	3.8	1.2
Uruguay	100	34.5	34.4	21.2	7.2	2.8
Venezuela	100	29.3	48.5	18.2	2.1	2.0

Nota: Debido a falta de información detallada en la materia algunos porcentajes podrán ser no estrictamente comparables. La información se refiere a 1959 excepto para Chile (1957), Colombia (1958), Cuba (1954/55), Ecuador (1960) y Haití (1953/54).

Fuente: Pan American Union, Infomes auales de Instituciones de Seguro Social y publicaciones de ILO.

/Cuadro N° 77

Cuadro Nº 77

COMPOSICION DE LOS ACTIVOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(Porcientos)

	Argentina 1955	Brasil 1960	Costa Rica 1955	Cuba 1955	Chile 1955	Ecuador 1959	El Salvador 1959	Guatemala 1955	Haití 1955	México 1958	Nicaragua 1960	Panamá 1957	Paraguay 1959	Perú 1959	Venezuela 1959
En caja y bancos (liquidez)	2.1	7.4	8.3	17.2	8.6	0.6	49.3	15.1	8.6	1.1	3.5	4.4	0.8	5.0	27.4
Terrenos, edificios y construcciones a/	-	1.6	15.1	...	19.4	11.1	16.0	50.1b/	-	39.7	...	9.2	42.0	33.8	37.9
Valores (total)	79.4	1.1	17.4	...	7.4	21.8	11.2	22.9	8.1	8.5	...	21.5	12.2	23.2	-
Bonos públicos	...	(0.8)	(17.4)	...	(3.5)	(5.0)	(5.5)	(11.6)	(8.1)	...	...	(18.9)	(-)	...	-
Bonos Privados	...	(0.0)	(-)	...	(-)	(14.4)	(5.7)	(11.3)	(-)	...	...	(2.5)	(-)	...	-
Acciones de sociedades de capital	...	(0.3)	(-)	...	3.9	(2.4)	-	(-)	(-)	...	...	(0.1)	(12.2)	...	-
Préstamos (total)	-	10.6	33.9	...	31.5	41.4	-	0.4	-	25.3	...	28.0	0.5	4.4	13.4
Préstamos hipotecarios	-	(3.6)	(33.9)	...	(16.5)	(27.2)	-	(-)	-	(12.6)	...	(14.7)	...	(4.4)	(-)
Préstamos a los gobiernos	-	(5.3)	(-)	...	(-)	(-)	-	(-)	-	(-)	...	(9.3)	...	(-)	(8.4)
Otros préstamos	-	(1.7)	(-)	...	(15.0)	(14.2)	-	(0.4)	-	(12.7)	...	(4.0)	...	(-)	(5.0)
Otras inversiones	0.1	0.9	17.6	82.7c/	6.9	1.4	17.2	-	56.8	-	96.5e/	2.9	8.0d/	9.8	-
Otros activos	18.4	78.4a/	7.7	0.1	26.3	23.7f/	6.4	11.5	26.5g/	25.4h/	0.0	33.9	36.5i/	23.8j/	21.2k/
Activos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadros 10 - 43.

Notas: Como no hay informaciones detalladas sobre lo que abarca cada uno de estos renglones algunos porcentajes pueden no ser estrictamente comparables. La suma de los totales no siempre coincide, debido a que se han redondeado algunos cifras.

a/ En algunos casos incluye también muebles y equipo.

b/ Comprende muebles y equipo que ascienden a 30.1.

c/ Comprende inversiones en terrenos, edificios y construcciones, valores y préstamos, sobre los cuales no se dispone de informaciones detalladas de fácil acceso.

d/ Depósitos a plazo.

e/ Los aportes atrasados ascienden a 62.0.

f/ Los valores a cobrar del gobierno ascienden a 14.9.

g/ Comprende deudas a pagar por el gobierno que ascienden a 9.4.

h/ Comprende los aportes a cobrar que ascienden a 12.2.

i/ Comprende aportes atrasados que ascienden a 18.5 y a cobrar a 12.8 del gobierno.

j/ Comprende valores por cobrar que suman 15.8.

k/ Otros activos realizables y otros activos inmobilizados.

Cuadro 78

USO DE RECURSOS FINANCIEROS DE INSTITUCIONES DE SEGURO SOCIAL DE LATINOAMERICA

(Porcientos)

País	Total (es igual a) recibos anuales	Sub-total	Beneficios en especie	En efectivo	Gastos de administación	Otros gastos	Total gastos	Ahorro
Argentina	100	76.7		76.6	3.1	0.5	80.2	19.8
Bolivia	100	47.1	25.3	21.8	6.9	25.3	79.2	20.8
Brasil	100	53.7	9.4	44.3	10.4	4.0	68.0	32.0
Chile	100	68.4	8.4	60.1	10.0	0.8	79.2	20.8
Colombia	100	85.4	59.6	25.9	8.1	3.2	96.7	3.3
Costa Rica	100	47.2	34.3	12.9	12.4	3.5	63.1	36.9
Cuba	100	69.5			4.9	0.4	74.9	25.1
República Dominicana	100	57.9	54.2	3.8	24.2	29.0	111.1	-11.1
Ecuador (1960)	100	32.6				17.8a/	49.9	50.1
El Salvador	100	70.1	56.8	13.2	13.7	12.3	96.1	3.9
Guatemala	100	75.3	45.8	29.5	18.2		93.5	6.5
Haití	100	56.7	28.2	28.6	23.2	0.1	80.0	20.0
México	100	51.3	39.0	12.2	15.6	0.9	67.8	32.2
Nicaragua	100	50.9	44.2	6.7	12.2		63.1	36.9
Panamá	100	45.8	26.1	19.8	6.2	1.0	53.0	47.0
Paraguay	100	55.2	45.5	9.7	12.3		67.5	32.5
Perú	100	81.5			7.0	1.5	89.9	10.1
Uruguay	100	77.6	1.0	76.6	4.8	1.0	83.4	16.6
Venezuela	100	70.6	57.7	12.9	10.5	1.4	82.5	17.5

Fuente: Pan American Union, Informe anual de instituciones de seguro social y publicaciones de ILO.

Nota: Debido a falta de información detallada en la materia algunos porcentajes no son estrictamente comparables. La información se refiere a 1959, excepto para Chile (1957), Colombia (1958), Cuba (1954/55), Ecuador (1960) y Haití (1953/54).

a/ Gastos administrativos incluídos.

/D. Política

D. Política Monetaria y Programación Monetaria

(en redacción)

F. La Política Externa[1/]

(Comercio, Integración y Financiamiento)

Introducción:

En repetidas ocasiones se ha puesto de relieve la influencia del sector externo en el desarrollo económico de América Latina. La formación del ingreso ha estado estrechamente vinculada a las fluctuaciones del quantum de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio. Dado el tamaño relativamente reducido de los mercados internos, la producción en gran escala ha estado destinada principalmente a los mercados extranjeros (esto se debe en parte a la influencia de las inversiones privadas extranjeras directas). Como se exporta un elevado porcentaje de la producción interna de América Latina, ésta es muy vulnerable a los cambios en la relación de precios del intercambio, y especialmente a los precios de los productos básicos.

Además, la formación de capital y la actividad industrial en general dependen de la capacidad del país para importar equipo de capital e insumos esenciales. Aunque en las circunstancias más normales un país financia sus importaciones con el producto de sus exportaciones, es un hecho histórico que los países en vías de desarrollo han tenido que importar mucho más de lo que sus exportaciones lo permitían, y para ello han tenido que contratar financiamiento a largo plazo en los mercados extranjeros, tanto públicos como privados.

Aunque para los fines del análisis se estudiarán separadamente los aspectos relacionados con el intercambio comercial de aquellos relativos al financiamiento externo, deberá quedar en claro que ambos están íntimamente ligados. Un país que pueda estimular sus exportaciones y reducir sus importaciones, reduce automáticamente su necesidad de recurrir a financiamiento externo.

1/ Esta parte fue realizada por el Sr. Robert Ross.

/En la

En la primera sección se estudiarán las políticas de comercio internacional y se tratará de establecer su relación con la planificación del desarrollo. Por ese motivo, podrá parecer contradictorio que comencemos el análisis con la teoría clásica del intercambio, pero las medidas políticas derivadas de esa teoría tienen amplia aplicación y son valederas en cierto grado en los países en desarrollo.

1. Política de Comercio Internacional

La política comercial se refiere a la importación y exportación de bienes y servicios según aparecen en la cuenta comercial del balance de pagos. Por ese motivo debemos discutir qué condiciones y reglamentos - cuantitativos y cualitativos - desea imponer el gobierno a fin de regular el movimiento físico y el costo de dichos bienes y servicios. Estas condiciones y reglamentos comprenden el fomento de las exportaciones, los aranceles aduaneros y las restricciones aplicados a las importaciones, el tipo de cambio y el mecanismo empleado para efectuar los pagos de las deudas comerciales internacionales.

a) Teoría clásica

Para comenzar el análisis de la política comercial, se expondrá la teoría clásica de las ventajas comparativas que constituye la base teórica de muchas políticas actuales. En ellas se basan las tendencias actuales de liberación del comercio internacional y los movimientos de integración regional que se fundan en la reducción de los aranceles aduaneros (por ejemplo, el Mercado Común Europeo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC). Por ello es indispensable conocer y discutir esa teoría.

La teoría clásica del comercio internacional según se exponía[1/] en un comienzo expresaba que dos países elevan al máximo sus ingresos si permitían el libre comercio entre ambos. En esa forma cada país se especializaría en la producción de aquellos artículos que podía fabricar más baratos en términos absolutos y así elevaría la productividad de la mano de obra a través de la mayor división del trabajo. La única excepción al libre comercio constituida por las industrias de defensa y las importaciones a las

1/ Smith, Adam, "La riqueza de las Naciones".

/cuales se

cuales se aplicaba un arancel aduanero igual al valor de los impuestos locales. Con todo, la teoría postulaba que la mano de obra y el capital estaban dotados de movilidad internacional de modo que la amplia competencia mundial aseguraría que en la esfera internacional existiera el mismo equilibrio que en la nacional (dados los postulados de la teoría clásica). Pero, ¿qué sucede si la movilidad internacional relativa es reducida y si no se equiparan la productividad de la mano de obra y del capital?

La respuesta clásica dada por David Ricardo fue la teoría de las ventajas comparativas, según la cual los bienes se intercambian dentro del país con arreglo a su valor absoluto (en función de la mano de obra). Ricardo aducía que dos países podían mantener relaciones comerciales en beneficio mutuo incluso si uno de los países tenía ventajas absolutas en relación con la producción de todos los bienes.

Supongamos que dos países, el Brasil y Chile, producen sólo dos bienes: tela y vino. Supongamos además que la mano de obra es el único factor productivo y que con una unidad de mano de obra se pueden producir las siguientes cantidades en una semana:

País	Tela (m^2)	Vino (libros)
Brasil	40	100
Chile	20	60

En este caso, el Brasil gozaría de una ventaja absoluta en la producción de tela y vino. Según la ley de las ventajas comparativas ambos países se beneficiarían si cada uno concentrara sus recursos en la producción de aquel bien que puede fabricar a un costo relativamente más barato. En el ejemplo, Brasil tiene una ventaja relativa con respecto a Chile en cuanto a la producción de tela (2 : 1) mayor que con respecto a la producción de vino (1,67 : 1). En consecuencia, el Brasil debería concentrarse en la producción de tela y Chile en la de vino.

/Una vez

Una vez que se establece si el intercambio es o no lucrativo, hay que determinar el tipo de cambio. Aunque éste podría expresarse en función de tela y vino, el ejemplo quedaría más general si se expresa en la moneda del país. Los exportadores e importadores tienen que efectuar los pagos en dinero y la decisión de comprar y vender se adopta sobre la base de los precios.

Supongamos que en Brasil se paga a un obrero Cr. 4 000 semanales y 4 000 pesos en Chile. En nuestro ejemplo se obtendrían los siguientes precios unitarios para la tela y el vino:

País	Tela (m^2)	Vino (litro)
Brasil	Cr. 100	Cr. 40
Chile	$ 200	$ 67

Para que Brasil pueda vender tela en el mercado chileno, el tipo de cambio debe ser superior a Cr. 1 $\leq$ $ 2. Si el tipo de cambio fuera superior a dos, el precio de la tela brasileña en el mercado chileno sería mayor al de la chilena. Asimismo Chile puede exportar al Brasil solamente si el tipo es Cr. 1 $\geq$ $ 1,67. En consecuencia, el tipo de cambio deberá cumplir ambas condiciones, o sea: $ 1,67 $\leq$ Cr. 1 $\leq$ $ 2. Si el tipo de cambio no está comprendido dentro de estos límites, no habrá comercio, ya que uno de los dos países habrá sido excluido por los precios, del mercado del otro. El nivel de equilibrio entre ambos límites quedará determinado por la forma de las curvas de demanda en ambos países.

Hemos logrado expresar la ventaja relativa de cada país en términos absolutos a través del mecanismo del tipo de cambio. A los importadores no les interesan los costos relativos, sino los precios absolutos.

En las versiones modernas de la teoría de las ventajas comparativas[1/] se ha procurado eliminar algunos de los supuestos alejados de la realidad. En la teoría se tienen en cuenta todos los factores de la producción, y no solamente el trabajo. Los países tienden a concentrar sus esfuerzos productivos con arreglo al costo relativo de sus factores de producción. Así Estados Unidos exporta bienes en cuya producción se usa intensivamente la tierra y el capital, en tanto que Japón exporta principalmente productos

1/ B. Ohlin, Interregional and International Trade, 1933.

/fabricados por

fabricados por las industrias que utilizan intensivamente la mano de obra. En consecuencia, la base del comercio es la diferencia relativa que hay entre el costo de los tres factores de producción de un país.

Las medidas de política que se deducen de esta teoría inducen a la eliminación de la mayoría de las restricciones impuestas por los gobiernos al comercio internacional a fin de que cada país se especialice, conforme a la ley de las ventajas comparativas, en la producción de los bienes en que está "naturalmente" dotado.

Este argumento constituye la base teórica de los sistemas modernos de liberación del comercio, tanto en la esfera internacional como regional. Así, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerio (GATT) y el Fondo Monetario Internacional se crearon para estimular un clima favorable a la especialización a través de las ventajas comparativas, mediante la reducción de los aranceles aduaneros y la estabilización de los tipos de cambio y sistemas de pago en la esfera internacional.

El mismo argumento se aplica a los movimientos de integración regional como las agrupaciones de los países de Europa occidental y de América Latina. Cada zona de comercio tiene por objeto reducir sostenidamente los aranceles aduaneros dentro de la región. Cada reducción de aranceles significa para los gobiernos renunciar a un importante instrumento de política económica nacional en la creencia de que se logrará un mayor bienestar de la nación mediante el comercio y la especialización, que a través de las medidas proteccionistas.

Objeciones a la teoría de las ventajas comparativas

Como la teoría de los costos comparativos funciona conforme a los preceptos de una economía de libre empresa de tipo laissez faire, tiene serias limitaciones si un país decide introducir técnicas de programación para orientar las decisiones adoptadas en materia de política. Entre las principales limitaciones deben mencionarse las siguientes.

La teoría es estática y no dinámica. La cantidad y calidad de los factores productivos puede modificarse con el tiempo y alterar la escala previa de ventajas comparativas. Una función de producción no depende simplemente de la escasez relativa sino también de la eficiencia con que se combinen los factores en el proceso productivo. Esta eficiencia depende

/del régimen

del régimen institucional, entre otros factores por ejemplo, las relaciones obrero-patronales, la política de gobierno y factores culturales. Las ventajas relativas del costo que se deben a factores institucionales no tienen relación las ventajas "naturales" que en materia de costo tenga un país, sino con la organización de los recursos humanos que ciertamente se alterará radicalmente con el desarrollo.

Un país puede tener recursos naturales y humanos inexplotados que al ser utilizados modificarán notablemente la estructura del comercio indicada anteriormente por la teoría de las ventajas comparativas. Un país que cuente con una pequeña industria pesada pero con grandes reservas de carbón y fierro, tiene probablemente un elevado costo unitario en la producción de acero, pero esto no quiere decir que los costos no pudieran reducirse sustancialmente por efecto de un programa de desarrollo. Si el país tiene la industria de bienes de capital establecida, puede entonces gozar de una ventaja relativa en cuanto al capital, en tanto que anteriormente la tenía con respecto a la mano de obra. Sin embargo, si nos ciñéramos estrictamente a la teoría de los costos comparativos, el país nunca podría desarrollar una industria pesada y tendría más bien exportado el carbón y el hierro (primitivamente tenía una ventaja relativa con respecto a los recursos naturales) a los centros industriales existentes.

La teoría de los costos comparativos postula que los costos de producción son constantes. Sin embargo, sabemos que la base de la industria moderna es la producción en gran escala, que se caracteriza por los costos unitarios decrecientes, o las economías de escala. La posición relativa de costos en un país puede reflejar simplemente el tamaño reducido de las instalaciones, que a su vez puede estar limitado por el tamaño reducido del mercado interno. En estas circunstancias un país pequeño estaría automáticamente obligado a concentrarse en el aprovechamiento de su mano de obra o recursos naturales, porque sus ventajas comparativas en la producción de bienes en gran escala sería siempre menor en comparación con la de países cuyos mercados internos son mayores.

Asimismo, la teoría de las ventajas comparativas excluye la posibilidad de reducir los costos a través de economías externas. Se sabe que el crecimiento simultáneo de varias industrias complementarias se

/traduce en

traduce en la reducción de los costos unitarios en todas ellas. Esto sucede principalmente porque el capital social básico como las instalaciones para generar energía, los caminos, los ferrocarriles, los aeropuertos, los puertos, etc., pueden usarse más intensivamente y por lo tanto con un costo unitario menor. Podemos, entonces, llegar a la conclusión de que con el desarrollo aumentarán las ventajas relativas de un país en materia de capital, incluso si los costos iniciales de producción eran antieconómicamente elevados.

Por último, la teoría de los costos comparativos no refleja necesariamente los costos de oportunidad dados los factores institucionales existentes, como la distribución del ingreso, el grado de monopolio que exista, etc. Si suponemos que por efecto del desarrollo se distribuye más equitativamente el ingreso y se reducen las utilidades de los super-monopolios, nuevamente la teoría de los costos comparativos nos haría llegar a conclusiones de política inadecuadas. En efecto, si se adoptara el libre comercio que exige la teoría, podríamos perpetuar simplemente una estructura productiva adaptada a la anterior distribución desigual del ingreso, (aunque probablemente el problema de monopolio se reduciría por efecto de la liberación de las importaciones).

En resumen, el concepto de ventajas comparativas en la economía moderna está cada vez más alejado de la dotación inmutable de recursos naturales, y es mucho más dependiente de la técnica, la cultura, la organización, las instituciones, la estructura económica, etc. Por ello, es un concepto esencialmente inestable y dinámico. Finalmente, desde el punto de vista social, deben existir metas de distribución del ingreso entre los países que pueden contradecir el libre juego del comercio internacional.

Las objeciones anteriores son fundamentales cuando se considera la repercusión que tienen sobre la distribución de los recursos, dentro de la teoría de los costos comparativos. Si se toma América Latina en su conjunto evidentemente todos los países se beneficiarían si invirtieran sus ahorros relativamente escasos en los sectores donde fueran mayores las utilidades y la producción.

/Desgraciadamente la

Desgraciadamente la teoría de los costos comparativos no ha sido sustituida por ninguna otra teoría de comercio internacional que pudiera aplicarse a los países en vías de desarrollo. En consecuencia, existe una especie de vacío teórico que debe llenarse con soluciones parciales y de carácter práctico. Analizaremos algunas de esas soluciones parciales en la sección destinada a la integración regional. Con todo, antes habrá que terminar el análisis de la política comercial estudiando los instrumentos alternativos que pueden aplicarse en materia de tipos de cambio, sistemas de pago y política comercial estrictamente hablando.

2. Instrumentos de Política Comercial

a) Tipos de cambio

El tipo de cambio cumple dos funciones: indica las posibilidades de intercambio de un país al expresar los costos internos en monedas extranjeras y actúa también como mecanismo de equilibrio del balance de pagos. Un país no puede mantener indefinidamente un balance comercial desfavorable, y una forma habitual para equilibrarlo, aunque no siempre eficaz, es modificar el tipo de cambio.

En general, existen tres sistemas de ajuste internacional, vinculado cada uno de ellos a un tipo especial de mercado de divisas.[1/] Estos sistemas corresponden al tipo de cambio fijo (padrón oro), el tipo de cambio fluctuante y el control de cambios.

Con el sistema de tipo de cambio fijo se mantienen invariables los tipos de cambio y se supone que otros elementos internos del sistema - la cantidad de dinero, el ingreso nacional, los precios, la política bancaria y fiscal - se ajusten de modo que se equilibre el comercio internacional.

Con el sistema de cambio fluctuante los tipos de cambio fluctúan con arreglo a la oferta y demanda de divisas.

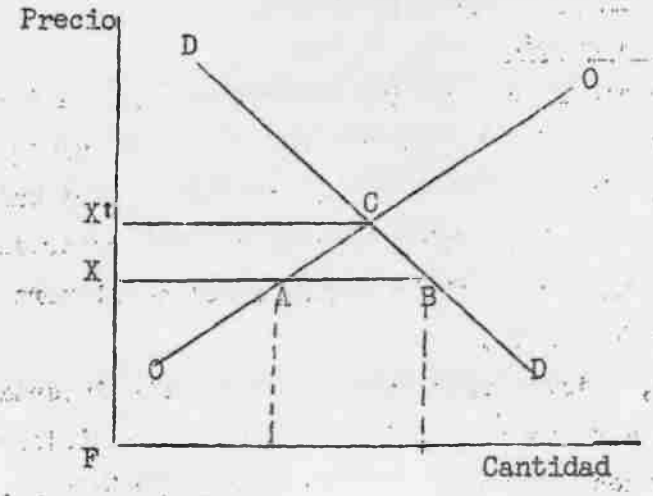
Por último, el control de cambios combina elementos de ambos sistemas, al mantener estables los tipos de cambio y asimismo el ingreso nacional y la oferta de dinero. El ajuste se efectúa restringiendo las importaciones a la capacidad para importar.

1/ Kindleberger Charles, International Economics, Cap. IV.

/Los tres

Los tres sistemas podrían ilustrarse brevemente en el diagrama siguiente que representa la curva de oferta y demanda de divisas.

Supongamos que la demanda (D-D) es mayor que la oferta (O-O) al tipo de cambio actual X en una suma A-B. Con un sistema de cambio fijo, habría que modificar la política nacional (especialmente en materia de precios e ingresos) de modo que la demanda y oferta de divisas creada por las importaciones y exportaciones se equilibraran mutuamente al precio X. Con un tipo de cambio fluctuante se dejaría que los tipos de cambio variaran hasta llegar a X'. Por último, con un sistema de control de cambio se racionaría la oferta de divisas XA entre los usuarios que demandan XB.



i) <u>Tipo de cambio fijo</u>

El tipo de cambio fijo más conocido se denomina padrón oro. Según este sistema, los países mantienen el valor de la moneda en una relación fija con el valor del oro, estando dispuestos a comprar y vender oro a un precio fijo en moneda del país. Existe un sistema similar cuando un país relaciona su moneda con la de otro país que se basa en el padrón oro. Aunque dentro de este sistema pueden efectuarse ajustes a corto plazo mediante el envío de oro (o moneda dura) desde los países deudores a los acreedores, es evidente que este proceso no puede continuar indefinidamente porque la oferta de oro (y de moneda dura) es limitada. ¿Cuál sería entonces la solución a mediano o largo plazo?

/Los economistas

Los economistas clásicos aducían que la afluencia de oro aumentaría la oferta de dinero en el país acreedor y, en consecuencia, aumentaría el nivel de precios (teoría cuantitativa del dinero); el fenómeno opuesto se produciría en la nación deudora. Al subir los precios en la nación acreedora aumentarían los precios de sus exportaciones y, en consecuencia, disminuiría el quantum. En esa forma se equilibraría el comercio entre ambas naciones.

En realidad, la repercusión principal de los movimientos de oro no recaen tanto sobre los precios internos sino sobre el nivel de ingresos. Un excedente de exportaciones genera nuevos ingresos conforme al valor del multiplicador. Por efecto de los nuevos ingresos aumentará la demanda de importaciones y ello contribuirá a restaurar el equilibrio del comercio internacional. Además cabe esperar que el Gobierno adopte medidas fiscales y monetarias para equilibrar el balance comercial. Con todo, se observará que si el país donde existe un excedente de exportaciones crece a pleno empleo, el Gobierno no puede estimular más la demanda sin provocar la inflación. Asimismo, si el país donde existe un deficit de comercio sufre un desempleo o subempleo, no pueden aplicarse políticas deflacionarias. Este último caso es el más común en los países en vías de desarrollo.

Pero, ¿qué sucedería si ni la salida de oro ni las modificaciones del ingreso logran restaurar el equilibrio del comercio? Una solución sería devaluar la moneda. El Gobierno declara que ahora pagará más que antes por un gramo de oro o una divisa. Ello significa que la moneda nacional tiene menos valor unitario que antes, en función del oro, y en consecuencia lo mismo sucede en relación con las monedas extranjeras. Automáticamente las exportaciones resultan más baratas y las importaciones más caras.

En teoría, una política de devaluación sólo será efectiva si las elasticidades de la demanda[1/] son tales que un cambio porcentual en los precios (provocado por una devaluación) es más que compensado por una variación en el quantum del comercio de tal magnitud, que la nueva posición de balanza de pagos sea más favorable que antes de la devaluación. El punto de equilibrio crítico se alcanza cuando la suma de las elasticidades de la demanda es igual a 1.

1/ Se trata de la elasticidad de la demanda de importaciones que realizan los nacionales y de la elasticidad de la demanda de exportaciones nacionales que realizan los extranjeros.

/En el

En el cuadro N°79 se resume el efecto neto de una devaluación de 10 por ciento sobre el balance comercial. El punto de equilibrio se produce cuando la elasticidad precio de la demanda es igual a $\frac{1}{2}$ ($e = \frac{1}{2}$). En ese punto la suma de las elasticidades de exportación e importación son iguales a 1, y el saldo comercial neto es -1 000, o sea, existe la misma situación que antes de la devaluación.

En abstracto, cualquier suma de las dos elasticidades que sea mayor que 1 mejorará la posición del balance de pagos. Así, si la elasticidad de la demanda de exportaciones e importaciones es 2, la suma de las elasticidades asciende a 4, el saldo del balance comercial en moneda local mejora, pasando de -1 000 a + 2 000. Por el contrario, si cada elasticidad es sólo 0.25, la suma de las elasticidades es 0.5 y el saldo del balance comercial se deteriora de -1 000 a -1 500 como consecuencia de la devaluación. La medida de política que podría derivarse del último ejemplo sería que el país debe apreciar el valor de su moneda cuando el saldo del balance de pagos es desfavorable. Naturalmente, el problema de la devaluación y apreciación de la moneda es mucho más complejo y requiere de la particularización de situaciones para llegar a una conclusión sobre la efectividad de la devaluación para mejorar el balance comercial. Un análisis más detallado sobre este problema de presenta más adelante.

/Cuadro N°79

Cuadro N° 79

DEVALUACION, ELASTICIDADES Y EQUILIBRIO DEL COMERCIO

Elasticidad de la demanda	EXPORTACIONES					IMPORTACIONES					Saldo comercial aproximado (en moneda local)
	Cantidad	Precio		Valor		Cantidad	Precio		Valor		
		Moneda local	Divisas	Moneda local	Divisas		Moneda local	Divisas	Moneda local	Divisas	
Año base	100	100	100	10 000	10 000	110	100	100	11 000	11 000	- 1 000
e = 1	110	100	90	11 000	10 000	100	110	100	11 000	10 000	——
e = 2	120	100	90	12 000	10 800	90	110	100	10 000	9 000	+ 2 000
e = $\frac{1}{2}$	105	100	90	10 500	9 450	105	110	100	11 500	10 500	- 1 000
e = $\frac{1}{4}$	103	100	90	10 300	9 270	108	110	100	11 880	10 800	- 1 500

/ii) Tipos

ii) Tipos de cambio fluctuante

Conforme a un tipo de cambio fluctuante, la moneda nacional encuentra su propio "precio" según la oferta y la demanda. Las variaciones dependerán principalmente del saldo del balance comercial, del nivel de reserva de divisas, y del crédito extranjero disponible y de la especulación. La reacción que experimente el tipo de cambio ante cualquiera modificación de estas variables dependerá del grado de intervención que ejerza el Banco Central en cuanto a la forma en que compre y venda divisas.

Según el sistema de los cambios flexibles, se supone que la suma de las elasticidades de precios de la demanda de exportaciones (en el mercado extranjero) y de las importaciones (en el mercado interno) es mayor que 1. Si no se cumple esta condición cualquier devaluación acentuará la crisis del balance de pagos en lugar de resolverla, según acabamos de ver.

Se preconiza el tipo de cambio flexible porque se supone que el ajuste del desequilibrio del comercio exterior se efectúa a través del tipo de cambio y no mediante la alteración de los precios internos, el ingreso o el empleo. Cuando existen condiciones inflacionarias éste sistema cambiario presenta ciertas ventajas sobre el tipo de cambio fijo.

En cambio, este sistema tiene varias desventajas. En primer lugar, está sujeto a la especulación. Las monedas en su calidad de productos uniformes y homogéneos no sujetos a cargos por concepto de almacenamiento, costos de transporte, u obsolescencia, se prestan especialmente a la especulación. Al no existir los costos reales o la demanda real, los especuladores obtienen grandes utilidades por efecto de los cambios frecuentes y las variaciones en los mercados de valores. La experiencia indica que éstos tienen suficiente influencia como para manejar el mercado en gran parte como más convenga a sus intereses.

En segundo lugar, el tipo de cambio flexible, que tiene por objeto equilibrar el balance de pagos, provoca un efecto secundario opuesto sobre el niv nivel interno de precios. Cuando se produce una devaluación las importaciones resultan más caras, y ello a su vez influye en distintas formas sobre el nivel interno de precios. Se elevarán los costos de producción de las industrias que emplean materias primas u otros insumos importados. En consecuencia, una vez iniciada una inflación, un tipo de cambio flexible tiende en cierto sentido a perpetuarla, si no se readoptan otras medidas compensatorias (mecanismo de propagación).

/En tercer

En tercer lugar, si las exportaciones tienen un elevado componente de importaciones, un tipo de cambio flexible resulta hasta cierto punto contraproducente. La devaluación hace más barata las exportaciones y más caras las importaciones, lo cual significa que el contenido de importaciones de las exportaciones se elevará también, anulando parte de la reducción de precios de las exportaciones. Aunque este argumento no es muy aplicable en América Latina en la actualidad, lo será cada vez más a medida que la integración aumente el grado de interdependencia dentro de la región.

Finalmente, los tipos de cambio flexible desorganizan generalmente el comercio internacional y especialmente la integración regional ya que introducen un nuevo elemento de riesgo e inseguridad. El mero hecho de que exista una demora entre el momento que se pide y se entrega un artículo y a menudo entre el momento en que se entrega y se paga, da lugar a inseguridad.

En el mejor de los casos los tipos de cambio flexibles son útiles como medida provisional para ajustar los precios externos a los precios internos que se elevan durante una inflación en espiral. Una vez que se ha logrado la estabilidad es más razonable aplicar un tipo de cambio fijo.

Por lo general, el tipo de cambio fluctuante "puro" no se da en la realidad, en cambio es común el "cambio fluctuante intervenido", en que el Banco Central permite la especulación y las fluctuaciones dentro de estrechos límites. En este sistema las variaciones definitivas del mismo (apreciaciones, devaluaciones) se realizan periódicamente por medio de la compra y venta de divisas por parte de la autoridad monetaria, o de la revisión permanente de las fluctuaciones máximas permitidas.

iii) Control de cambios

Estos controles tienen por objeto aplicar una discriminación por moneda y/o por producto. La discriminación aplicada a las monedas funciona a través de cuentas bilaterales de compensación conforme a las cuales dos países convienen en no usar los saldos acumulados en moneda de los respectivos países para comprar bienes en terceros países. Esta materia se discutirá más a fondo en la sección sobre pagos y créditos.

/La aplicación

La aplicación de políticas discriminatorias a los productos es bastante común, particularmente en América Latina, y con frecuencia ha dado lugar al establecimiento de tipos de cambio múltiple. Cuando existe un sistema simple de dos tipos de cambio hay por lo general un tipo oficial de cambio, a nivel relativamente elevado, que se aplica a la venta de las principales exportaciones y a la compra de las importaciones esenciales. El tipo de cambio libre, que por lo general es inferior (es decir las divisas son más caras en moneda del país) al oficial, se usa para todas las demás transacciones - importación de bienes suntuarios y las exportaciones destinadas a aquellos mercados que no han sido plenamente desarrollados. La depreciación parcial vigente en el mercado libre frena hasta cierto punto la importación de bienes suntuarios y estimula las exportaciones nacionales y contribuye al equilibrio de las cuentas generales.

Un sistema de dos tipos de cambios puede aplicarse en diversas formas, y si se logra hacerlo en la forma apropiada podría constituir una herramienta valiosa para influir sobre las transacciones extranjeras en función de los objetivos de un plan. Sobretodo, permite a los planificadores aplicar una discriminación negativa a ciertos tipos de transacciones no contempladas en los objetivos del Plan. Por ejemplo, puede detener en parte la especulación de monedas duras, la huida de capitales y los gastos excesivos de los turistas en el extranjero, si dichas transacciones se efectúan en un mercado aparte y aislado en el cual no rige el tipo de cambio general aplicado al comercio de exportaciones e importaciones. La administración de un tipo de cambio doble no tiene por qué ser complicada siempre que no se autorice a un número excesivo de agentes para que efectúen transacciones en divisas (quizá el Banco Central y los bancos más grandes del país).

Cualquier sistema de tipos de cambio múltiple tiene también sus desventajas. Entre éstas cabría citar los beneficios que pueden obtener los exportadores declarando para sus mercaderías un valor inferior al real. Como sólo se les obliga a cambiar el valor declarado al tipo de cambio comercial, pueden depositar el saldo fuera del país en monedas duras o cambiar dinero subrepticiamente en el mercado de cambio libre interno más depreciado.

/El sistema

El sistema de cambio doble o múltiple se aplica a veces para discriminar entre importaciones y exportaciones. Por ejemplo, un país al que le corresponde una gran proporción en el mercado mundial y que se encuentra en una situación en que la demanda es relativamente inelástica puede elevar el precio de su moneda para todas las transacciones relacionadas con este tipo de exportaciones. En esta forma espera elevar significativamente el precio recibido sin disminuir el volumen. Desgraciadamente esto sucede muy rara vez. Lo más probable es que el elevado precio estimule la producción internacional y por consiguiente aumente la oferta y disminuyan los precios.

Una tercera objeción que se plantea con respecto a los tipos de cambio múltiple es el problema de su administración. Como ya se dijo, el sistema funcionaría eficazmente siempre que se administre en forma adecuada. Desgraciadamente la experiencia ha demostrado hasta ahora que el organismo que administra los tipos de cambio múltiple puede cometer numerosos y arbitrarios abusos.

Muchos economistas objetan los tipos de cambio múltiple por razones de orden ideológico. Las razones aducidas se basan en que los tipos de cambio múltiple tienen efectos discriminatorios e impiden el movimiento libre de bienes y de capitales. En los acuerdos sobre comercio y finanzas internacionales concertados después de la guerra,[1/] se destacaba la necesidad de crear un sistema mundial de intercambio basado en el libre comercio y la libre convertibilidad.

Para evitar las desventajas del patron oro, y de acuerdo a las ideas predominantes en esos convenios internacionales sobre libre comercio y libre convertibilidad, se creó el Fondo Monetario Internacional. Fiel a esos principios, este organismo internacional sólo concede préstamos a corto plazo para equilibrar el balance de pagos si el país deudor conviene en efectuar ciertas reformas estipuladas. La eliminación de los tipos de cambio múltiples ha ocupado siempre una elevada prioridad en la lista de reformas propiciada por el Fondo.

1/ Acuerdos de Bretton Woods (1944) y La Habana (1948).

/b) Pagos

b) Pagos y Créditos internacionales

Es evidente que un país tiene que gastar divisas para pagar sus importaciones y recibir divisas a cambio de sus exportaciones. Es igualmente evidente que un país debe saldar sus cuentas con los países con los cuales efectúa intercambio. El proceso de financiar el comercio exterior ha dado lugar a un complejo sistema de pagos alternativos y mecanismos de crédito. Aunque gran parte de esta sección es de carácter mecánico en el sentido que describimos un sistema de cuentas, cada sistema corresponde a una situación económica distinta y, en consecuencia, es materia de una decisión política.

Se distinguen tres métodos diferentes para efectuar pagos y extender créditos internacionales:

- Exclusivamente en monedas convertibles (conforme a cualquier sistema de intercambio);
- Exclusivamente a través de cuentas bilaterales (control de cambios);
- Parcialmente basado en monedas convertibles y parcialmente basados cuentas bilaterales.

i) Monedas convertibles

Según este sistema, el país importador conviene en cancelar su deuda en alguna de las monedas convertibles que existen en el mundo, generalmente dólares de Estados Unidos, pero también suelen usarse las libras esterlinas o cualquier moneda de Europa occidental. Este es generalmente el método más rápido y más conveniente desde el punto de vista del exportador, ya que puede convertir inmediatamente cualquier moneda "dura" en moneda nacional.

Los países donde escasean las monedas duras y el oro se oponen a la aplicación de este sistema ya que no están en condiciones de emplear una política de esta naturaleza. Otros países se oponen a él por la naturaleza muy estacional de su comercio. Si tienen que cancelar sus deudas en moneda dura se encontrarán en crisis financiera cada vez que llega la época de inactividad. Por ese motivo, aunque el sistema de convertibilidad es más rápido y conveniente desde un punto de vista comercial, no siempre es factible dada la escasez de monedas duras.

/ii) Cuentas

ii) Cuentas bilaterales

Este mecanismo permite que dos países mantengan intercambio entre sí sin usar (o por lo menos reduciendo al mínimo su uso) monedas convertibles escasas. Así, dos países pueden acordar mantener intercambio en sus respectivas monedas y cada uno permite al otro incurrir en cierta deuda suficiente como para tener en cuenta las variaciones estacionales y otras fluctuaciones de corto plazo. En esencia, el sistema aumenta las reservas efectivas de oro y moneda dura en ambos países ya que pueden aumentar su comercio sin recurrir a sus reservas. Periódicamente se revisa el saldo pendiente y se cancela ya sea en monedas convertibles o a través del otorgamiento de un crédito. Los sistemas bilaterales tienen dos deficiencias principales:

a) Si un país que efectúa sus exportaciones con arreglo a acuerdos bilaterales y sus importaciones en monedas convertibles, se encuentra en una situación de equilibrio con respecto a su balance de pagos, de todos modos agotará rápidamente sus reservas en moneda dura ya que a cambio de sus exportaciones recibe créditos en cuentas bilaterales no transferibles.

b) El mismo país puede verse obligado a adquirir gran parte de sus importaciones en el país con el cual mantiene acuerdos bilaterales a fin de usar el excedente bilateral acumulado y disminuir la presión ejercida sobre sus reservas en monedas convertibles.

El método más simple para evitar estas dificultades consiste en establecer un mecanismo de pagos multilaterales con arreglo al cual las cuentas bilaterales pueden saldarse entre varias partes que comercian entre sí. Por ejemplo, los miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica crearon la Unión Europea de Pagos en 1950 precisamente con ese objeto. En ese momento en Europa escaseaban los dólares y no había otro medio para financiar el comercio entre esos países. La Unión Europea de Pagos estableció la libre transferencia y un sistema de créditos recíprocos

/bastante importante

bastante importante dentro de la zona comprendida en la OECE. En 1958 las monedas europeas habían llegado a ser convertibles y la Unión Europea de Pagos se disolvió creándose un acuerdo monetario europeo que establecía un sistema de créditos a corto plazo dentro del marco de un sistema de pagos de libre convertibilidad como el descrito anteriormente.

iii) Cuentas mixtas y bilaterales convertibles[1/]

Muchos países han adoptado una combinación de ambos sistemas. El comercio mundial se efectúa en monedas convertibles en tanto que el comercio con algunos países (como el bloque socialista) se efectúa a través de cuentas bilaterales.

El sistema se complica hasta cierto punto si ambos métodos de cuentas se combinan en una sola unión de pagos regionales. Un sistema combinado de esta naturaleza significa que deben saldarse simultáneamente tanto las diferencias en las cuentas convertibles como en las bilaterales. Esta tercera solución puede ser de especial interés para los países de América Latina que tratan de encontrar una forma de integrar sus economías. La zona de libre comercio consiste en agrupar países que saldan sus cuentas tanto con arreglo a sistemas de convertibilidad como de cuentas bilaterales. Aquellos países cuya situación comercial es favorable prefieren los pagos convertibles en tanto que los países cuyo balance comercial tiene un deficit se ven obligados a saldar sus cuentas con arreglo a un sistema bilateral. Para hacer compatibles ambos intereses se han propuesto dos sistemas mixtos de pagos: el de créditos preventivos y los de créditos "a posteriori". Ambos sistemas exigen una agencia central que realice los ajustes de cuentas entre los países.

- Sistema de créditos preventivos (sistema mixto)[1/]

El sistema se desarrollaría en dos planos distintos. El primero abarcaría las transacciones de países no vinculados entre sí por cuentas bilaterales y el segundo las de países miembros del sistema vinculados entre sí por cuentas bilaterales. La agencia del sistema mantendría una cuenta por país a través de las cuales se cursarían los pagos y cobros multilaterales y, además, se incorporarían los saldos bilaterales acordados.

1/ Véase "La Cooperación Económica Multilateral en América Latina", Vol. I, Textos y Documentos, Naciones Unidas, México, D.F., Diciembre de 1961.

/El mecanismo

El mecanismo del sistema resultaría complicado si la agencia registrara individualmente todos los cobros y pagos inherentes al comercio interior de la Zona. Para simplificar el esquema habría que optar por la descentralización operativa.[1/]

Cada Banco Central determinaría cuáles son los bancos comerciales y los organismos autorizados para operar en el sistema. Las instituciones autorizadas realizarían cobros y pagos por intermedio de sus representantes en los demás países de la Zona. Al finalizar cada período contable cuando fuera conveniente, los bancos comerciales liquidarían su posición neta en el respectivo banco central, el cual registraría así un solo saldo - deudor o acreedor - para cada institución autorizada. La consolidación de los saldos s sería, como es lógico, la posición que cada banco central registraría ante la agencia, que recibiría así las posiciones de todos los bancos centrales.

Dentro de este esquema no sería difícil localizar las diferencias que se presenten al computarse las operaciones. Para ello se requeriría simplemente que, al término de cada período contable, las instituciones autorizadas declaren los saldos con cada uno de sus corresponsales. Como la declaración de cada par de corresponsales para sus operaciones recíprocas debe ser equivalente - con signo contrario - sería posible determinar las diferencias rápidamente.

1/ De no existir esta descentralización sería necesario seguir el procedimiento siguiente. A través de cada una de las cuentas mantenidas por la agencia se efectuarían los pagos correspondientes a renglones tales como el valor de las mercaderías intercambiadas, los gastos de transporte y seguro y otros cuya inclusión se acuerde. Para liquidar las operaciones se emplearían créditos documentarios o simples, u órdenes de pago, abiertos o emitidos por bancos centrales o directamente por bancos comerciales u otras instituciones del respectivo país, comunicándolos a la Agencia para su contabilización y al banco central del país que debe efectuar el pago, esto último con el carácter de autorización de reembolso.

/En otro

En otro aspecto, la adopción de este esquema encauzaría las operaciones del comercio interlatinoamericano hacia la banca privada, cuya intervención en aquéllas ha sido hasta ahora, y por diversas causas, más reducida que la que tienen en el intercambio con el resto del mundo.

Dentro del sistema, los países que mantienen cuentas de carácter bilateral operarían en forma idéntica a los multilaterales en sus relaciones con los últimos. Desde este punto de vista, la participación en la agencia de todos los países miembros estaría sometida a reglas y procedimientos comunes.

El establecimiento de la agencia no comportaría necesariamente la terminación de las relaciones bilaterales fundadas en convenios de pagos vigentes. En tanto lo consideren preferible, los países titulares de dichos convenios proseguirían efectuando sus pagos recíprocos a través de las respectivas cuentas, pero a condición, como ya se dijo, de seguir las reglas del Convenio-Tipo de Montevideo.

Al cabo de los mismos plazos acordados para las liquidaciones hechas por la agencia, se transferirían periódicamente al sistema multilateral determinadas porciones de los saldos de las cuentas bilaterales. Con tal fin podría determinarse que una porción fija del saldo de cada cuenta bilateral registrado en una fecha dada - no importa cuál sea el monto de dichos saldos - se incorpore a la compensación multilateral de la agencia. Dicha porción podría ser, por ejemplo, del 20 por ciento del respectivo saldo bilateral.

La porción de los saldos bilaterales que, por aplicación de esta regla pasaría a la agencia, determinaría la posición de los países miembros en sus relaciones bilaterales, y se incorporaría a la que cada país registre como consecuencia de sus transacciones en dólares.

El ejemplo siguiente aclara el procedimiento señalado en cuanto se refiere a incorporar al sistema una porción de los saldos bilaterales.

Para simplificar el ejemplo, supóngase que son sólo cuatro los miembros y que existen relaciones bilaterales entre los países B y D y entre C y D.

Los saldos bilaterales liquidables a través de la agencia serían:

B-3 D 3
C-4 D 4

y éstos los saldos multilaterales:

A 8
B-3
C 2
D-7

Suponiendo que se trata del primer período de operaciones y que, por lo tanto, la posición inicial de cada país no registra saldo alguno, se obtendrá el siguiente resultado:

País	Posición multilateral	Posición bilateral	Posición neta	Saldo con la agencia
A	8	0	8	+5
B	-3	-3	-6	-5
C	2	-4	-2	-2
D	-7	+7	0	0

Por consiguiente, si el crédito multilateral fuera, por ejemplo, de 5 para cada participante, el país A obtendría un reembolso de 3 y el país B debería efectuar un pago de 1, o sea que la agencia experimentaría un desembolso neto de 2, compensado por un aumento equivalente en el saldo a su favor.

El modelo desarrollado muestra cuán apreciable es la proporción en que sería posible disminuir el empleo de monedas convertibles en el financiamiento del comercio dentro de la Zona, sobre todo si se recuerda que los saldos de las posiciones multilaterales corresponden sólo a la diferencia entre exportaciones e importaciones.

/ - Régimen

- Régimen de créditos a posteriori

Un esquema de esta clase se aplicaría si dentro de la Zona se desea realizar diariamente en dólares las transacciones corrientes entre los países que siguen o que han adoptado la convertibilidad, así como las transacciones entre estos países y los titulares de cuentas bilaterales.

Bases operativas

Habría dos fases en el sistema: una, correspondiente a los pagos efectuados en dólares; otra, derivada de la incorporación al sistema de una porción de los saldos bilaterales para liquidación multilateral automática.

La agencia, como se señaló antes, dispondría de un capital o fondo en dólares proveniente de las cuotas suscritas por los miembros, así como de contribuciones - tal vez complementarias - de instituciones gubernamentales o internacionales ajenas a la Zona.

Cada país otorgaría un crédito de la agencia y lo recibiría a la vez de ella. La magnitud de este crédito recíproco se establecería siguiendo consideraciones como las desarrolladas en los párrafos 41 y siguientes.

Los miembros compilarían y suministrarían a la Agencia informaciones periódicas correspondientes a lapsos contables de 60 o 90 días, relativas al saldo neto de los cobros y pagos en dólares hechos por cada uno de ellos por concepto de transacciones corrientes recíprocas. Para ese fin cada banco central computaría las informaciones que le suministren los bancos comerciales o las otras instituciones autorizadas para efectuar operaciones a cambio.

Además, y con la misma periodicidad de 60 o 90 días, los países titulares de cuentas pasarían al régimen de la agencia la porción preestablecida del saldo de cada cuenta bilateral, con objeto de proceder a su liquidación multilateral.

La agencia determinaría la oposición neta de cada miembro al término del respectivo período contable, tomando en consideración los dos elementos mencionados, esto es, el saldo de los pagos hechos en dólares y el saldo resultante de la liquidación multilateral de porciones de saldos bilaterales.

/Cuando la

Cuando la posición neta de un país señale que éste efectuó pagos en dólares que superaron sus ingresos en la misma moneda, la agencia le suministraría automáticamente, con imputación al crédito de aquél, una suma igual al excedente desembolsado, siempre que hubiera margen en dicho crédito. De otro modo, el préstamo automático se reduciría al nivel del margen disponible.

Ahora bien, si la posición neta de un país muestra que obtuvo ingresos superiores a sus pagos, éste entregaría dólares a la agencia por una suma igual al saldo neto resultante. Pero ello se hará efectivo en la medida en que el correspondiente crédito tenga margen, como en el caso anterior.

El procedimiento descrito podría ilustrarse con las cifras del ejemplo expuesto anteriormente.

Sobre la base de las posiciones supuestas para los cuatro países y en la hipótesis de que el crédito multilateral fuese de 5 para cada participante y se tratase del primer período contable, habría los siguientes resultados:

País	Posición multilateral	Posición bilateral	Posición neta	Entregas a la agencia	Entregas de la agencia	Saldo con la agencia
A	8	0	8	5		5
B	-3	-3	-6		2	-5
C	2	-4	-2	2		-2
D	-7	7	0		7	0

La agencia tuvo ingresos por 7 y erogaciones por 9, con una salida neta de 2, igual al monto en que aumenta el saldo deudor neto de los países participantes.

El país A registra un saldo favorable de 8 en sus relaciones multilaterales y no ofrece posición bilateral. Por tanto, entrega 5 a la agencia pues es éste el límite de su crédito recíproco. Su posición con la agencia queda así en más 5.

Viene ahora el caso del país B. Desembolsó 3 por pagos en dólares. Tiene además que cubrir 3 a la agencia, a efectos de la liquidación de su posición bilateral. Como la agencia por este capítulo le restituirá 2, o sea la diferencia hasta el límite de su crédito recíproco con ella, el país B queda con su crédito utilizado en menos 5 y hace un desembolso neto de 1.

/El país

El país C ganó 2, que entrega a la agencia y además debe entregarle otros 4 como resultado de su movimiento bilateral. En tal caso, la última suma se imputa al crédito del mismo país, que quedará con un saldo de menos 2.

El país D pierde 7 en el plano de sus cobros y pagos en dólares. Además, el mismo país presenta una posición bilateral positiva de 7. Estos 7 le serán restituidos por la agencia. Por tanto, compensará ambas posiciones y su saldo quedará en cero.

Si en períodos sucesivos se vuelve a producir idéntica situación los resultados serán:

País	Saldo con la agencia	Pagos multilaterales	Posición bilateral	Posición neta	Entrega a la agencia	Entrega de la agencia	Nuevo saldo con la agencia
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-2	2	-4	- 4	2		-4
D	0	-7	7	0		7	0

El país A queda con su excedente. El país B no recibe reintegro por su desembolso de dólares y paga su saldo bilateral, pues en su crédito no hay margen disponible. El país C entrega 2 a la agencia, que toma a su cargo el compromiso bilateral de 4 mediante el aumento del saldo deudor del mismo país en 2. El país D compensa sus posiciones: recibe 7 de la agencia y mantiene su saldo en cero.

Supóngase un tercer período con las mismas cifras. La situación sería:

País	Saldo con la agencia	Pagos multilaterales	Pagos bilaterales	Posición neta	Entrega a la agencia	Entrega de la agencia	Nuevo saldo con la agencia
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-4	2	-4	- 6	3		-5
D	0	-7	7	0		7	0

/La agencia

La agencia que, en el período anterior entregó dólares por 2, ahora lo hace por 1. En este monto crece el saldo deudor neto de los participantes. Se modifica la situación del país C, que ha utilizado todo su crédito y en el futuro tendrá que atender la totalidad de sus compromisos mediante pagos en dólares.

Finalmente, se indican a continuación los resultados de un cuarto período con las mismas posiciones:

País	Saldo con la agencia	Pagos multilaterales	Pagos bilaterales	Posición neta	Entrega a la agencia	Entrega de la agencia	Nuevo saldo con la agencia
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-5	2	-4	- 7	4		-5
D	0	-7	7	0		7	0

Ya en este cuarto período la agencia equilibra sus ingresos y egresos. Sus entregas netas en dólares subieron a 5 y a la misma suma llega el saldo neto que le adeudan los países participantes.

iv) La eficacia del manejo del tipo de cambio

Es conocida la polémica sobre la efectividad de las variaciones del tipo de cambio para equilibrar la balanza de pagos. La polémica es múltiple, pues no hay dos puntos sino muchos puntos de vista divergentes. Sin embargo, caricaturizando podemos identificar dos posiciones opuestas. La primera posición, un tanto abstracta, que sostiene que salvo casos excepcionales que no se dan en América Latina, la devaluación permite pasar de una posición deficitaria a una de equilibrio en el balance con el exterior. Los casos excepcionales están determinados por las condiciones ya enunciadas sobre las elasticidades de demanda de importaciones y exportaciones. La segunda posición niega tal efectividad como un hecho general, y señala que los requisitos para que una devaluación sea eficaz son mucho más complejos y que tales condiciones no existen generalmente en los países subdesarrollados;

/numerosos economistas

numerosos economistas latinoamericanos sintetizan esta posición diciendo que la devaluación no es efectiva en los países atrasados. La tesis primera se basa en las reacciones al precio de las diversas unidades económicas dentro de un esquema de equilibrio parcial. La segunda en cambio, pretende conjugar los factores estructurales dentro de un análisis de la economía en su conjunto. Discutiremos ampliamente la segunda tesis, y a través de ella, los planteamientos de la primera.

La segunda tesis sostiene que el efecto de una devaluación no es independiente del nivel de ingreso del país, del componente de importaciones en los consumos esenciales, de la estructura de las importaciones y las exportaciones, de la existencia de otros mecanismos temporales de ajuste que puedan usar las empresas exportadoras, etc.

Para presentar el caso, distinguiremos entre la devaluación pasiva o a posteriori y la devaluación activa. Definiremos la devaluación pasiva como aquella destinada a mantener las utilidades reales de las empresas exportadoras, y que se realiza periódicamente frente a alzas de precios internos ya consumadas. En cambio, entenderemos por devaluación activa aquella destinada a permitir mejores condiciones de competencia en el exterior, y que tomando la iniciativa se adelante al alza interna de los precios. Sostendremos, que por razones diferentes, ambas son ineficaces en la generalidad de los casos para los países latinoamericanos en su actual estado de desarrollo.

En primer lugar, describiremos las características de los países latinoamericanos necesarias para analizar el problema. Estas características pueden sintetizarse como sigue:

a) Existen generalmente controles físicos sobre las importaciones, habiendo por lo tanto un margen de demanda insatisfecha en numerosos rubros de importación;
b) Las dificultades de balanza de pagos han llevado a la importación sólo de productos esenciales, generalmente inelásticos al precio;
c) Por las razones antes mencionadas se ha llevado a cabo un proceso de sustitución de importaciones con alto contenido de insumos importados;

/d) Dado

d) Dado el bajo nivel de ingreso, el componente de productos importados es muy alto en el presupuesto familiar de los asalariados y clases modestas urbanas;

e) Existe una persistente inflación, causada en parte por las dificultades de comercio exterior, y la ley o la costumbre han consagrado los reajustes de precios y salarios en función del alza del costo de la vida;

f) Los serivcios de deudas al exterior, remesas de utilidades y royaltis, etc., constituyen una proporción muy grande de los usos de divisas, que naturalmente son totalmente inservibles a las variaciones en el tipo de cambio;

g) Se exportan productos en que el precio no es lo fundamental para determinar la demanda externa, sino que el crecimiento real de los mercados externos y la ampliación de las zonas geográficas con que se comercia;

h) Los rubros de exportaciones son pocos e importantes, y la diversificación de exportaciones sólo tiene solución en el largo o mediano plazo;

i) Dada la estrechez del mercado interno y la naturaleza de los productos exportados, la alternativa de vender internamente lo que no se puede exportar es prácticamente imposible, por lo cual las exportaciones se realizan aún con rentabilidad muy inferior que en las ventas al mercado interno.

Hecha esta descripción, veamos el papel que juega la devaluación pasiva.

La tesis que sostiene la eficacia del tipo de cambio afirma que ante alzas en los precios internos se produce un correspondiente deterioro en la balanza de pagos si se mantiene fijo el tipo de cambio. Por lo tanto, una devaluación destinada a compensar los efectos del alza interna de precios tenderá a aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones, produciéndose así un punto de equilibrio exterior más favorable. A la luz del

/análisis de

análisis de la experiencia latinoamericana ello es una simplificación burda. En primer lugar, no es cierto que ante cualquier alza interna de los precios se afectarán las exportaciones e importaciones. Tal afirmación es una simplificación para cualquier economía, ya que existen una serie de mecanismos de amortización que impiden la existencia de tan extrema sensibilidad del comercio exterior. Estos mecanismos de amortización son mucho más usados en los países atrasados, y pueden tomar la forma de menores utilidades de las empresas exportadoras, venta en el mercado interno a mayor precio a fin de subsidiar las exportaciones, etc. El uso de estos mecanismos de amortización se ve estimulado por diversas consideraciones prácticas. Es obvio, que en nuestros países los empresarios no pueden decidir vender en el mercado nacional lo que no pueden exportar, por la sencilla razón de que el mercado nacional es muy pequeño. Por ello, aún con ganancias reales decrecientes, les es económico a las empresas exportadoras seguir vendiendo en el exterior. Por otra parte, las grandes empresas exportadoras tienen en consideración objetivos de más largo alcance que la rentabilidad máxima de un año determinado. Es natural que las empresas piensen que la devaluación puede tomar cierto tiempo pero que necesariamente vendrá. Esta consideración, ligada al hecho de que las irregularidades en el cumplimiento de los contratos de exportación disminuyen las posibilidades futuras de mantener o aumentar sus mercados, lleva a las empresas a seguir exportando con menores ganancias.

Las empresas exportadoras presionan naturalmente desde un principio porque la devaluación siga sin tardanza al alza de precios interna, pero en la práctica sólo tienen éxito con tales presiones cuando los mecanismos de amortiguación mencionados han llegado a un nivel crítico de uso. En ese momento, la devaluación se produce, pero sin afectar mayormente el nivel de las exportaciones e importaciones, dadas las características ya mencionadas de los países subdesarrollados y porque en realidad el comercio exterior tradicional no alcanzó a ser afectado por la constancia del tipo de cambio. La devaluación juega aquí un papel de redistribuidor del ingreso en favor de las empresas exportadoras, con escasa influencia sobre el quantum de exportaciones e importaciones. Naturalmente, la tardanza en la

/devaluación puede

devaluación puede afectar la creación de oportunidades en rubros nuevos de exportación, pero en el corto plazo ello es despreciable. Llegamos a la conclusión, por lo tanto, que la devaluación pasiva sólo cumple el papel de no hacer más desfavorable la situación existente, actuando justo en los períodos críticos e impidiendo así una baja de las exportaciones. Con respecto al argumento de que en el período inflacionario se abaratan las importaciones y por lo tanto aumenta la demanda por importaciones, cabe mencionar que en la inmensa mayoría de nuestros países existen controles físicos sobre la importación de bienes suntuarios y que con respecto a los bienes esenciales, inelásticos a los precios, por definición su abaratamiento no influye mayormente sobre su demanda.

Ahora bien, el efecto de la devaluación de redistribuir el ingreso en el período crítico de uso de los mecanismos de amortiguación, tiene necesariamente un efecto transitorio, porque dadas las características ya enunciadas de los países latinoamericanos, la devaluación traerá necesariamente consigo una considerable alza en el nivel interno de precios. Esta es una de las diferencias fundamentales con respecto a precios de otro nivel de ingreso y estructura económica, y es uno de los argumentos fundamentales para sostener la ineficiencia de una devaluación activa.

La devaluación activa, anticipándose al alza de precios, se propone crear condiciones para aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones. Pero tal política es también ineficaz, en el sentido que su costo social sería muy alto. Las razones para hacer tal afirmación son las siguientes:

a) Tanto las importaciones como las exportaciones son inelásticas al precio, dependiendo su quantum de factores más complejos; la misma rigidez es característica para todos los ingresos y egresos de la balanza de pagos, dada la importancia excesiva de los pagos financieros al exterior que son totalmente inservibles a las variaciones en los precios; y

b) La gran ponderación de los bienes importados directos e indirectos en la demanda final de los sectores medios y bajos, así como los sistemas de reajustes de salarios y precios en función del costo

/de la

de la vida y las condiciones psicológicas que crea la devaluación, hacen que esta se traduzca en una influencia desproporcionada en el nivel de precios internos, tendiendo a anular los efectos de la devaluación misma.

Es interesante hacer notar aquí, que un representante destacado de la escuela de Chicago, como el Profesor Arnold Harberger ha reconocido recientemente en su artículo "Some notes on Inflation", presentado a la Conferencia sobre Inflación y Crecimiento de Río de Janeiro en 1963, que las alzas de precios que puede generar una devaluación pueden hacerla impracticable o ineficaz, por su alto costo social. Harberger desarrolla un interesante módulo matemático para probar su tesis. No es del caso analizar aquí su planteamiento, pero conviene señalar que llega a la conclusión de que una devaluación puede en las condiciones características de América Latina generar alzas de precios equivalentes a cerca de un 70 por ciento de la tasa de devaluación, bajo el supuesto de que los salarios no se reajustan por el alza de precios. Si a los efectos computados por Harberger, agregamos los de los reajustes de salarios, rentas, etc., tendremos que llegar a la conclusión de que la devaluación, después de cierto período tiende a auto-anularse.

c) Política Comercial

La política comercial presenta en los países latinoamericanos también características diversas. Estas características están dadas por hechos de todos conocidos, tales como la gran proporción del producto que se exporta, el predominio de las empresas extranjeras en el comercio exterior, una estructura inelástica de importaciones, tendencias poco favorables para los productos tradicionales de exportación, intercambio comercial exclusivo con sólo algunas zonas geográficas más desarrolladas, escaso comercio interlatinoamericano, crecimiento acelerado de las importaciones, decaimiento de la afluencia de capital privado extranjero, imposibilidad o incapacidad de competir en los mercados internacionales con productos nuevos, fluctuaciones de la capacidad para importar, nivel tecnológico insuficiente, etc.

/Las características

Las características señaladas tienen su síntesis en una tendencia crónica hacia el deficit en la balanza de pagos, deficit que desde ya puede decirse que las políticas comunes en materia de comercio exterior han demostrado su incapacidad para solucionarlos. En párrafos anteriores se discutió brevemente las dificultades que presenta el manejo de la política cambiaria, destacándose el hecho de que las devaluaciones pierden la mayor parte de su eficacia como método para equilibrar el balance de pagos en situaciones como la descrita. Conviene ahora analizar otros métodos susceptibles de equilibrar el comercio exterior, tales como medidas específicas y concretas de fomento a las exportaciones y limitación de las importaciones.

Conviene sin embargo señalar, que dada la etapa de desarrollo en que viven los países latinoamericanos, el deficit en la balanza de pagos es un requisito de su crecimiento. Por ello, el manejo de la política comercial debe propender a mantener un deficit con el exterior según lo programado y las posibilidades reales de financiamiento externo que el plan contempla.

i) Fomento de las exportaciones

La experiencia mundial en materia de aumento de las exportaciones ha sido muy variada, y hay diversos métodos para estimular la colocación de productos nacionales en el mercado internacional. En este sentido, es común la concesión de subsidios o de exenciones tributarias, así como la aplicación de medidas de carácter administrativo, como el control de calidad o la intervención del gobierno para abrir nuevos mercados.

- La concesión de subsidios y de excenciones tributarias es una política que se aplica corrientemente a fin de alentar a los productores nacionales para que vendan en el mercado extranjero. Esta política puede justificarse cuando las pérdidas en ingresos estatales (iguales al subsidio o a la exención tributaria) son compensadas con creces por el aumento de las divisas o por el repunte de la actividad económica provocado por el incremento de las exportaciones (a través del efecto multiplicador). En

/todo caso

todo caso, la justificación de un subsidio o una exención tributaria a las exportaciones debe juzgarse desde el punto de vista social y considerando el objetivo del máximo ritmo de crecimiento. La exención tributaria o el subsidio pueden ser el costo social de la eliminación del cuello de botella en el sector externo. También se justifican los subsidios y las exenciones tributarias en el caso de las nuevas industrias de exportación que, una vez establecidas, proyectan competir en el mercado mundial. Este caso es comparable al de las nuevas industrias que sustituyen importaciones que tan a menudo se menciona en la política de aranceles aduaneros.

- Créditos de exportación. Los importadores extranjeros no siempre pueden efectuar los pagos de inmediato, y para despertar su interés en estas actividades habrá que concederles crédito. Para ello podría emplearse un sistema de créditos garantizados o concedidos por el gobierno a fin de ampliar las posibilidades de exportación. Como en los países en vías de desarrollo normalmente escasean las divisas, los gobiernos no están siempre en condiciones de conceder créditos en dólares, y por ese motivo se emplean los sistemas de cuentas bilaterales descritos anteriormente.

- También pueden usarse los aranceles aduaneros de exportación para estimular, en circunstancias especiales, el valor de las exportaciones. Cuando un país suministra una elevada proporción de un producto de consumo mundial y la curva de demanda mundial es inelástica al precio, podría ser ventajoso imponer un impuesto a las exportaciones a fin de mejorar la relación de precios del intercambio. En efecto, el impuesto elevará el precio del producto en el mercado mundial y, en consecuencia, se reducirá ligeramente la demanda, pero como la curva de demanda es inelástica con respecto al precio, el aumento de precios compensará con creces la disminución del volumen.

Esta política tiene varias desventajas y problemas. Por ejemplo, ningún país tiene el monopolio de los recursos naturales y el mayor precio en el mercado mundial estimulará indudablemente el aumento de la producción en los países competidores, con lo cual se producirá un excedente en el mercado mundial y a la postre disminuirán los precios. La producción de artículos sintéticos constituye también una limitación al abuso de esta política.

/Otros tipos

Otros tipos de derechos aduaneros aplicados a las exportaciones pueden tener por objeto eliminar una exportación para ser sustituida por otra cuyo valor agregado sea mayor. Este sería el caso del impuesto aplicado a la exportación de una materia prima - por ejemplo, el petróleo - en tanto que los productos elaborados a base de petróleo estarían libres de impuesto. En esa forma se estimularía a las empresas petrolíferas para que construyeran refinerías dentro del país a fin de producir gasolina, kerosene, aceite para motores, gasolina para aviones, etc., que pueden exportarse libres de derecho. Naturalmente, este tipo de política está sujeta a las represalias económicas que los principales países importadores, por lo general los más desarrollados, pueden tomar. Así, por ejemplo, los países industriales podrían aplicar derechos de importación al petróleo refinado y no así al petróleo crudo, y en este caso el efecto neto de la política del país exportador es incierto.

Además de estos estímulos de orden económico, el gobierno puede recurrir a diversas medidas administrativas.

- Uniformación de la calidad. En una era de producción y distribución en gran escala, se tiende inevitablemente hacia la uniformidad. Una fábrica de televisores necesita que se les suministren tubos idénticos para fabricar determinado modelo; un almacén al por mayor tiene que vender artículos de calidad uniforme para que el comprador sepa qué calidad tiene el artículo que compra, etc. Por lo tanto, es importante que el gobierno o los productores regulen la calidad de las exportaciones. Ningún comprador extranjero adquirirá grandes cantidades de bienes a menos que conozca de antemano la calidad del artículo comprado. El control del gobierno es indispensable especialmente cuando se trata de industrias de artesanía o que elaboran alimentos, donde el gran número de productores dificulta la uniformidad.

- Apertura de nuevos mercados. Aunque a muchos exportadores les interesa encontrar nuevos mercados, a veces por sus propios medios, no pueden hacerlo. Un ejemplo común de esta situación es el caso de un país que tiene la posibilidad de importar pero tiene escasez de moneda dura. En estas circunstancias el país exportador (A) puede adoptar varias medidas para

/aumentar sus

aumentar sus exportaciones. Como en el país importador (B) escasean las divisas, una solución podría ser entrar en negociaciones de trueque con arreglo a las cuales el país A conviene en comprar al país B una cantidad de productos de igual valor. La aplicación de esta medida puede tropezar con ciertas dificultades si el país B no dispone de excedentes exportables que satisfagan las necesidades de un plan de desarrollo del país A.

Otra solución sería que ambos países llegaran al acuerdo de organizar un sistema de cuentas bilaterales o multilaterales como las estudiadas en la sección anterior. Como se recordará, las cuentas bilaterales disminuyen enormemente e incluso eliminan a corto plazo (a través de los créditos comerciales) la necesidad de emplear monedas duras. Obviamente, el país A no está en condiciones de mantener indefinidamente un excedente en sus cuentas respecto al país B si este último no puede saldarlo en monedas duras después de cierto período. Por ello, un ritmo creciente de importaciones exige de un avance paralelo de la capacidad para importar del resto de los países.

En algunos países el comercio exterior es monopolio del estado (por ejemplo los países socialistas) y por lo general es muy difícil para la empresa privada realizar negociaciones comerciales directas con dichos gobiernos. Ésta es una razón adicional para la realización de convenios comerciales entre gobiernos.

Otro campo principal en que puede actuar el gobierno es en la reducción de los aranceles aduaneros. A un exportador del país A puede serle imposible vender sus productos en el país B por los elevados derechos aduaneros establecidos por este país. Lo más probable es que solicite al gobierno de su país que negocie una reducción de los derechos aduaneros que le permita competir en el país B. Sin embargo, cualquier concesión otorgada en materia de aranceles aduaneros se basa en la reciprocidad. Para que el país B reduzca sus aranceles a fin de que aumenten las importaciones procedentes del país A, el país A debe conceder una reducción similar de aranceles en beneficio del país B.

Desgraciadamente a este respecto, existen otros problemas. La mayoría de las concesiones otorgadas en materia de reducción de derechos aduaneros están comprendidas en las cláusulas de la nación más favorecida en virtud de la cual cualquier reducción de los derechos aduaneros concedida a un país debe hacerse extensiva a otros países que tengan derecho a ellas

/conforme a

conforme a los acuerdos comerciales en vigencia. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que incluye a la mayoría de los países del mundo, comprende la cláusula de la nación más favorecida; además la reciprocidad y las cláusulas de la nación más favorecida constituyen la piedra angular de los movimientos de integración regional como el Mercado Común Europeo o la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En cualquier plan de desarrollo deben incluirse proyecciones sobre las exportaciones y las importaciones. En algunos países, cuya dependencia del sector extranjero es excepcionalmente elevada, el equilibrio proyectado del intercambio puede determinar la política fiscal interna, la de precios y sueldos. Las cláusulas de reciprocidad y de la nación más favorecida establecidas en la mayoría de los acuerdos sobre aranceles aduaneros crean un grave problema de coordinación. Consideremos un ejemplo sencillo que comprende tres países cuyos costos de producción son los siguientes:

	País A		País B		País C	
	Costo de producción	Arancel	Costo de producción	Arancel	Costo de producción	Arancel
Tela de algodón (metros)	$ 10.-	-	$ 15.-	$ 6.-	$ 20.-	$ 15.-
Papel para periódicos (toneladas)	$ 500.-	$ 110	$ 450.-	$ 60.-	$ 400.-	-

El país A ha entrado en negociaciones con el país B para reducir los derechos aduaneros sobre las telas de algodón de $ 6 a $ 5, a fin de poder competir en el mercado del país B. En virtud del principio de reciprocidad el país B solicita que se reduzca en $ 60.- los derechos aduaneros aplicados al papel de diarios, es decir de $ 110.- a $ 50.- por tonelada. Suponiendo que el aumento del comercio sea más o menos equilibrado, ambos países estarían dispuestos a suscribir el convenio especialmente si los productos que puede exportar cada país escasean en el país importador. Con todo, según la cláusula de la nación más favorecida, el mismo beneficio se

/hará extensivo

hará extensivo al país C que goza de grandes ventajas en cuanto al costo de producción de papel de diarios. El país C podrá ahora exportar papel de diarios al país A a precios muy inferiores a los vigentes y llegar a dominar el mercado local. Podría suceder que el país B aumente sus importaciones de tela del país A sin poder exportar papel de periódicos al país A a precios muy inferiores a los vigentes y llegar a dominar el mercado local. Podría suceder que el país B aumente sus importaciones de tela del país A sin poder exportar papel de periódicos.

Todas las medidas bosquejadas tienen por objeto aumentar el quantum de las exportaciones, pero la capacidad para importar depende también de los precios de las exportaciones. Examinemos algunas políticas que se pueden aplicar para estabilizar los precios de las exportaciones.

- Acuerdos internacionales sobre productos básicos

Una de esas medidas consiste en que los países productores y consumidores acuerden estabilizar los precios de los productos básicos. Conforme a este acuerdo los proveedores se comprometen a suministrar una producción determinada para el mercado mundial, que los consumidores convienen en comprar a un precio estipulado. Estos acuerdos tienen gran importancia en el caso de los cultivos que tienen un período de una duración de varios años de entrar en producción como el café, el cacao y algunas frutas. Con mucha frecuencia, cuando los precios están de alza, los productores se sienten impulsados a iniciar el cultivo, pero cuando la plantación llega a la madurez, el precio baja bruscamente, creándose un exceso de oferta con relación a la demanda. Por el contrario, cuando bajan los precios, los productores plantan otros cultivos y esto provoca una crisis varios años después cuando la demanda llega a ser mayor que la oferta. Una política que se puede aplicar para interrumpir este ciclo es que productores y proveedores firmen un convenio sobre productos básicos.

Por ejemplo, en 1949 se firmó un acuerdo internacional para estabilizar el precio del trigo, al cual concurrieron 36 países.

/Otra posibilidad

Otra posibilidad consiste en que los productores lleguen a un acuerdo en virtud del cual los productores establecen la cantidad que venderá cada uno en el mercado mundial y el precio. Desgraciadamente estos ensayos no han tenido éxito porque se requiere el acuerdo unánime de todos los productores importantes. Si un país se niega a incorporarse, puede socavar totalmente la eficacia del acuerdo al ampliar unilateralmente su producción y alterar el equilibrio proyectado de la oferta y la demanda.

Una variante de los acuerdos entre productores es la restricción unilateral de las exportaciones. Esto sólo puede hacerse cuando el país es el mayor productor mundial y goza de una posición de casi monopolio que le permite determinar la oferta mundial conforme a sus intereses nacionales. Este sistema tiene el peligro de que al tener éxito un país en lograr precios favorables a corto plazo, estimula a los países competidores a elevar su producción, creándose así el gérmen de futuros desequilibrios. Por otra parte, parece poco deseable el ejercicio del poder monopólico internacional.

d) Política de importación

La determinación de una política de importación adecuada dentro del contexto de un plan de desarrollo tiene importancia fundamental. Mientras las exportaciones pueden considerarse en gran medida función de la demanda externa, las importaciones y en especial la composición de las importaciones, es esencialmente función de la estructura productiva y de la política gubernativa. Ante todo, dividamos las importaciones en cuatro componentes, que conviene tratar separadamente:

$$M = M_k + M_{c1} + M_{c2} + M_{c3}$$

donde:

M_k = Equipo de capital

M_{c1} = Insumos industriales y bienes esenciales que no se producen en el país;

M_{c2} = Insumos industriales y bienes de consumo esenciales que se producen en el país;

M_{c3} = Insumos industriales no esenciales y bienes suntuarios de consumo;

M = valor total de las importaciones.

/Aunque en

Aunque en la ecuación del modelo a corto plazo las importaciones aparecen como una unidad para fines de balance de pagos, es evidente que la composición y costo de los cuatro componentes afectará el ritmo de inversión, el nivel de la actividad industrial, la distribución y nivel del ingreso real.

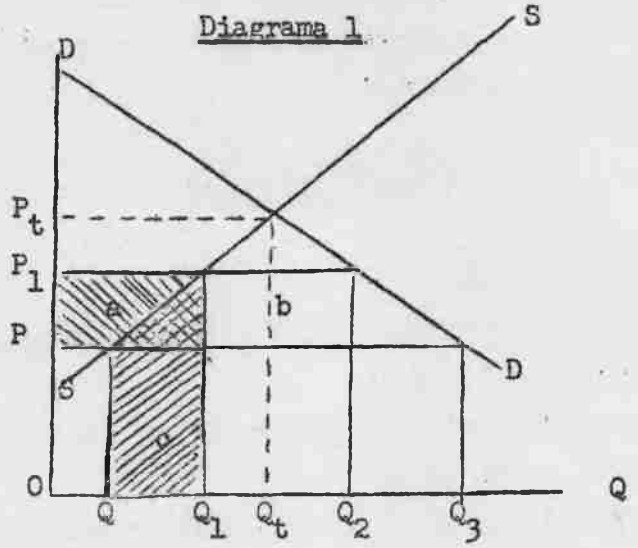
El valor total de las importaciones dependerá de la capacidad del país para importar. Una vez determinada esta capacidad, nos interesa obtener la máxima utilización de los recursos de que disponemos. Como las divisas son artículo escaso en toda nación en desarrollo, y en algunos casos constituyen el obtáculo principal para el desarrollo, es necesario determinar cuidadosamente la composición de las importaciones en función de un plan de desarrollo.

¿Cuáles son los instrumentos disponibles y cómo pueden emplearse? Las alternativas extremas, exceptuando los tipos de cambio múltiples, son los aranceles de importación y las restricciones cuantitativas como prohibiciones y cuotas.

i) Aranceles de importación

Los derechos aduaneros protegen la industria local de la competencia extranjera más barata, proveen ingresos para el gobierno y afectan la estructura de precios internos (y a través de los precios, una redistribución del ingreso). El diagrama siguiente resume esos tres efectos.

Diagrama 1



/Supongamos que

Supongamos que P es el precio de mercado de un artículo cuyas curvas de demanda (D-D) y oferta (O-O) se conocen, A este precio, la industria local puede producir una cantidad OQ, pero no mayor, debido a los costos marginales crecientes y a la indivisibilidad de las unidades productivas. La diferencia entre la producción local y la demanda total (Q_3) al precio dado se salda a través de importaciones (QQ_3). Si el plan requiere un aumento de la producción nacional equivalente a Q_1, la alternativa sería imponer un arancel equivalente a PP_1. La primera reacción será una disminución de la demanda de los consumidores desde Q_3 a Q_2; la producción local aumentará a Q_1 de acuerdo con el plan, y las importaciones decrecerán desde QQ_3 Q_a Q_1Q_2. Los ingresos del gobierno aumentarán en una suma igual al producto de la cantidad de importaciones multiplicado por el arancel, o sea, el rectángulo b. El ingreso total generado por el aumento de la producción local es igual a la diferencia entre los rectángulos $OP_1K_1Q_1$. Nótese, sin embargo, que parte de este aumento debe atribuirse al precio más alto P_1, aunque nos interesa más el aumento en los ingresos. El efecto real en ellos está representado por la zona sombreada C ubicada bajo la curva de oferta. Finalmente, el consumidor pagará a los productores locales precios más altos que de otra manera habría permitido el mercado, y que equivalen al área sombreada "a" ubicada sobre la curva de oferta. Un arancel totalmente protector exigiría establecer derechos aduaneros equivalentes a PP_t, ya que la demanda y la oferta interna del artículo se equilibran en este punto. Nótese que en P_t no se produce el efecto ingreso.

Esta es una explicación teórica de los efectos generales de un arancel aduanero, pero hicimos notar snteriormente que existen cuatro categorías diferentes de importaciones que deben considerarse de diferente manera. Veamos ahora en qué forma nuestro análisis se ajusta a cada caso y cuáles deben ser las conclusiones para una política de importación.

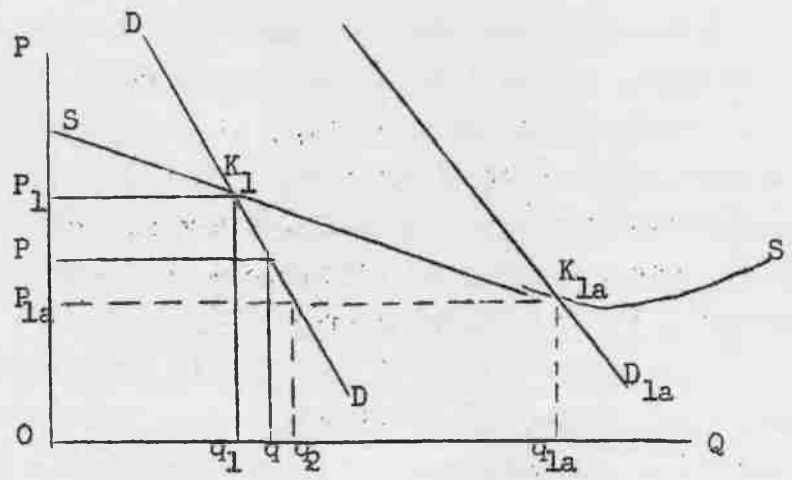
/ - Bienes de

- Bienes de capital

Los países más grandes de Latinoamérica producen bienes de capital en cantidades reducidas. La necesidad en que se encuentra Latinoamérica de importar la mayor parte de su equipo de capital constituye un cuello de botella para su desarrollo potencial, debido a la escasez de divisas. El desarrollo de una industria pesada, por lo tanto, es de absoluta necesidad para América Latina en su conjunto. ¿Como seleccionar una política de aranceles aduaneros que promueva la expansión de la industria pesada?

En nuestro análisis debemos reconocer que las industrias de bienes de capital tienen un alto costo inicial de producción y gozan de economías de escala y economías externas. Estas características cambiarán la forma de nuestra curva de oferta. El siguiente gráfico refleja el alto costo inicial y los costos marginales decrecientes de la industria pesada:

Diagrama 2



Supongamos que el país importa todos sus bienes de capital. Importa entonces la cantidad q al precio p, que es el precio mundial. El país decide dar en su plan de desarrollo gran importancia a la industria pesada en su primera fase de desarrollo. Al mismo tiempo, desea elevar al máximo el ritmo de inversión con los recursos de que dispone. En estas circunstancias, el país encara un dilema. Si decide imponer un arancel aduanero

/proteccionista igual

proteccionista igual a pp_1 para permitir el establecimiento de la industria pesada local, hallará que la demanda interna de inversión descenderá de q a q_1, y que el nivel interno de precios se elevará debido a los costos de inversión más altos. Tal protección seguramente beneficiará al país a largo plazo, especialmente cuando las economías externas comiencen a rendir fruto, pero los efectos a mediano y corto plazo indudablemente serán negativos. Más aún, esta política proteccionista fomentará la instalación de fábricas pequeñas y medianas, que se adaptan mal a las economías de escala sobre las cuales se basa este análisis.

Podemos concluir que la política de aranceles aduaneros por sí sola no es un medio eficiente para promover el desarrollo de la industria pesada. La solución debe buscarse preferentemente en la expansión del mercado para los equipos de capital producidos en el país, a fin de aprovechar las ventajas de la producción en serie. La respuesta, evidentemente, está en la integración regional. Nuestra nueva curva de demanda puede representarse por la curva DD_{la}, que corresponde a la cantidad que podría venderse en toda América Latina, al precio p_{la}. Con un precio inferior, el país puede aumentar su inversión a q_2, satisfaciendo así ambos objetivos: establecer la industria pesada y elevar al máximo el ritmo de crecimiento. Cabe señalar que nuestro ejemplo tal vez exagere la realidad, porque el precio p_{la} puede ser algo más alto que el precio mundial p. En este caso, habría que complementar la integración con una política aduanera proteccionista común a toda la región.

Finalmente, existen numerosas máquinas que no pueden producirse económicamente a corto plazo. Son automatizadas de extrema complejidad, creadas para países con un nivel de salarios muy alto. No se ha establecido con certeza qué trato debe darse a este tipo de equipos. Deseamos estimular la inversión total, y para ello habría que permitir la libre internación de tal maquinaria. Pero estos equipos son inadecuados para países que encaran graves problemas de divisas y de desempleo, lo que aconsejaría un arancel aduanero alto para desalentar tales importaciones. La decisión final debe tomarse basándose en la necesidad técnica de la maquinaria y en su probable efecto en el empleo.

/ - Insumos

- Insumos industriales e importaciones esenciales de consumo que no se pueden producir en el país

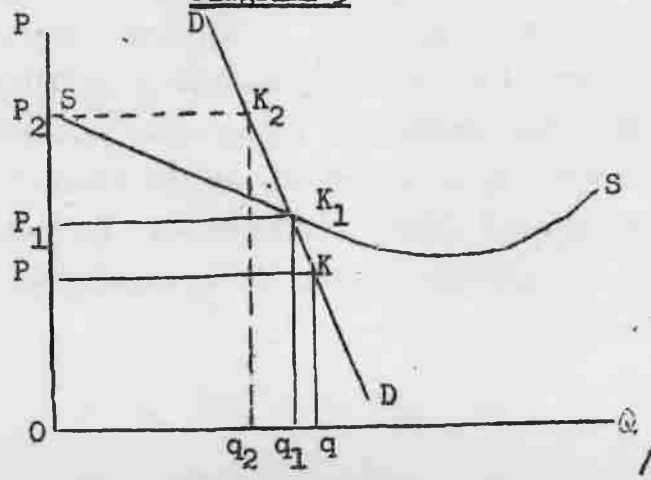
En este caso, no existe curva de oferta nacional y toda la demanda debe satisfacerse desde el exterior. El argumento a favor de un arancel proteccionista es mucho más débil en estas circunstancias, ya que tratándose de bienes esenciales la efectividad del mismo para reducir el quantum de importaciones es despreciable. Una de las excusas legítimas para establecer un arancel en este caso, puede ser la necesidad de mayores ingresos fiscales para el gobierno. Como se trata de bienes inelásticos (porque son esenciales), cualquier impuesto aduanero tendrá que restringir la demanda por bienes producidos en el país al aumentar el gasto monetario en importaciones y no aumentar el ingreso disponible de los diversos sectores económicos.

- Insumos industriales y bienes de consumo esenciales que se pueden producir dentro del país (El tamaño de la unidad de producción es coincidente con el tamaño del mercado).

Esta sección se refiere a la política tradicional de sustitución de las importaciones. Ningún país puede desarrollar una industria si tiene que enfrentar competencia de industrias ya instaladas en otro país. El gobierno tiene que protejer una industria naciente. La política adecuada podría ser un arancel apenas suficiente para permitir que la fábrica (o fábricas) nacionales dominen el mercado interno. En estas circunstancias, los derechos aduaneros no producirían ingresos y su utilidad sería exclusivamente de protección (porque no hay importaciones que gravar).

Si aceptamos que en este caso el arancel debe ser sólo proteccionista, aún queda por decidir cuánta protección debe proporcionarse. Usemos otra vez un diagrama.

Diagrama 3



/El problema

El problema surge de los elevados costos iniciales de producción. Supongamos que el precio mundial está en p, que dadas las condiciones de la demanda local, correspondería a importaciones totales iguales a q. El plan de desarrollo proyecta un equilibrio a plazo medio en K_1, punto en el cual la oferta y la demanda están en equilibrio. El problema consiste en cómo determinar el nivel de los aranceles aduaneros. Si imponemos un derecho equivalente a pp_1, proporcionamos a los productores locales la protección apenas suficiente para dominar el mercado local. ¿Pero qué sucede durante los primeros años, cuando los productores nacionales están organizando la planta, montando sus organizaciones de venta y estableciendo contactos dentro del país? Con costos de producción superiores al precio de mercado, ¿cómo puede esperarse que los productores locales irrumpan en el mercado interno?

Llegamos así a elevar el nivel de la protección aduanera a pp_2 que es lo suficientemente elevado como para permitir que los productores nacionales comiencen a producir.

¿Pero qué sucede si hay sólo un productor nacional, o los productores principales forman un cartel? En este caso, el productor puede fijar los precios aumentando al máximo sus beneficios. Si la demanda es suficientemente inelástica con respecto a los precios - como sucedería con los bienes esenciales -, entonces la solución de los monopolios llevaría al precio más alto, que en este caso es igual al precio internacional más el arancel. Por lo tanto, el país terminaría con una producción de q_2 en lugar de la programada q_1.

Una solución de transacción para estos dos problemas sería un arancel inicial igual a pp_2, estipulándose explícitamente que la tasa se reduciría después de cierto número de años al nivel pp_1.

<u>La política arancelaria no puede basarse en criterios estáticos</u>. Al precio p_1 puede lograrse el equilibrio a corto plazo dados el nivel de ingresos, los gustos, etc. Los programas de desarrollo y la política de redistribución de ingresos indudablemente harán variar estas hipótesis de análisis estático. La curva de la demanda se desplazará hacia la derecha a medida que aumentan los ingresos y que éstos se redistribuyen favoreciendo a los grupos de menores ingresos (la redistribución de los ingresos empujará la curva de demanda

/hacia la

hacia la derecha porque estamos refiriéndonos a bienes clasificados como esenciales. Lo ideal sería que el arancel fuese apenas suficiente para proteger la industria local, pero no tan alto que permita explotar una posición de monopolio a los productores nacionales.

- Insumos industriales no esenciales y bienes suntuarios de consumo

La política de aranceles aduaneros para las importaciones no esenciales puede ser flexible y en este caso ya no tenemos un criterio claramente definido para determinar el monto del arancel aduanero. En este caso, ante un aumento de derechos aduaneros, es dudoso el efecto sobre los ingresos del gobierno, pero subirán los precios internos de los bienes no esenciales, lo que limitaría el quantum de las importaciones según sea su elasticidad precio. Nuestro problema es determinar cuál de las políticas alternativas es la más beneficiosa. El grado de elasticidad precio de un renglón dado permitirá en gran parte la política arancelaria que se adopte.

Si una importación no esencial es elástica con respecto a los precios, como sucede normalmente en ausencia de limitaciones físicas a su importación, un arancel más alto reducirá la cantidad demandada, de manera que el gasto total por concepto de ese artículo disminuirá después de establecer los derechos aduaneros. Siendo éste el caso, el arancel no produce ingresos al Estado e incluso puede reducir los impuestos totales. Por otra parte, las importaciones no esenciales declinarán y los recursos de divisas se dedicarán a otros fines, que se espera sean más productivos. Naturalmente, el menor gasto en importaciones se traducirá, el resto de los factores constantes, en una mayor demanda por bienes nacionales.

Si el bien importado al cual nos referimos es inelástico con respecto al precio, entonces el arancel no tendrá consecuencias importantes sobre el balance de pagos, pero contribuirá a producir mayores ingresos al gobierno. Este arancel también contribuirá a redistribuir los ingresos, ya que los bienes no esenciales están destinados, casi por definición, a los grupos de ingresos superiores.

Aunque es fácil comprender que los aranceles aduaneros sobre importaciones no esenciales sean populares desde el punto de vista político, presentan algunas complicaciones.

/Ante todo

Ante todo, un arancel excesivamente alto sobre los bienes suntuarios llevará inevitablemente al contrabando si el país tiene una frontera difícil de proteger con algún país que aplique un arancel bajo a ese mismo artículo. Las medidas de control aplicadas en esos casos son complejas y difíciles de administrar. En realidad, la mejor solución a largo plazo para desalentar las importaciones no esenciales no es un arancel aduanero, sino un programa de redistribución de ingresos que reducirá automáticamente la fuente de tales importaciones.

En segundo lugar, una tasa aduanera alta sobre bienes suntuarios, destinada a reducir el consumo local, puede convertirse en un arancel protector que fomente el establecimiento local de esa industria. Por lo tanto, en estas circunstancias, el arancel aduanero elevado debe complementarse con una política adecuada de inversión y tributación interna que desaliente las inversiones en industrias no contempladas en el plan.

Otro artificio para eludir los aranceles aduaneros es el establecimiento de armadurías. Los inversionistas construyen una armaduría y piden ayuda al gobierno, aduciendo que su fábrica fomenta el desarrollo industrial. El gobierno puede responder reduciendo los aranceles sobre las partes componentes que se arman dentro del país. En estas circunstancias, el valor agregado dentro del país seguramente es muy reducido, y el país continúa importando el mismo producto que antes bajo condiciones aduaneras favorables. Este argumento se aplica a las industrias de automóviles, televisión y otras de bienes de consumo duradero.

- Método de aplicación de los aranceles

Una vez decidida la imposición de un arancel aduanero, hay dos métodos puros para aplicarlo: el impuesto específico o el impuesto ad valorem. En la ralidad, se usan sistemas mixtos.

El impuesto específico es un derecho fijo que se cobra sobre cierto tipo de mercancías, sin considerar su valor.

Por regla general, el impuesto específico es más fácil de aplicar a productos uniformes que no varían mucho de valor, como bienes primarios y s semielaborados, y su utilidad decae a medida que aumenta el grado de elaboración.

El impuesto ad valorem aplica una tasa fija o móvil sobre cierto tipo de producción.

/El sistema

El sistema ad valorem es un instrumento más preciso de la política aduanera. No es necesario alterarlo si el precio de las importaciones varía. Y lo que es más importante, como los aranceles se cobran en moneda local, no es necesario reavaluarlos para hacer frente a la inflación interna,

La desventaja mayor del sistema ad valorem es su administración, que está sujeta a abusos considerables por la dificultad técnica de asignar un valor al bien importado. El valor total del impuesto ad valorem, dada la tasa legal, dependerá del valor asignado a la importación. Naturalmente, el importador tratará de disminuir su valor declarado para disminuir su obligación tributaria. Por lo tanto, una metodología detallada para determinar el valor de los bienes y un cuerpo honesto de inspectores aduaneros son elementos esenciales de un sistema arancelario ad valorem eficaz.

ii) Cuotas de Importación

En ciertos aspectos, la cuota de importación tiene efectos semejantes al arancel aduanero. Discrimina contra algunas importaciones, reduce la propensión a importar y protege la industria nacional. La diferencia principal reside en que no produce ingresos al gobierno, y por lo tanto no actúa sobre la causa que genera la demanda por importaciones.

Hay tres razones principales por las cuales un país puede preferir la imposición de cuotas a la de derechos aduaneros. Primero, ya hemos visto que el arancel aduanero no es un instrumento efectivo para reducir las importaciones si la demanda interna es inelástica con respecto a los precios. Por lo tanto, el país puede considerar más ventajoso imponer restricciones cuantitativas, o cuotas, sobre estos bienes. A este respecto, la combinación de la cuota con el arancel aduanero para el caso de bienes inelásticos a los precios, será generalmente efectiva para liberar divisas que antes se desperdiciaban y al mismo tiempo para aliviar la presión por bienes producidos en el país. En los hechos, es común la combinación de cuotas y aranceles. En segundo lugar, generalmente es difícil determinar la pendiente exacta de una curva de demanda. Si pudiésemos hacerlo, no habría dificultad para imponer un arancel que tuviese los mismos efectos protectores de la cuota. Dentro de un plan en el cual se proyecten la demanda y la oferta físicas de bienes, el sistema de cuotas sería más preciso que el arancelario para asegurar que las importaciones cubran sólo el deficit previsto en la producción interna.

/En tercer

En tercer lugar, la cuota ofrece mayor flexibilidad administrativa que el arancel aduanero. Por ejemplo, la cláusula de nación más favorecida obliga al país "A" a extender a las demás naciones concesiones aduaneras que está dispuesto a conceder al país "B". ¿Pero qué sucedería si los aranceles más bajos permiten que los productores de un tercer país inunde el mercado con sus mercaderías? Evidentemente, estaríamos desalentando la industria nacional. Como una alternativa, podríamos reducir el arancel con el país "B", tal como se había planeado, e imponer un sistema de cuotas que limite administrativamente el volumen de las importaciones desde cada país.

Algunos productos están sujetos también a la oferta y la demanda estacional. El arancel que equilibra la oferta y la demanda durante una estación, puede desequilibrarlas gravemente en la próxima. Una escasez nacional aconseja aranceles bajos, mientras un excedente requiere aranceles protectores elevados. En circunstancias normales, el nivel interno de precios fluctuaría libremente, regulando la oferta y la demanda. Pero las fluctuaciones estacionales de consideración en los precios pueden ser desventajosas por motivos tanto políticos como económicos. El sistema regulable de cuotas puede adaptarse fácilmente a una situación así, ya que podrían fijarse cuotas diferentes según el nivel previsto de oferta y demanda.

Muchos economistas objetan el sistema de cuotas, aduciendo que está sujeto a decisiones políticas arbitrarias de los gobiernos y que es más discriminatorio al obrar fuera del mecanismo equilibrador del mercado. La historia actual tal vez demuestre que hay algo de verdad en esta tesis, pero es innegable que un sistema de cuotas bien administrado puede alcanzar con eficiencia los fines gubernativos. Ninguna política de gobierno puede ser efectiva si no está bien administrada, y es natural que la misma crítica se aplique a las cuotas de importación.

e) <u>La acción directa del Gobierno en el manejo del comercio exterior</u>

Siempre existe la alternativa de sustituir la conducta privada por la conducta estatal. Hasta aquí hemos discutido algunas políticas que se basan siempre en algún grado de libertad de decisión del sector privado. Es posible pensar, sin embargo, que el Estado tenga el monopolio del comercio exterior, como sucede en los países socialistas. En este sistema, existe un

/organismo estatal

organismo estatal que actúa como la única empresa autorizada para importar y exportar. El organismo estatal compra a los productores nacionales (empresas estatales y privadas), los bienes exportables a un precio determinado y los coloca en el mercado internacional a un precio superior o inferior. La diferencia de precios constituye una tributación o un subsidio. Las importaciones también son centralizadas por este organismo, y la diferencia entre el precio internacional de compra y los precios de venta internos sustituye al arancel aduanero o a los subsidios a las importaciones. Como puede apreciarse, se trata de un mecanismo muy dúctil, que sustituye o usa simultáneamente los efectos derivados de cambios múltiples, aranceles discriminatorios, cuotas de importación, subsidios a las importaciones y exportaciones, etc.

Las ventajas pueden sintetizarse como sigue:

a) Elimina las ganancias del comercio de importación y exportación, lo que permite una mejor distribución del ingreso y una asignación más racional de los recursos productivos de un país;

b) Permite una discriminación muy dúctil, tanto por productos como por países de los diversos rubros de importaciones y exportaciones, al mismo tiempo que compatible con un tipo de cambio único. El efecto de los cambios múltiples, las tasas arancelarias discriminatorias, etc., es remplazado por una política de ganancias o pérdidas en el comercio internacional de los diversos bienes exportables e importables;

c) La efectividad de la política es cierta, ya que no se basa en reacciones esperadas del sector privado, sino que en decisiones directas del gobierno; y

d) Aumenta el financiamiento estatal, siendo las ganancias netas de la empresa estatal de importación y exportación el índice que mide la magnitud del gravamen al comercio internacional.

Ciertamente, este sistema puede ser criticado desde varios puntos de vista. Dejaremos de lado las críticas de tipo doctrinario, en el sentido que sustituye la empresa privada, porque no caben en este tipo de análisis.

/Restan posibles

Restan posibles críticas desde el punto de vista de su oportunidad y eficacia. Probablemente todas las críticas podrían resumirse en una sola: la eficacia de este mecanismo depende de su buena administración y justamente su administración es extremadamente compleja. Ciertamente no se trata de un imposible como lo demuestra la experiencia de los países socialistas, con grandes y prolongadas dificultades iniciales, pero dentro de un progresivo mejoramiento en su administración.

/3. Integración

3. Integración regional

a) Ventajas

La integración es una medida de política que consiste en estimular y reorganizar las fuerzas productivas de una zona, considerada como una unidad económica. Cuando el mercado se amplía se crean oportunidades para racionalizar las técnicas de producción y se abren nuevas posibilidades de inversión. Por ello, la integración ofrece las siguientes ventajas:

i) Aumenta la productividad de la mano de obra

El mercado ampliado permite racionalizar la producción en una escala imposible de lograr dentro del marco restringido de una economía cerrada. En una zona de integración, la productividad de la mano de obra podrá elevarse por tres razones:

- Por las economías de escala. Sólo se pueden aplicar técnicas de producción en serie cuando hay una demanda suficiente que justifique los elevados desembolsos iniciales de capital. Las fábricas de los países pequeños o de tamaño mediano se ven obligadas a elaborar gran variedad de productos a fin de satisfacer las necesidades de un mercado nacional cerrado. La integración permite la complementaridad económica y la introducción de métodos de producción en serie.
- Por las economías externas que se producen al iniciarse la industrialización. El costo de los servicios colectivos, caminos, electricidad, escuelas, hospitales, etc., por unidad de producción disminuye a medida que su utilización se intensifica. Es un proceso similar al de reducción de los costos unitarios por efecto de la producción en serie.
- La competencia inducida por las reducciones arancelarias estimula a las empresas ineficientes a mejorar su organización y métodos de producción. Esas empresas frecuentemente se encuentran en una posición de monopolio o casi monopolio porque el mercado nacional para un determinado producto no justifica la existencia de más de una o pocas fábricas.

/ii) Aumento

ii) Aumento en la tasa de inversión

Una zona de integración crea nuevas oportunidades de inversión a medida que se expande el tamaño del mercado y bajan los costos de producción (por las razones mencionadas). El costo por unidad de producción es en gran parte función del tamaño del mercado. Por lo general, los mercados internos son demasiado reducidos para justificar grandes plantas que fabrican bienes de consumo duraderos o bienes de capital.

iii) Aumento y diversificación de las exportaciones fuera de la zona

Este factor es de peso especialmente en América Latina, cuyas exportaciones tradicionales encaran una demanda externa inelástica y precios inestables. La elevación de la productividad abrirá las puertas de la competencia a los productos latinoamericanos.

b) Organización

La integración supone eliminar gradualmente las barreras artificiales a una cooperación económica más estrecha entre los países miembros, a cuyo efecto se han ideado tres métodos para ponerla en práctica:

i) La Zona de Libre Comercio, como el grupo de siete países encabezado por Gran Bretaña en Europa y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Esta es la menos coersitiva de las tres alternativas porque las condiciones impuestas a los miembros son las menos rigurosas. Se da gran importancia al aumento del comercio dentro de la región a través de reducciones arancelarias y restricciones físicas al comercio. Se le asigna relativamente menos importancia a la coordinación de las políticas económicas nacionales y cada país puede fijar libremente sus relaciones comerciales con terceros países que no participan en la zona de integración.

Este tipo de integración tiende a ser más usado por aquellos grupos de países cuyas estructuras económicas y políticas son muy diferentes. Una relación más estrecha exigiría coordinar las políticas de los países, y eso es muy difícil si cada país tiene distintos problemas y no se pueden aplicar medidas colectivas. El problema de coordinación es sumamente delicado y se analizará más a fondo posteriormente.

ii) El

ii) El Mercado Común, como la Comunidad Económica Europea y el Mercado Común Centroamericano, equivalen virtualmente a la unificación económica una vez que están plenamente en marcha. Los bienes, la mano de obra y el capital circulan libremente dentro de la zona, en tanto que una barrera aduanera común protege a la región en su conjunto de la competencia externa. Esta circulación sin restricciones supone naturalmente coordinar o armonizar las medidas de política económica como la fiscal, monetaria, de precios, de salarios, de previsión social, de transportes y la energía etc., a fin de evitar la competencia desleal.

iii) La especialización regional planificada, como la que propicia el Consejo de Asistencia Económica Mutua de Europa Oriental, más conocido con el nombre de COMECON, que aún no ha adoptado su forma definitiva. Con todo, podemos suponer que a la postre las fuerzas productivas de la región serán orientadas por un plan de desarrollo regional que comprenderá la asignación regional de las inversiones y determinará el nivel y la dirección que tomará el comercio regional. Dentro del COMECON, existirá la necesidad de coordinar las políticas de los países solamente en lo que se refiere a las inversiones y la fijación del precio a las exportaciones. Como el Estado controla todo el comercio exterior en los países de Europa Oriental, la economía de los países se encuentra automáticamente protegida de la competencia. Por ello, aunque parezca paradógico, la integración no se opone en esta alternativa al mantenimiento de una política nacional relativamente independiente (excepto en lo que se refiere a las inversiones y precios de las exportaciones).

La especialización se lograría teóricamente a través de los estudios efectuados por el COMECON teniendo en cuenta los costos físicos de producción y la variación de los costos de producción por efecto de los planes de desarrollo a largo plazo. El sistema se encuentra todavía en su etapa de formación y sólo podemos formular hipótesis sobre las medidas de política que se adoptarán después de lograr la integración total.

/Como los

Como los dos movimientos de integración en América Latina se basan en la zona de libre comercio y en el mercado común, y ambos se fundamentan en la teoría de las ventajas comparativas, nos limitaremos a comentar estas dos formas de integración.

c) Medidas de política nacional e integración económica

La integración impone a los países restricciones a la libertad para decidir sus medidas de política económica. La integración fija a la postre la política que deben seguir los países.

El efecto más evidente e inmediato de la integración sobre la política nacional se deja sentir en el campo del comercio exterior. Todo tratado de integración establece la rebaja de los derechos de importación y los subsidios a la exportación a un ritmo estipulado hasta que se eliminen virtual o totalmente. Sin embargo, ello no es suficiente para eliminar la competencia desleal, porque un gobierno puede manejar otras medidas de política interna de modo de producir un efecto similar a un derecho de importación o un subsidio a la exportación. Por ejemplo, la concesión de exenciones tributarias y la modificación de la política monetaria, de sueldos, de precios y cualquier otra, podrían formularse de manera de favorecer a los productores nacionales con respecto a sus competidores extranjeros.

La integración se basa en la teoría de las ventajas comparativas que analizamos al comienzo de esta sección. Según esta teoría cada país miembro de la zona de integración se especializará en aquellos productos en que tiene ventajas relativas de costo. Para que la aplicación de esta teoría tenga éxito es necesario calcular correctamente los costos. De acuerdo con esta teoría, el mercado tiene que indicar costos relativos a través de la estructura de precios. Si los precios de mercado no reflejan adecuadamente los costos de producción por razón de las políticas económicas nacionales, la integración no producirá la distribución óptima de los recursos.

Este argumento nos llevaría a la conclusión que la integración sólo puede lograrse a través de la eliminación de todos los impuestos, subsidios y otros instrumentos de la política económica. Es obvio, no obstante, que el gobierno tiene que financiarse y usar esos instrumentos para orientar la actividad del sector privado, de acuerdo con un plan de desarrollo.

/La condición

La condición esencial para el buen éxito de la integración a largo plazo es que las políticas nacionales se ajusten de tal forma que el productor nacional esté sujeto a un tratamiento fiscal igual que todo competidor de la zona dentro del mercado interno. En otras palabras, todo competidor se enfrenta en un mercado nacional de la zona en iguales condiciones.

Esto nos lleva a considerar el concepto de "distorsión". La distorsión se ha definido de muchas maneras, pero la más apropiada para los fines de la integración, es cualquiera desviación de la condición de igualdad mencionada.

La integración no sufre de distorsión cuando los productos y los inversionistas (públicos o privados) competidores se enfrentan en condiciones de igualdad. Es decir, un exportador (de bienes o de capital) recibe el mismo tratamiento en el país importador que los ciudadanos del país. Se considera deformatoria cualquier política que de un trato preferencial a los ciudadanos del país o discrimine contra los extranjeros de la zona. Esta afirmación es tan trascendental que puede considerarse que casi cualquier política económica es distorsionadora si difiere de las políticas aplicadas por los demás miembros de la zona de integración.

Cabe destacar que el grado de coordinación de las medidas de política se relaciona directamente con el grado de integración proyectada. Un mercado común en plena operación exige la coordinación, si no la unificación, de todas las principales medidas de política (que podrían definirse aquí como las que se estudian en este curso). Sin embargo, en los años iniciales de una zona de libre comercio bastará con que exista cooperación en materia de reducción de derechos aduaneros y de coordinación de los tipos de cambio. Las demás medidas de política, como la tributación interna, los subsidios y la previsión social se coordinarán a medida que las condiciones lo permitan.

El proceso de integración económico es largo y laborioso, sobre todo cuando las economías que se integran son tan diferentes como las que constituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Aunque la coordinación de la política económica pueda ser un objetivo a largo plazo, quizás no convenga acelerar el proceso de integración más allá de la capacidad de absorción de los países miembros. El mero hecho de coordinar las medidas de política de los países significa que algunos y tal vez todos los países

/miembros tendrán

miembros tendrán que modificar su política para ajustarse a la norma común. Con todo, la estructura de la producción de cualquier país se ha ido formando con la política de gobiernos pasados. Cuaquier modificación violenta de estas políticas como sería una drástica reducción de aranceles, puede causar tales trastornos en la estructura de la producción interna que ese país experimente grandes pérdidas económicas a corto y mediano plazo.

A continuación se discutirán los aspectos que debieran a la postre coordinarse, si bien no hay que olvidar que el plazo en que se cumplirá esa coordinación dependerá de una evaluación contínua de las ventajas y desventajas que ella comparte.

i) Política fiscal

Como ya vimos, la distorsión más evidente en las relaciones comerciales entre dos países se produce por efecto de un derecho de importación o un subsidio de exportación. En consecuencia, la integración comienza lógicamente con una ofensiva contra los derechos y subsidios aplicados al comercio regional. Los gobiernos proceden con mucha cautela cuando se trata de reducir los derechos de importación, sobre todo si ello afecta a los productores locales.

La solución más práctica desde el punto de vista de acelerar el proceso de integración es una reducción "uniforme" o lineal del arancel que se aplica simultáneamente y con la misma intensidad a todos los productos. Ello simplifica la tarea de planificar el ritmo con que se realizará la integración, porque se puede predecir con exactitud el calendario de la reducción de aranceles. Esta solución se adapta mejor a los países desarrollados con una economía bastante estable y en crecimiento. En cuanto se introducen problemas de desequilibrio estructural, conformación irracional de la industria, desempleo, inflación y distribución desigual del ingreso, la reducción uniforme de los derechos aduaneros ya no ofrece tanto interés, porque implica mantener a un nivel inferior la misma estructura arancelaria, lo cual no favorece la asignación más adecuada de la inversión entre los países del mercado.

/Otro método

Otro método consiste en aplicar una reducción ponderada del arancel. Según este sistema los países convienen en rebajar sus aranceles en un porcentaje anual estipulado, pero se reducen algunos con mayor rapidez que otros. Los países pueden libremente mantener la protección de algunas industrias nacionales hasta el término del proceso de integración.

El Mercado Común Europeo ha optado por el primer sistema y propició una reducción uniforme de los aranceles de 10 por ciento al año. En cambio la ALALC estableció una reducción anual ponderada del arancel de 8 por ciento, y cada país conserva su derecho de determinar la composición de estas reducciones.

Una reducción ponderada de los aranceles plantea varios problemas metodológicos que conspiran contra el funcionamiento expedito de la integración. Por ejemplo, ¿cómo se ponderaría la reducción de los aranceles? Una reducción del 10 por ciento en un reglón de comercio sin importancia, como cordones para zapatos, no tendrá el mismo efecto que una reducción del 10 por ciento en una industria más importante como la de fabricación de radioreceptores. En un sistema de promedios ponderados habrá que calcular la carga arancelaria conforme a la composición actual del comercio regional. Con ello se ignora completamente la posibilidad de que una leve reducción del arancel sobre un artículo que hasta ahora no tenía importancia provoque un aumento considerable en el comercio de ese producto. Si el sistema de los promedios ponderados no conduce a un comercio regional equilibrado, la integración puede perjudicar a los países con un comercio deficitario.

Según el Tratado de Montevideo, cada país prepara una lista de los artículos para los cuales está dispuesto a negociar una reducción de los gravámenes. La lista de concesiones se divide en las llamadas Listas Nacionales y Lista Común. Este sistema constituye una solución de compromiso entre las negociaciones bilaterales directas y la reducción lineal acordada por todos los países. Las Listas Nacionales comprenden todos los artículos para los cuales un país está dispuesto a otorgar concesiones y constituye la base de las negociaciones bilaterales sobre reducción de gravámenes. Parte de los productos de las Listas Nacionales pasan a integrar la Lista Común, en la cual sólo aparecen los productos para los cuales las Partes Contratantes se han comprometido por decisión colectiva a eliminar íntegramente sus

/gravámenes y

gravámenes y demás restricciones dentro del período estipulado. El Tratado estableció originalmente el siguiente calendario para la formación de la Lista Común:

25 por ciento del valor del intercambio total en el curso del primer Trienio;

50 por ciento del valor del comercio total en el curso del segundo Trienio;

75 por ciento del valor del comercio total en el curso del tercer Trienio;

Lo esencial de ese comercio en el curso del cuarto Trienio.

Los artículos incluidos en la Lista Nacional podrán ser retirados, a través de negociaciones, en el plazo de un año, en tanto que las concesiones otorgadas en la Lista Común son irrevocables.

Algunos economistas son partidarios de transformar la reducción arancelaria de una ponderada a una lineal como medio para acelerar la integración, pero ello entre otras cosas, supondría una coordinación mucho mayor de las políticas nacionales de la que se ha logrado hasta ahora (prácticamente nula) y una revisión inicial de la estructura arancelaria. Muchas industrias que se han desarrollado al amparo de elevados aranceles, son ineficientes desde el punto de vista internacional y se arruinarían si tuvieran que hacer frente a la competencia de la zona. Sin embargo, es poco probable que se pueda emplear más productivamente a los obreros desplazados y la reducción lineal no daría a las industrias ineficientes tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones.

El arancel aplicado a las importaciones continúa siendo el instrumento más eficaz de política interna para estimular y proteger a la industria nacional durante su etapa incipiente. Dada la diversidad de las economías de los países miembros de la ALALC, la reducción lineal de los gravámenes probablemente beneficiará a algunos y perjudicará a otros.

El Tratado de Montevideo, como todo tratado de integración, comprende varias cláusulas de evasión, que permiten a los países miembros adoptar medidas restrictivas en circunstancias especiales. La más importante de ella faculta a los países a imponer nuevamente restricciones a las importaciones a fin de corregir un balance de pagos desfavorable. Además, se aplican disposiciones especiales a la agricultura que permiten a un país a mantener las restricciones a fin de garantizar la estabilidad interna en este sector tradicionalmente inestable.

/Sin embargo,

Sin embargo, aunque existan estas cláusulas de evasión, los dirigentes deben evidentemente sacrificar su libertad de acción en beneficio de la integración. El sacrificio más inmediato se realiza en materia de aranceles de importación. El peligro que encierra este sacrificio desde el punto de vista de la planificación es que restringe el control que el gobierno ejerce sobre la composición de las importaciones.

En primer lugar existe el peligro de que la industria nacional no pueda adaptarse a la competencia externa con suficiente rapidez y se arruine, como se indicó anteriormente. Cabe esperar que al enterarse los productores locales ineficientes de que se reducirán los aranceles tengan tiempo para mejorar sus técnicas de producción. Mientras se mantenga la reducción ponderada de los aranceles, los menos eficientes podrán postergar el hecho nefasto. Una reducción lineal no ofrecería moratoria.

En segundo lugar, como la distribución del ingreso es desigual, parte de la estructura industrial existente está dedicada a la producción de bienes suntuarios. Los países productores de dichos bienes insistirán naturalmente en que otros miembros de la zona de comercio otorguen concesiones en materia de aranceles. Si el país importador potencial rebaja sus aranceles estimulará el consumo de bienes no esenciales y no aprovechará en forma óptima su capacidad para importar. Si el país importador establece un impuesto interno sobre las ventas, el país exportador se quejará (y con razón) de que se está discriminando ilegalmente contra sus productos. Por último podemos observar que este argumento hace aún más necesaria la redistribución del ingreso antes de impuesto, ya que sería el medio más eficaz para reducir las importaciones de bienes no esenciales, libres de derecho, de la zona de comercio.

La interdependencia de la integración y la política económica interna rebasa los aranceles de importación y los subsidios a la exportación. Otras políticas fiscales permiten discriminar contra los productos extranjeros casi con tanta eficacia como los aranceles de importación. Por ejemplo, supongamos que dos países, A y B, producen camisas de la misma calidad. El país A establece un impuesto <u>ad valorem</u> de 10 por ciento sobre el costo de fabricación, en tanto que el país B establece un impuesto del 20 por ciento.

/Podemos decir

Podemos decir que existe una discriminación artificial o distorsionada a favor de las camisas producidas por el país A, igual a la diferencia entre ambas tasas de impuesto, (o sea 20 por ciento - 10 por ciento = 10 por ciento). Si suponemos además que el costo real de producción de las camisas en ambos países es igual, el país A disfrutaría de una ventaja relativa en la producción de camisas igual al 10 por ciento, que es artificial y se debe exclusivamente a la política fiscal del gobierno.

El mismo efecto se produciría si la industria del país A tuviera que contribuir con el 10 por ciento de los salarios de los obreros al sistema fiscal de previsión social, en tanto que la industria del país B contribuye con el 20 por ciento.

Los ejemplos de distorsiones producidas por diferentes políticas fiscales son complejos y pueden analizarse desde el punto de vista de los ingresos y gastos presupuestarios.

Ingresos fiscales. Cada vez que el gobierno grava el ingreso de una persona, las utilidades de las sociedades de capital o un bien de consumo, influye sobre la conducta económica de los individuos. Se aduce que dentro de un sistema de integración en marcha, las políticas tributarias nacionales de las partes signatarias deben ser tales que induzcan a los contribuyentes a conducirse de la misma manera. Es decir proponemos el estado teórico de una estructura tributaria unificada de todos los miembros de la zona de integración. Las distorsiones provocadas por la existencia de diferentes sistemas tributarios constituyen desviaciones de este estado de uniformidad tributaria. Aunque tal unificación no sea indispensable para lograr un grado aceptable de equidad en la competencia, se aduce que por lo menos a corto o mediano plazo, deben equipararse las cargas tributarias de los países en lo que se refiere al comercio regional y al movimiento de capitales. Antes de analizar las posibles soluciones, será útil exponer más a fondo algunos tipos de distorsión provocados por diferentes estructuras tributarias.

/Para los

Para los fines de este análisis, se distinguirán cuatro aspectos esenciales de una estructura tributaria:

I. La tasa del impuesto

Aun los países que imponen exactamente la misma carga tributaria (definida como la tributación total dividida por el ingreso nacional) pueden originar distorsiones en sus relaciones comerciales porque son diferentes las diversas tasas que gravan las diversas clases de ingresos.

Supongamos el siguiente ejemplo hipotético:

Tasas medias de impuesto en el:

	País A	País B
Ingreso personal:	10 por ciento	20 por ciento
Utilidades de las sociedades de capital:	5 por ciento	10 por ciento
Impuesto sobre los consumos específicos	30 por ciento	10 por ciento
Impuestos totales sobre el Ingreso nacional	15 por ciento	15 por ciento

Del ejemplo anterior podría obtenerse la conclusión provisional de que los inversionistas privados del país B tenderían a invertir su capital en el país A, ya que los impuestos sobre las utilidades de las sociedades de capital y el ingreso personal son inferiores a los del país B. En cambio, el país B gozará de una ventaja relativa de costos con respecto al país A porque los impuestos a los consumos específicos recaudados en la unidad productiva son 20 por ciento superiores a los del país A.

II. Tasas de impuestos y métodos de aplicación

Las tasas medias de impuesto indicadas en el ejemplo anterior pueden constituir un indicador deficiente de la carga tributaria, si los impuestos se aplican en forma discriminatoria. En nuestro ejemplo, el país A parece favorecer las inversiones de capital, más que el país B. Con todo, si el país B estableciera una diferencia entre los salarios y el ingreso procedente del capital y además le da trato preferencial a las utilidades

/distribuidas, podríamos

distribuidas, podríamos obtener conclusiones muy diferentes. El país B podría aplicar una tasa uniforme de 5 por ciento a los ingresos procedentes del capital, y en ese caso tendería a atraer el capital del país B donde rige una tasa de 10 por ciento para todos los ingresos.

Se produciría una situación similar si el país A aplica un impuesto a la renta muy progresivo, en tanto que el país B aplica uno proporcional. Como en el grupo de altos ingresos están comprendidas las personas que ganan interés sobre el capital, el país A puede de hecho estimular la emigración de capital hacia el país B, si la tasa aplicada al tramo superior excede de 20 por ciento (la tasa uniforme aplicada en el país B).

En el caso de los impuestos sobre las utilidades, muchos países establecen una distinción entre las utilidades distribuidas y no distribuidas. Haciendo referencia nuevamente a nuestro ejemplo, si el país A establece un impuesto de 5 por ciento sobre las utilidades netas totales y el país B uno del 10 por ciento solamente sobre las utilidades no distribuidas (basándose en que desea evitar la doble tributación), el país B tendería entonces a atraer el capital del país A. Al mismo tiempo, los inversionistas del país A tendrían mayores alicientes para reinvertir que los del país B, por este tratamiento más favorable a las utilidades no distribuidas.

Por ese motivo, cuando se comparan las estructuras tributarias, no solo hay que comparar las tasas de impuesto, sino los métodos de aplicación.

III. Técnicas fiscales

Los métodos de recaudación de impuestos se relacionan también con la definición de estructura tributaria.

Quizá el mejor ejemplo de lo anterior sean los impuestos indirectos o impuestos a las ventas. En algunos países se grava con un impuesto ad ad valorem a los productos cada vez que cambian de mano en el proceso productivo. Este método tiende a fomentar la integración vertical de las industrias ya que los hombres de empresa tratan de reducir el número de transacciones comerciales en el proceso de producción. Este sistema complica también enormemente la labor de calcular la carga tributaria real que recae sobre un producto determinado, porque raras veces se puede seguir la trayectoria anterior de un producto a través de sus etapas de producción.

/Otro sistema

Otro sistema de recaudación de impuestos indirectos se basa en el principio del valor agregado. En lugar de gravar el valor del producto en el momento en que cambia de manos, el impuesto se aplica solamente sobre la parte del valor agregado en cada etapa de producción. El impuesto al valor agregado es el tipo de impuesto más "neutral" ya que grava igualmente todas las etapas de producción y distribución.

Hay aún otro sistema, que consiste en aplicar un impuesto a las ventas que se recauda del minorista cuando el producto se vende al consumidor. Este sistema es similar al del impuesto al valor agregado por cuanto no estimula la integración vertical. No obstante, tiende a discriminar contra las empresas minoristas de mayor tamaño que no pueden evadir los impuestos tan fácilmente como las empresas más pequeñas. Como los grandes almacenes son por lo general más eficientes que los pequeños, el impuesto sobre las ventas tenderá a elevar el nivel de precios en la medida en que estimule un sistema de venta al detalle menos eficiente. Este argumento tiene cada vez mayor validez a medida que aumenta el desarrollo porque los métodos de producción en serie se adaptan mejor a los sistemas masivos de distribución.

IV. Base tributaria

Algunos impuestos no tienen la misma base tributaria que otros. Los impuestos sobre el consumo, por ejemplo, que son del tipo que acabamos de ver, pueden basarse en el mismo principio y sus tasas ser comparables y sin embargo difieren porque algunos productos están exentos de impuesto en algunos países y gravados en otros.

Estos son los cuatro elementos que deben considerarse al comprarar las estructuras tributarias. Cada vez que se intente cuantificar los efectos de los diferentes sistemas tributarios sobre variables como el precio de un bien, o la oferta de bienes de inversión habrá que tener en cuenta los cuatro aspectos mencionados.

/Como la

Como la integración supone un intercambio más libre de bienes y de factores de producción (especialmente el capital) sería útil saber en qué forma influyen sobre ambos los diferentes impuestos. Se puede decir en general que los impuestos indirectos influyen principalmente sobre el intercambio de los bienes a través del mecanismo de los precios en tanto que los impuestos directos (al ingreso personal y a las utilidades) influyen sobre los movimientos internacionales de capital. Naturalmente cualquier generalización tiene sus excepciones. Por ejemplo, los impuestos sobre las ventas influyen indirectamente sobre las decisiones adoptadas en materia de inversiones al modificar la demanda, en tanto que los impuestos sobre las utilidades de las sociedades de capital son considerados con frecuencia como costo de producción y en consecuencia elevan los precios. Sin embargo, puede aceptarse nuestra generalización como un principio razonable.

Gastos Fiscales

La mayoría de los gastos públicos influyen directa o indirectamente sobre los costos de producción. La educación mejora la calidad de la mano de obra y por ende su productividad; las carreteras contribuyen a hacer más expedito el transporte y a reducir los costos de conservación; las medidas de salud pública disminuyen las ausencias por enfermedad, etc. Aunque nos interesa tanto el nivel como la distribución de los gastos fiscales, debemos reconocer desde un comienzo la imposibilidad (con las técnicas actuales) de cuantificar los efectos de los gastos totales del gobierno sobre los costos de producción. ¿Cómo se calculan los beneficios derivados del perfeccionamiento de la educación o de la aplicación de mejores normas de salud?

Aunque el problema es complicado, se simplifica con el desarrollo. Tanto la educación como la salud son materia de programas a largo plazo y las diferencias marginales del gasto por habitante en dos países pierden su importancia a medida que los beneficios se extienden a toda la población. Por ejemplo, en Europa, existen considerables diferencias en los costos de la educación por habitante, entre los miembros del Mercado Común, pero la educación es universal y es posible que estas diferencias reflejen simplemente la diferencia entre los sueldos pagados a los profesores en los diferentes países.

/Los dos

Los dos problemas más difíciles que se plantean con respecto al aspecto gasto de las actividades del gobierno son la política de transportes y de electricidad. Es característico de muchos países subvencionar los ferrocarriles y las centrales de energía eléctrica a fin de estimular el crecimiento económico. Aunque es posible que estas políticas sean beneficiosas internamente para el país pueden traducirse en decisiones irracionales, debido a una estructura de costos que no refleja los costos reales de producción. En efecto, si el país A otorga un subsidio a los ferrocarriles y centrales de energía relativamente mayor que el país B, la industria del país A goza de una ventaja artificial que no tiene relación con sus recursos naturales y tecnológicos.

Aunque es posible calcular la distorsión total, (que es igual a los subsidios totales), es difícil determinar su efecto neto sobre un determinado producto. En el caso de los ferrocarriles, el servicio de pasajeros representa a menudo la mayor parte del déficit, en tanto que lo que realmente nos interesa es el servicio de carga. Asimismo, los dueños de viviendas particulares pueden beneficiarse por las reducidas tarifas eléctricas en la misma medida que una industria. ¿Cómo se prorratea el valor del subsidio según el usuario? Actualmente tal pregunta no tiene respuesta.

Soluciones alternativas: En la medida en que se pueda cuantificar la distorsión provocada por diferentes sistemas fiscales, ¿cuáles son las soluciones que existen? La única solución permanente a largo plazo parece ser la de unificar la política fiscal de los países y la económica en una sola autoridad supra-nacional. Esto equivale a establecer algún tipo de unificación política que es una posibilidad remota incluso en Europa. En la práctica se puede hablar de dos posibles soluciones: armonización y coordinación. Aunque la coordinación puede considerarse teóricamente una etapa más avanzada de la integración, en la práctica ambas se complementan. Algunos problemas pueden resolverse por medio de la armonización, otros por medio de la coordinación.

/ii) Armonización

ii) Armonización y Coordinación

Armonización: En esencia esta política consiste en equiparar la carga fiscal neta (o el costo) de las unidades económicas competidoras. Por ejemplo, en el caso de una fábrica de zapatos, la carga fiscal neta que recae sobre el costo de los zapatos (impuestos indirectos menos subsidios) y el efecto fiscal neto sobre el incentivo para invertir en la industria del calzado deberían ser iguales en todos los países miembros de la zona de integración.

El primer paso para armonizar las políticas fiscales es estadístico: la determinación de la carga fiscal de cada país en relación con el producto. Basándonos en este cálculo, podemos formular nuestra política.

Una primera aproximación de la carga fiscal total puede obtenerse comparando el total de los impuestos percibidos como porcentaje del producto nacional bruto. Sin embargo esto sólo sirve como punto de referencia, y es más preciso un estudio efectuado producto por producto.

Aunque el análisis de la tributación por producto requiere tiempo, permite alcanzar cierta precisión. Si se suman todos los impuestos indirectos descontados los subsidios, el total indica cuánto del precio total de mercado puede atribuirse a la política fiscal. Muchos aducen que deben incluirse los impuestos directos a los beneficios, porque las sociedades de capital a menudo los incorporan a los costos de producción. A ésto sólo puede responderse que es imposible estimar en la práctica la carga tributaria directa.

Una vez cuantificada la carga fiscal neta sobre un artículo dado de exportación debemos determinar en qué forma "neutralizarla". Hay dos principios que es posible seguir:

a) Principio de tributación en el país de destino

Según este sistema, el país exportador libera de todo impuesto al bien exportado antes de que éste cruce la frontera, mientras el país importador impone un gravamen fiscal especial, por un valor igual a los impuestos internos, sobre ese mismo artículo. En este sistema, el país importador aplica los mismos impuestos a los bienes producidos localmente y a los importados.

Este fue el sistema adoptado por Bélgica, Luxemburgo, y Holanda, en su integración después de la Segunda Guerra Mundia, y es el sistema que se está introduciendo en el Mercado Común Europeo. Los Tratados de Managua y Montevideo contienen disposiciones similares.

/b) Principio de

b) Principio de tributación en el país de origen

En este sistema, el país exportador recauda todos los impuestos internos correspondientes, mientras el país importador impone un impuesto fiscal especial equivalente a la diferencia de la carga tributaria entre ambos países. Se supone que el impuesto especial puede equivaler a un subsidio si el país importador grava menos el producto que el país exportador, aunque este punto no es muy claro.

A primera vista, este sistema puede parecer relativamente sencillo, pero no lo es. Requiere que cada país mantenga un impuesto diferenciado especial sobre el mismo artículo de importación para cada exportador potencial, puesto que la carga tributaria es distinta en cada país. Así, el impuesto especial debe equipararse a la carga tributaria de cada nación sobre cada producto importado.

El Tratado de Roma, al considerar ambos sistemas, establece que ningún producto puede obtener franquicias que superen a los impuestos directos e indirectos y que ningún producto puede sufrir gravámenes superiores a los impuestos locales sobre un bien equivalente. Estas son condiciones evidentes para el tratamiento uniforme dentro de un mercado común.

Aunque no existe una regla establecida, se acepta generalmente que el país exportador recaude los impuestos directos (tributación en el país de orígen), y que el país importador imponga los gravámenes indirectos (tributación en el país de destino).

Coordinación:

Se entiende por coordinación un acuerdo formal entre todos los estados miembros de una zona de integración para efectuar un esfuerzo conjunto de consulta mutua antes de tomar decisiones de política nacional, o adoptar políticas similares.

/La política

La política de armonización basada en el tipo de impuestos compensatorios discutidos anteriormente, presenta varias deficiencias:

- Los impuestos especiales o exenciones propuestos no pueden considerar con precisión la carga fiscal neta. Es imposible calcular con exactitud el efecto precio de los impuestos directos, especialmente de los impuestos a las sociedades de capital y de ciertos tipos de impuestos sobre las ventas. Además, los gastos del gobierno tienden a reducir los costos de producción al mejorar el capital social básico y los servicios públicos. No es posible cuantificar estos efectos para armonizar políticas económicas;
- El sistema compensatorio requiere controles fronterizos, que pueden considerarse anacrónicos en un mercado común;
- Es difícil hallar los datos estadísticos para cuantificar los egresos fiscales netos, especialmente en países subdesarrollados;
- No existe un sistema para adaptar impuestos compensatorios a la equiparación del trato acordado a los movimientos de capital;
- La integración no sólo implica un mayor intercambio de bienes por la eliminación de la distorsión, sino que un movimiento mayor de capitales.

Estas desventajas nos llevan a buscar una solución alternativa basada en una cooperación más estrecha. La coordinación puede lograrse en diversas formas. En América Central, por ejemplo, se logra una coordinación parcial a través de una política común para estimular proyectos de inversión de importancia zonal. Otra alternativa puede ser la coordinación parcial por sectores, como la sugerida en el Tratado de Montevideo, especialmente cuando la coordinación total está obstaculizada por las diferentes estructuras económicas y sociales de las naciones que adhieren a ella.

En líneas generales, cualquier forma de coordinación presupone condiciones relativamente similares en el campo que le es propio. Si las condiciones son diferentes, la adopción de una política común probablemente no llevará a una solución simultánea en todos los países.

/Un posible

Un posible campo de interés para todos los países de la ALALC es la inversión externa. Puede convenir a su interés común el adoptar una política tributaria uniforme hacia el capital proveniente del exterior de la zona. Esto impediría que un país pudiese atraer la inversión externa ofreciendo condiciones especialmente favorables, e impulsaría una distribución más racional de los recursos de inversión.

iii) Política de Precios

En nuestra discusión de la política de precios, observamos que su objetivo básico es alterar los precios relativos, que en otra forma serían determinados por el libre juego del mecanismo del mercado. El objetivo de esta manipulación puede ser corregir lo que los planificadores consideran distorsión del mercado, o introducir en el mercado los precios de cuenta sociales, que reflejan los cálculos de los costos sociales considerados por los planificadores. En ambos casos, los planificadores manipulan deliberadamente los precios de mercado.

En la agricultura, el transporte y la energía eléctrica se encuentran ejemplos típicos de fijación de precios por los planificadores del gobierno.

En los tratados de integración se da, característicamente, un trato especial a la agricultura, y se admite generalmente que es preciso elaborar una política agraria común a largo plazo. La necesidad de una política común se ve confirmada por el hecho de que casi ningún gobierno permite que las fuerzas libres del mercado determinen el precio de los productos agrícolas.

Las fluctuaciones estacionales de precios y las variaciones en las cosechas han hecho que la mayoría de los gobiernos adopten medidas para estabilizar el ingreso del sector agrícola. Consideraciones políticas nacionales han inducido a algunos países a introducir una o varias soluciones (subsidios, precios subvencionados, control de precios e incluso racionamientos), cada una de las cuales se traduce en un precio de mercado diferente. La importancia de este problema puede apreciarse en la reciente disputa acerca de la solicitud de Inglaterra para unirse al Mercado Común Europeo, malograda primordialmente por la oposición de Francia. Uno de los argumentos franceses fundamentales fue la dificultad de integrar la política agraria inglesa en

/la política

la política conjunta que se estaba elaborando para el Mercado Común. Inglaterra subvenciona su producción agrícola y crea así precios bajos de mercado. Francia, por el contrario, garantiza precios agrícolas considerablemente más altos.

También se controlan frecuentemente los fletes (especialmente ferroviarios) y los precios de la energía eléctrica, para estimular el desarrollo de alguna zona o industria especial. En ambos casos, los costos de producción son menores que los costos sociales. La teoría de las ventajas comparativas arguiría ahora que se ha introducido una distorsión y que el país ha creado condiciones injustas para sus competidores dentro de la zona de integración.

Aunque no se supone que los precios deban ser iguales (no habría intercambio si lo fueran), otra condición a largo plazo para la integración dentro del marco del Tratado de Montevideo, es la coordinación de la política de transporte y de energía eléctrica.

iv) Política de Transportes

La experiencia de que se dispone para determinar una política de transportes adecuada es escasa. Tal vez sea una redundancia decir que cualquier política coordinada de transportes debe estar integrada con otras política económicas comunes y que es imposible analizarla aisladamente. La limitada experiencia europea en este campo parece sugerir las siguientes bases para una política coordinada:

- Eliminación de los obstáculos que las políticas vigentes de transportes puedan presentar a la formación de un mercado común;
- Movimiento libre de los servicios de transporte dentro de la zona de integración.
- Organización de un sistema global de transporte dentro de esta zona, que puede incluir la fusión de servicios nacionales que competían entre sí.

Como los costos de transporte son mucho más importantes en el comercio interlatinoamericano que en Europa, deberá atenderse con interés cada vez mayor a la coordinación de las políticas pertinentes, si el comercio zonal ha de aumentar perceptiblemente.

/v) Política eléctrica:

v) Política Eléctrica:

Las tarifas diferentes de la energía eléctrica no sólo afectan los costos de producción y, por lo tanto, a los precios de mercado, sino que también influyen en la decisión de invertir. Puesto que el componente de costo de la energía eléctrica por unidad de producción aumenta con la industrialización, la necesidad de coordinar las políticas en materia de energía eléctrica aumenta con el desarrollo.

La política de energía eléctrica es tan compleja como la de transporte, por los diversos métodos alternativos de proporcionar energía: hidroeléctrico, gasolina, petróleo diesel, carbón y energía atómica. Nuevamente, la experiencia sólo nos entrega una breve enumeración de los principios generales que pueden seguirse al coordinar las políticas de energía eléctrica:

- Costo unitario bajo
- Abastecimiento garantido
- Introducción armónica de formas de energía más baratas
- Estabilidad a largo plazo del abastecimiento de energía.

Pueden darse argumentos en favor de varias estructuras de precios. El problema está en que una vez establecidas, las tarifas de la energía eléctrica tienden a perpetuarse, ya que no pueden alterarse sin desquiciar la estructura industrial que en parte se ha desarrollado sobre la base del precio original de la energía eléctrica. Se ha propuesto una política de tarifas comunes en los países de la ALALC, pero aún no ha llegado el momento de ponerla en práctica.

vi) Política de salarios:

El Mercado Común Europeo ha concedido atención preferente a la coordinación de las políticas nacionales de salarios y de previsión social. Las razones para esta preocupación se encuentran en el libre movimiento de la mano de obra dentro del Mercado. Como varios países de la Comunidad Económica Europea están experimentando una gran escasez de mano de obra, el crecimiento económico sostenido dependerá en gran parte de la habilidad de los países que sufren esta deficiencia para obtener los brazos necesarios. Sin embargo, la movilidad de la mano de obra se verá afectada directamente si las política adecuadas no facilitan este movimiento. En América Latina,

/una política

una política zonal conjunta de salarios y previsión social parece menos necesaria, por lo menos desde el punto de vista de la movilidad de la mano de obra. En primer lugar, todos los países tienen problemas de desempleo, por lo que es improbable que alguno busque mano de obra extranjera, excepto la especialmente calificada. En segundo lugar, la movilidad de la mano de obra está severamente obstaculizada por las grandes distancias y la ignorancia general de las oportunidades de trabajo que ofrecen otros países.

Los argumentos a favor del esfuerzo conjunto se refieren principalmente a los sistemas de previsión social divergentes que prevalecen en América Latina. Si un país impone fuertes contribuciones patronales, y en otro los competidores potenciales deben pagar tasas pequeñas o no pagar en absoluto, el primer país se encontrará en desventaja de costos. En algunos países de la ALALC, los ingresos totales de la previsión social alcanzan a un 10 por ciento del producto nacional bruto, mientras en otros llegan sólo al 0,5 por ciento.

Podría esperarse que el tipo de cambio compensara el costo adicional de la previsión social, puesto que, después de todo, éste es un costo de producción relacionado con el gasto total de salarios. Sin embargo, como la amplitud de las prestaciones de previsión social varía grandemente de un sector económico a otro, es poco probable que el tipo de cambio pueda regularla. Por lo tanto, la única solución parece estar en un intercambio inicial de informaciones sobre previsión social y su legislación, y una coordinación eventual de esa legislación.

vii) Política monetaria

La política monetaria, junto con los aranceles aduaneros y la política fiscal general, constituye otro de los factores clave de la integración. La política monetaria del gobierno afecta el movimiento de bienes y el de capital.

Política monetaria interna:

Influye principalmente en los movimientos internacionales de capital. La política de redescuento de un banco central determina en gran parte los tipos de interés a corto plazo. Un tipo elevado alentará la afluencia de

/capital, puesto

capital, puesto que los inversionistas extranjeros buscan un rendimiento más alto de sus fondos. Una de las causas principales de la crisis actual en el balance de pagos de los Estados Unidos emana precisamente del gran egreso de capital a corto plazo hacia Europa Occidental, donde los tipos de interés vigentes son más altos.

Las reservas exigidas a los bancos comerciales influyen el monto del crédito disponible y en el tipo de interés. Cuando la reserva legal se fija en un monto más bajo, aumenta la capacidad de generación de créditos de los bancos comerciales y se produce una expansión del mismo, seguramente a un tipo de interés más reducido. Esta política alienta a los prestatarios extranjeros a buscar fondos, ante todo por la disponibilidad general de fondos prestables, y luego, por su reducido tipo de interés.

El tipo de interés desempeña una función mucho menos importante en la determinación del movimiento de capital en las economías inflacionarias. Sin embargo, un crédito abundante con bajos tipos de interés, normalmente estimula la inversión interna. Estos intereses aumentan la productividad marginal del capital y los inversionistas no se ven obstaculizados por falta de crédito a largo plazo. Sin embargo, los intereses bajos pueden desalentar el ahorro y el capital privado afluirá entonces a zonas cuyo tipo de interés sea más alto. Como la fuga de capital es uno de los grandes problemas de América Latina, una posible solución sería la coordinación limitada de las política monetarias dentro de la zona de integración, combinada con restricciones uniformes de todos los movimientos de capital fuera de esta zona.

Política monetaria externa:

El tipo de cambio exterior afecta a las transacciones comerciales y de las cuentas de capital. En el nivel comercial, el tipo de cambio exterior afecta, pero no determina, la relación de precios del intercambio. Los países que sufren una crisis en el balance de pagos y que encaran una demanda elástica de sus productos en el exterior, a menudo devalúan su moneda para recuperar su estabilidad. Dentro de un sistema de integración, esta política unilateral sólo es posible previa consulta con las demás naciones de la zona integrada. Los exportadores no se encontrarían sometidos al mismo trato (condición para alcanzar un sistema sin distorsiones), si los gobiernos pueden fijar sus tipos de cambio en forma unilateral.

/Se aplica

Se aplica un argumento similar al efecto de la devaluación del tipo de cambio sobre el movimiento internacional de capital. Si las divisas resultan más caras en moneda local, entonces las ganancias obtenidas dentro del país por los extranjeros tendrán un rendimiento más bajo al convertirlas en moneda extranjera. En efecto, la inversión original se hizo al tipo de cambio anterior a la devaluación, con la esperanza de un rendimiento dado en moneda local, que mantendría el coeficiente de beneficios después de la conversión. El problema más importante del tipo de cambio no se plantea en el campo de los movimientos de capital, sino en el intercambio comercial. Observamos ya en nuestra discusión de la teoría de las ventajas relativas, que ésta sólo puede operar si eltipo de cambio cae dentro de ciertos límites. Como el tipo de cambio es el mecanismo que traduce, por lo menos teóricamente, las ventajas comparativas en ventajas absolutas al fijar el valor de las monedas nacionales en relación con otras, es condición esencial para la integración zonal basada en la teoría de las ventajas comparativas, que exista un sistema racional de tipos de cambio. El problema de definir y cuantificar tal tipo de cambio racional no es fácil, pero la respuesta que se le da comúnmente es el tipo de cambio de paridad.

La teoría del tipo de cambio de paridad sostiene que el tipo de cambio entre dos menedas debe ser determinado por los precios relativos de mercado en cada país. Idealmente, la unidad monetaria del país A debería comprar actualmente la misma cantidad de bienes en el país B, después de su conversión. Aunque es prácticamente imposible llegar a esta situación ideal, es esencial aproximarse a ella. Técnicamente, el tipo de cambio apropiado puede determinarse examinando una gran variedad de productos típicos de ambos países y calculando el costo total en ambas monedas locales. Dividiendo un costo total por el otro, obtenemos el tipo de cambio adecuado entre las dos monedas. Un reciente estudio de la CEPAL sobre la paridad de los tipos de cambio en los países de la ALALC, indica que muchas monedas tienen tipos de cambio fijos en niveles sustancialmente diferentes de su valor a la par.

/El hecho

El hecho de que varios países de la ALALC tengan tipos de cambio diferentes de los tipos de cambio de paridad, ya sea porque están subavaluados, o porque están sobrevaluados, es un serio impedimento para la constitución del Mercado Común y aun para el avance de la Zona de Libre Comercio.

Estas diferencias de tipos de cambio alcanzan una diferencia conjunta máxima entre el país más subvaluado y el más sobrevaluado, que en un momento dado supera el 40 por ciento. Con semejante diferencia de cambios se explica que los Gobiernos de los países miembros y los empresarios no estén dispuestos a reducir los gravámenes de todo el arancel y a poner sus industrias en competencia.

Una reducción de gravámenes entre los países de la ALALC sin una coordinación previa de las políticas cambiarias perjudicaría a las actividades por el solo hecho de funcionar en un país con moneda sobrevaluada, aún frente a industrias menos eficientes de otros países con monedas subvaluadas. Estas circunstancias demuestran la necesidad de solucionar tan grave problema.

Los tipos de cambio de paridad nos permiten medir el efecto que en los precios y costos en divisas se producen en los países de la ALALC debido a la existencia de tipos de cambio que no reflejen el valor relativo de las monedas nacionales.

El siguiente cuadro muestra en porcientos las diferencias existentes entre los precios más altos y los más bajos en los países de la ALALC, al tipo de cambio vigente y al tipo de cambio de paridad.

Cuadro N° 80

	Al tipo de cambio vigente	Al tipo de cambio de paridad
Siderurgia	183.3 %	96.5 %
Algodón mezclilla	129.3 %	95.3 %
Lana franela popular	43.9 %	33.3 %
Papel de diario	30.4 %	50.0 %
Papel para impresiones (pasta mecánica)	77.3 %	102.1 %
Papel Kraft	108.3 %	97.5 %

/Si bien

Si bien las diferencias disminuyeron al calcularse los precios con los tipos de cambio de paridad, las que perduran continúan siendo sumamente importantes y demostrativas del grado de deformación de costos y precios sufrido como consecuencia del proceso de sustitución de importaciones realizado por América Latina, considerando sólo los compartimentos nacionales.

En el Tratado de Montevideo que estableció la ALALC, no se previó un sistema de pagos definido; de esta manera, los países que la integran pueden operar a voluntad con divisas de libre disponibilidad o con monedas de cuenta bilaterales o multilaterales. En la práctica, los países operan su comercio zonal con monedas de libre disponibilidad.

Algunos de los países de la ALALC no han alcanzado aún su estabilidad monetaria y, por el contrario, soportan procesos inflacionistas muy pronunciados como resultado del cual los tipos de cambio vigentes tienden a quedar sobrevaluados respecto del tipo de cambio de paridad, hasta que las autoridades monetarias deciden devaluar. Así, los países sometidos a procesos inflacionistas devalúan con mayor frecuencia según la intensidad de esos procesos.

Otra importante dificultad que se presenta al comercio de la Zona es la divergencia de sistemas cambiarios que operan en ella. Algunos de los países miembros de la ALALC tienen un sólo tipo de cambio; otros tienen dos áreas muy cercanas en su cotización, de modo que en la práctica puede decirse que el tipo de cambio es único; pero hay países con tipos de cambio sumamente diferenciados unos de otros.

¿Cómo armonizar los tipos de cambio? Uno de los sistemas que se podrían ensayar sería el de armonizar las políticas de los gobiernos, de modo que éstos devaluaran o valorizaran sus monedas cada vez que tuvieran una cotización demasiado subvaluada o sobrevaluada. Esta armonización no se basaría en compromisos fijos, sino en líneas de acción a seguir. Otro procedimiento sería establecer dos sistemas cambiarios en la Zona, uno destinado al resto del mundo y otro diferente para atender el comercio zonal. El primero tendría los tipos de cambio que más conviniesen a los países su comercio con el resto del mundo. El segundo debería mantener una cotización de estricta paridad, según normas y procedimientos que se fijarían.

/Lo anterior

Lo anterior completa nuestro examen de las incongruencias y las interrelaciones entre las políticas económicas nacionales y la integración económica.

d) Integración y Planificación nacional

Siendo éste un curso sobre política económica para la planificación, es legítimo que surja la pregunta de si no existe problema similar para sincronizar los planes nacionales de desarrollo con el proceso de integración.

Los problemas que hemos discutido anteriormente son los que deben encarar los movimientos de integración en América Latina y en Europa Occidental. En estas dos regiones, la integración se ha basado en la teoría de las ventajas comparativas. Todas nuestras discusiones, por lo tanto, giraron alrededor del concepto de distorsión como principal impedimento para la integración. El intercambio no reflejará las ventajas comparativas si los gobiernos manipulan los precios de mercado en favor de los productos internos y discriminan contra los artículos producidos en el exterior.

Y si esto es así, ¿qué sucede con la planificación nacional? En la introducción a este curso hicimos notar que la razón de ser de la planificación y de la política económica (como parte integral de esa planificación), es, precisamente, modificar el juego normal de las fuerzas libres del mercado. Hemos argumentado que los precios de mercado no siempre reflejan los costos sociales, especialmente cuando el mercado mismo se halla seriamente distorsionado. Las fuerzas del mercado tienden a dar una visión más estática de las relaciones económicas, y los precios relativos generalmente no tienen en cuenta numerosos beneficios que es posible obtener haciendo un análisis más dinámico, basado sobre la oferta y demanda futuras. Si creyésemos que las fuerzas del mercado tienden automáticamente hacia un aumento máximo del ritmo de crecimiento y que motivan una óptima asignación de los recursos de inversión, entonces no habría necesidad de planificar y el objetivo primordial de la política económica sería la estabilidad. La desalentadora tendencia a la estagnación económica en muchos países latinoamericanos indica que no es éste el caso.

/Si aceptamos

Si aceptamos el principio de la planificación ¿cómo lo conciliamos con la necesidad de eliminar la distorsión en las relaciones comerciales zonales y de permitir que opere la teoría de las ventajas comparativas? La respuesta a esta pregunta no es fácil, especialmente en casos semejantes al de los países de la ALALC, en los cuales las estructuras sociales y económicas de las naciones que forman la zona de integración son tan diversas. Es preciso dividir nuestro argumento en dos partes. En primer lugar, nos interesa saber en qué forma es posible integrar los planes nacionales de desarrollo, y en segundo lugar, qué tipo de planificación es compatible con la integración basada en las ventajas comparativas.

La integración o la coordinación de los planes de desarrollo nacional se estudian ahora en América Central y en la ALALC, pero hasta el momento, las soluciones concretas son muy limitadas en América Central y casi inexistentes en la ALALC. El problema se complica mucho porque ninguno de los países de estas dos zonas de integración tiene un sistema completo de planificación para el desarrollo, tal como se le definió anteriormente en este curso. Las proyecciones globales y otros mecanismos de orientación no están complementados por las medidas administrativas y políticas económicas necesarias a la ejecución de estos planes orientadores. Si los planes no son totalmente operativos, ¿cómo se pueden coordinar? Dejando de lado estas consideraciones prácticas, será útil añadir algunos principios generales para coordinar los planes nacionales de desarrollo:

- La coordinación debe efectuarse durante la formulación de cada plan nacional. Después de completar el plan, la coordinación se hace imposible, ya que cualesquiera alteraciones de trascendencia en el plan, significarían sencillamente que éste tendría que rehacerse con nuevos proyectos, nuevos programas y nuevos objetivos.
- Los planes nacionales de todos los países de la zona de integración deben cubrir aproximadamente el mismo período, e idealmente, un período idéntico. Si el país prepara un plan a corto plazo (de tres años por ejemplo), y el país B prepara un plan de 10 años ¿cómo puede este último país coordinar los siete años en los cuales ambos planes no coinciden? Si el país B no tiene una base para estimar las condiciones futuras de la oferta y la demanda en el país A, la coordinación no tiene utilidad.

/G. Financiamiento

G. Financiamiento externo

Ya se ha puesto de relieve la necesidad de obtener financiamiento externo durante las primeras etapas del proceso de desarrollo. Ahora nos referiremos al problema de ponderar las ventajas relativas de las posibles fuentes de financiamiento externo y decidir cuál es la política más apropiada para conseguirlo.

El programa nacional de desarrollo indicará la magnitud de la ayuda externa necesaria para lograr las metas del plan, en tanto que la composición ideal de dicha ayuda, en función de sus costos y ventajas relativas, deberá determinarse subjetivamente.

En consecuencia, analicemos primero las posibles fuentes de financiamiento. Estas pueden clasificarse en Privadas y Públicas.

Fuentes Privadas: - Directas

Los inversionistas extranjeros privados tienen control mayoritario en el proyecto propuesto;

- Indirectas

Quedan comprendidas en esta categoría todos los préstamos a tasa fija de interés. Los inversionistas extranjeros privados proporcionan el capital, pero no tienen control mayoritario.

Fuentes Públicas - Indirectas

Los gobiernos de otros países o los organismos internacionales conceden créditos y subsidios para determinados proyectos, para equilibrar el balance de pagos, compensar los deficit presupuestarios, o prestan ayuda para el desarrollo general.

Cada clase de capital extranjero tiene sus características propias y de debe ser tratado en forma distinta por las personas encargadas de formular la política económica. A una compañía que desee realizar inversiones petrolíferas habrá que darle, evidentemente, un trato diferente que a un organismo internacional que ofrece un préstamo a largo plazo a un bajo tipo de interés. A fin de determinar el tratamiento adecuado, es preciso comenzar por diagnosticar la contribución de cada fuente al esfuerzo nacional de desarrollo.

/La inversión

1. La inversión privada extranjera directa

Una empresa extranjera que decida ampliar sus actividades en el extranjero realiza una inversión directa cuando tiene un control mayoritario (más del 50 por ciento) de la nueva empresa. Estas inversiones directas tienen varias ventajas y desventajas desde el punto de vista del país que importa el capital. Entre las ventajas pueden citarse:

a) Ventajas

- Capital

La primera y la más evidente es la entrada de capital durante el período en que se realiza la inversión. El aumento de capital será fundamental si el estrangulamiento principal consiste en un deficit financiero general del plan o en la falta de divisas para sufragar las importaciones de bienes de capital.

Riesgos

En toda operación financiera hay que considerar el elemento riesgo. Una inversión directa es más arriesgada que una indirecta, por cuanto no paga dividendos a los accionistas si no tiene éxito, mientras que la segunda debe reintegrarse en plazos fijos tenga o no exito la empresa. El factor riesgo se multiplica en los países en vías de desarrollo por efecto de diversas condiciones locales desfavorables, como la inexistencia de una infraestructura económica, la falta de mano de obra, la inestabilidad política y económica, el control de cambios y las restricciones a las importaciones. Los dos factores mencionados en último término influyen sobre la remesa de las utilidades y la capacidad para importar la maquinaria, materias primas y otros elementos cesarios.

Las innovaciones técnicas

Los inversionistas extranjeros corrientemente introducen nuevos métodos de producción desconocidos en los países en vías de desarrollo.

La administración, especialmente en el plano de la política general. Las técnicas de administración han evolucionado enormemente en los últimos decenios por cuanto las técnicas de producción en serie inducen a la aplicación de prácticas administrativas más eficaces.

/e) Creación

- Creación de vías de comercialización

Esto se aplica especialmente a la producción destinada a los mercados de exportación pero puede también aplicarse al mercado nacional. Una de las principales innovaciones introducidas en las técnicas modernas de comercialización ha sido el establecimiento de relaciones más estrechas d entre el productor y el comerciante minorista, que es normalmente una gran tienda con diversos departamentos. Ello disminuye el recargo comercial entre la producción y la venta al consumidor.

- Movilización de préstamos privados y capital en acciones

Los inversionistas extranjeros, renuentes a invertir sus fondos propios directamente, pueden invertir en una sociedad de capital que amplíe sus actividades hacia el extranjero. Un país en vías de desarrollo puede a través de esta forma conseguir indirectamente recursos que no podría movilizar directamente.

Los factores mencionados en los puntos c, d, e y f podrían definirse también como la función empresarial. El capital y riesgo son responsabilidades de las personas que proporcionan el capital, en tanto que las innovaciones técnicas, administrativas y de comercialización son, junto con la movilización de capital, materias que conciernen al empresario. Históricamente el empresario ha desempeñado una función fundamental al impartirle dinamismo al sector privado en los países desarrollados, al reunir los diversos factores de producción. En cierto sentido equivale al experto de un proyecto cuya labor es reunir los factores necesarios de producción a fin de llevar a la práctica el proyecto.

El empresario puede ser un factor de producción más escaso que el capital. La mayoría de los países relativamente menos desarrollados poseen más recursos financieros potenciales (o sea el excedente económico) que capacidad empresarial para explotarlos. En muchos países se ha recurrido al Estado como el empresario más eficaz, pero el Estado tampoco cuenta con el personal capacitado necesario y el mecanismo administrativo (por lo menos en el primer decenio de desarrollo intensivo) como suplir la falta de empresarios.

/En tanto

En tanto que la afluencia de capital extranjero y de aptitudes empresariales constituyen las principales ventajas de las inversiones extranjeras directas, este tipo de financiamiento presenta también varios aspectos no ventajosos.

b) Desventajas

- Salida de capital: Es la primera, la más notoria y que no se detiene mientras la compañía esté controlada desde el extranjero. La rentabilidad bruta varía de 10 a 20 por ciento del capital invertido y es varias veces superior a la rentabilidad corriente sobre los préstamos de capital extranjero (5-6 por ciento).[1/] Aunque no puede remitirse la totalidad de las utilidades por las restricciones de cambio, las utilidades no distribuidas se suman al patrimonio neto de la empresa con lo cual aumenta la deuda total sin transferirse los fondos a los países en vías de desarrollo. En tanto que la mayor inversión refleja un mayor riesgo y una rentabilidad por concepto de servicios prestados por los empresarios, la salida de capital representa una pérdida de divisas para el país de menor desarrollo. En un estudio reciente se indican las entradas netas de capital generadas por las inversiones directas efectuadas por Estados Unidos y las utilidades remitidas durante el período comprendido entre 1951-1961.[2/]

1/ Felipe Pazos, Inversiones Públicas versus Inversiones privadas extranjeras en las regiones subdesarrolladas, (Desarrollo Económico y América Latina 1901, p. 260.).

2/ CEPAL, El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/649) Santiago de Chile, 1963, pp. 247-248).

/Cuadro N° 81

Cuadro N° 81

AMERICA LATINA: ENTRADA NETA DE CAPITALES GENERADA POR LAS INVERSIONES DIRECTAS EFECTUADAS POR ESTADOS UNIDOS, 1951-1961
(Millones de dólares)

SECTORES	1951-55		1956-61		1951-61	
	Inversión neta	Utilidades	Inversión neta	Utilidades	Inversión neta	Utilidades
Petróleo	348	1 913	1 636	2 671	1 984	4 584
Manufactura	613	696	947	778	1 560	1 474
Minería y fundiciones	339	410	341	779	680	1 189
Todos los demás	451	942	835	1 275	1 286	2 217
Total América Latina	1 751	3 961	3 759	5 503	5 510	9 464

Las cifras indican que se ha producido una considerable salida de fondos por efecto de las inversiones directas - casi 4 000 millones de dólares durante el decenio. Sólo en el sector manufacturero se logró invertir una suma ligeramente inferior a los valores remitidos.

- Concentración en actividades de exportación: Las inversiones extranjeras directas se concentran a menudo en el mercado de exportación y quedan aisladas de la economías interna. Las cifras mencionadas muestran que casi la mitad de las inversiones directas totales se destinaron a explotaciones petrolíferas y mineras, para el mercado de exportación.

Este aislamiento económico con frecuencia significa que la tecnología más avanzada introducida al efectuar la inversión inicial no se traspasa al resto de la economía, y que las industrias secundarias que surgen bajo el amparo de los grandes proyectos no logran desarrollarse.

Como las empresas extranjeras introducen generalmente métodos modernos de producción, la productividad de la mano de obra es elevada, y la empresa está en condiciones de pagar mayores salarios. Esto a su vez, tiende a elevar el nivel general de salarios en el país, aunque en otros sectores la productividad marginal no justifique el alza y pueda ya existir mucho desempleo.

/La forma

La forma de determinar si son mayores las ventajas o las desventajas variará evidentemente en cada caso. Mientras mayor sea la escasez de capital, de empresarios dentro del país, y mientras más integrada esté la industria dentro de la economía nacional, más conveniente será la afluencia de capital extranjero. La inversión directa puede no constituir la fuente apropiada de capital si las probables utilidades son elevadas, si el país cuenta con una creciente clase de empresarios o si la industria proyectada controlaría un sector fundamental de la economía.

Habiendo definido los puntos más importantes a favor y en contra de las inversiones extranjeras directas, consideremos ahora los intereses concretos que tiene el inversionista extranjero y el país importador de capital.

c) Motivación para invertir: La mayoría de las sociedades de capital de los países industrializados invierten en el extranjero como parte regular de sus actividades. Generalmente no amplían sus actividades explotando nuevos campos en el extranjero solamente por la espectativa de obtener mayores utilidades, aunque este es un factor esencial para persuadir al inversionista a comprometer recursos fuera de su país. Entre los principales factores que influyen sobre la decisión de invertir, cabe citar:

- Materias primas

Un aliciente importante para invertir en el extranjero es la obtención de materias primas para el mercado mundial o para satisfacer las necesidades internas de la empresa. La exploración y la explotación de los recursos naturales han sido las actividades que más han atraído la inversión extranjera directa;

- Mantener o ampliar el mercado para los productos de la empresa

Una barrera arancelaria puede inducir a la empresa a construir una fábrica en el país que la impone como única política práctica para hacer frente a la competencia local. Los costos de transporte elevados desde el país de origen hasta el mercado local constituyen otro incentivo para la expansión de las actividades de la empresa en el extranjero. Las consideraciones relacionadas con el mercado han privado tradicionalmente en la adopción de la decisión de invertir en

/un país

un país ya desarrollado donde exista un gran mercado interno y con posibilidades de expansión. La mayoría de los países de América Latina están a punto de abrir grandes mercados internos. Sobre la base del ingreso medio por habitante puede decirse que existe un gran mercado interno para los bienes manufacturados, pero la desigual distribución del ingreso limita efectivamente la demanda de bienes producidos en serie. Es razonable esperar que este factor atraerá más inversionistas potenciales en América Latina si los programas de desarrollo contribuyen a redistribuir el ingreso nacional, a acelerar el ritmo de crecimiento, a lograr una estabilidad razonable y conducir a la mayor integración económica latinoamericana.

Tasas extraordinarias de utilidad no parecen ser el motivo más importante para invertir en el extranjero. La empresa tendrá que obtener naturalmente utilidades, o no puede continuar funcionando, pero la obtención de utilidades superiores a las corrientes no constituye en sí mismo un objetivo. Puede definirse la utilidad corriente como la rantabilidad que prevalece en determinada rama de la industria en el país de origen, más las entradas que compensan el mayor riesgo de invertir en un país extranjero. Las cifras siguientes indican la rentabilidad de las inversiones en los Estados Unidos y las obtenidas por las sociedades norteamericanas en el extranjero en cuatro sectores de la economía.

Cuadro N° 82

Tasas de rentabilidad de inversiones directas en el extranjero y en los Estados Unidos

SECTORES	Las entradas como porcentaje del valor de las inversiones directas en el extranjero, promedio 1950-1955a/	Ingreso neto descontados los impuestos de importantes sociedades de Estados Unidos como porcentaje del activo neto en los libros 1953-1955
Todas las industrias	14.9	11.0
Manufactu	14.0	13.3
Petróleo	21.1	14.2
Minería	11.8	10.8
Empresas de servicio público	4.5	9.4

a/ Fuente: Mikesell, Raymond, Promoting Foreign Investment Abroad

/Sobre la

Sobre la base de estas cifras puede decirse que la rentabilidad correspondiente a la manufactura y a la minería es apenas un poco superior en las actividades desarrolladas en el extranjero que en las desarrolladas dentro del país. Al petrolero le corresponde una tasa muy superior en el extranjero, en tanto que las empresas de servicio público obtuvieron el doble dentro del país. El elevado costo de exploración explica en parte la diferencia en la rentabilidad de las inversiones petrolíferas en el extranjero en comparación con la rantabilidad de las efectuadas en el país. Las perforaciones infructuosas no se incluyen en el valor de las inversiones extranjeras pero sí en los libros de la empresa, como costo. Si se hubiera incluido el costo de dichas perforaciones, se habría reducido indudablemente la diferencia entre la rentabilidad obtenida en el extranjero y dentro del país. El cuadro anterior apoya el argumento de que una rentabilidad muy elevada no constituye un factor importante para atraer inversionistas americanos a América Latina.

Si estos son los motivos principales para invertir en el exterior, ¿cuáles medidas de política económica prefieren estos mismos inversionistas cuando tienen que adoptar la decisión de invertir? En una encuesta efectuada recientemente para conocer las opiniones de 200 sociedades se obtuvo la respuesta más completa para este problema.[1/]

Según esta encuesta, las cinco medidas de política fiscal que alientan las inversiones extranjeras, son:

- Existencia y cumplimiento de un programa de desarrollo nacional;
- Condiciones favorables para remitir las utilidades y repatriar el capital;
- No aplicación de medidas discriminatorias en contra de la propiedad y el control extranjeros;
- Igual trato que a las empresas del país;
- Que no se aplique una reglamentación detallada o gravosa en materia de organización, propiedad y administración.

1/ Robinson Harry, The motivation and Flow of Private Foreign Investment (Stanford Research Institute, Menlo Park 1961).

/El primer

El primer punto es importante porque uno de los factores que más preocupa al inversionista extranjero es la inestabilidad política del país importador de capital. Al existir un plan de desarrollo que se cumple habrá estabilidad para el inversionista en el sentido de que tiene mayor seguridad y podrá conocer las condiciones futuras.

La encuesta indicó además que los inversionistas prefieren las exenciones tributarias que estimulen la entrada de capitales, pero no que se les ofrezcan mayores incentivos que a las empresas nacionales. Entre los incentivos fiscales más importantes, cabe señalar:

- Las concesiones especiales aplicables a la maquinaria, equipo y repuestos importados que se usarán en la nueva empresa;
- que los impuestos a la renta generales aplicados sean reducidos;
- que existan exenciones especiales al impuesto a la renta durante un número de años determinado;
- que se concedan descuentos sobre la depreciación para fines tributarios;
- que el gobierno participe directamente y proporcione viviendas, energía, medios de transporte y adiestramiento para la mano de obra;
- que existan concesiones especiales en cuanto a la tributación aplicada a las exportaciones, a la propiedad intelectual, yacimientos, patentes, diseños, procedimientos y fórmulas secretas.

En la encuesta se incluyeron opiniones sobre las medidas generales de política relacionadas con la inversión privada interna, y sobre varias otras medidas que afectan principalmente a las empresas extranjeras. Entre éstas, las más importantes son:

- Condiciones favorables para remitir las utilidades y repatriar el capital;
- que no apliquen medidas discriminatorias contra el control y la propiedad extranjera;
- que se conceda el mismo trato que a las empresas nacionales;
- que existan reglamentos favorables en relación con las remesas por concepto de derechos de patentes y de honorarios por servicios técnicos;

/- protección

- protección de las patentes, de la propiedad intelectual, de las marcas registradas;
- condiciones de empleo favorable para el personal extranjero, relacionadas con el número autorizado, la permanencia y las disposiciones aplicadas a la reposición;
- garantía de protección contra la expropiación y la nacionalización;
- tratamiento tributario favorable a los intereses sobre los créditos extranjeros, a las sumas pagadas por concepto de derecho de patentes y a los honorarios pagados por los servicios técnicos;
- tratamiento tributario favorable al personal extranjero; y
- la existencia de convenios internacionales sobre compensaciones de convertibilidad en caso de expropiación y seguro contra el riesgo de guerra.

En relación con los aspectos negativos, la encuesta señaló las medidas de política fiscal que desalientan la inversión extranjera. Entre éstas cabría mencionar:

- Una previsión social onerosa;
- los controles de precios o limitación de las utilidades;
- que el gobierno establezca trabas engorrosas que limiten la flexibilidad administrativa;
- el requisito de fabricar en el país dentro de un plazo fijo, algunos componentes de un producto que se arma en el país;
- tasas tributarias muy elevadas;
- reglamentación en cuanto a la creación, expansión, fabricación y diversificación en los principales campos de la industria;
- renuencia a autorizar la instalación de industrias que necesitan importar materias primas o partes manufacturadas;
- control sobre la explotación minera;
- o control sobre la distribución de productos a través de los organismos de venta públicos.

/Por lo

Por lo que toca a las medidas de política económica que concretamente desalientan la inversión privada extranjera(en cuanto se contrapone con la interna), es significativo que la respuesta más frecuente de los inversionistas haya sido que esa política no tiene consecuencias adversas sobre las decisiones adoptadas en materia de inversiones lo cual indicaría que esos gobiernos han otorgado grandes concesiones a fin de atraer a los inversionistas privados. Gran parte de la reglamentación pública considerada perjudicial por los inversionistas extranjeros, era la que discriminaba contra los inversionistas privados extranjeros (por contraposición a los del país). Las principales objeciones formuladas, en orden de importancia, fueron: aplicación discriminatoria de las leyes y reglamentos cuando se trata de las empresas extranjeras; énfasis en la participación del capital local; exigencia de proveer viviendas y servicios comunales a los empleados locales; discriminación aplicada al capital local solicitado en préstamo a corto plazo; limitaciones en cuanto a la propiedad u ocupación de la tierra por los organismos extranjeros; trato desigual ante la ley; y la exigencia de reinvertir las utilidades. Además, se mencionaron con mucha frecuencia la reglamentación sobre divisas, especialmente en América Latina, como un obstáculo importante a las inversiones extranjeras (restricciones a la importación, tipos de cambio múltiples, control o restricciones aplicadas a la remesa de utilidades, a los derechos de patente y honorarios por concepto de servicios técnicos; control sobre el derecho a retirar el capital, restricciones a las exportaciones y control de la entrada de capital). En resumen, las empresas extranjeras prefieren invertir en los países que menos interfieren en sus actividades.

2. <u>El interés y la política aplicados en los países importadores de capital</u>

En general, al país que importa capital le interesará obtener en forma de inversiones extranjeras directas, siempre que la introducción de la nueva tecnología y sistemas de administración basten para compensar la mayor rentabilidad del capital. Además, durante las primeras etapas del desarrollo cuando mayores son las necesidades de financiamiento extranjero, el país que importa capital puede no estar en condiciones de obtener todos los fondos necesarios de los organismos de crédito públicos y privados. En

/estas circunstancias

estas circunstancias, al país podría interesarle obtener inversiones extranjeras directas como fuente complementaria de fondos hasta que se reduzca el deficit de divisas a un nivel compatible con la capacidad del país para importar, préstamos que pueda conseguir corrientemente en el extranjero, y aquellas inversiones extranjeras directas convenientes porque contribuyen al progreso técnico o administrativo.

Al país importador le interesa mantener dentro de ciertos límites razonables las remesas de utilidades y aplicar esta concesión durante un número determinado de años. Una de las principales desventajas de las inversiones extranjeras directas es que los pagos se efectúan indefinidamente, aun después de que se ha amortizado la inversión original. En consecuencia al país importador de capitales le interesa establecer una fecha final en que la inversión deberá pasar a ser propiedad nacional.

En tercer lutar, al país le interesa que la nueva tecnología y técnicas de administración se traspasen efectivamente al resto del país y no permanezcan aisladas en un sector restringido de la economía. Eso significa que las empresas extranjeras deben convenir en adiestrar a funcionarios locales para que reemplacen a los extranjeros dentro de un período especificado.

Por último, al país que importa capital le interesa integrar la empresa extranjera dentro de la economía nacional. La empresa extranjera típica en sus primeros años de funcionamiento por lo general emplea alto porcentaje de insumos importados, o exporta sus productos (en el caso de las materias primas) sin someterlos a transformación alguna en el país. En cualquiera de los dos casos las actividades de la empresa extranjera quedan relativamente aisladas de la economía nacional y no contribuyen todo lo que podría. Por ese motivo, al país importador de capital le interesa aumentar el grado de integración ya sea insistiendo en que aumente el porcentaje de insumos producidos localmente u obligando a las empresas extranjeras a someter las materias primas a una transformación industrial antes de exportarlas.

/Podríamos agregar

Podríamos agregar algunos otros motivos de interés menos importantes, como el tipo de tecnología que proyectan introducir las empresas extranjeras, el nivel de salarios que pagará a sus obreros y el deseo de que participen como accionistas los capitalistas privados del país.

Sobre la base de este breve resumen, puede apreciarse que los intereses de los inversionistas privados están en pugna con los de los países importadores de capital. El primer problema y el más importante, es el de las utilidades - tanto en lo que se refiere a la tasa de rentabilidad como a la duración de la concesión. En la encuesta mencionada sobre las empresas extranjeras se mencionaba entre los factores más importantes que desalientan las inversiones extranjeras privadas, la interferencia del gobierno en las utilidades.

Las mismas empresas se oponían a los controles ejercidos sobre sus facultades para contratar a sus conciudadanos y exigían un trato preferencial a los extranjeros. Rechazaban toda interferencia que limitara la flexibilidad administrativa.

Las empresas extranjeras mencionaron concretamente que el requisito de aumentar la proporción de componentes producidos en el país constituía uno de los principales obstáculos para la inversión, en tanto que al país importador de capital le interesa evidentemente integrar todo nuevo proyecto a la economía nacional y crear fuentes ocupacionales a sus profesionales y técnicos.

Dada la existencia de estos intereses en pugna, es poco probable que cualquiera de las partes pueda imponer sus condiciones y esperar que la otra las acepte. Ambas pueden vetar la inversión que ha decidido efectuar la parte contraria.

su

Nota: Las cinco páginas siguientes están en redacción.

3. Financiamiento Externo Público

Como las instituciones públicas no tienen que mostrar utilidades en relación con la tasa vigente de interés del mercado, pueden a veces ofrecer un más largo período de amortización y una tasa más baja de interés. En algunas es permitida la amortización en moneda local, lo cual deja libre al país deudor para usar sus escasas divisas como desee.

Puede decirse que, en general, los préstamos públicos son hechos en condiciones más favorables, pero es difícil generalizar sobre los requisitos así como de las modalidades específicas que pueden tomar estos préstamos, ya que generalmente reflejan la filosofía y organización particular de las instituciones financieras.

Por esta razón, es más fácil tratar cada organización financiera separadamente.

A. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos (EXIMBANK)

a) Método basado en el estudio de proyectos específicos[1/]

La importancia asignada por ambos bancos a un enfoque concreto de cada proyecto en sus operaciones crediticias es de larga data. Así se concedieron fondos para determinados proyectos tras dedicar especial atención a extensos estudios de ingeniería, económicos y jurídicos relacionados con esas solicitudes de préstamo. Siempre que cada proyecto en sí era técnicamente factible y se estimaba que contribuía directa y tangiblemente a incrementar el ingreso y la producción, recibía un trato preferente sin necesidad de examinar antes todas sus interrelaciones actuales o previsibles con la estructura general de los recursos y necesidades de inversión de los países. Las principales excepciones a esta política fueron los

---

1/ Véase CEPAL, "El Financiamiento Externo en el desarrollo económico de América Latina, E/CN.12/649 pp.280-312, abril de 1963.

/préstamos para

préstamos para fines generales o de balance de pagos encaminados a amortizar o consolidar obligaciones comerciales vencidas a corto plazo, a fortalecer las disponibilidades de divisas de los beneficiarios, o a incrementar su capacidad para financiar la importación de mercaderías norteamericanas. Los préstamos para equilibrar el balance de pagos se contrataron casi exclusivamente en el Eximbank, otorgándose a países en que podían servirse los intereses políticos especiales y urgentes de los Estados Unidos simultáneamente con las necesidades financieras del prestatario. La ampliación de los créditos para fines generales en países en vías de desarrollo es de or origen relativamente reciente, y aunque abarcó sobre todo la región de la América Latina, actualmente en todo caso la mayoría de las operaciones de crédito del Eximbank y del BIRF siguen restringidas a los préstamos para fines concretos. Se suele argumentar que esto obedece al deseo de ambos bancos de aunar sus conocimientos técnicos con los de los prestatarios en las investigaciones y estudios previos a la inversión necesarios para ubicar, preparar y ejecutar proyectos individuales, así como de facilitar un control contable más estricto sobre la distribución del importe de sus préstamos. Además, los bancos han considerado que los préstamos para fines concretos ofrecen la ventaja de asociar directamente los fondos extranjeros a un incremento visible y mensurable del volumen de inversiones en capital fijo del prestatario.

b) Financiación del componente de artículos importados de los proyectos

De larga data es también la prelación asignada por el Eximbank y el BIRF a la financiación del componente de artículos importados de los proyectos. A este respecto, los dos bancos han sostenido que los gastos en moneda nacional que ocasionan proyectos financiados externamente deben sufragarse en el país y, por tanto, sus respectivas aportaciones tienen que continuar limitadas a las divisas que el caso requiera. Este procedimiento ofrece, en esencia, la ventaja manifiesta de exigir al país beneficiario un esfuerzo de ahorro interno con cada nueva afluencia de crédito externo. Se le ha patrocinado también afirmando que el control de las cantidades que sucesivamente percibe el prestatario, así como la supervisión del uso final del propio proyecto, son más fáciles de practicar cuando los desembolsos corresponden a bienes objeto del comercio internacional.

/c) Infraestructura

c) Infraestructura económica

En tercer lugar, el Eximbank y el BIRF han procurado desde hace mucho tiempo evitar el otorgamiento de préstamos que competirían con el capital privado extranjero. Esto generó una modalidad crediticia concentrada sobre todo en usos finales de infraestructura más bien que industriales, pues parte de la tesis de que la empresa privada estima estos últimos como un sector preferente de actividad, no ocurriendo lo mismo con las inversiones de infraestructura, debido a sus amplias y"masivas" necesidades de capital, así como a sus tipos de rentabilidad. De ahí que los dos Bancos hayan otorgado usualmente casi la totalidad de sus préstamos a países subdesarrollados en las esferas del transporte y la energía eléctrica. Pero, dentro de esta política general, cabe hacer notar un criterio crediticio distinto y conexo, es decir, la falta de importancia de las obras de infraestructura social en comparación con las de infraestructura económica. El principio básico en esta materia es el supuesto de que los préstamos para proyectos deben significar una contribución cuantitativamente mensurable al ingreso y a la capacidad productiva del prestatario, y ser autoamortizables en cierto sentido concreto de rentabilidad. Los análisis de costo-beneficio relativos a las obras de infraestructura social se conceptúan menos evaluables directamente, pues reembolsan su inversión original mediante una producción de ordinario incrementada en la forma de un producto social más acabado y no de un proceso que crea utilidades o produce ingresos.

d) Requisitos previos concretos de orden jurídico o administrativo

Además de los criterios de política general mencionados anteriormente, los dos Bancos exigen asimismo ciertos requisitos de carácter jurídico o administrativo que es indispensable cumplir antes de que se autorice un nuevo préstamo. Una de las limitaciones de orden jurídico del BIRF es que todos sus préstamos requieren una garantía del gobierno del país beneficiario. Garantías de esta índole puede también solicitarlas el Eximbank, pero no son obligatorias. Exigencias aplicables al Eximbank son las de que todos sus préstamos se extiendan en dólares, se amorticen en igual moneda y se inviertan exclusivamente en adquirir mercaderías norteamericanas. Por otra parte, los préstamos del BIRF pueden hacerse en alguna de las monedas que éste tenga

/en cartera

en cartera; son reembolsables en la moneda que se concedió, así como en una divisa convertible; y no han de destinarse necesariamente a la compra de proyectos de un determinado país. Algunas limitaciones son comunes a ambos Bancos; por ejemplo, sus fondos se facilitan para capital de explotación y no en acciones; aunque sus préstamos son precedidos de diversos estudios técnicos, no autorizan créditos para estudios con fines exclusivamente de preinversión; y, por último, los tipos de interés que cargan deben asemejarse a los de fondos tomados a préstamo a largo plazo en mercados de capital análogos de los Estados Unidos.

e) Criterios de solvencia

En el supuesto de que una solicitud de préstamo reúna todos los requisitos previos consignados en las cuatro subsecciones precedentes, su aprobación definitiva pende aún de lo que se resuelva sobre una exigencia decisiva en materia de política: el grado en que los países prestatarios se ajustan a ciertos criterios de solvencia. Estos últimos no implican necesariamente una serie única de preguntas y respuestas aplicadas uniformemente en el transcurso del tiempo, o en forma invariable a todos los solicitantes. Entrañan más bien ciertos juicios de valor y otros factores más cuantitativos sobre las circunstancias que imperan en cada país prestatario. Entre ellos, cabría mencionar los siguientes:

i) El historial y ambiente de las inversiones extranjeras

A este respecto, se estudian los antecedentes del prestatario por lo que hace a incumplimiento de obligaciones anteriores, incluso, por ejemplo, la relación deuda-incumplimiento del país en décadas pasadas, así como su proceder en cuanto al cabal y oportuno pago de préstamos contratados en años más recientes. Asimismo, podrían examinarse los factores legislativos y administrativos que repercuten concretamente sobre las inversiones extranjeras, a saber, las restricciones a la transferencia de los intereses y el principal, u otras prácticas (disuasivos tributarios, mecanismos de tipos de cambio preferentes, etc.), que es dable estimar que inhiben directa o indebidamente las funciones del capital externo.

/ii) Consideraciones

ii) Consideraciones generales de orden político e institucional

Aquí los juicios se formulan en un ámbito más amplio, inclusive el grado de estabilidad política interna actual y previsto; la eficiencia del régimen de administración pública; y las políticas monetarias y fiscales adoptadas. Por otra parte, e invadiendo parcialmente la órbita del punto i) supra, cabe evaluar las funciones y progresos de las empresas estatales, como también hasta qué punto se han establecido y aplican prioridades de inversión en los sectores público y privado.

iii) Servicio de la deuda, e ingreso o ahorro de divisas

Sobre este particular, pueden estimarse cuantitativamente los niveles anteriores, actuales y futuros de las transferencias de las inversiones en relación con los ingresos en cuenta corriente del país. Esto, por ejemplo, puede cobrar la forma de proyecciones de las tendencias a largo plazo, así como de las fluctuaciones en períodos más cortos, de los ingresos, basadas en la composición actual y prevista de los renglones exportables y en la perspectiva que ofrecen la demanda y el precio internacionales de éstos. Asimismo, cabe calcular las necesidades de importación a corto y a largo plazo, teniendo en cuenta las medidas eventuales de sustitución de importaciones, para indicar, por una parte, las cantidades de divisas de que se dispondrá y, por la otra, las que se necesitarán. El saldo indica, pues, el margen residual de ingresos corrientes disponibles para el servicio de la deuda dimanado de obligaciones que rebasen las ya existentes.

Algunas limitaciones

En el curso de sus respectivas actividades, el Eximbank y el BIRF han contribuido en muchos aspectos importantes a satisfacer las necesidades de financiación externa de la América Latina. Desde inicios del decenio de 1950, según ya se expuso, no sólo aportaron sin contrapeso la mayor porción de todos los fondos públicos que afluían a la zona, sino además los conocimientos técnicos suministrados y la perfección de sus actividades operacionales han surtido efectos beneficiosos. Sin embargo, por razones de diversa índole, los métodos que han adoptado conjunta o separadamente, podría también considerarse que adolecen de ciertas limitaciones. Así, algunos de sus requisitos previos al otorgamiento de créditos han impuesto

/restricciones cuantitativas

restricciones cuantitativas a la corriente potencial de fondos que podrían haber suministrado, y otras políticas han suscitado interrogantes de orden cualitativo más vastas sobre el efecto que sus recursos han surtido en los procesos de desarrollo en la América Latina.

La exigencia de que sólo puede financiarse el componente de artículos importados de los proyectos, por ejemplo, se ha criticado aduciendo que muchos proyectos - sobre todo en la esfera de la infraestructura - tienen un componente de importaciones directas que representa sólo una escasa proporción de la inversión total prevista. Como consecuencia de esto, la actividad crediticia externa se atiene, por definición, a esa pequeña fracción. Por otra parte, las repercusiones indirectas de los ingresos de determinadas actividades crediticias pueden generar presiones mucho mayores sobre las disponibilidades de divisas de un país, por conducto de niveles más elevados de la demanda de artículos importados, que las implícitas en la propia financiación externa inicial. Además, la existencia misma de esta política en particular puede significar que no sea práctico preparar, por razones de tiempo y costo, una solicitud de préstamo si no se necesitan ingentes cantidades de divisas. A este respecto, por tanto, los proyectos en pequeña y mediana escala pueden quedar en una desventaja relativa: por razones análogas, pueden estimularse involuntariamente los proyectos de mayor densidad de capital en desmedro de aquellos en que predomina la densidad de la mano de obra.

En segundo lugar, la política crediticia que se concentra principalmente en la infraestructura económica ofrece también ciertas limitaciones. Sin duda esas inversiones merecen una atención especial en casi todos los países subdesarrollados. Con todo, el uso de una clasificación de las inversiones atendiendo a su índole "directamente productiva", si bien más fácil de aplicar desde el punto de vista de normas crediticias precisas, puede redundar - y singularmente ha ocurrido así - en que sólo se preste mínima atención a la infraestructura social. Es evidente, sin embargo, que el desarrollo equilibrado requiere una expansión progresiva de múltiples formas de infraestructura, y debe propenderse a aumentar el producto social en conjunto, en vez de concentrarse exclusivamente en proyectos que ocasionan ingresos en un sentido mensurable o comercial.

/En tercer

En tercer lugar, el método de atenerse a los méritos de cada proyecto no asocia necesariamente las exigencias de capital y las contribuciones productivas de un determinado préstamo al cuadro general de necesidades y recursos de inversión de un país prestatario considerado en conjunto. Aunque la selección de cada proyecto es de suma importancia, debe tomar en cuenta simultáneamente las interacciones futuras que cada proyecto tendría sobre todos los demás dentro del marco de un programa integrado de inversiones. De otro modo, la posibilidad de establecer un sistema de prioridades tanto para la financiación interna como la externa se menoscaba gravemente, como también el número total de los propios proyectos de inversiones extranjeras.

En cuarto lugar, los requisitos previos de carácter jurídico relativos a emplear el importe de los préstamos en adquirir mercaderías de un determinado país y a las garantías gubernamentales, si bien se explican desde el punto de vista de la estructura y finalidades de los bancos interesados, pueden sin duda contribuir a limitar la demanda de fondos externos: por ejemplo, si los prestatarios no desean asociar sus actividades operacionales con las obligaciones concretas que la garantía de un gobierno podría entrañar, o estiman que los artículos requeridos se obtendrían en condiciones más favorables en zonas distintas de aquellas en que deben adquirirse según el préstamo.

Por último, el criterio de solvencia utilizado hasta ahora merece una atención especial. En efecto, durante los últimos años, por lo menos dos circunstancias determinaron una presión cada vez mayor sobre el límite de crédito concesible a muchos países de exportación primaria, incluidos los de la América Latina. Por una parte, la tendencia inicial y expansiva de sus ingresos de exportación de postguerra y, por tanto, de su capacidad para cubrir los pagos de su deuda, se exitinguió alrededor de 1957 y ha permanecido estancada durante el último quinquenio. Más importante por ahora es que la perspectiva de cualquier cambio en esta situación probablemente continuará siendo remota hasta mediados de la década de 1960. Entre tanto la necesidad de mantener las importaciones frente a un sector de exportación debilitado provocó un alza constante e ingente de la deuda externa acumulada y, por tanto, de las obligaciones de servicio anual inherentes a esta carga creciente de la deuda. De ahí que sin duda las normas de solvencia

/concernientes al

concernientes al decenio de 1960 serán más difíciles de mantener que las aplicadas en la década de 1950, cuando la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos en divisas era más regulable.

B. Corporación Financiera Internacional (CFI)

Pese a la creciente demanda del sector privado para financiar una gran variedad de proyectos industriales, el Banco Internacional tenía que limitar sus actividades en la esfera de las inversiones privadas porque todos sus préstamos requerían una garantía gubernamental. Los gobiernos a menudo vacilan - por razones de diversa índole - en garantizar ciertos préstamos. Las empresas privadas, por su parte, temen que las garantías gubernamentales pueden provocar una ingerencia oficial en sus actividades. En vista de estas dificultades, los expertos financieros propusieron que se creara un nuevo organismo encargado de hacer inversiones directas, sin garantía, en empresas productivas privadas de países en vías de desarrollo.

Organización y recursos

La CFI es una entidad jurídica independiente que funciona como organismo afiliado del Banco Internacional, facultado para utilizar las instalaciones y servicios del Banco en múltiples respectos.

Originalmente, según las disposiciones de su convenio constitutivo, la CFI podía hacer inversiones en condiciones similares a las obtenidas por los inversionistas privados. Por consiguiente, casi todas las inversiones efectuadas por la Corporación cobraron la forma de préstamos a interés con ciertos derechos de participación en las utilidades y desarrollo de la empresa.

Con objeto de acrecentar sus fondos para nuevas inversiones, la Corporación puede vender a inversores privados la parte de sus inversiones en valores semejantes a las acciones ordinarias, siempre que tal venta se haga en condiciones razonables. Pero la CFI no estaba autorizada para invertir en acciones de capital. La CFI ofrece en asociación con inversionistas privados, financiamiento a largo plazo mediante participación o préstamos, según sea más apropiada. La CFI puede coadyuvar al crecimiento de los mercados locales de capital de los países miembros garantizando la suscripción de emisiones de acciones o valores con anterioridad a su venta

/pública, o

pública, o mediante acuerdos por los cuales se compromete a comprar los valores no vendidos. También puede la CFI garantizar dichas emisiones en los mercados internacionales de capital.

La CFI no tiene un tipo de interés uniforme para sus préstamos ni cargas regulares aplicables a los prestatarios en un momento dado. El tipo de interés se fija en cada caso tomando en cuenta las circunstancias concretas, tales como el riesgo de la operación, el importe de la participación, y el rendimiento total que se espera obtener de la cantidad invertida. Los tipos han fluctuado entre el 5 y el 7 por ciento.

C. Asociación Internacional de Fomento (AIF)

Conforme a los términos del Convenio Constitutivo, los fines de la Asociación Internacional de Fomento "son promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y, de este modo, elevar el nivel de vida en las regiones menos desarrolladas del mundo, comprendidas dentro de los territorios de los miembros de la Asociación, especialmente mediante la aportación de recursos financieros necesarios para atender a sus más destacadas necesidades de desarrollo, en condiciones más flexibles y menos gravosas para la balanza de pagos que las que suelen aplicarse en los préstamos usuales, a fin de contribuir de este modo a impulsar los objetivos de expansión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ... y a secundar sus actividades." La Asociación concede préstamos principalmente para proyectos específicos y sobre la base de que tengan una "alta prioridad en el desarrollo económico", siempre que, en concepto de la organización, no pueda lograrse capital procedente de otras fuentes en condiciones favorables.

Los préstamos que concede la AIF pueden reembolsarse en divisas con largos vencimientos o un prolongado período de gracia, o ambos, o reintegrarse en todo o parte en moneda nacional, o bien los préstamos pueden otorgarse sin intereses o a un bajo tipo de interés, o aun pueden incluir algunas combinaciones de estas condiciones. La política crediticia de la Asociación difiere también de la del Banco Internacional debido al carácter más amplio de sus finalidades. La AIF puede financiar proyectos que no son "directamente productivos", incluso proyectos de capital de infraestructura

/social. La

social. La Asociación aplica los mismos criterios que el Banco Internacional en la administración de sus fondos, particularmente en lo que se refiere a la observancia de una "sana" política financiera y económica por parte de los países prestatarios y a la cuidadosa selección y preparación de los proyectos que puedan financiarse.

D. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Las operaciones del Banco se dividen en tres fases diferentes de actividad:

a) Operaciones ordinarias:

En virtud de sus operaciones ordinarias, el Banco concede préstamos a largo plazo y para proyectos específicos que contribuyan al desarrollo económico de los países miembros. Pueden ser prestatarios los órganos públicos, los bancos de fomento y las empresas privadas. No es un requisito indispensable la garantía del gobierno. Los préstamos hechos con los recursos ordinarios devengan un tipo de interés anual del 5-3/4 por ciento (incluyendo la comisión del 1 por ciento para la reserva especial del Banco). Los préstamos se reembolsan en la moneda prestada.

b) Préstamos para operaciones especiales

Según lo que dispone el Convenio Constitutivo, los préstamos efectuados con cargo al Fondo para Operaciones Especiales se hacen "en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias que se presenten en determinados países o proyectos." Estos préstamos de ordinario se conceden para proyectos que no son "directamente productivos" o para financiar proyectos de infraestructura social. Los términos y condiciones de pago de estos préstamos son más flexibles, y su duración es usualmente más larga que en el caso de los préstamos otorgados con los recursos ordinarios.

c) Fondo Fiduciario de Progreso Social

En junio de 1961 el Banco fue designado administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social en un contrato suscrito entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los recursos del Fondo (394 millones de dólares) son una parte de los 500 millones de dólares asignados por el Congreso de los Estados Unidos. Los préstamos otorgados con cargo al Fondo Fiduciario de Progreso Social se destinan a

/proyectos de

proyectos de colonización agrícola y bonificación de tierras, de vivienda para los sectores de bajos ingresos, de abastecimiento de agua e instalaciones sanitarias para la comunidad, y de enseñanza y formación superiores. Se trata de préstamos a largo plazo pagaderos en moneda nacional y con un tipo de interés anual usualmente de 2.75 por ciento, con una comisión por servicios de 0.75 por ciento.

El Banco no tiene una norma fija respecto de los períodos de amortización. En general, los préstamos al sector privado tienen una duración de ocho a doce años, mientras que los préstamos concedidos para obras de infraestructura económica consignan un período de amortización de hasta veinte años. La naturaleza y alcance de las garantías se determinan en cada caso según la índole del proyecto.

Agencia para el Desarrollo Internacional

La Agencia para el Desarrollo Internacional está autorizada para efectuar ambos préstamos y es generalmente responsable de los programas de ayuda bilateral entre los Estados Unidos y los países deudores.

Los préstamos pueden ser otorgados a países, organizaciones y a otras agencias públicas o privadas (sin ganancia). Las garantías gubernamentales no son indispensables. Se dió preferencia a los créditos para proyectos - destinados a la industria manufacturera, extractiva o a la infraestructura -, aunque también se conceden ciertos préstamos de ayuda general. Los tipos de interés se negociaron para cada préstamo en particular y tendieron a fluctuar descendiendo de cerca del 5 3/4 por ciento para los denominados proyectos "directamente productivos" a aproximadamente el 3½ por ciento en el caso de usos finales de infraestructura. Aunque la condición de invertir sus préstamos en artículos norteamericanos no constituyó un requisito previo inicial del AID, se implantó este criterio después de 1959. Se otorga preferencia a la financiación de los costos en dólares de aquellos componentes importados indispensables para ciertos proyectos de inversión en el extranjero, y hubo que satisfacer las necesidades en moneda nacional con cargo a otras fuentes.

/Entre los

Entre los criterios de orden económico, financiero y de ingeniería aplicados a las nuevas solicitudes de préstamo figuraron los de evaluar una seguridad de reembolso razonable; el préstamo debía aportar una clara contribución al desarrollo económico y evolución a largo plazo de los países beneficiarios; esos países tenían que demostrar su disposición para acometer medidas eficaces de iniciativa propia; ya la inversión debía ser compatible con el interés nacional de los Estados Unidos. El AID tenía que estudiar si se contaba con otra forma de financiación, a cuyo respecto se le pedía concretamente que se abstuviese de competir con el capital privado, con el Eximbank o con el BIRF. Los pagos del principal e intereses por concepto de préstamos otorgados por el AID podían hacerse, en dólares, o bien en aquellas otras monedas especificadas en cada convenio.

Las donaciones son generalmente hechas a países pequeños con un incremento per cápita bajo a causa de las dificultades financieras, para servir los préstamos en condiciones bancarias normales.

Mientras la política de préstamos se ha concentrado en los proyectos económicos productivos, las donaciones son generalmente para: salud pública, entrenamiento profesional, enseñanza, administración pública y vivienda. Además, las donaciones no ligan normalmente a proyectos específicos, como es el caso de los préstamos, y consideran en cambio el problema general presupuestario o las necesidades globales de un país.

The agricultural Trade Development and Assistance Act (Public Law 480) (Asistencia en base a Excedentes Agrícolas

Los Estados Unidos han proporcionado un volumen creciente de ayuda externa desde 1954 en la forma de excedentes de productos agrícolas exportados con arreglo a la Ley Pública N° 480. En general, esos excedentes se transportan al exterior en virtud de algunas de las diferentes autorizaciones que se preven en cada título. Las operaciones conforme al Título I, por ejemplo, comprenden ventas reembolsables en monedas nacionales; los Títulos II y III tratan de las exportaciones con arreglo a distintos

/acuerdos sobre

acuerdos sobre subsidios, donaciones o trueques; y las transacciones del Título IV entrañan obligaciones que deben cumplirse en dólares. Sin embargo, de hecho la casi totalidad de las transacciones de la Ley Pública N° 480 tomaron la forma de autorizaciones con arreglo al Título I. Debido a la preponderancia de las ventas pagaderas en monedas nacionales, se ha ido acumulando en el extranjero una cantidad cada vez mayor de estas últimas, acreditadas en la cuenta del Gobierno de los Estados Unidos y sujetas a lo que este disponga. De tales fondos puede disponerse en diversas formas. Algunas de las monedas nacionales se han destinado exclusivamente a usos de los Estados Unidos en la región. Otras se asignaron para préstamos a empresas privadas (en su mayoría norteamericanas) en el país prestatario. Sin embargo, en su mayoría se ocuparon de nuevo en gastos de defensa mutua (sobre todo en la forma de subsidios) o, principalmente, se volvieron a prestar a los gobiernos nacionales para financiar los costos internos de determinados proyectos de desarrollo económico. En esos préstamos, usualmente se han cargado intereses de 3 por ciento a 4 por ciento, previsto períodos de gracia de unos 3 años y plazos de duración de hasta 40 años.