

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, agosto de 1968

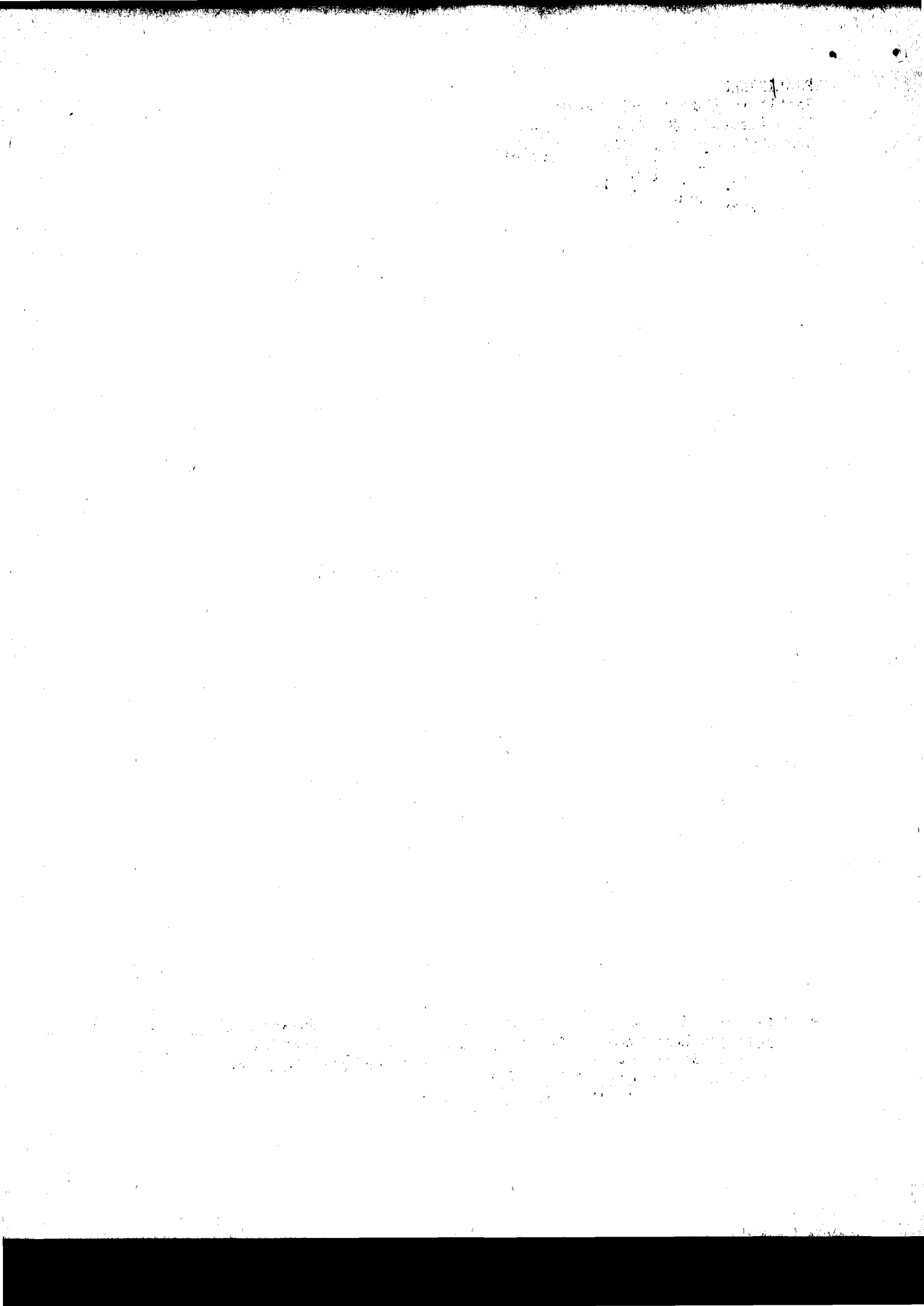
INT-2607

PLANTEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA*



- * Programa de Capacitación. Cátedra de Análisis e Instrumentos de Política Económica. Para fines didácticos. Profesor, señor Enrique Sierra C. Profesores de seminarios, señores Norberto García, Pablo Ramos y Luis Rifo.





ADVERTENCIA

1. Los planteamientos fueron extraídos de distintos documentos publicados por diversos autores e instituciones. Se ha introducido en ellos sólo ligeras modificaciones para evitar que dichos autores e instituciones sean identificados, y permitir así una mayor objetividad en los análisis y respuestas que se solicitan en cada caso.
2. Además de los puntos señalados para el análisis de cada tema, los participantes deberán someter a crítica los principales aspectos de los planteamientos, a la luz de lo expuesto en la cátedra.



Tema I

UN PLANTEAMIENTO SOBRE LAS BASES DE LA POLITICA DE REDISTRIBUCION EN LATINOAMERICA

1. Analice en el contexto particular de su país, la eficiencia y las limitaciones que para la política de redistribución tendrían los instrumentos que explícita o implícitamente están contenidos en el planteamiento que se presenta a continuación.
2. Discuta los problemas que plantea la disyuntiva, si existe, de elevar al máximo la tasa de crecimiento económico y obtener la más justa distribución del ingreso.

Tema I

UN PLANTEAMIENTO SOBRE LAS BASES DE LA POLITICA
DE REDISTRIBUCION EN LATINOAMERICA

Dentro del gran territorio poco explorado que es el proceso moderno de desarrollo económico, empieza a cobrar interés en el mundo de los economistas la preocupación por las consecuencias de la distribución desigual del ingreso. Las causas de esa distribución no son desconocidas ni constituyen, por supuesto, novedad. Y la justificación social de una distribución mejor o igualitaria del ingreso está presente en todas las doctrinas políticas modernas. Pero al lado de la justificación social prevalecen aún ideas económicas, heredadas de un liberalismo inspirado en otras épocas o simplemente académica, según las cuales sin una distribución desigual del ingreso - y hasta más desigual - no es posible que un país pobre o de desarrollo en ciernes, caracterizado por un ingreso escaso por habitante, pueda lograr una tasa de ahorro adecuada y, por consiguiente, un ritmo de capitalización suficiente para alcanzar una estructura económica evolucionada. Tales ideas son propaladas en América Latina no menos frecuentemente que en otras partes del mundo. Y, sin embargo, no llevan la razón de su parte.

Creo que el esclarecimiento de este tema merece la consideración más detenida, no sólo de los economistas sino de otros estudiosos. Además, de su interés teórico, puede contribuir a que los responsables de la acción pública y de la formación de la opinión privada en nuestros países, al ocuparse de la distribución del ingreso se apoyen en mejores argumentos económicos que los actuales o que los puramente sociales. Por ello, aun a riesgo de repetir conceptos que para muchos economistas profesionales de América Latina no son ya objeto de discusión, procuraré exponer - evitando tecnicismos y notas de pie de página - los que, a mi juicio, son los argumentos que en pro de una mejor distribución del ingreso pueden esgrimirse desde el punto de vista del desarrollo económico muy aparte de los de índole social y política, que no me corresponde examinar en estas páginas, aunque, por lo demás, forman parte de mis convicciones más íntimas.

/La Libre

La libre empresa y la concentración de los ingresos

Parece estar fuera de duda que el crecimiento de las economías industriales occidentales conllevó en sus primeras etapas la concentración del ingreso y que ésta fue una característica de su desarrollo hasta que la presión social impuso la necesidad de llevar a cabo políticas redistributivas para satisfacer aspiraciones populares y democráticas; más tarde, las crisis cíclicas exigieron otro tanto para poder dar mayor estabilidad al consumo global. La concentración del ingreso era inherente a las condiciones de desigualdad de la riqueza que prevalecían en Europa antes de fines del siglo XVIII y fue producto inevitable de la revolución comercial e industrial posterior y de la filosofía política social imperante. Un sistema económico de libre empresa privada no podía menos que provocar desigualdad de los ingresos. Los elementos condicionantes eran muchos, pero destacan entre ellos la libre concentración y acumulación de la propiedad, la existencia de tendencias monopólicas implícitas en el sistema, la disparidad de crecimiento de distintos sectores de la economía, el distinto poder de contratación de la mano de obra y del capital (en ausencia de organización sindical), las tendencias demográficas desfavorables al incremento del salario real, las diferencias de educación y preparación técnica, la repercusión de los regímenes de sucesión y herencia, etc.

Mientras hubo expansión comercial y hasta que las fluctuaciones cíclicas características de la evolución industrial moderna obligaron a conceder importancia económica al subconsumo, no surgió ningún elemento propio de la evolución del sistema que provocara una distribución más igualitaria del ingreso. Antes bien, se aceptaba tradicionalmente - y la idea sobrevive - que la desigualdad del ingreso era necesaria para generar ahorros con qué hacer crecer aún más la economía, ya que "sólo los ricos ahorran". Pero la fuerza irrefrenable de los movimientos de reforma social de la segunda mitad del siglo XIX y principios del actual, por una parte, y las medidas estabilizadoras del consumo adoptadas con fines anticíclicos a raíz de la crisis del año treinta, por otra, terminaron por reducir la concentración del ingreso y aun por originar condiciones

/de distribución

de distribución relativamente igualitarias de los ingresos en los principales países de economía privada o mixta, sobre todo en los de ingreso más elevado por habitante. Hoy en día se reconoce que, en términos generales, la distribución del ingreso familiar es menos dispareja en los países desarrollados que en los que principian a industrializarse.

Todo lo anterior pudiera llevar a la conclusión peligrosa de que el único camino por el que se puede lograr un crecimiento económico intenso en nuestros días y alcanzar un ingreso elevado por habitante es el de la concentración del ingreso, sujeta ésta sólo a las limitaciones que impongan los inevitables actos de reforma social; y pudiera hacerse creer, como corolario, que una política redistributiva del ingreso sería contraria al desarrollo económico. Sin embargo, no es difícil percibir que resulta falso tratar el problema de los actuales países desarrollados por medio de simple analogía histórica; y, por otro lado, algunos de los enfoques analíticos recientes de los problemas de desarrollo económico permiten concluir que en una economía poco desarrollada el crecimiento firme y sostenido del ingreso por habitante y de la productividad sólo es posible si se mejora la distribución de los ingresos.

El país subdesarrollado no tiene en verdad la ocasión siquiera de plantearse la disyuntiva de elevar su ingreso o mejorar su distribución - disyuntiva falsa, inexistente, que no es sino herencia de una concepción liberal de la evolución económica que no corresponde a los hechos de hoy. Es inexacto que "primero haya que agrandar el pastel, antes de repartirlo para comérselo", como asegura el refrán inglés tan usado a este respecto. Un país subdesarrollado necesita elevar su ingreso contra viento y marea, y lo podrá hacer con mayor facilidad si lleva a cabo una política tendiente a mejorar la distribución del ingreso que sin ella; es más, sin esta política, no podría en algunos casos mantener en forma sostenida un ritmo suficiente de desarrollo económico.

Pudiera pensar alguien que la experiencia latinoamericana de los últimos diez a quince años no corrobora esa tesis, puesto que al parecer se logró adelanto económico considerable, reflejado en el ingreso o en

/al producto

el producto por habitante, a la vez, que, salvo en contados países, la distribución del ingreso, a más de muy desigual, probablemente empeoró. Por falta de estadísticas, no se puede asegurar cuál sea la distribución del ingreso en los países de América Latina ni como ha evolucionado últimamente. Pero se podría partir de dos hipótesis razonables: que la concentración del ingreso es grande y que la inflación no ha permitido reducirla aun en los casos en que ha sido meta explícita de los gobiernos el tratar de lograrlo. Habría entonces que demostrar que la distribución muy desigual ha venido siendo un obstáculo al desarrollo y que lo será aún más de aquí en adelante. No es que América Latina no haya crecido; es que podría haber crecido más. Se volverá a examinar esta cuestión en páginas posteriores, una vez se intente aclarar un poco mejor el panorama conceptual y analítico.

No parece necesario emplear muchos argumentos para refutar el uso de la analogía histórica respecto a la coincidencia de la concentración del ingreso y el crecimiento económico del pasado en los países hoy altamente desarrollados. Más bien, dicha supuesta analogía sirve para poner de relieve ciertos contrastes que son determinantes. Las etapas de crecimiento industrial incipiente de las economías de Europa occidental y la norteamericana se relacionaron con una expansión sin precedentes del comercio mundial y de las oportunidades de inversión y de ampliación de mercados. Bajo el impulso de la revolución tecnológica, se descubrían en forma continua nuevos recursos aprovechables. Las tendencias demográficas empezaron a adquirir dinamismo, pero no había sobrepoblación. El despertar cultural de las masas apenas se empezaba a advertir. Pero, sobre todo, el concepto del Estado no era el de un propulsor directo del crecimiento económico, sino el de un elemento pasivo. El único medio de crecer lo daba la acumulación privada y la sola fuente de financiamiento era el ahorro del capitalista, el que era capaz de combinar factores y de innovar para lograr crecientes etapas de industrialización.

Qué queda de este esquema en la época actual? Casi ninguno de sus elementos, excepto el efecto potencial de la tecnología sobre el aprovechamiento de los recursos. Las perspectivas de expansión del comercio de los

/países subdesarrollados

países subdesarrollados son limitadas y, en muchos casos, desalentadoras. Estos países no están en trance de convertirse en proveedores de capital al resto del mundo. El dinamismo demográfico es intenso y la densidad de población, en algunos casos, aplastante. La frontera cultural y social de las masas se ha ensanchado sin límite. Pero, sobre todo, el papel de propulsor del crecimiento ha pasado decididamente, en los países subdesarrollados y en no pocos de los desarrollados, a manos del Estado. La ahorratividad del capitalista, de la que aun se llega a dudar, no siempre provee suficiente y adecuadamente a las necesidades de acumulación de capital real del propio sector industrial privado de una economía subdesarrollada, ni se endereza voluntariamente hacia el financiamiento de las infraestructuras del crecimiento; es más, con frecuencia contribuye, a través de la emigración de capitales, a retrasar el desarrollo.

Una gran concentración del ingreso en un país subdesarrollado de la época actual no garantiza de manera alguna el progreso económico, y mucho menos si tiene su origen en la concentración de la propiedad agraria, como es frecuente. El desarrollo económico se ha liberado, en realidad, de la necesidad de contar exclusivamente con el ahorro privado resultante de la distribución desigual del ingreso. La falta o inaptitud del ahorro privado es suplida por el ahorro público, a través del sistema tributario, y por recursos de crédito del exterior. (Todavía, por desgracia, se supone que subsiste una tercera fuente: la depresión del consumo de los sectores de bajos ingresos producida por la inflación de larga duración, que es, por supuesto, la negación misma de los objetivos del desarrollo económico. En este caso el crecimiento engendra desigualdad de los ingresos sin absorber los ahorros específicos que ésta entraña, y el proceso se repite en espiral centrífuga. Mas este proceso no hace sino reforzar el argumento de que la concentración del ingreso no es condición necesaria - tampoco suficiente - para el desarrollo.)

/El desarrollo

El desarrollo económico y la balanza de pagos

El punto de gravitación del análisis se encuentra en los efectos del desarrollo económico sobre la balanza de pagos. Hablar de crecimiento económico equivale hoy día a decir "desequilibrio de la balanza de pagos", no porque éste sólo se produzca a causa de aquél (puede haber otras causas), sino porque el desarrollo lleva implícitas tendencias a dicho desequilibrio o lo produce aunque sea en forma transitoria. El desequilibrio de la balanza de pagos, cualesquiera que sean los términos en que se plantee y no obstante que se compense en parte con recursos del exterior, conduce en la práctica a la adopción de medidas restrictivas de cierto tipo de importaciones y a disposiciones destinadas a limitar la expansión monetaria interna. En muchos casos las medidas restrictivas y la escasez obligada de algunas importaciones son, a su vez, factores contribuyentes a la propagación de la inflación. Y se puede entrar así plenamente a la espiral viciosa por la cual se acentúa la distribución desigual del ingreso y se agrava la repercusión del crecimiento sobre la balanza de pagos.

El crecimiento lleva al desequilibrio de la balanza de pagos por la misma razón por la que crea tensión inflacionaria interna. Para hacer aumentar el ingreso real es necesario elevar la importancia absoluta y relativa de uno de los componentes del gasto global de la comunidad: la inversión, o sea, el incremento del equipo productivo - el capital real - en su sentido más amplio. Al mismo tiempo, dicho gasto pone en manos de la población ingresos con que incrementar su consumo. Este, si no se satisface a la corta con mayor disponibilidad de bienes obtenidos de producción interna, tiende a satisfacerse con bienes importados. En tanto la oferta interna de bienes de consumo no sea elástica, surge de inmediato un punto de tensión inflacionaria - de escasez relativa de bienes; pero en la medida en que esa inelasticidad sea contrarestanda por un suministro libre de bienes de consumo importados, surge un posible punto de tensión desequilibradora de la balanza de pagos. Con el gasto de inversión ocurre lo mismo, excepto que existe la certeza, por definición, de que una proporción grande del mismo tiene que satisfacerse con importaciones de equipo y maquinaria, cuando no con productos menos elaborados. Por su

/parte, la

parte, la oferta interna de bienes terminados de consumo casi siempre requiere importaciones de bienes intermedios o semielaborados, materias primas, etc. En suma, y con las salvedades de toda presentación esquemática como ésta, el proceso de formación de capital, más que nada al acelerarse, entraña un sesgo inflacionario y a la vez desequilibrador de la balanza de pagos.

Al mismo tiempo, sin embargo, hay elementos positivos de la balanza de pagos que permiten sobrellevar esta situación. La exportación crece en función de la demanda internacional y, en tanto crezca, permite hacer frente al mayor consumo de importaciones generado por el desarrollo económico. En algunos países hay otros elementos, tales como la prestación de servicios turísticos, que actúan en el mismo sentido. Pero la situación es asimétrica. La demanda que los países desarrollados ejercen de los productos que exportan los subdesarrollados - artículos primarios, en su mayor parte con poca elaboración - no aumenta con la misma intensidad, salvo en épocas excepcionales, que la necesidad de importaciones de un país que acelera su desarrollo. A ello se agrega el efecto de la tendencia declinante, salvo también en períodos excepcionales, de la relación entre los precios de exportación de las materias primas y los costos internacionales de los productos manufacturados que se importan, sobre todo el equipo y los bienes duraderos de consumo. En consecuencia, aun cuando las exportaciones de un país subdesarrollado puedan aumentar, su tasa de incremento a largo plazo es casi siempre insuficiente para compensar la creciente demanda y necesidad de importaciones. No es fácil, pues, atenuar la tendencia al desequilibrio, y en intentar hacerlo restringiendo importaciones puede en muchos casos ser un factor de propagación de las tensiones inflacionarias o sólo podría evitarse reduciendo el ritmo de desarrollo.

/Importación y

Importación y Consumo

Resultan ser de mucha trascendencia, entonces, en el proceso de desarrollo, la naturaleza y la intensidad de la demanda de importaciones, o lo que el economista denomina la "función importación". Es necesario conocer qué factores estructurales la determinan y esto lleva a la consideración, entre otras cosas, de la "función consumo" y los elementos que a su vez la determinan. El análisis desemboca forzosamente en la distribución del ingreso y en la forma de utilización del ingreso familiar.

Desde el punto de vista econométrico, es poco lo que se conoce acerca de la función consumo. Pero es bien sabido que existe una base amplia de población cuyo ingreso - aun contando el consumo de productos que no entran al mercado - alcanza apenas para una subsistencia inferior a normas modestas de nutrición, vivienda, vestido, higiene, esparcimiento, etc. Este gran sector de familias de bajos ingresos no realiza, por supuesto, ahorros; y su consumo tiene una repercusión insignificante en las importaciones. Quien vive al nivel de subsistencia, rural o urbana, no compra alimentos finos, telas de calidad, relojes, whisky o equipo eléctrico doméstico.

En el extremo contrario está un sector con ingresos familiares notoriamente superiores a lo necesario aun para una vida bastante cómoda. En este grupo de población, la proporción del consumo constituida por bienes y servicios importados es muy elevada. Aún puede dudarse, además, de la disponibilidad social del ahorro de sus integrantes, ya que dicho ahorro suele traducirse en construcciones suntuarias, en inversiones improductivas y redundantes hechas en bienes duraderos móviles e inmóviles, en dispendiosos viajes turísticos y de compras al exterior y, con no poca frecuencia, en inversiones financieras en el extranjero (saldos bancarios, valores, etc.). Por pequeña que sea numéricamente esta capa de la población - la que por decoro no debería llamársele "superior", recibe y dispone de una proporción considerable del ingreso personal total de un país que, en el caso de algunas estructuras sociales, puede ser hasta de un 40 por ciento o más. Semejante grado de concentración del ingreso, junto con las formas de consumo que encierra y la naturaleza especial

/del ahorro

que genera, tiene en la balanza de pagos una repercusión muy elevada, diametralmente opuesta, por así decirlo, al impacto que en las importaciones tiene el consumo de los sectores desvalidos.

La incógnita principal - respecto a sus formas y repercusiones - está en el consumo del sector intermedio de población que va desde ciertas categorías de agricultores y campesinos, obreros y empleados, sobre todo donde interviene la sindicalización, hasta la llamada clase media urbana profesional o dedicada a los negocios. Es evidente que todo este grupo, que en algunos países empieza a crecer proporcionalmente en número, pero tal vez no en ingreso global, realiza formas modernas de consumo y, además, ahorra. Harían falta extensas y repetidas encuestas para averiguar la estructura de ese consumo a distintos niveles de ingreso, su variación, los elementos culturales, publicitarios y otros que lo condicionan, así como su relación con el ingreso, con la posesión de activos líquidos y fijos, etc. Igualmente, hace falta que se investiguen las formas en que se efectúa el ahorro o en que éste sería más atractivo, a fin de considerar la medida en que ese podría ser mejor aprovechado socialmente. Por otro lado, dicho grupo, o la parte de él constituida por personas con ingresos fijos regulares, ha sido afectado de manera muy adversa por la inflación y es, en consecuencia, probable que este proceso haya influido intensamente tanto en su inclinación al ahorro como en la estructura misma de su consumo. Pero el consumo del grupo está compuesto en general de productos en que, directa e indirectamente, entra una proporción de importaciones que puede ser más o menos significativa, según sea la estructura de oferta del país en cuestión. Si el grupo es débil en el conjunto de los ingresos de un país, la incidencia de las importaciones en su consumo tenderá a ser de mayor proporción porque no se habrá creado un mercado interno suficiente que justifique la producción industrial nacional, en especial de artículos representativos de un patrón moderno. Esto es lo que ocurre en muchos de los países latinoamericanos de esa dimensión geográfica. Si, en cambio, el sector es numeroso, y fuerte su ingreso global, las condiciones son más propicias para la elaboración nacional de los componentes principales de su consumo, evitando así importaciones.

/Si por

Si por distribución desigual del ingreso se entiende una en que los extremos son muy distantes, pero el ingreso global del sector de altos ingresos no constituye sino muy pequeña proporción del ingreso nacional, su efecto en la balanza de pagos, a través de la demanda de importaciones, puede no ser importante. Pero si lo que entraña la distribución desigual, como es corriente, es la concentración de gran parte del ingreso nacional - y, con frecuencia, de las fuentes de generación de ese ingreso - en un número proporcionalmente muy pequeño de unidades familiares, al lado de un sector desvalido muy numeroso, pero con ingreso global ínfimo, y quedando en medio de esos extremos un sector modesto en número y débil en cuanto a ingreso global, el impacto de la distribución del ingreso y de la función consumo sobre las importaciones será mucho más desequilibrador de la balanza de pagos. En esas condiciones, si las medidas que se tomen para corregir el desequilibrio tienen el efecto de acentuar y propagar las tensiones inflacionarias, la distribución desigual del ingreso - por ello mismo acentuada - dificulta, complica y aun puede retrasar un proceso adecuado de desarrollo. Por otra parte, el intento de acelerar éste sin medidas correctoras de la desigualdad del ingreso produce, a su vez, a través del mismo mecanismo, los mismos obstáculos. La demanda débil que ejerzan los grupos de población de ingresos medianos y bajos no podrá servir de estímulo suficiente para la ampliación y creación de industrias nacionales sustitutivas de importaciones. En tales condiciones de distribución, el esfuerzo por elevar el gasto de inversión pública con fines de desarrollo termina por frustrarse.

Aun admitiendo, de nuevo, que todo este esquema sea una simplificación, piénsese si no corresponde a la experiencia. Además, tiene validez especial en países en que por motivos de dimensión geográfica, incluso una distribución del ingreso sustancialmente más igualitaria que la habitual no elimina, por la pequeñez del mercado nacional, las dificultades de reducir el impacto del consumo sobre las importaciones.

Ahora bien, el desarrollo de un país poco evolucionado requiere destinar una proporción mayor de su ingreso a la inversión y, en consecuencia, a la importación de equipo. Por otro lado, las posibilidades de aumentar las importaciones sin desequilibrio crónico de los pagos

/están limitadas

están limitadas por el crecimiento lento de las exportaciones y de sus precios relativos. Por lo tanto, una política nacional destinada al doble objetivo de reducir, por el lado de la oferta, la proporción representada por las importaciones (directas e indirectas) en el consumo, y de acrecentar la importancia relativa de la demanda ejercida internamente por los grupos de población que casi no consumen importaciones, da por resultado aliviar con el tiempo los problemas de desequilibrio de la balanza de pagos; además crea los incentivos para la expansión de una industria nacional que funcione sobre mejores bases económicas en cuanto a mercado y sustituya crecientemente las importaciones correspondientes.

Con las salvedades del caso, estos argumentos en pro de una distribución menos desigual de los ingresos fortalecen también el concepto de un mercado común entre países poco desarrollados. Un mercado común a base de una concentración exagerada del ingreso en cada uno de los países que lo compongan no sería un apoyo tan importante al desarrollo económico como uno que, con base en distribución igualitaria, multiplicará el poder de demanda de los productos industriales nacionales de cada país integrante. La suma de muchos grupos con ingresos de subsistencia, por un lado, y, por otro, de varias capas "superiores" con ingresos superfluos, no produce un mercado común.

Resumiendo, se advertirá que es en cuanto se considera la relación entre el proceso de desarrollo económico y la balanza de pagos cuando cobra importancia esencial la naturaleza de la distribución del ingreso. Si los motivos sociales y políticos para desear una mejor distribución del ingreso son fuertes, no lo son menos los argumentos económicos; es más, de las repercusiones de una determinada distribución del ingreso sobre la balanza de pagos pueda depender la posibilidad de un desarrollo económico intenso, integral y sostenido - siempre que otros aspectos de política económica, por supuestos, favorables - o débil fragmentario y periódicamente frustrado.

/Si se

Si se acepta la tesis de que una distribución mejor del ingreso es condición necesaria - aunque no suficiente - para un buen proceso de desarrollo económico, quedan en pie dos problemas de carácter general: el lograr una generación suficiente de ahorros, y el de las formas concretas de mejorar la distribución del ingreso.

Generación de Ahorros y Mejoramiento de la Distribución del Ingreso

Respecto al primero, es indudable que la desaparición de los ingresos personales muy elevados, especialmente si se facilita por medio de la tributación del gasto y los gravámenes sobre ciertas formas de riqueza o patrimonio familiar, no reduce el ahorro privado y si, en cambio, incrementa el ahorro público; hay ganancia social neta. Además, la inversión industrial y comercial privada se financia en muy importante proporción mediante las ganancias no distribuidas de las empresas y con el uso de reservas de depreciación. Por otra parte, el fortalecimiento de los ingresos de los grupos bajos e intermedios, si comporta a la vez aumentos de productividad, ampliación de los sistemas institucionales de ahorro, robustecimiento de la industria manufacturera y ampliación de los servicios educacionales y sociales, no tiene por qué repercutir desfavorablemente en el ahorro; pueden en realidad contribuir a la utilización más eficaz y adecuada del ahorro privado. En todo caso, si la programación de la inversión que se necesita para impulsar el desarrollo económico tropezara con falta de ahorro privado espontáneo, el Estado tiene en sus manos el uso del exceso de sus ingresos corrientes sobre sus gastos corrientes, la ampliación de dicho ahorro público, el aprovechamiento adecuado de los ahorros institucionales estatales o semiestatales (seguro social y otros fondos) y varias otras formas de financiar la inversión, entre ellas el acudir temporalmente a fondos del exterior. El argumento de que sin ingresos desiguales no habría ahorros para la industrialización cae por su propio peso.

/La cuestión

La cuestión de cómo llevar a cabo una política de mejoramiento de la repartición del ingreso es mucho más compleja y está sujeta a los mayores prejuicios de uno y otro lado. Lo primero que necesita tenerse en cuenta es que se requiere que la política de desarrollo contrarreste por todos los medios las tensiones inflacionarias que lleva implícita. Tales tensiones subsistirán mientras los cambios de estructura de la demanda y la tasa de incremento de las distintas partes de ésta tropiecen con ofertas inelásticas o cambios relativamente lentos de la estructura de la oferta. La inflación no es, ciertamente, el camino que conduce a una distribución menos desigual del ingreso, pero es a su vez producto, en parte, del desarrollo. Mas no hay en esto círculo vicioso, porque muchos de los medios de atenuar las tensiones inflacionarias del desarrollo tienen que ver con formas de modificar la estructura social que alterarían más igualitariamente la distribución del ingreso y harían más flexible la oferta, lo que a su vez fortalecería el proceso de crecimiento. Como es usual en materia económica - pero que con frecuencia se olvida -, hay que actuar simultáneamente sobre los factores de oferta y los de demanda. La política redistributiva del ingreso no puede ser unilateral; debe mejorar la estructura de la demanda y expandir y hacer más flexible la oferta. No hay fórmula preconcebida ni puede tener resultado el que se tomen medidas aisladas. Una reforma agraria que produzca industriales y banqueros con mentalidad de hacendados no es suficiente. Un impuesto sobre la renta aplicado a un ingreso global que no crezca es inútil. La política redistributiva en todos sus alcances requiere ser parte integrante de la política de desarrollo y no dejarse "para después", cuando "se haya agrandado el pastel por repartir".

En cada país y en cada caso, la naturaleza y las causas de la distribución existente del ingreso necesitan estudiarse detenidamente y relacionarse con los problemas de desarrollo. Las formas de tenencia y propiedad agrarias; la adaptabilidad de la economía agraria tradicional a las exigencias del crecimiento; el progreso hacia sistemas mejores y más baratos de comercialización y distribución, así como de transporte; el progreso educacional general y la capacitación técnica; la movilidad

/interna de

interna de la mano de obra; la propiedad urbana y rural; la política de gastos públicos de tipo social; la política salarial de los sindicatos; la eficiencia de la administración pública; la productividad en la industria; no son sino algunos de los puntos en que tendría que apoyarse una política de mejoramiento de la distribución del ingreso. Hacerlo es también proteger la balanza de pagos y crear mercado interno para la industrialización. Es, asimismo, contribuir a la integración social y política de una nación y, en América Latina, de un conglomerado de naciones afines.

No pocas de las dificultades de desarrollo por que pasan hoy en día la mayor parte de los países latinoamericanos - cualquiera que sea su producto por habitante, su estructura social o su nivel de reservas monetarias - proviene de los efectos de una distribución desigual del ingreso. Las causas externas de los desequilibrios de balanza de pagos - descenso de los precios internacionales, sobre todo - y los factores inflacionarios internos ligados al desarrollo, no habrían tenido efectos tan profundos y duraderos si no fuera porque ha desviado los ahorros hacia formas de inversión de poco beneficio social; porque ha concentrado el ahorro en manos de sectores casi siempre poco interesados en el desarrollo económico nacional (y, en cambio, muy cuidadosos de poner su fortuna a salvo en el extranjero); porque ha consolidado la concentración de la propiedad, y porque ha impedido la evolución de un mercado interno de manufacturas de proporción suficiente para permitir a la industria trabajar a plena capacidad, con mayor eficiencia y con tendencias de expansión menos precarias.

La tarea de hoy es la batalla del desarrollo en todos los frentes; entre éstos el de la distribución del ingreso es vital. Si se avanzara en la comprensión de las consecuencias económicas de este último problema, con responsabilidad en los sectores privados no inferior a la de los gobiernos, y se abandonaran las formas prejuiciadas de verlo y los lugares comunes, se estaría facilitando no sólo el desarrollo económico sino, a través de éste la integración y la estabilidad políticas. La opinión pública en América Latina requiere ser ampliamente ilustrada acerca de

/los aspectos

los aspectos y las consecuencias económicas actuales de la distribución desigual del ingreso. No es con frases hechas como se resolverá cuestión de tan amplios alcances. Además, en el terreno técnico se requiere una intensificación de los estudios estadísticos acerca de la distribución del ingreso y la naturaleza del consumo de distintos grupos de población y su repercusión en la balanza de pagos.

Temas. IV

LA POLITICA INDUSTRIAL

1. En la política de industrialización expuesta en el anexo, identifique lo siguientes:
 - a) La estrategia
 - b) La política de objetivos
 - c) La política instrumental
 - d) Las estructuras comprometidas
2. Explícite el contenido que como instrumento de persuasión lleva implícita la enunciación de la política de industrialización hecha en el anexo.

LA POLITICA INDUSTRIAL

Una alta autoridad del gobierno enunció la política a seguir en el sector industrial, en los siguientes términos:

El desarrollo económico del país estuvo alentado por los impulsos recibidos de una demanda interna insatisfecha y fue tarea relativamente fácil la de establecer industrias en un mercado conocido y con la protección real de la escasez de divisas o la protección legal de altos aranceles.

Sin embargo, desde hace algunos años hay síntomas de que el proceso de sustitución está tocando a su fin. La mayoría de los productos de una facilidad relativa de producción, que antes se importaban, ya se producen internamente y si uno observa la estructura actual de las importaciones nacionales se encontrará que en su mayoría son materias primas de difícil sustitución o bien, bienes de capital o de consumo de alta elaboración. Esto en lo que respecta a bienes no agrícolas, ya que sabemos que en éstos hay un margen apreciable de sustitución con un desarrollo agrícola más intenso.

El hecho de que el proceso de sustitución no pueda continuar en el futuro tan fácilmente como lo hizo en el pasado, se debe a los escollos de la estructura económica chilena que ya se señalaron, vale decir, el reducido tamaño del mercado interno, frente a las dimensiones económicas mínimas de las plantas industriales de productos de alta elaboración, el que a su vez se debe al relativo bajo nivel del ingreso total del país y a la desigual distribución de este ingreso, que no ha creado una base de poder de compra suficientemente extensa.

En otras palabras, difícilmente la sustitución de importaciones puede ser un agente autónomo de crecimiento económico en el futuro.

Otra de las fuerzas dinámicas que actuaron en el pasado para impulsar el desarrollo económico nacional fueron las inversiones de infraestructura, llevadas a cabo por el Estado. Ciertamente, ellas fueron un ingrediente fundamental en el desarrollo económico del país, ya que junto con crear una demanda real por productos manufacturados permitieron la subsiguiente expansión de la actividad industrial y económica en general.

/Sin embargo

Sin embargo, se han cumplido ya importantes hitos en el establecimiento de una infraestructura básica con la electrificación, la construcción de caminos y vías de comunicación, las inversiones en transportes, etc. De tal manera que pese a la necesidad de nuevas inversiones en estos campos, ellas deben cumplir en el futuro papel de ajuste a las necesidades de otros sectores más que constituir agentes dinámicos autónomos que estimulen el desarrollo del resto de la economía.

Es así como el desarrollo económico del país en el futuro debe estar asentado, en lo fundamental, en una nueva fuente dinámica del crecimiento y ella no es otra que el desarrollo de las exportaciones. Puesto en otros términos, la tendencia del desarrollo "hacia adentro" con ribetes autárquicos, debe ahora remplazarse en lo esencial por una tendencia de desarrollo "hacia afuera".

Una estrategia de desarrollo, no debe en ningún momento confundirse con aquella versión ya añeja del desarrollo económico, basada en la especialización de los países periféricos en productores de materias primas mientras las metrópolis se especializaban en manufacturas de alta elaboración.

Por el contrario, el desarrollo económico basado en las exportaciones debe apuntar a la colocación en los mercados externos los productos primarios con un grado creciente de elaboración y también los productos manufacturados internamente. O, en otras palabras, una mayor exportación de productos tradicionales como el cobre, pero dentro de un proceso progresivo de elaboración y manufacturación, como asimismo la ampliación de las incipientes exportaciones industriales del país y la apertura de nuevas líneas de exportación.

Este cambio de ruta del desarrollo económico nacional requiere de un extraordinario esfuerzo tanto por parte del Gobierno como de la empresa privada. El Gobierno ya ha tomado diversas iniciativas en este sentido, como se indica más adelante.

Si bien es cierto que el desarrollo de las exportaciones será la base en que descansa el desarrollo nacional, con la creación de nuevas líneas industriales, no es menos cierto que una parte importante de los mayores ingresos reales de los próximos seis años se producirán en los

/sectores industriales

sectores industriales existentes. Este "agrandamiento" de la actual estructura industrial tendrá como causas principales el crecimiento del poder de compra de los campesinos, derivado de la reforma agraria; el programa de desarrollo agropecuario; el programa de viviendas que consulta la construcción de 360 000 unidades habitacionales en los próximos seis años y la sostenida política de favorecer la redistribución de la renta en favor de los sectores populares.

La expansión de la actual estructura industrial del país deberá sufrir a su vez un cambio interno debido a las metas políticas de redistribución de ingresos contenidas en el programa de Gobierno.

Hasta el presente, el desarrollo industrial del país ha estado orientado por un mercado consumidor que refleja las grandes disparidades en la distribución de los ingresos de la población chilena.

Es así como el desarrollo de las líneas de producción de bienes durables, por ejemplo, se ha basado en la limitación de modelos y estilos propios de países de alto desarrollo y dirigidos a abastecer a aquella reducida parte de la población del país que dispone de un ingreso per capita por lo menos igual al del promedio de los países más desarrollados del planeta. Esta tendencia suntuaria que han acusado las manufacturas durables debe ser cambiada en el futuro por líneas de producción al alcance de los consumidores que actualmente tienen ingresos medios o bajos. Ya el Gobierno ha puesto en marcha diversas iniciativas en materia de producción de bienes durables de consumo popular y dará todo su apoyo a aquellos industriales que estén dispuestos a aprovechar un vasto mercado consumidor hasta ahora inexplorado.

En resumen, tanto por la vía del impulso dinámico que significará el ensanchamiento y la apertura de los mercados externos, como de los estímulos internos provenientes del programa de desarrollo agrícola y el plan de viviendas, como del cambio de orientación del mercado, por la mayor participación de los trabajadores en el ingreso nacional, esperamos un vigoroso desarrollo industrial en los próximos años y contamos con que la empresa privada sabrá aprovechar esta oportunidad para mostrar que tiene vigor e iniciativa para participar en los cambios de estructura económica del país.

/El programa

El programa de desarrollo aquí esbozado está basado en los estudios de la Oficina de Planificación de acuerdo a las metas del Programa de Gobierno. Estos estudios comprenden un programa detallado de metas compatibles entre sí, como asimismo de los recursos financieros nacionales y externos necesarios para su cumplimiento y de las medidas básicas de política para su ejecución.

Dicho programa contempla una expansión de 36 por ciento en el producto geográfico bruto entre 1964 y 1970.

Este notable esfuerzo productivo será posible gracias al aumento considerable del sector exportador en los próximos años. Así, a base de planes y proyectos ya en marcha y de otros que se promoverán en el futuro se espera aumentar en 70 por ciento el volumen total de las exportaciones, con lo cual el país llegará a exportar bienes y servicios en 1970 por un valor de 1 200 millones de dólares.

Los componentes del valor exportado se expandirán de la siguiente forma. Los productos mineros aumentarán en 67 por ciento. Las exportaciones agrícolas se expandirán en 32 por ciento, en tanto que los industriales prácticamente se triplicarán entre 1964 y 1970, con lo cual se llegará a exportar 200 millones de dólares en productos industriales.

Por otra parte, el logro de la meta señalada en materia de producción exigirá elevar considerablemente la inversión geográfica bruta del país, la que deberá más que duplicarse en el período señalado. A fin de no recargar la ya pesada deuda externa del país, el aumento masivo de las inversiones deberá provenir esencialmente del ahorro interno, tanto de las personas como de las empresas. El Gobierno está considerando la creación de nuevos mecanismos financieros, como la modernización de los existentes y puesta en marcha de los recientemente creados, para tal propósito. Al respecto el sector privado debe comprender claramente que la supervivencia de la empresa privada ha estado condicionada históricamente al cumplimiento de su rol social como agente de la acumulación de capitales, del progreso técnico y de la distribución equitativa de los frutos de dicha acumulación y progreso a toda la comunidad. Los altos patrones de consumo exhibidos por los grupos de empresarios y propietarios conspiran claramente contra la

/capitalización y

la capitalización y el desarrollo económico. A menos que dichos hábitos se moderen en el futuro, la supervivencia de la empresa privada estará amenazada. El Gobierno perfeccionará los canales financieros que permitan mayores ahorros productivos. Pero en gran medida el aumento de las inversiones productivas dependerá del esfuerzo al sector privado de comprimir sus patrones de consumo y de aumentar sus ahorros.

Tema II

UNA POLITICA DE ESTABILIZACION PARA
PAISES LATINOAMERICANOS

1. Dada la realidad económica y social de su país, enuncie las probables reacciones y repercusiones que la aplicación de la política de estabilización presentada a continuación, suscitaría en los grupos económicos y sociales más significativos.
2. Exponga los efectos (resultante) que esta política puede producir en ciertas áreas económicas que Ud. considere relevantes. (Por ejemplo, nivel de ocupación, precios relativos, distribución de ingreso, desarrollo industrial, oferta agrícola, comercio exterior, etc.)
3. Identifique los diversos instrumentos que se proponen movilizar para lograr la estabilidad.

Tema II

1. Operaciones instrumentales en la gestión del Sector Público

Las medidas de política fiscal como parte de un plan de estabilización tienen por objeto lograr de modo inmediato la reducción del déficit del gobierno a un nivel que pudiera financiarse sin acudir al crédito del banco central.

Las medidas fiscales adoptadas para eliminar la concesión de préstamos inflacionarios al gobierno por el banco central, destacan las correspondientes a gastos e ingresos que pueden dar resultados a corto plazo. Es necesario reducir o evitar una nueva expansión de los gastos administrativos corrientes, lo cual implica reducciones proporcionales en todas las categorías de gastos e inclusive restricciones en el personal. Pero para lograr economías en los gastos resulta más importante la eliminación de los subsidios al consumo, que por lo común suelen aplicarse al pan, a la carne, al petróleo y a otros productos semejantes de consumo general. Sin embargo, para lograr el equilibrio presupuestal las medidas más eficaces consisten en reducir los déficit de las empresas del Estado, mediante el ajuste de las tarifas a niveles que reflejen costos reales, y la eliminación de prácticas antieconómicas. Finalmente, en el intento de reducir los gastos del gobierno, un programa de estabilización implica cierta reducción de los programas de inversión pública. No obstante, en general, cabe señalar que lo anterior no significa una reducción, ni siquiera temporal, de los programas de inversión pública, sino más bien una postergación de los proyectos de inversión.

Del lado de los ingresos, el programa fiscal puede incluir medidas tributarias capaces de producir ingresos inmediatos. Estas medidas, por lo común, son sencillas y se aplican en donde la recaudación de los impuestos no es difícil desde el punto de vista administrativo; generalmente son indirectos recayendo sobre el comercio exterior, dada la sencillez administrativa de su cobro, y además porque la estructura de los gravámenes sobre las importaciones y exportaciones tiene relación

/con la

con la inflación y con el problema de los pagos al exterior. El móvil principal de los impuestos de importación es la obtención de ingresos para ayudar a eliminar el déficit presupuestal. Por iguales razones, y también con el propósito de captar las utilidades excesivas en casos de depreciación de importancia en el valor externo de la moneda, se establecen impuestos sobre la exportación.

2. Operaciones instrumentales con relación al campo crediticio

En una u otra forma se incluye en un programa de estabilización diversas medidas encaminadas a reducir la tasa de expansión del crédito bancario a un cierto ritmo. En algunos casos los programas tratan de controlar el crédito bancario fijando límites cuantitativos para la cartera de préstamos de cada banco. La técnica consiste, por lo regular, en fijar a cada entidad bancaria un límite para la concesión de créditos, pero permitiéndoles que los préstamos totales aumenten en un porcentaje determinado sobre el nivel existente a una fecha dada. En general, los esfuerzos por controlar el crédito usando tal técnica no tuvieron resultados satisfactorios. A falta de control sobre la liquidez del sistema bancario es muy difícil conseguir que se observen los límites, e incluso aunque los bancos los respeten estrictamente es difícil evitar que se hagan en ellos ajustes periódicos, obedeciendo tanto a presiones de los establecimientos crediticios como de los prestatarios.

La experiencia ha demostrado que el método más eficaz para controlar el crédito bancario es efectuarlo en el origen, es decir, en las fuentes de la liquidez bancaria. De acuerdo con este criterio, en el programa de estabilización el control crediticio se debe aplicar directamente sobre las operaciones correspondientes del banco central y mediante requisitos de encaje. Para hacer frente al problema de exceso de liquidez existente al iniciarse un programa de estabilización (la cumbre de la inflación), se aumentan los encajes contra depósitos en cuantía adecuada para absorber tal liquidez excesiva.

/Aun cuando

Aun cuando las medidas de encaje legal sirven para hacer frente a la expansión monetaria secundaria, también es necesario el control de la expansión primaria o emisión. Para ello, en el programa de estabilización se fijan toques al crédito del banco central. El criterio adoptado para fijar el nivel del toque consiste en permitir una expansión del crédito del banco central compatible con la estabilidad económica. Se permite, generalmente, una expansión no superior a un 5 por ciento anual del monto del crédito del banco central.

Otra característica común de la política crediticia en el programa de estabilización consiste en acabar con la habitual demanda al banco central de financiamiento para necesidades distintas de las de capital de trabajo. Una de las causas más importantes de inflación en América Latina ha consistido en la práctica de financiar inversiones de capital fijo mediante la concesión por el banco central de créditos a los bancos agrícolas, industriales, hipotecarios y de fomento, subsanando así la falta de un mercado de capitales. También quedó indicado que la capacidad del banco central para financiar inversiones es muy limitada. Así lo reconocieron, a fines de la década de los veinte, los países hoy más desarrollados. El reconocimiento de esta limitación básica del sistema bancario (bancos que aceptan depósitos monetarios) para contribuir en forma importante a las inversiones sin provocar inflación, lleva a plantear la conveniencia de prohibir la concesión de préstamos a mediano y largo plazo por el banco central. Del mismo modo, la obtención de préstamos del banco central por parte del gobierno se limita exclusivamente al financiamiento estacional a corto plazo, ordinariamente por un porcentaje fijo de los ingresos anuales del gobierno.

3. Operaciones instrumentales con relación al Sector Externo

En el proceso de inflación, los países tienen tendencia a incurrir en una política de restricciones cambiarias y del comercio para hacer frente al problema de los pagos externos. Como la estructura de los tipos de cambio no se ajusta al ritmo de la inflación y los tipos promedio aplicados a la importación y a la exportación son en muchos casos irreales,

/la moneda

la moneda nacional ha llegado a estar sobrevaluada. Además se han puesto en práctica sistemas muy complejos de tipos de cambio múltiples con la finalidad de conciliar las realidades económicas con las presiones ejercidas por grupos sociales competidores que pretenden una mayor participación en el producto nacional. El control de cambios ha conducido inevitablemente a la quiebra, es decir, al agotamiento de las reservas internacionales, a la pérdida de capacidad para obtener crédito externo y a la imposibilidad de cubrir las importaciones corrientes (ya no digamos para atender a las necesidades de bienes de capital de una economía en crecimiento), con el producto de exportaciones decrecientes. Surge, por tanto una reacción contra los controles de cambio, reconociéndose que el progreso económico requiere la restauración de una estructura cambiaria realista, capaz de permitir la diversificación y el crecimiento de las exportaciones necesarias para una economía en expansión. Para desempeñar estas funciones, el sistema cambiario debe estar libre de decisiones gubernamentales arbitrarias y funcionar de tal modo que promueva la inversión a largo plazo en las industrias de exportación. Basándose en la experiencia financiera mundial, se reconoce la necesidad de un tipo de cambio fijo que equilibre los costos y precios internos y externos y se aplique a todas las transacciones cambiarias. Empero, se considera conveniente adoptar el sistema de tipo de cambio único y fluctuante durante el período de transición, hasta que se realice íntegramente el proceso de reconstrucción financiera y de consolidación de la estabilidad económica.

Las reformas cambiarias que acompaña el programa de estabilización, tienen el propósito de eliminar por completo las restricciones directas sobre los cambios y el comercio, y de establecer, en consecuencia, un mercado libre de cambios, sin que con ello se pretenda excluir la intervención reguladora del banco central. En las operaciones efectivas de mercado libre, el banco central interviene como comprador o vendedor para evitar variaciones excesivas que provengan de factores temporales; su intervención debe estar inspirada por el principio básico de no contrarrestar la tendencia fundamental del mercado.

/Como es

Como es obvio, el establecimiento de mercados libres supone eliminar todos los controles directos sobre el comercio y los pagos. Así, es parte integrante del programa la abolición de las siguientes operaciones instrumentales: cuotas de exportación, obligación de entrega de divisas, otorgamiento de licencias de importación, prohibiciones de importación, depósitos previos de importación, abandono de los convenios de pagos bilaterales como mecanismo del comercio internacional, etc.

Tema III

UNA ORIENTACION PARA EL FINANCIAMIENTO DE UNA POLITICA
DE DESARROLLO DE PAISES LATINOAMERICANOS

1. Indique las operaciones instrumentales implícitas y explícitas que están contenidas en la política de financiamiento propuesta, mencionando a los entes a que se dirigen (sistematice la presentación de dichas operaciones instrumentales en función de los objetivos propuestos en el trabajo).
2. Comente la viabilidad de la política operativa propuesta a la luz de las condiciones de su país. (Presente sus comentarios con la misma sistematización que aplicó en el punto anterior).
3. Identifique los agentes afectados por la política.

Tema N° III

El capital indispensable para el desarrollo económico sólo puede obtenerse de dos fuentes básicas: 1) el flujo de ingresos internos y 2) el flujo de ingresos del exterior. El problema de la formación de capital estriba: 1) en aumentar hasta el máximo el porcentaje del producto nacional bruto que se ahorra, y 2) en incrementar, también hasta el máximo, la afluencia de ahorros provenientes de la corriente de ingresos de países extranjeros.

Con el fin de formular una política adecuada, parece útil clasificar el ahorro interno en ahorros voluntarios y ahorros gubernamentales. De esta manera la movilización de los ahorros necesarios para financiar el desarrollo económico comprende tres clases de instrumentos de acción: 1) operaciones instrumentales encaminadas a aumentar y a encauzar los ahorros voluntarios hacia las inversiones, 2) operaciones instrumentales tendientes a aumentar los fondos gubernamentales disponibles para las inversiones, y 3) operaciones instrumentales orientadas a intensificar la afluencia de capital extranjero hacia la nación.

1. Ahorro voluntario

Aunque el bajo nivel de ingreso constituye un factor que limita la acumulación de ahorros voluntarios, la capacidad de ahorro es mayor de lo que comunmente se supone. La apreciable capacidad de ahorro de las familias de bajo ingreso se ha puesto de relieve en países como Francia, Italia, Grecia, India y Japón. Empero, para forjar en la gente el hábito del ahorro es esencial que la estabilidad de la moneda inspire confianza a largo plazo. Lo anterior supone, entre otras medidas, la limitación a la expansión crediticia, la conveniencia de prohibir las colocaciones a mediano y largo plazo por el Banco Central, la fijación de un tipo de cambio fijo y mercado libre de cambios. También estimula el ahorro voluntario una tasa atractiva de interés, seguros de depósito y determinados arreglos institucionales encaminados a fomentar el establecimiento de mercados de capital. Por ejemplo, unas finanzas públicas sanas infunden confianza en los valores del Estado. La capacidad de éste para

/suplementar sus

suplementar sus fuentes de recursos fiscales con la acumulación de ahorros voluntarios, permitiría una mayor participación de éste en la promoción del desarrollo económico nacional.

La regulación del mercado de valores, a fin de proteger los derechos de los accionistas en las sociedades anónimas privadas, contribuye a establecer la práctica de la participación pública en sociedades anónimas, con lo que se aumentan los incentivos para el ahorro, dirigiéndose una mayor porción de los ahorros disponibles hacia actividades creadoras de empleo.

2. Ahorro público

Una segunda esfera de acción encaminada a lograr que aumente la disponibilidad de ahorros la constituye la política fiscal. Los ahorros voluntarios por sí solos no bastan para conseguir que la formación de capital se mantenga al ritmo que se requiere. Empleando políticas fiscales apropiadas, el Estado está en condiciones de disponer de cuantiosos recursos adicionales.

El gobierno puede ayudar al proceso de formación de capital valiéndose de la política fiscal. Para ello es necesario reducir o evitar una nueva expansión de los gastos administrativos corrientes, eliminar subsidios y reducir déficit de las empresas estatales. Los esfuerzos para mejorar la eficacia del sistema impositivo pueden, consecuentemente, considerarse como una importante fuente de fondos de fomento. Un aumento en la carga impositiva a un 15 por ciento del producto nacional bruto, podría rendir cuantioso capital que podría servir para su desarrollo.

Otra importante fuente de ahorros de carácter semigubernamental es el sistema de previsión social. Por lo menos en las primeras etapas, y particularmente en países con un aumento rápido de población, las reservas de las instituciones de previsión social pueden proveer cuantiosos fondos para la inversión. En muchos países latinoamericanos las reservas de estas instituciones se invierten en edificios o en construcciones a fin de protegerlas de la inflación, y en algunos países se utilizan sumas importantes para conceder préstamos personales y para vivienda a los socios asegurados. Si se pudiera reducir el riesgo de

/la inflación

la inflación, las instituciones de previsión social encontrarían más conveniente y lucrativo invertir sus reservas en valores gubernamentales.

El gobierno podría entonces encauzar las utilidades correspondientes hacia las inversiones deseadas. Además, la inversión de las reservas de las instituciones de previsión social podría ser regulada por ley; por ejemplo, dicha inversión podría limitarse a ciertas industrias especiales en las que fuera pequeño el riesgo, tales como energía eléctrica, transporte, comunicaciones, etc.

3. Capital extranjero

Aunque se realizaran los esfuerzos antes indicados, el ahorro interno probablemente sería insuficiente por sí sólo para mantener el crecimiento económico a un ritmo social y políticamente conveniente. Por tanto, se debe tratar de complementar sus ahorros nacionales con ahorro extranjero. Las políticas que conduzcan a crear un clima apropiado para la inversión, constituyen parte de un plan global de desarrollo. Para atraer el capital privado extranjero es indispensable que la situación política y financiera del país correspondiente se vea libre tanto de toda amenaza de expropiación como de limitaciones sobre la repatriación de fondos y remesa de utilidades. Se requiere igualmente estabilidad en los precios internos y en la convertibilidad externa de la moneda.

La respuesta a las aspiraciones de crecimiento económico se encuentra en la adopción de políticas que fomenten el ahorro interno y la afluencia de capital privado extranjero, unido a una ayuda cuantiosa de los países más desarrollados.